

ANÁLISIS PLURAL

SEGUNDO SEMESTRE DE 2015



MÉXICO SE CIMBRA A MITAD DEL SEXENIO



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

**MÉXICO
SE CIMBRA
A MITAD DEL SEXENIO**

ANÁLISIS PLURAL

SEGUNDO SEMESTRE DE 2015

MÉXICO SE CIMBRA A MITAD DEL SEXENIO



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

Análisis plural / -- Guadalajara, México : ITESO, 2003-.
pp. 207
Semestre 2 (2015)

Título en la cubierta: México se cimbra a mitad del sexenio

ISBN 978-607-9473-34-1
ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

1. Política - Publicaciones Periódicas Mexicanas - Tema Principal 2. Política - México - Publicaciones Periódicas 3. Economía - México - Publicaciones Periódicas 4. México - Condiciones Sociales y Culturales 5. México - Condiciones Políticas 6. México - Condiciones Económicas 7. Publicaciones Periódicas Mexicanas I. t.

[LC]

[Dewey]

Comité Editorial de la Colección:
Luis Marrufo Cardín
Catalina Morfín López
Juan Carlos Núñez Bustillos
Jorge Valdivia García (coordinador)

Colección a cargo del Centro de Formación Humana
Correo electrónico: analisisplural@iteso.mx
Teléfono: + 52 (33) 3669-3548

Cuidado de la edición: Oficina de Publicaciones del ITESO

El contenido de los artículos es responsabilidad de sus autores.

Diseño original: Danilo Design
Diseño de portada: Ricardo Romo
Diagramación: Rocío Calderón Prado
Corrección de estilo: Rogelio Villarreal Macías
Fotografía de la portada: Associated Press

La presentación y disposición de *México se cimbra a mitad del sexenio* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

1a. edición, Guadalajara, 2016.

DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, AC
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.

ISBN 978-607-9473-34-1
ISBN de la colección 978-968-9524-19-9

Índice

PRESENTACIÓN

MÉXICO SE CIMBRA A MITAD DEL SEXENIO **7**

SÍNTESIS CRONOLÓGICA

PRINCIPALES SUCESOS NACIONALES DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2015 /
Juan Carlos Núñez Bustillos **11**

ECONOMÍA

DOS PRECIOS Y SU IMPACTO EN LA ECONOMÍA MEXICANA:
PETRÓLEO Y DÓLARES / *Francisco J. Núñez de la Peña* **35**

LA BRÚJULA PERDIDA DE ENRIQUE PEÑA NIETO /
Sergio Negrete Cárdenas **45**

PRESUPUESTO BASE CERO: JUSTIFICAR, CONTROLAR, REDUCIR,
MEJORAR / *Francisco J. Núñez de la Peña* **59**

MÉXICO EN EL TRATADO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO:
UNA NUEVA ESCALA DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA /
Luis Ignacio Román Morales **67**

Política

EN SUS PRIMEROS TRES AÑOS DE GOBIERNO, ENRIQUE PEÑA NIETO
QUEDÓ A DEBER / *Jorge Rocha Quintero* **79**

LA FUGA DEL “CHAPO”, ENTRE EL TEMOR Y LA DESNUDEZ /
Jorge Valdivia García **93**

AYOTZINAPA: LA BARBARIE Y LA INDIGNACIÓN /
Rubén Martín Martín **105**

¿LA INTERNET ECUALIZA EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO?
EL CASO DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN 2015 /
Alejandro Cárdenas López **119**

GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO: PROMESAS Y VICISITUDES /
José Bautista Farías **133**

Sociedad

LA SCJN Y LA MARIHUANA: DEL TEMOR APOCALÍPTICO
AL DEBATE OBLIGADO / *Jorge Valdivia García* **145**

AVAL DE LA CORTE AL MATRIMONIO IGUALITARIO
ES SOLO EL PRINCIPIO / *Ricardo Salazar* **163**

UNA REFORMA “EDUCATIVA” PARA EVALUAR A...
¿LA ÚNICA AUTORIDAD CONFIABLE DEL PAÍS? /
Francisco Urrutia de la Torre **175**

LAUDATO SI: UNA ENCÍCLICA PARA EL DIÁLOGO ABIERTO /
Jesús Arturo Navarro Ramos **187**

LA CRISIS MIGRATORIA EN EUROPA Y LOS NUEVOS
CIUDADANOS UNIVERSALES / *Mario Cruz Martínez* **197**

Presentación

MÉXICO SE CIMBRA A MITAD DEL SEXENIO

En este volumen se presenta, a partir de la generosidad de nuestros colaboradores, el análisis de algunos de los temas que destacaron durante el segundo semestre de 2015. Juan Carlos Núñez realiza el arduo trabajo de condensar los incidentes que han marcado de manera significativa la coyuntura semestral. Nos presenta, de manera sucinta, los sucesos más relevantes que marcan la historia reciente en México y que van definiendo el horizonte del futuro de nuestro país.

Francisco Núñez colabora con dos artículos en este número. En el primero plantea la conmoción que supone para las finanzas nacionales el que, entre febrero de 2013 y octubre de 2015, el precio de exportación del crudo mexicano bajara 62.5% y que el valor de las exportaciones, en dólares, decreciera 56.4%. En el segundo identifica la necesidad de controlar el gasto público como una exigencia impuesta por las circunstancias económicas desfavorables y presenta el enfoque de presupuesto base cero prometido para el ejercicio fiscal de la federación para 2016.

En la colaboración de Sergio Negrete se presenta un balance económico de la primera mitad del sexenio de Enrique Peña Nieto bajo la óptica de que la brújula “se rompió” y el titular del Ejecutivo y su equipo llegan al ecuador de su gestión desgastados y sin rumbo. Recuerda la inusual habilidad política mostrada con el potente arranque del Pacto por México y pone en evidencia lo lejos que el país se encuentra del entonces pronosticado crecimiento anual de 5%, promedio, durante el cuatrienio 2015-2018.

“En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber”. Así titula Jorge Rocha su contribución, que complementa la anterior, enfocándose en los principales hechos y acontecimientos sociopolíticos “que han marcado el derrotero de la gestión del actual presidente de México”. Recuerda algunos de los tropiezos del jefe del Ejecutivo durante estos años; destaca el incremento de personas en situación de pobreza y realiza un apunte sobre la disputa por las candidaturas presidenciales para el año 2018.

Ignacio Román realiza una breve pero sustantiva explicación del contenido del Tratado de Asociación Transpacífico o TPP (Trans-Pacific Partnership), que negocia México con otras 11 naciones, y destaca la secrecía mantenida por el gobierno federal para evitar que se conocieran los contenidos precisos y sus implicaciones, que salieron a la luz hasta noviembre de 2015. Coloca en el foco de su atención el que “el impacto del TPP puede ser de gran envergadura, en favor de las denominadas ‘empresas líderes’ y en detrimento de las que no lo son”.

Jorge Valdivia recupera la vergüenza nacional que significó la segunda evasión de Joaquín “Chapo” Guzmán de un penal de “alta seguridad” y lo mal que manejó el suceso la administración de Enrique Peña Nieto, así como las perspectivas que se abrieron tras la fuga del líder del cartel de Sinaloa para un eventual reacomodo del mapa del narcotráfico en México.

A un año de los trágicos sucesos acontecidos en Ayotzinapa, Rubén Martín enlista el caso como uno más “en la larga lista de masacres y violencia estatal contra los de abajo en México”, pero también lo consigna como “el punto de quiebre” que permitió mostrar a propios y extraños el clima de violencia extrema que se vive en el país desde hace años, favoreciendo movilizaciones masivas para expresar la indignación de millones de personas en México y en varios países del mundo, así como la generación de solidaridad y de una conciencia social de que se requiere un cambio y que este solo podrá venir de los directamente afectados.

Al analizar el tema de las candidaturas independientes, Alejandro Cárdenas indica que el triunfo de los seis candidatos que compitieron bajo esta modalidad en las elecciones intermedias de 2015 coincidió con varios factores: “un discurso antipartidos políticos, la incertidumbre de la asignación de recursos y el uso inteligente de los nuevos medios sociales y de la Internet”. El autor hace una breve exploración entre las posibilidades que brinda la web 2.0 en tanto sus cualidades para la interacción y la ventaja que esto representó para las candidaturas independientes que lo aprovecharon.

José Bautista nos presenta las promesas y vicisitudes de lo que se ha dado por llamar Gobierno Abierto. Comienza identificando la polisemia del concepto y narra la experiencia en México tras su adhesión a la *Alianza para el Gobierno Abierto*, propuesta por el presidente Barack Obama en 2011 y la experiencia al tratar de implementar los *Planes de Acción* que se derivaron de ello. El autor destaca que en México, a nivel subnacional, el Gobierno Abierto está en etapa de gestación.

En una segunda contribución, Jorge Valdivia aborda otra perspectiva del tema de las drogas, esta vez en relación con los derechos humanos. Menciona que el 4 de noviembre de 2015 deberá ser recordado como una fecha histórica de México, ya que “ese día, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...] votó a favor del uso de la marihuana con fines recreativos”. El autor realiza un análisis sobre las implicaciones y pendientes del fallo derivado del amparo 237 / 2014 promovido por la denominada Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART).

“La tendencia es irreversible. El matrimonio entre parejas del mismo sexo será legal pronto en todo México”, una vez que la SCJN “marcó la pauta”. Así lo sostiene Ricardo Salazar, quien en su artículo hace un recuento de los caminos que han tomado las distintas entidades federativas con respecto al tema, señalando que Zacatecas, Hidalgo y Tlaxcala se han quedado rezagadas en la materia.

Francisco Urrutia hace un análisis de la política educativa en México y aunque plantea “que todavía no es posible valorar, con base empírica,

los resultados del actual énfasis de la política educativa en la evaluación a docentes”, sí identifica varios riesgos presentes en este modo de proceder de parte de las autoridades educativas, al ignorar cuáles son las prácticas educativas que se deben transformar para favorecer un aprendizaje real y efectivo nuestro país.

En su colaboración “*Laudato si: Una encíclica para el diálogo abierto*” Arturo Navarro plantea lo que, utilizando sus palabras, es un breve análisis sobre “la relación entre la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* y la encíclica *Laudato si*, para enseguida considerar la figura inspiracional de la lucha por la justicia que construye la casa común, y finalmente proponer algunas ideas para la lectura de la encíclica del papa Francisco”.

La colaboración de Mario Cruz ayuda a dimensionar algunos elementos de la crisis migratoria en Europa y, especialmente, la situación en Siria. El autor afirma, por un lado, que la posición europea frente a la crisis podría reivindicar la voz de los migrantes y refugiados, como una nueva forma de entender la ciudadanía y, por otro, la necesidad de que la solución no se ciña al mero apoyo económico sino que incluya una estrategia económica que favorezca su independencia y capacidad para generar condiciones de desarrollo.

Principales sucesos nacionales del segundo semestre de 2015

JUAN CARLOS NÚÑEZ BUSTILLOS*

1. LA SEGUNDA FUGA DEL “CHAPO”

El narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, el “Chapo”, se fugó por segunda vez de una cárcel de máxima seguridad. El sábado 13 de junio se evadió de la prisión de El Altiplano, que se localiza en Almoloya, Estado de México, a bordo de una motocicleta por un túnel de 1,5 kilómetros que salía a una finca en construcción. De ahí fue trasladado por tierra a una aeropista en Querétaro, de donde siguió su huida en una avioneta hacia la Sierra Madre Occidental. La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) informó que a las 20:52 horas el capo se acercó a la regadera de la celda 20 y que “al prolongarse la no visibilidad del interno, se ingresó a la celda, la cual se encontraba vacía, por lo que de inmediato se emitió la alerta correspondiente por la probable evasión del mencionado recluso”.¹ El presidente Enrique Peña Nieto se encontraba en Francia. Desde allá calificó la fuga como “una afrenta al Estado mexicano”² y añadió: “Las áreas dedicadas a la reaprehensión de este delincuente

* Es periodista egresado de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Cursó el máster en Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid y el diario *El País*. Ha trabajado en diversos medios de comunicación. Actualmente es director de Integración Comunitaria del ITESO.

1. Otero, Silvia. “El Chapo vuelve a fugarse”, en *El Universal*, México, 12 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/07/12/el-chapo-vuelve-fugarse>].
2. Proceso. “Fuga de ‘El Chapo’, una ‘afrenta para el Estado’: Peña; se queda en Francia”, en *Proceso*, 12 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=410438>].

están y han venido ya trabajando en este objetivo”.³ Las investigaciones revelaron que funcionarios públicos facilitaron la huida. Se encontraron también irregularidades en los controles carcelarios: los sensores de movimiento no funcionaban, tampoco servía la pulsera localizadora, el detenido tuvo contacto con sus allegados la mayoría de los días en que estuvo encarcelado y la alarma de fuga tardó en activarse. El 18 de julio fueron detenidos dos adscritos al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y tres de la División de Inteligencia de la Policía Federal. Para principios de octubre 23 servidores públicos habían sido consignados, entre ellos la coordinadora nacional de los Centros Federales de Readaptación Social, así como el director y la directora jurídica de la prisión de El Altiplano. Miles de elementos de las fuerzas federales emprendieron la búsqueda de Guzmán en todo el país, particularmente en el denominado “triángulo dorado”, que se localiza en la confluencia de los estados de Sinaloa, Durango y Sinaloa. El 16 de octubre el Gabinete de Seguridad informó que el “Chapo” resultó herido en la pierna y en la cara como producto de una “huida precipitada”.⁴ En octubre la Procuraduría General de la República (PGR) informó que fueron detenidos nueve de los presuntos organizadores de la fuga. Entre ellos el abogado, un cuñado del narcotraficante, el piloto que lo trasladó, así como el constructor del túnel y la persona que compró el terreno en que el pasadizo desembocaba. Hasta el final del año continuaban sin éxito las operaciones para la recaptura del narcotraficante. Guzmán Loera había sido capturado el 22 de febrero de 2014. El 19 de enero de 2001 el líder del cartel de Sinaloa se escapó de la penal de alta seguridad de Puente Grande, Jalisco.

3. *Idem.*

4. López, Lorena. “El ‘Chapo’ huye de operativo, pero va herido”, en *Milenio*, México, 16 de octubre de 2015 [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/el_chapo_herido-chapo_marina-chapo_fuga-chapo_herido_cara-Chapo_operativo_Durango_o_610739213.html].

2. LA SCJN APRUEBA USO DE MARIHUANA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) concedió a cuatro ciudadanos, el 4 de noviembre, un amparo que les permite cultivar, poseer, transportar y consumir marihuana para usos lúdicos y recreativos. No les permite distribuirla ni venderla. Los magistrados declararon que la prohibición absoluta al consumo de esta droga era anticonstitucional. El ponente del caso, Arturo Zaldívar, argumentó que es derecho de la persona decidir libremente en torno a su vida privada. A favor del amparo votaron los ministros Zaldívar, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra sufragó Jorge Pardo. La Corte aclaró que el amparo únicamente beneficia a quienes lo promovieron por lo que no se trata de la legalización del uso de la marihuana. Para que esta decisión tenga carácter general se requerirían de cuatro fallos similares y consecutivos en el mismo sentido. Las cuatro personas que solicitaron el amparo son Armando Santacruz, José Pablo Girault, Josefina Ricaño y Juan Francisco Torres Landa, miembros de la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART). Francisco Torres explicó que no consumiría la droga sino que únicamente deseaba garantizar su libertad personal y abrir el debate en torno al tema. Ante el anuncio, el presidente Peña Nieto reiteró su desacuerdo con el uso recreativo de la droga y anunció un debate amplio en torno al tema. En octubre un juez permitió el uso medicinal para una niña que sufre de epilepsia de un derivado de la hierba que se utiliza en otros países con buenos resultados. El 21 de diciembre el arzobispo primado de México, Norberto Rivera Carrera, expresó: “La Iglesia nunca ha tenido ningún problema en recomendar que todos los elementos de la naturaleza que sirvan para la salud, para una mejor vida de los ciudadanos, sean aprovechados”.⁵ Aclaró que

5. Saldaña, Iván. “Iglesia: sí a marihuana medicinal; descarta uso lúdico”, en *Excélsior*, 21 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/21/1064622>].

solo la aprueba para usos medicinales y no para su consumo con fines lúdicos.

3. AYOTZINAPA UN AÑO DESPUÉS

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que investiga el caso Ayotzinapa presentó el 6 de septiembre su informe en el que contraviene la versión oficial del gobierno mexicano que afirma que los cadáveres de los normalistas fueron quemados en un basurero. “Ese evento, tal como ha sido descrito, no pasó”,⁶ indicaron los investigadores y sostuvieron que es científicamente imposible que los cuerpos hubieran sido incinerados en el tiradero. El 7 de diciembre el grupo insistió en su versión al señalar que imágenes satelitales y datos meteorológicos confirman que no hubo incendio en la zona cuando ocurrieron los hechos.

Luego de la primera afirmación del grupo, el presidente Enrique Peña ordenó la realización de un nuevo peritaje y ofreció volverse a reunir con los padres de los normalistas. El 24 de septiembre ocurrió la reunión, en la que el mandatario anunció la creación de una fiscalía especial para la búsqueda de desaparecidos y se comprometió a no cerrar el caso. Los familiares se dijeron decepcionados porque se rechazaron las peticiones que propusieron. El 16 de agosto, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, se reunió con familiares de las víctimas con lo que se reactivó el diálogo suspendido durante un semestre y volvió a hacerlo el 16 de diciembre. La procuradora Arely Gómez también sostuvo un encuentro con ellos el 30 de septiembre.

La controversia entre el gobierno mexicano y el GIEI en torno a si militares deben ser entrevistados al respecto del caso por los especialistas extranjeros fue una constante en el semestre. Los investigadores

6. Petrich, Blanche y Olivares, Emil. “Informe independiente del caso Iguala. No los quemaron”, en *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/07/politica/002n1pol>].

insistían en la necesidad de hablar con los miembros del ejército para recabar información esencial para la pesquisa, pero las autoridades federales no lo permitieron. Al explicar la negativa el general Salvador Cienfuegos Zepeda, secretario de la Defensa, dijo: “El Ejército representa la soberanía nacional, reporta a las instituciones y a los poderes en México, ese grupo no tiene jurisdicción en México”.⁷ Pese a ello, el gobierno mexicano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidieron mantener la presencia del grupo hasta abril de 2016. En octubre acordaron que el caso pasara de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR a la Subsecretaría de Derechos Humanos de esa misma dependencia, y, en septiembre, la realización de un nuevo peritaje en el basurero de Cocula.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Luis Raúl González Pérez, señaló el 23 de julio que en la investigación de la PGR existen errores y omisiones por lo que el caso no puede cerrarse y dijo que es necesaria la declaración de al menos nueve militares, así como la práctica de diversas pruebas periciales. En octubre la comisión solicitó a la procuraduría investigar si un sexto camión tomado por los normalistas desaparecidos llevaba droga.

El 17 de septiembre la PGR informó que la Universidad de Innsbruck, Austria, identificó los restos de Jhosivani Guerrero, uno de los 43 normalistas desaparecidos. Sin embargo, el equipo argentino de antropología forense consideró que eso era únicamente una posibilidad, pues existen dudas sobre el origen de las muestras analizadas.

Los padres de los normalistas y sus seguidores se manifestaron en diversas ocasiones y en múltiples lugares de México y el mundo, especialmente al cumplirse el 26 de septiembre el primer aniversario de los hechos. En el zócalo del Distrito Federal la marcha congregó a cerca de

7. Saldierna, Georgina y Méndez, Enrique. “Sedena: no se recibió a expertos de CIDH porque no tienen jurisdicción”, en *La Jornada*, México, 6 octubre de 2015 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/07/politica/003n1pol>].

15,000 personas. El 15 de julio se enfrentaron a miembros de la policía militar cuando intentaron entrar a las instalaciones castrenses en Iguala. El 21 de septiembre ingresaron a la sede de la fiscalía de Guerrero, donde destruyeron equipo de cómputo, y un día después incendiaron un camión en la carretera Chilpancingo-Tixtla en un enfrentamiento con policías. Hubo una veintena de heridos de ambos bandos. El 11 de noviembre, en esa misma carretera, ocurrió otro enfrentamiento entre policías y normalistas que habían tomado una decena de autobuses y una pipa cargada de gasolina. El saldo fue de 20 heridos y una decena de detenidos. El 26 de diciembre familiares de los normalistas marcharon de la catedral de la ciudad de México a la Basílica de Guadalupe.

Eric Ramírez Crespo, alcalde de Cocula, Guerrero, fue detenido el 29 de octubre en compañía de Adán Casarrubias, dirigente del cartel Guerreros Unidos, pero quedó en libertad en diciembre por falta de elementos. Miguel Peñaloza, exalcalde de ese municipio, fue aprehendido seis días antes, acusado de ser cómplice de narcotraficantes. El 17 de septiembre fuerzas federales aprehendieron en Taxco a Gildardo López Astudillo, a quien atribuyen la orden de detener, matar y quemar a los normalistas secuestrados.

En diciembre, familiares de dos alumnos de la Normal de Ayotzinapa desaparecidos en 2011 presentaron ante la CIDH una demanda contra el estado mexicano.

4. “CRISIS DE DERECHOS HUMANOS”

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el 2 de octubre un informe preliminar sobre la situación en la materia, en el que advierte que México sufre “una grave crisis de derechos humanos”⁸ caracterizada por la impunidad y la violencia. El gobier-

8. Solera, Claudia y Quiroz, Carlos. “Polemizan por derechos humanos”, en *Excélsior*, México, 3 de octubre de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/periodico/flip-nacional/03-10-2015/portada.pdf>].

no mexicano respondió. Roberto Campa, subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, dijo que el informe no representa la situación del país. Cuatro días después el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, se reunió con el presidente Peña Nieto y recomendó a su gobierno adoptar una serie de medidas urgentes ante la situación que vive el país en el tema. Amnistía Internacional, por su parte, afirmó que existe en México una “epidemia de tortura”.⁹

La CNDH informó en agosto que no hay datos confiables sobre el número de desaparecidos en México y un mes después presentó su informe sobre cárceles, en el que documenta la violación constante de los derechos de los presos. En noviembre la institución determinó que la Policía Federal utilizó fuerza excesiva el 6 de enero en los hechos en que murieron diez civiles.

En ese mismo mes el sociólogo Álvaro Montes de Oca fue detenido en el aeropuerto de la ciudad de México cuando regresaba de Colombia. Se le acusó de traficar 20 kilogramos de cocaína. Pasó una semana en una prisión de alta seguridad hasta que demostró que le “sembraron” la droga.

La religiosa Consuelo Morales Elizondo recibió el 10 de diciembre el Premio Nacional de Derechos Humanos. La defensora que trabaja con víctimas de desapariciones pidió al presidente Peña Nieto “dejarse tocar por el dolor de tantas víctimas afectadas por la violencia”.¹⁰

9. Muñoz, Alma. “La práctica de la tortura alcanzó niveles catastróficos en el país: AI”, en *La Jornada*, México, 24 de octubre de 2015 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/24/politica/009n1pol>].

10. Rubí, Mauricio. “Pide a Peña dejarse tocar por el dolor de familiares de víctimas”, en *El Economista*, México, 10 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/12/10/pide-pena-dejarse-tocar-dolor-familiares-victimas>].

5. ACUSACIONES, PROCESOS Y LIBERTAD A MILITARES

El 5 de octubre un juez federal ordenó la liberación por falta de pruebas de cuatro de los siete militares acusados de haber ejecutado al menos a 11 presuntos delincuentes en una bodega del poblado de Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014. La PGR respondió que apelaría la decisión. Pese a su auto de libertad, los efectivos continúan en una prisión castrense donde siguen bajo proceso militar.

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro informó en julio que los militares que participaron en los hechos de Tlatlaya tenían la orden de “abatir delincuentes en horas de oscuridad”.¹¹ Roberto Campa, subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, respondió que abatir no significa matar. En tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) solicitó al ejército precisar el término y evitar incluirlo en las instrucciones que gira.

Un juez de Nuevo León condenó a un subteniente del ejército a 31 años de prisión al encontrarlo culpable de la desaparición de una persona en hechos que ocurrieron en 2013. Es la primera vez que un miembro de las fuerzas armadas es condenado por un juzgado civil. En Zacatecas otro juez inició el proceso contra cuatro militares de un batallón con sede en ese estado por considerar su presunta implicación en la desaparición y el asesinato de siete personas. En octubre el gobierno de México anunció que atendería una resolución de la Organización de las Naciones Unidas por un caso de tortura de militares contra cuatro personas ocurrida en Baja California, en 2009.

El 31 de julio, en cumplimiento a una resolución de la CIDH, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, ofreció disculpas en nombre del estado mexicano a dos militares que fueron dados de baja del ejército en 1998 y 2001 por portar VIH.

11. Milenio. “Militares en Tlatlaya tenían orden de ‘abatir’”, en *Milenio*, México, 2 de julio de 2015 [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/Militares_Tlatlaya-abatir_Tlatlaya-Militares_abatieron-Centro_Prodh_o_547145414.html].

Semeí Verdía, comandante de las autodefensas de la comunidad de Ostula, Michoacán, fue detenido el 19 de julio en la localidad de La Placita acusado de posesión de armas de uso exclusivo del ejército y de cometer delitos electorales. Tras el hecho pobladores de la localidad bloquearon una carretera donde se suscitó un enfrentamiento con fuerzas federales, en el que murió el niño Idilberto Reyes García tras recibir un balazo en la cabeza. Cuatro personas resultaron heridas. La familia de la víctima e integrantes de la comunidad atribuyeron la responsabilidad a los militares. El gobierno lo negó. El 28 de julio el líder comunitario fue liberado porque demostró que las armas que portaba le fueron suministradas por el gobierno de Michoacán, pero de inmediato volvió a ser aprehendido y encarcelado acusado de delitos del fuero común. Estuvo en prisión hasta el 24 de diciembre, cuando fue liberado luego de que el juez considerara que no había elementos para acusarlo de homicidio.

6. AUMENTAN EL DÓLAR Y LOS POBRES, BAJA EL PETRÓLEO

El peso continuó su caída que comenzó a principios del año y se agudizó durante el segundo semestre. En enero de 2015 el dólar estadounidense había llegado su precio más alto en seis años, al cotizarse en 15.15 pesos. Era el principio de un declive sostenido que durante julio se aceleró. Día tras día el precio de la divisa alcanzaba sus máximos históricos. En ese mes superó los 16 pesos. El gobierno de México insistió durante el año en que la devaluación del peso no representa un riesgo para a la estabilidad de la economía nacional y afirmó que se trataba de un fenómeno global. A finales de julio el Banco de México y la Secretaría de Hacienda determinaron aumentar de 52 a 200 millones de dólares la subasta diaria de la divisa para tratar de frenar la caída del peso. El 5 de agosto la subasta fue de 400 millones. Para mediados de ese mes la suma de reservas que las autoridades mexicanas habían inyectado al mercado alcanzaba 3,500 millones de dólares y para fines de mes era

de 9,269 millones. El 20 de agosto el dólar se llegó a vender en 17.30 pesos y para el último día del año se cotizó en 17.75.

Al mismo tiempo el precio del petróleo se desplomó y llegó a su peor nivel en seis años. Al cierre de 2015 el barril costaba 27.8 dólares.

El 11 de agosto el presidente Peña informó que el empleo creció 4.4%. Un día después el Banco de México (Banxico) redujo su previsión de crecimiento en medio punto porcentual para situarla entre 1.7% y 2.5% para 2015. Hacienda también disminuyó su expectativa que había establecido en entre 2% y 2.8% para predecir que estaría en un margen de 2.3% a 3.2%. El 1 de octubre el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, anunció que a partir de 2016 el precio de la gasolina disminuiría.

El 17 de diciembre el Banxico incrementó en 0.25% la tasa de interés de referencia con el objetivo, dijo, de evitar una mayor depreciación del peso y mantener baja la inflación.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) informó que el número de pobres en el país aumentó en dos millones entre 2012 y 2014, al pasar de 53.3 millones a 55.3. En el mismo periodo la pobreza extrema se redujo, al registrarse 100 mil personas menos en esta situación, pues se pasó de 11.5 a 11.4 millones de personas. En octubre el Colegio de México informó que 18 millones de personas de clase media están en riesgo de caer en pobreza. El 11 de diciembre la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos anunció que el aumento a la percepción sería de 2.94 pesos por día.

7. ADJUDICACIÓN DE CAMPOS PETROLEROS

El julio se dieron a conocer los resultados de las primeras subastas petroleras con las que empresas privadas nacionales y extranjeras regresaron a la explotación de este sector, luego de la reforma petrolera impulsada por Peña Nieto. El 15 de diciembre el gobierno adjudicó 25 campos petroleros en los estados de Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Nuevo León y Chiapas a 20 inversionistas mexicanos y cinco extran-

jeros, entre los que se encuentran compañías de Estados Unidos, Holanda y Canadá.

8. CONFLICTO POR LA REFORMA EDUCATIVA

Durante el semestre se agudizó la confrontación entre el gobierno y los maestros disidentes en torno a la reforma educativa. La Secretaría de Educación Pública (SEP) comenzó a presionar a los profesores que se oponen a ser evaluados y a sancionar a los faltistas. Por su parte, estos mantuvieron sus protestas y boicotearon las pruebas.

Con el apoyo del gobierno federal el gobernador de Oaxaca, Gabino Cué, publicó el 21 de julio un decreto mediante el cual desaparece el Instituto Estatal de Educación Pública de ese estado, que era el bastión del profesorado disidente, y anunció la creación de un nuevo organismo. El 2 de agosto la SEP informó que concluyó la evaluación docente en los estados de Chiapas, Michoacán y Oaxaca, donde las protestas magisteriales habían impedido la prueba. El 15 de agosto miles de maestros oaxaqueños se manifestaron en la capital de ese estado. Tres días después se dictó orden de aprehensión contra 15 profesores de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) que presuntamente participaron en la destrucción de documentos electorales en los comicios del mes de junio. También fueron acusados de motín. Días después se detuvo a cuatro líderes de la organización, a quienes también se acusó de la ocupación ilegal de instalaciones petroleras. El 12 de octubre la CNTE convocó a un paro nacional. Miles de profesores de doce estados del país participaron en movilizaciones. La SEP comenzó a aplicar descuentos por inasistencia a profesores que no impartieron clases por participar en las movilizaciones. El monto de la retención fue de más de 43 millones de pesos. En noviembre cientos de profesores se manifestaron en diversas poblaciones de México para exigir la libertad de sus dirigentes encarcelados. El día 21 de ese mes se realizó una nueva prueba a los maestros. La SEP informó que logró la participación de 91% de los docentes. Sin embargo, en Hidal-

go, Veracruz, Sonora, Querétaro, Chihuahua y Sinaloa hubo intentos de boicot de los opositores, que dejaron un saldo de 45 lesionados. El 28 de noviembre, en medio de un fuerte dispositivo de seguridad que incluyó a policías armados, se realizó por primera vez una jornada de evaluación en Oaxaca. Los disidentes trataron de impedir la prueba. Hubo cuatro heridos. El 7 de diciembre la policía detuvo a 52 normalistas que bloquearon la autopista Siglo XXI en Michoacán para exigir plaza automática. En el municipio de Cherán un enfrentamiento entre fuerzas gubernamentales y estudiantes provocó lesiones a una veintena de personas de ambos bandos. Al día siguiente, en Chiapas, murió un profesor en un nuevo enfrentamiento entre profesores, que pretendían evitar la evaluación, y policías. Hubo cinco heridos, entre ellos tres policías, y fueron detenidos seis manifestantes. El maestro murió atropellado por un camión. De acuerdo con la versión oficial el incidente ocurrió cuando los docentes se apoderaron del vehículo pesado con el que intentaron atropellar a los policías. Según los maestros, fue un automotor oficial el que arrolló a la víctima. El 10 de diciembre, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, los disidentes secuestraron a tres policías para exigir la liberación de sus compañeros detenidos.

La líder moral del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, solicitó el beneficio de la prisión domiciliaria, pero le fue negada. En octubre se le sumó un nuevo cargo por defraudación fiscal.

9. DISCULPA DE PEÑA NIETO

En un mensaje a los mexicanos el presidente Enrique Peña Nieto se disculpó por el tema de la “casa blanca”, una mansión que compró su esposa Angélica Rivera a un contratista del gobierno. El 21 de agosto dijo que de acuerdo con la investigación de la Secretaría de la Función Pública “la conducta tanto mía como de mi esposa estuvieron apegadas a la ley. Sin embargo, estoy consciente y reconozco que estos aconte-

cimientos dieron lugar a interpretaciones que lastimaron e incluso indignaron a muchos mexicanos. A todos ellos les ofrezco una sincera disculpa”.¹² El secretario de Hacienda también aseguró que la compra que hizo de una propiedad con la intervención de grupo Higa, uno de los principales contratistas del gobierno, fue legal y ética.

En septiembre, luego de que el Ejecutivo entregara su tercer informe de gobierno, el presidente Peña Nieto emitió un mensaje en el que reconoció que diversos hechos provocaron “molestia e indignación de los ciudadanos”.¹³ Se refirió implícitamente a la fuga del “Chapo”, así como a los casos Ayotzinapa y “casa blanca”. Pese a ello, afirmó que avanza la transformación del país y criticó el populismo.

10. CAMBIOS EN EL GABINETE Y NUEVA SECRETARÍA

El presidente Enrique Peña Nieto anunció el cambio de siete secretarios de estado y otros funcionarios federales el 27 de agosto. Aurelio Nuño Mayer pasó de la jefatura de la Oficina de la Presidencia a la SEP. Su lugar fue ocupado por Francisco Guzmán Ortiz, jefe de asesores del presidente. José Antonio Meade dejó la Secretaría de Relaciones Exteriores para hacerse cargo de la de Desarrollo Social, que ocupaba Rosario Robles, quien, a su vez, fue designada a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. La cancillería fue asumida por Claudia Ruiz Massieu, quien salió de la Secretaría de Turismo. Enrique de la Madrid Cordero, hijo del expresidente Miguel de la Madrid, asumió esta última cartera. El gobernador de Querétaro, José Calzada Rovirosa, pidió licencia a su cargo para convertirse en titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagar-

12. Aguilar, Omar. “La conducta de mi esposa y la mía fueron apegadas a ley: EPN”, en *Noticias MVS*, 21 agosto de 2015 [DE disponible en: <http://www.noticiasmvs.com/#/noticias/la-conducta-de-mi-esposa-y-la-mia-fueron-apegadas-a-ley-epn-936.html>].

13. CNN México. “En su tercer informe de gobierno, Peña Nieto reconoce hechos que han ‘lastimado’ a México”, en *CNN en Español*, 2 de septiembre de 2015 [DE disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/09/02/en-vivo-enrique-pena-nieto-presenta-su-tercer-informe-de-gobierno/>].

pa). Rafael Pacchiano Alamán fue nombrado titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, el presidente designó a Renato Sales Heredia como comisionado nacional de seguridad en sustitución de Monte Alejandro Rubido.

El 16 de septiembre Peña Nieto firmó el decreto por medio del cual crea la nueva Secretaría de Cultura, que sustituirá al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Rafael Tovar y de Teresa asumió la titularidad de la nueva dependencia.

11. RELEVOS EN LA SUPREMA CORTE

El Senado eligió en diciembre a dos nuevos ministros para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Norma Piña y Javier Laynez sustituirán a Olga Sánchez Cordero y Juan Silva Meza, respectivamente. La designación suscitó un ríspido debate en el que los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Acción Nacional (PAN) se pronunciaron a favor y el de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) se opusieron por considerar que los candidatos carecen de independencia frente al Ejecutivo.

12. ACUSACIONES CONTRA EXGOBERNADORES

Por el delito de evasión fiscal la PGR aprehendió el 14 de julio a Luis Armando Reynoso Fermat, quien gobernara Aguascalientes de 2004 a 2010. El político fue liberado al día siguiente, luego de pagar una fianza de 7.8 millones de pesos. La misma dependencia informó en noviembre que investigaba al exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés, por operaciones con recursos de procedencia ilícita. El Servicio de Administración Tributaria presentó a principios de diciembre 30 denuncias contra funcionarios de la administración de Padrés, quienes “perdonaron” indebidamente impuestos a medio millar de contribuyentes por un monto de 1,700 millones de pesos. Luis Arístides López, quien

formaba parte del equipo del exgobernador sonoreense, fue detenido con 3,5 millones de pesos. Dijo que pertenecían a su expatrón.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal determinó no ejercer acción penal contra Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, ex-presidente del PRI en esa entidad, acusado de prostituir a mujeres que contrataba como edecanes.

13. NUEVOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS

Los principales partidos políticos del país renovaron a sus dirigencias durante el semestre. El PRI renovó su dirigencia el 8 de agosto. Manlio Fabio Beltrones fue el candidato único. En su discurso afirmó que terminaría la sana distancia entre el partido y el gobierno. “Las consultas cotidianas con el presidente las haremos por una razón fundamental: somos el partido en el gobierno, y el gobierno es Enrique Peña Nieto. Que nadie se extrañe, que a nadie llame la atención, ahí estaremos. Aquellos tiempos en los que se hablaba de la sana distancia están muy atrás. Esa distancia nos hizo perder la Presidencia de la República, entonces no fue tan sana”.¹⁴ Carolina Monroy quedó como secretaria general. En noviembre el Consejo Nacional del PRI acordó que podría postular candidatos externos.

El PRD también cambió de dirigencia. El 8 de agosto el Consejo Nacional de ese partido aprobó relevar a su comité directivo. Días antes el entonces presidente perredista Carlos Navarrete puso a disposición del consejo su cargo. El 9 de noviembre fueron las elecciones, en que participaron Agustín Basave Benítez, Fernando Belaunzarán y Onel Ortiz. El primero ganó casi por unanimidad, con el voto de 295 de los 304. Beatriz Mojica quedó como secretaria general.

14. Navarro, Israel. “Beltrones: distancia entre el PRI y el Presidente es cosa del Pasado”, en *Milenio*, México, 8 de agosto de 2015 [DE disponible en: http://www.milenio.com/politica/manlio_fabio_beltrones-apoyo_cnop-reformas_mexico_o_569343162.html].

El 15 de agosto cerca de 500,000 panistas de todo el país acudieron a las urnas. Los candidatos fueron Javier Corral y Ricardo Anaya. Este último triunfó con una amplísima ventaja, al obtener 81% de los sufragios contra 16% de su adversario. El 21 de noviembre, en una asamblea extraordinaria, el PAN decidió instituir una comisión anticorrupción. Candidato único, Andrés Manuel López Obrador fue elegido por aclamación presidente del Movimiento de Renovación Nacional (Morena) para el periodo 2015–2018 en una asamblea de ese partido celebrada el 20 de noviembre.

14. PERDÓN AL VERDE

El Instituto Nacional Electoral determinó en agosto mantener el registro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) a pesar de que comprobó que este instituto político violó constantemente las leyes electorales durante el proceso electoral. Siete de los 11 consejeros consideraron que las infracciones sistemáticas a las normas electorales no fueron de gravedad extrema, por lo que no se justificaba quitarle el registro. Además, le rebajaron las multas que le habían impuesto.

Arturo Escobar y Vega, subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación y uno de los principales militantes del PVEM, renunció a su cargo el 25 de noviembre, momentos después de que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales anunció que solicitó una orden de aprehensión en su contra por su presunta participación en la compra de votos durante el proceso electoral de 2015. Sin embargo, el exfuncionario no fue detenido porque la juez Rosa Cervantes Mejía consideró que no había elementos para procesarlo. El partido respondió con una denuncia contra el fiscal electoral.

15. EL PT MANTIENE EL REGISTRO

Las elecciones extraordinarias que se celebraron el 6 de diciembre en el distrito 1 de Aguascalientes salvaron al Partido del Trabajo de perder su registro. En las elecciones federales celebradas el 7 junio este instituto político no logró el 3% mínimo de la votación que se exige para mantener el registro. Sin embargo, los comicios extraordinarios que se celebraron en el primer distrito hidrocálido dieron al PT los votos que le hacían falta para mantener su existencia y seguir recibiendo recursos públicos.

16. NULA, LA ELECCIÓN EN COLIMA

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el 22 de octubre anular las elecciones para gobernador de Colima, por considerar que hubo injerencia de funcionarios públicos en el proceso. Fue una decisión dividida, en la que cuatro magistrados se pronunciaron a favor y dos en contra. El Congreso de ese estado designó a Ramón Pérez Díaz como gobernador interino del 1 de noviembre de 2015 al 18 de enero de 2016.

17. CASO ARISTEGUI

El 14 de julio un tribunal desestimó la demanda interpuesta por la periodista Carmen Aristegui contra el grupo MVS, mediante la cual pretendía la reinstalación de su puesto como conductora del noticiero matutino de esa cadena. La comunicadora fue despedida el 15 de marzo por participar, sin informar a sus patrones, en la plataforma MexicoLeaks que se dedica a investigar y denunciar casos de corrupción. Aristegui y otros periodistas consideraron que el despido fue una represalia por dar a conocer en su programa el caso “casa blanca” que implicaba a la esposa del presidente Enrique Peña Nieto en la compra de una mansión a un contratista del gobierno. La periodista anunció

que demandaría al estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

18. ATENTADOS CONTRA PERIODISTAS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un informe en el que indica que de los países de América, México es la nación en la que más riesgo corren los comunicadores, pues un tercio de los homicidios contra periodistas en los últimos cinco años han ocurrido en este país.

El 2 de agosto el diario *Presente de Poza Rica*, de Veracruz, sufrió un atentado. Un grupo armado disparó contra las instalaciones y quemó vehículos del periódico. El 3 de noviembre el gobierno federal y el de ese estado presentaron un protocolo de seguridad para periodistas y defensores de derechos humanos en esa entidad.

El fotógrafo veracruzano Rubén Espinosa Becerril fue asesinado junto con cuatro mujeres en un departamento de la ciudad de México el 1 de agosto. El comunicador dejó su estado dos meses antes tras recibir amenazas. Las autoridades concluyeron que el crimen no tuvo que ver con su trabajo periodístico sino con un problema derivado de la compra de cocaína.

El 16 de diciembre el gobierno de Estados Unidos puso en su lista negra a dos periódicos mexicanos, *Unomásuno* y *Diario Amanecer*, por sus presuntos vínculos en el lavado de dinero. El Departamento del Tesoro los relaciona con el cartel Jalisco Nueva Generación.

19. APAGÓN ANALÓGICO

En los últimos días de 2015 concluyó el “apagón analógico” en el país. A partir de entonces la trasmisión de señales de televisión se realiza exclusivamente a través de medios digitales. El gobierno federal regaló aparatos digitales a personas de escasos recursos y promovió la compra de nuevos aparatos y de dispositivos decodificadores. La medida afectó

a un número indeterminado de usuarios que contaban con aparatos antiguos. Durante el semestre se mantuvo el debate en torno a si convenía o no aplazar la fecha del apagón. Para finales del mes de octubre 11 estados habían tomado esta medida y para el final del año el resto había completado el proceso.

20. ATENTADOS Y ASESINATOS

Fernando Moreno Peña, exgobernador de Colima, fue víctima de un atentado el 12 de octubre en la capital de ese estado cuando desayunaba en un restaurante. El político recibió seis balazos, pero logró sobrevivir. En Acapulco dos escoltas del gobernador electo Héctor Astudillo fueron heridos cuando un comando disparó en el bar donde el priista cenaba con su familia. En esa misma ciudad fue asesinado, en diciembre, el director de recursos humanos del municipio, Andrés Lara García, junto con su chofer. En Chilpancingo, Guerrero, fue asesinado el 30 de julio Jesús Urquizo, responsable de atender los delitos graves en la fiscalía de ese estado. En esa misma entidad fueron secuestradas 20 personas en el municipio de Olinalá mientras que en el de Cuajinicuilapa murieron doce en un enfrentamiento. En ambos casos había mujeres y niños entre las víctimas. En los primeros días de julio cuatro personas, entre las que había dos menores de edad, fueron amarradas a un árbol y después quemadas en el municipio de Tuxpan, Jalisco. El 13 de agosto en un bar de Orizaba, Veracruz, seis personas fueron asesinadas. En septiembre un nuevo enfrentamiento entre presuntos narcotraficantes y autodefensas dejó siete muertos en Michoacán. El 19 de octubre dos empleados de una empresa de encuestas, que eran hermanos, fueron linchados por pobladores de Ajalpan, Puebla, quienes los confundieron con secuestradores. Dos jóvenes australianos fueron secuestrados, asesinados e incinerados en Sinaloa los últimos días de noviembre. Una fosa clandestina con una veintena de cadáveres fue descubierta en Guerrero en diciembre. El día 17 de ese mes el delegado del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen)

en el estado de México, Jaime Ramos Neri, fue secuestrado en el valle de Toluca al arribar a su casa. Tres días después fue liberado.

21. EXTRADICIÓN Y DETENCIÓN DE NARCOS

Trece hombres acusados de narcotráfico fueron extraditados por el gobierno de México a Estados Unidos el 30 de septiembre. Entre ellos están Édgar Valdez Villarreal, alias “la Barbie”, a quien las autoridades señalan como uno de los principales operadores del cartel de los hermanos Beltrán Leyva y Eduardo Costilla Sánchez, “el Coss”, acusado de ser uno de los principales cabecillas del cartel del Golfo. El 24 de ese mes un juez otorgó una orden de aprehensión con fines de extradición contra Joaquín el “Chapo” Guzmán. El 1 de septiembre fuerzas policiales detuvieron a Javier Guerrero Covarrubias acusado de ser uno de los dirigentes del cartel Jalisco Nueva Generación. Antonio Oseguera Cervantes, hermano de Nemesio, líder de esa agrupación, fue detenido el 4 de diciembre.

22. DE DF A CIUDAD DE MÉXICO

El 15 de octubre el Senado aprobó la reforma política del Distrito Federal que convierte a la capital del país en la entidad federativa Ciudad de México y le otorga autonomía en su organización política y administrativa. Bajo este nuevo estatuto la ciudad contará con una Constitución local que será redactada por una asamblea de 100 personas. La capital del país recibirá recursos y beneficios que no se otorgan a los estados, particularmente en lo que respecta al financiamiento en la salud y educación.

23. NUEVO RECTOR DE LA UNAM

La junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) eligió el 8 de noviembre al oftalmólogo Enrique Luis Graue

Weichers como su nuevo rector. Once días después tomó posesión del cargo que ocupó José Narro Robles desde 2007. Graue dirigirá la casa de estudios hasta 2019.

24. ASESINATO DE MEXICANOS EN EGIPTO

Un grupo de personas, entre los que había turistas mexicanos, fue atacado el 13 de septiembre en el desierto de Egipto por militares de ese país que los confundieron con terroristas. Hubo doce muertos, entre ellos ocho mexicanos. Otros seis connacionales resultaron heridos. El gobierno egipcio informó que se trató de un error. La secretaria de Relaciones Exteriores, Claudia Ruiz Massieu, se trasladó a El Cairo para atender el incidente y facilitar el traslado a México de los cadáveres de las víctimas y los heridos. Los lesionados llegaron al país cinco días después y los cuerpos de los fallecidos arribaron el 23 de septiembre.

25. HURACÁN PATRICIA

El 24 de octubre llegó a las costas de Jalisco, con categoría 5, el huracán Patricia considerado el más peligroso en los últimos 50 años. Ante la amenaza del meteoro se tomaron medidas preventivas como el resguardo o desalojo de cerca de 35,000 pobladores y 15,000 turistas en comunidades costeras de Colima, Michoacán, Nayarit y Jalisco, así como la suspensión de clases y labores en distintas poblaciones, incluida la ciudad de Guadalajara. Los vientos del huracán alcanzaron rachas de 400 kilómetros por hora. Las autoridades informaron que gracias a que el fenómeno meteorológico siguió una trayectoria que lo llevó a zonas montañosas, donde no había poblaciones grandes, y a las medidas preventivas que se tomaron, el saldo fue blanco y no se registró la devastación que se preveía. De cualquier manera comunidades y plantíos costeros quedaron severamente afectados.

26. EXPLOTACIÓN Y TRÁFICO DE MENORES

En agosto autoridades de Coahuila descubrieron dos campos agrícolas en que se explotaba a cerca de 200 personas, entre las que se encontraba un centenar de adolescentes y niños. También había ancianos y mujeres embarazadas. En septiembre se descubrió en Sonora una red de tráfico de infantes de la que formaban parte al menos dos funcionarios públicos. 16 personas fueron consignadas.

27. VISITA DEL PAPA

El cardenal Norberto Rivera Carrera, arzobispo primado de México, anunció el 1 de noviembre que el papa Francisco realizará una visita a nuestro país en febrero de 2016.

Economía

Dos precios y su impacto en la economía mexicana: petróleo y dólares*

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA**

Todos los miembros de la Junta destacaron que la actividad económica en México continúa mostrando un crecimiento moderado. Uno de ellos afirmó que este no es muy diferente al crecimiento promedio observado en los últimos 15 años. La mayoría apuntó que las exportaciones han perdido dinamismo y uno destacó en particular el caso de las automotrices, dada la desaceleración de la demanda externa, los deprimidos precios del petróleo y la reducción de la plataforma de producción. Un integrante agregó que esto ha sucedido a pesar de la significativa depreciación real del peso.¹

Arabia Saudita es el país que exporta más petróleo en el mundo; de ahí se deriva aproximadamente 90 por ciento de los ingresos gubernamentales. Los marcados incrementos en el precio del petróleo, que subió de unos 30 dólares por barril en 2003 a un pico sostenido de cerca de 110 dólares por barril entre 2011 y 2013, antes de caer otra vez en 2014, propició que el PIB se duplicara durante la década

* Este artículo se elaboró con información disponible hasta el 11 de diciembre de 2015.

** Es economista y profesor numerario del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Banco de México. Minuta número 39. Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 29 de octubre de 2015, Banco de México, 12 de noviembre de 2015, p.15.

¿...? ¿y gracias a ello? el reino eliminó la deuda nacional e incrementó los activos de reserva.²

“¿...? hay tres principios que los saudíes deberán aplicar si quieren prosperar en estos tiempos cambiantes. El primero es aceptar que el cambio es inevitable. La década de 2003–2013 fue excepcional, y los factores que la hicieron excepcional han evolucionado y no pueden reproducirse. Aunque subiera el precio del petróleo y se mantuviera en un nivel elevado comparado con el precio actual, el modelo saudí de crecimiento no es sustentable. Calculamos que simplemente para mantener un presupuesto balanceado, el barril de crudo tendría que costar 120 dólares ¿...? Los saudíes se verán obligados a reconfigurar sus instituciones. Muchas de las nociones preconcebidas que tienen acerca del funcionamiento de su economía tendrán que desecharse si el reino quiere ver cristalizar plenamente su potencial económico. El gobierno ya no será el proveedor número uno de prosperidad. El petróleo dejará de ser el sustento de la economía.”³

Imaginemos que el precio en dólares de uno de los productos principales de una empresa exportadora disminuye a la mitad en menos de seis meses. ¿Cuáles serían las consecuencias para los dueños, los

2. “Saudi Arabia is the world’s largest oil exporter, deriving about 90 percent of government revenue from oil. The sharp increases in oil prices, which rose from about \$30 per barrel in 2003 to a sustained peak of about \$110 per barrel in 2011 to 2013 before dropping back in 2014, fueled a doubling of GDP during the decade [...] the Kingdom eliminated national debt and increased reserve assets”. Al-Kibsi, Gassan; Woetzel, Jonathan; Isherwood, Tom; Khan, Jawad; Mischke, Jan y Noura, Hassan. *Saudi Arabia beyond oil: the investment and productivity transformation*. McKinsey Global Institute, 2015, p.2.

3. “[...] three principles apply for Saudis to thrive in these changing times. The first is to accept that change is inevitable. The 2003–13 decade was an exceptional one, and the factors that made it exceptional have evolved and cannot be re-created. Even if oil prices were to rise and remain at an elevated level compared with where they are today, the current Saudi growth model is not sustainable. We calculate that simply to maintain a balanced budget would require an oil price of \$120 per barrel [...] Saudis will have to reset their intuition. Many of the preconceived notions they may have about how the economy works will no longer hold true if the Kingdom is to realize its full economic potential. The government will no longer be the main provider of prosperity. Oil will no longer be the lifeblood of the economy”. *Ibid*, p.124.

empleados o los proveedores? Si esta empresa fuera muy importante en la localidad donde está establecida, ¿qué palabras utilizarían los medios de comunicación para referirse a ese hecho: conmoción, sacudida, golpe, desastre?

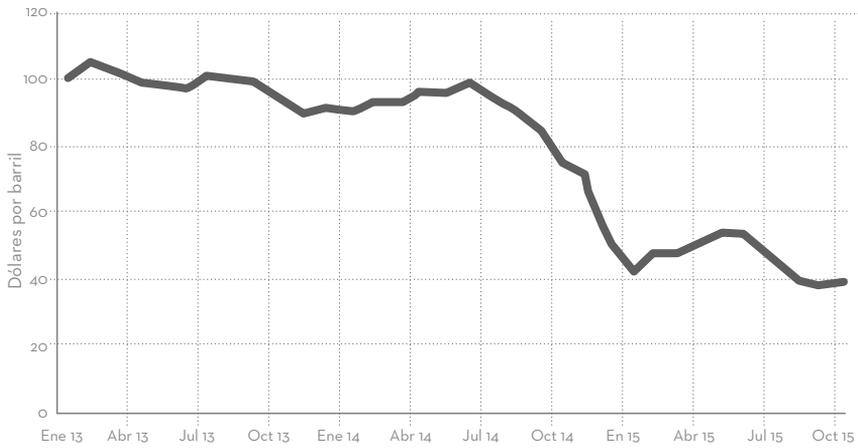
En los 30 años más recientes el precio del petróleo ha tenido caídas severas en tres ocasiones: 1985, 2008 y 2014. Sin duda, su nivel fue alto antes de cada descenso. Por ejemplo, en febrero de 2013 el precio promedio de exportación de petróleo crudo de México fue 105.43 dólares por barril y en noviembre siguiente, 89.54 dólares (15.1% menos). En junio de 2014 estuvo en 98.79 dólares, pero en enero de 2015 ya estaba en 41.70 (57.8% menos) y en octubre, en 39.54 dólares. En síntesis, entre febrero de 2013 y octubre de 2015 el precio de exportación del crudo mexicano bajó 62.5% y el valor de las exportaciones, en dólares, decreció 56.4% en el mismo lapso. Afortunadamente, desde 2013 el volumen exportado no ha descendido y ha fluctuado alrededor de 1.173 millones de barriles diarios.

Las consecuencias de los hechos descritos son relevantes no solo para Petróleos Mexicanos (Pemex) y los interesados en esta empresa: empleados, proveedores y, sobre todo, el gobierno mexicano. En enero-octubre de 2015 los ingresos petroleros representaron 19.6% de los ingresos presupuestarios del sector público; en el mismo lapso de 2014, 32.2%. En un año los ingresos petroleros decrecieron 38% en términos reales.⁴

El descenso de las exportaciones petroleras también afecta el flujo de divisas y, por tanto, puede modificar las expectativas acerca del tipo de cambio. Pero las ventas al exterior de Pemex han sido cada vez menos importantes para la economía mexicana: por ejemplo, en 2011 la

4. En 2014 este rubro incluye los ingresos propios de Pemex y los derechos sobre hidrocarburos; en 2015 los ingresos propios de Pemex, las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo y el impuesto sobre la renta de contratistas y asignatarios por explotación de hidrocarburos. Véase: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas [DE disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas].

FIGURA 1.1 MÉXICO: PRECIO PROMEDIO DE EXPORTACIÓN DEL PETRÓLEO CRUDO



Fuente: Petróleos Mexicanos [DE disponible en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx>].

FIGURA 1.2 MÉXICO: VOLUMEN EXPORTADO DE PETRÓLEO CRUDO



Fuente: Petróleos Mexicanos.

exportaciones de Pemex representaban 16.0% del total; en 2014, 10.4% y en los nueve primeros meses de 2015, 6.6%.

1. EL TIPO DE CAMBIO Y ALGO MÁS

En diciembre de 2014, cuando el precio del petróleo estaba en 52.36 dólares por barril, los economistas del sector privado hicieron pronósticos optimistas acerca de la economía mexicana (por ejemplo, previeron 3.50% de crecimiento del producto interno bruto en 2015 y un tipo de cambio de 13.74 pesos por dólar en diciembre de 2015). En octubre de 2015 el petróleo estuvo en 39.54 dólares y durante este año hubo otra alteración extraordinaria, aunque esperable: la depreciación del peso, por ello esos especialistas revisaron sus cálculos (véase la tabla 1.1).

Los pronósticos del crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del empleo no cambiaron desmesuradamente en la segunda mitad de 2015 y los analistas suponen que el alza del dólar no se transmitirá, en el corto plazo y en forma significativa, a los precios al consumidor (de hecho, las expectativas acerca de la inflación se modificaron a la baja). La evolución reciente del dólar ha sido una fuente adicional de incertidumbre, pero los agentes económicos (entre ellos, quienes fijan precios) probablemente han aprendido a vivir en un mundo de tipos de cambios flexibles.

Por otra parte, las preocupaciones de los analistas consultados periódicamente por el Banco de México también han variado en los meses recientes (véase la tabla 1.2). A ellos se les pregunta acerca de los obstáculos al crecimiento económico. Por ejemplo, en julio de 2015 la respuesta más frecuente todavía era: “problemas de inseguridad pública” (23%); mientras que en noviembre fue desplazada por “debilidad del mercado externo y la economía mundial” (23%).⁵

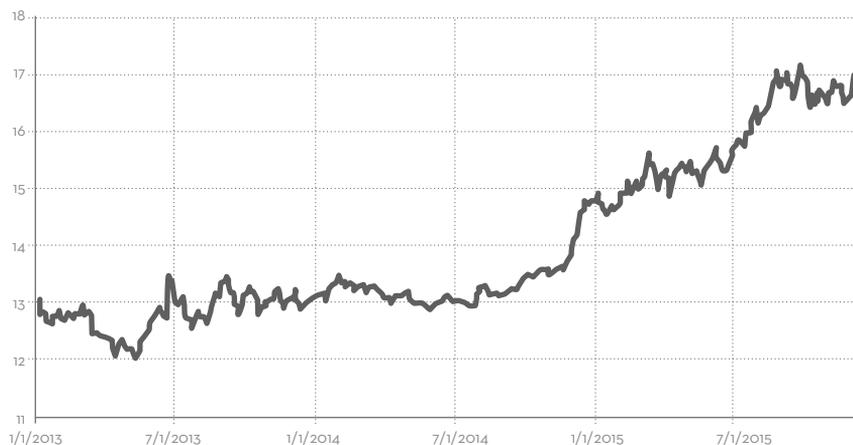
5. Banco de México. *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: noviembre de 2015*, Banco de México, 1 de diciembre de 2015, p.15 [DE disponible en: <http://www.bancodemexico.gob.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/index.html>].

TABLA 1.1 EXPECTATIVAS DE LOS ESPECIALISTAS EN ECONOMÍA DEL SECTOR PRIVADO

Indicador	Pronósticos (media)		
	Diciembre (2014)	Junio (2015)	Noviembre (2015)
Crecimiento del PIB en México en 2015	3.50%	2.60%	2.44%
Variación del número de trabajadores asegurados en el IMSS en 2015 (miles de personas)	701	674	693
Variación del índice nacional de precios al consumidor entre diciembre 2014 y diciembre de 2015	3.54%	2.91%	2.40%
Tipo de cambio en diciembre de 2015 (pesos por dólar)	13.74	15.26	16.70

Fuente: Banco de México. *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: noviembre de 2015*. Banco de México, 1 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7BF04F2F8C-BoFo-3348-9C7E-898E1666460E%7D.pdf>].

FIGURA 1.3 TIPO DE CAMBIO PARA SOLVENTAR OBLIGACIONES DENOMINADAS EN MONEDA EXTRANJERA, FECHA DE LIQUIDACIÓN (PESOS POR DÓLAR DE EU)



Fuente: Banco de México [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html>].

En noviembre, “plataforma de producción petrolera” se llevó 16% de las respuestas” y el “precio de exportación del petróleo”, 8%. “Debilidad en el mercado interno” solamente 3%.⁶ Estas cifras merecen una explicación.

¿Por qué esos economistas dan poco peso, como obstáculo, a la “debilidad en el mercado interno”? Las cifras trimestrales de la demanda y un indicador más oportuno (Indicador mensual del consumo privado en el mercado interior) pueden justificar su percepción (véanse las tablas 1.3 y 1.4).

Tal vez la capacidad de adaptación o recuperación de la economía mexicana ante situaciones adversas (resiliencia económica) ha mejorado. Ojalá. Según la Real Academia Española la palabra “resiliencia” es la “capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos” o la “capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido”.

2. MALA Y BUENA NOTICIA

¿Por qué la contracción de la capacidad productora de Pemex y el decremento del precio del petróleo no están en el primer lugar de las menciones de los especialistas citados? Muy probablemente porque estos reconocen que Pemex ha perdido importancia en la economía mexicana; su producción y exportación de crudo han sido decrecientes durante muchos años (véase la figura 1.4).

Por eso el más reciente auge petrolero en el mundo coincidió con un descenso del volumen de crudo exportado por Pemex, su principal producto (contribuye con casi 90% de sus exportaciones). No sucedió así en todos los países productores de petróleo. En seis años el precio

6. *Idem.*

TABLA 1.2 PRINCIPALES FACTORES QUE PODRÍAN OBSTACULIZAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO SEGÚN NUEVE ENCUESTAS EN 2015 (DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS RESPUESTAS)

Obstáculo	M	A	M	J	J	A	S	O	N
Debilidad del mercado externo y la economía mundial	7	12	12	16	17	20	24	25	23
Inestabilidad financiera internacional	10	13	8	12	11	24	20	21	17
Plataforma de producción petrolera	11	15	16	18	14	14	12	15	16
Problemas de inseguridad pública	22	20	25	23	23	9	11	13	14
El precio de exportación del petróleo	9	9	9	7	9	8	10	6	8
Debilidad en el mercado interno	10	10	8	8	7	5	5	3	3

La inicial arriba de cada columna indica el mes del año en que se realizó la encuesta, empezando con el mes de marzo.
Fuente: Banco de México. *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: noviembre de 2015*, Banco de México, 1 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7BF04F2F8C-BoFo-3348-9C7E-898E1666460E%7D.pdf>].

TABLA 1.3 MÉXICO: DEMANDA TOTAL DE BIENES Y SERVICIOS (VARIACIONES PORCENTUALES ANUALES)

Año y trimestre	Demanda interna			Exportación de bienes y servicios	Demanda total
	Consumo privado	Consumo de gobierno	Formación bruta de capital fijo		
2014 / 2	1.34	1.94	-0.67	5.04	2.06
2014 / 3	2.20	3.22	4.33	7.13	3.16
2014 / 4	2.66	1.96	5.78	10.28	3.97
2015 / 1	3.18	3.20	5.30	12.01	3.51
2015 / 2	2.96	2.65	5.50	8.94	3.00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>].

del crudo creció y la cantidad exportada por la empresa mexicana se redujo (véase la tabla 1.5).

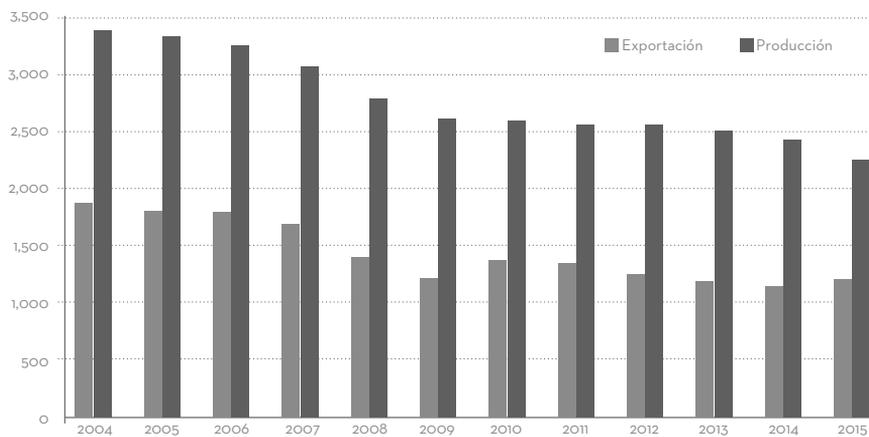
TABLA 1.4 MÉXICO: CONSUMO PRIVADO EN EL MERCADO INTERIOR EN SEPTIEMBRE DE 2015*

Consumo privado en el mercado interior	Variación % respecto de	
	Agosto de 2015	Septiembre de 2014
Total	0.1	3.9
Nacional	0.2	3.7
Bienes	0.6	4.0
Servicios	0.1	3.5
Importado	- 3.3	4.2
Bienes	- 3.3	4.2

* Cifras desestacionalizadas.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

FIGURA 1.4 PEMEX: PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE PETRÓLEO CRUDO (MILES DE BARRILES DIARIOS)



Fuente: Petróleos Mexicanos.

TABLA 1.5 COMPARATIVO ENTRE LA EXPORTACIÓN DE CRUDO MEXICANO Y EL PRECIO DEL BARRIL

		Precio (dólares)	
		Aumentó	Disminuyó
Cantidad exportada de petróleo crudo (barriles)	Aumentó	2010	2015
	Disminuyó	2005, 2006, 2007, 2008, 2011 y 2012	2009, 2013 y 2014

La brújula perdida de Enrique Peña Nieto

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS*

Comenzó la segunda mitad del sexenio peñista. En su discurso de toma de posesión el flamante presidente dijo: “En la vida de un país, seis años son un periodo corto, pero dos mil 191 días son suficientes para sentar las bases de lo que desde ahora debe ser nuestra meta: Hacer de México un país próspero, de oportunidades y de bienestar para todos”. Hoy, de ese plazo, que aquel 1 de diciembre de 2012 parecía tan lejano, ha transcurrido más de lo que resta.

El titular del Ejecutivo, y su equipo, llegan al ecuador de su gestión (2012–2018) desgastados y sin rumbo. Si José López Portillo dijo al finalizar su administración (1976–1982) que era responsable del timón, pero no de la tormenta, el presidente Peña parece mostrar que está con las manos firmes sobre un timón, pero guiándose (sin saberlo) con una brújula que se rompió. Para todo futuro estudioso de historia de México o de ciencia política la evolución del primer trienio peñista será fascinante dado el potente arranque y la evidente pérdida de rumbo que le siguió.

• Es profesor investigador del Departamento de Economía, Administración y Mercadología del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es doctor en Economía y maestro en Economía Internacional por la Universidad de Essex, Reino Unido. Trabajó en el Fondo Monetario Internacional (2004–2009) y fue docente en varias universidades en Barcelona, España. Es colaborador del periódico *El Financiero*.

1. DE TOLUCA A PALACIO NACIONAL, SIN ESCALAS

Enrique Peña Nieto pertenece a una generación trastocada. Con un pie en la era de la *dictadura perfecta* priista, como fue tan brutalmente catalogada por Mario Vargas Llosa, y con el otro en la imperfecta pero real democracia. El presidente, a sus 49 años, es joven fisiológicamente pero se quedó atorado en la era del *PRI-istoceno*. Mucho de ese estancamiento mental y anímico se explica porque su desarrollo como funcionario y político en lides electorales (legislador local y gobernador) transcurrió en un ecosistema atípico, el mexiquense. Mientras el resto del país avanzaba, con tropezones, en las desconocidas y turbulentas aguas democráticas, el Estado de México era una burbuja dominada por su partido, el Revolucionario Institucional (PRI).

De hecho, Peña desplegó una inusual habilidad política para afianzar ese territorio bajo el control de su partido, que en ocasiones bordeó al tripartidismo. Aplastó a los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) ganando la gubernatura en 2005, mientras que al año siguiente su partido era destrozado en el plano nacional con la triste pero no quijotesca figura de Roberto Madrazo. Peña mantuvo esa cómoda burbuja en Toluca, gobernando como todopoderoso tlatoani local, cuantimás con un cuestionado presidente blanquiazul, Felipe Calderón (2006–2012), despachando en Palacio Nacional.

Así, Peña llegó al zócalo capitalino sin nunca haber tenido cargo alguno en el nivel federal, ni como funcionario ni legislador. Esta falta de experiencia federal no tiene precedente en el México moderno, cuantimás en un país tan centralizado políticamente. Todos sus antecesores, incluso los emanados del PAN, tuvieron como parte de su carrera ser titulares de una secretaría de estado (Felipe Calderón) o legisladores federales (Vicente Fox y también Calderón). Todos los priistas habían llegado, por supuesto, a Palacio Nacional habiendo sido miembros del gabinete (de Pascual Ortiz Rubio a Ernesto Zedillo), muchos además con carreras en el ámbito legislativo o local.

Arribó, pues, con la sólida noción presidencialista que imperó hasta iniciada su cuarta década de vida: el presidencialismo mexicano omnipresente y omnipotente. Basta leer los discursos en los que muchos de sus ministros arrancan con un resonante “con su permiso, Señor Presidente”. Por supuesto, su nombre completo parece ser El-Señor-Presidente-de-la-República-Licenciado-Enrique-Peña-Nieto.

Muchos de sus traspies en el último año derivan de ese anacronismo. Ya no son los tiempos de ese otro mexiquense (o guatemalteco, según se crea), Adolfo López Mateos. Parece pensar que sus dichos, los que sean, serán suficientes para que la república tenga claro que hay mando y rumbo. Si acaso, que logrará el aplauso que ahora se le regatea y recuperará de golpe la popularidad perdida si presenta una disculpa por algo que oficialmente no hizo (destacadamente las acusaciones de corrupción en torno a la casa de su cónyuge). Que el país, ansioso, aguarda un nuevo decálogo de propuestas para concluir que hay una sólida agenda de gobierno. Esto es, los tiempos en que los noticieros del país arrancaban, seguían y cerraban con “El-Señor-Presidente-hizo-esto-y-aquello”. Pero ahora son los tiempos de YouTube, Facebook y Twitter. Una era en que los videos y memes exhiben traspies y masacran reputaciones, con razón o sin ella, con sus autores nacidos, ellos sí, en una era sin reverencias automáticas a la llamada investidura presidencial.

2. UN ARRANQUE TRANSFORMACIONAL

Los tropiezos de hoy parecen inconcebibles cuando se recuerda el impresionante arranque del sexenio peñista. De entrada, el país literalmente pedía paz, y lo evidente es que Calderón no estaba dispuesto a buscarla. Injusta o precisa, la frase de “la guerra de Calderón” resumía el sentir popular. El michoacano parecía dispuesto a arrasar a las mafias del narcotráfico a sangre y fuego. Arrestos y muertes de capos, sin embargo, era (y es) como cortar una cabeza a la mítica hidra: por cada cabeza cercenada surgían dos nuevas. Sin éxito, pero ciertamente con

abundancia de sangre y fuego. La implícita promesa peñista era de una renovación, paradójicamente volviendo a lo viejo y conocido: el PRI.

La sorpresa mayúscula del gobierno que arrancó a finales de 2012 fue en otro ámbito, pero igualmente bienvenido: la economía. El desempeño de Calderón en esa área había sido mediocre, pero las fallas se explicaban por avatares externos, destacadamente lo que hoy se conoce como la crisis financiera global (2008–2009) y que golpeó a México con fuerza brutal. Sin embargo, con respecto a la necesidad de las llamadas “reformas estructurales”, el calderonismo había sido derrotado con la misma contundencia que Vicente Fox y Ernesto Zedillo. Con un congreso fragmentado (lo habitual desde 1997), el país parecía condenado bajo Peña a seis años más de mucha verborrea y poca acción en torno a las cacareadas reformas.

Pero el Pacto por México se anunció el 2 de diciembre de 2012. Parecía un sueño: en 24 horas (obviamente con mucho trabajo previo, que fue inusualmente discreto) el nuevo gobierno había logrado reunir a los principales partidos políticos para firmar una serie de acuerdos (muchos de ellos muy concretos, nada de objetivos tan vagos como grandilocuentes). *De facto*, que no *de jure* (imposible bajo el actual sistema político) se había forjado lo que en un régimen parlamentario se llamaría una “gran coalición”.

Y el sueño se hizo realidad. Durante 2013–2014 se registró una especie de ofensiva relámpago, *blitzkrieg*, de corte legislativo. Las mayorías necesarias aprobaron por igual radicales modificaciones constitucionales que las necesarias leyes secundarias clave para poner carne al nuevo esqueleto económico. Muchas de las ansiadas reformas, esperadas durante más de 15 años, se hicieron realidad de golpe. El gobierno peñista había recuperado algo que se había perdido con la democracia y los congresos fragmentados: la plena gobernabilidad. Fue un logro verdaderamente mayúsculo, mostrando que los liderazgos políticos eran capaces de algo que parecía imposible en México: cooperar.

El Pacto por México no duró mucho, al menos en su forma original. La trasformativa reforma energética, aprobada por la dupla PRI–PAN,

llevó al descontento y el rompimiento por parte del PRD. La aprobación de la reforma fiscal, con el PRI-PRD como mancuerna, implicó el alejamiento de Acción Nacional. Contra lo que se temió en su momento, la muerte del pacto no implicó un retorno a la parálisis legislativa. Peña había demostrado, claramente, que era capaz de forjar coaliciones igual amplias que estrechas en torno a grandes pactos o cambios legislativos específicos. De paso, posicionó al PRI en el centro del espectro político, a la izquierda del PAN y a la derecha del PRD. Esto es, se colocó en la posición soñada de cualquier político. Además, en los meses dorados del pacto (2013) la administración dio evidencias claras de ser un “gobierno de resultados”, con la eficacia como sello.

3. ELIMINANDO VACAS SAGRADAS, DESPETROLIZANDO LAS FINANZAS

Las reformas no fueron cosméticas o superficiales. Por el contrario, varias fueron verdaderamente radicales, tocando vacas sagradas tanto del sector público como del privado. Petróleos Mexicanos (Pemex) dejó de ser un monopolio estatal para transformarse en “Empresa Productiva del Estado”. Lo mismo ocurrió con la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Por otra parte, se abrió claramente la competencia para enfrentar a los dos monstruos de las telecomunicaciones: Televisa y Telmex-Telcel.

Quizá lo más impresionante, desde una perspectiva política, fue la apertura completa del petróleo a la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Ya era un imperativo financiero, pero relativamente invisible. La producción del gigantesco yacimiento de Cantarell llegó a su pico en 2004 y desde entonces se inició lo que amablemente puede catalogarse como declive y con realismo como desplome. No es que en México no hubiera más petróleo, pero las actividades de exploración y producción requerían inversiones gigantescas. Pemex nunca fue una empresa petrolera normal en el sentido de la palabra, sino una vaca con las ubres llenas de liquidez, pero siempre en los huesos debido a la cons-

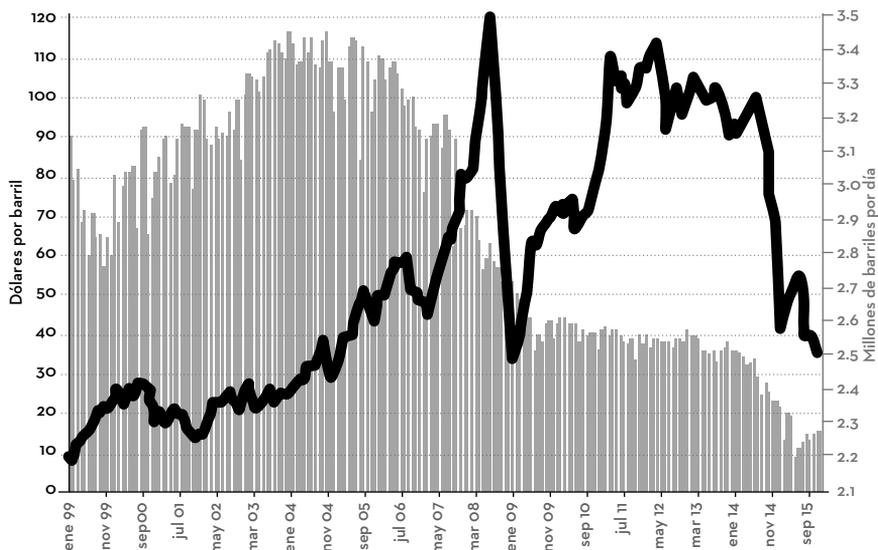
tante ordeña por parte del gobierno federal, por medio de una fortísima carga fiscal. No tenía, ni tiene, dinero para invertir en esas magnitudes.

Pero con el precio del petróleo en los tres dígitos el problema se ocultó. Había menor producción, pero a precios mucho más elevados. Hasta que el precio se desplomó (durante un tiempo relativamente breve) en la crisis de 2008–2009, las finanzas públicas parecían sólidas. Se ingresaba más y se gastaba más. Por ello se registraban déficits muy reducidos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) o incluso algún superávit. Lo cierto es que los excedentes fiscales debieron ser significativos, acumulados para una temporada de vacas flacas. Pero el ahorro al respecto fue prácticamente inexistente.

El desplome del petróleo puso en evidencia la impresionante fragilidad de las finanzas públicas, y sobre todo cómo el gobierno había gastado un ingreso impresionante. A partir de 2009 se abrió una brecha entre ingreso y gasto, que no se cerró a pesar de que el precio del crudo volvió a subir a partir de ese mismo año (véase la figura 2.1). El segundo desplome petrolero, a partir de fines de 2014, volvería a mostrar la impresionante petrolización de las finanzas públicas. Un elemento importante que salvó al gobierno de enfrentar una severa crisis fue la reforma fiscal aprobada a fines de 2013, que si bien ha sido inmensamente impopular, logró aumentar la recaudación impositiva de manera importante.

Otro empujón recaudatorio importante provino, paradójicamente, por el lado petrolero. El colapso en los precios del crudo se combinó con los precios prácticamente fijos de las gasolinas. Así, lo que hasta 2012 fue un subsidio gigantesco, y todavía importante en 2013, se convirtió en un ingreso fiscal a partir de 2014, y es previsible que siga a partir de 2016, a menos que el gobierno caiga en la tentación demagógica de reducir de forma importante los precios de los combustibles para mostrar el “éxito” de la reforma energética en ese rubro (esto es, lo que se hizo con los de por sí subsidiados recibos de electricidad). Lo cierto es que la bomba de gasolina se transformó, de nuevo, en una

FIGURA 2.1 PRODUCCIÓN DIARIA DE PETRÓLEO CRUDO MEXICANO Y PRECIO PROMEDIO POR BARRIL, 1999-2015



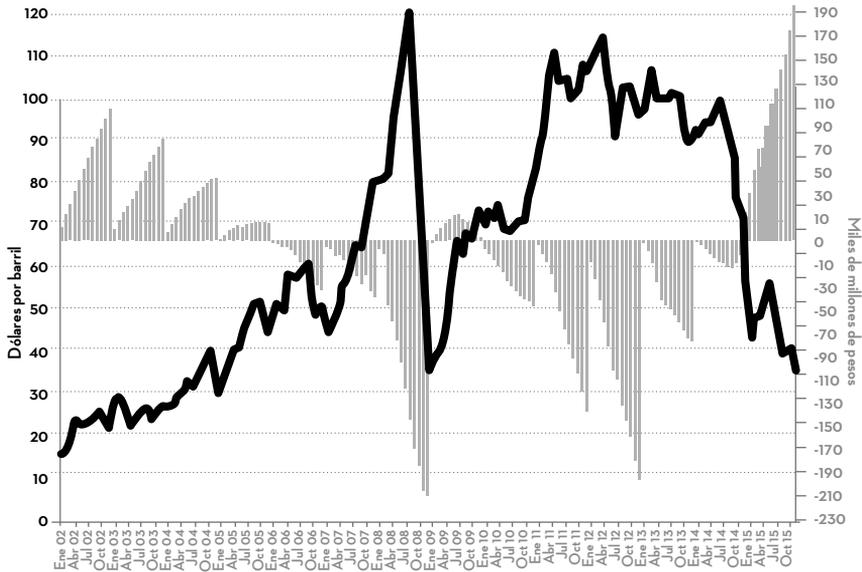
Fuente: Petróleos Mexicanos.

fuelle de ingreso, no de un subsidio regresivo pues beneficia a los más ricos) y contaminante (véase la figura 2.2).

4. LA DECEPCIÓN DEL CRECIMIENTO

No es para sorprender que las expectativas del propio gobierno y de la población en general fueran altísimas, sobre todo a mediados de 2014. Por fin se habían logrado las reformas y tenía por fuerza que llegar el despegue económico. Durante tanto tiempo, 15 años, la falta de reformas se había presentado como la explicación de la falta de crecimiento y parecía que el gobierno peñista había encontrado, por fin, la elusiva llave.

FIGURA 2.2 IEPS RECAUDADO POR CONCEPTO DE GASOLINA Y DIÉSEL Y PRECIO DEL BARRIL DE PETRÓLEO MEXICANO



IEPS: impuesto especial sobre producción y servicios
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Petróleos Mexicanos.

Quizá la mejor expresión del optimismo gubernamental, y lo erróneo que a la postre resultaría, lo represente el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), publicado a fines de 2013. Las reformas dinamizarían el crecimiento sobre el llamado escenario “inercial”, provocando un aumento en la tasa de casi un punto porcentual para 2015, y llegando a casi los dos puntos en el último año del sexenio. Se pronosticaba, en promedio, un crecimiento de alrededor de 5% anual en el cuatrienio 2015–2018. Ello hubiera llevado, por supuesto, el mejor registro sexenal desde el ya muy lejano gobierno de José López Portillo (véase la tabla 2.1).

TABLA 2.1 CRECIMIENTO POTENCIAL ESTIMADO DEL PIB DE MÉXICO EN UN ESCENARIO CON REFORMAS (VARIACIÓN REAL ANUAL)

	2015	2016	2017	2018
Inercial	3.8	3.7	3.6	3.5
Con reformas	4.7	4.9	5.2	5.3
(Contribución de las reformas al crecimiento)				
Telecomunicaciones	0.2	0.3	0.3	0.2
Financiera	0.3	0.3	0.4	0.4
Energética	0.3	0.4	0.7	1.0
Fiscal	0.10	0.2	0.2	0.2

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (2013).

El futuro cercano presentado por el Pronafide ya nos alcanzó y dista mucho de ser el prometido por el documento. Para 2015 se espera un crecimiento de la economía de 2.5%, muy lejos del escenario “inercial” (sin reformas) de 3.8%, y a distancia abismal del 4.7% que se suponía iba a crecer la economía mexicana con las reformas funcionando. Para 2016 se espera un crecimiento que, si bien va, superará el 3%. Una vez más, a cierta distancia del “inercial” (3.7%) y muy lejos de lo que se esperaba (4.9%).

¿Qué ocurrió? Buena parte de la explicación reside en la palabra petróleo. Evidentemente, el gobierno contaba con cierta cantidad de recursos que se evaporó junto con el precio. Buena parte de ese dinero habría terminado en inversión. Quizá no en aquellos más socialmente rentable, como el malhadado tren bala México-Querétaro, pero de todas maneras inversión que habría dinamizado economía y empleos.

Pero la misma producción de petróleo ha sido otro factor que ha golpeado al crecimiento. La contracción que se ha observado en esa variable ha tenido un impacto, evidente, en el PIB. La economía mexicana estaría creciendo por encima de 3% de no haber ocurrido esa contracción. Además, el colapso en el precio redujo, de manera considerable,

el interés de las empresas (sobre todo las extranjeras) en entrar a México a explorar y producir. Los mexicanos crecieron prácticamente adoctrinados con que las grandes multinacionales del petróleo habían sido expulsadas del territorio nacional y salivaban, en la frontera, listas para entrar de nuevo a la menor oportunidad. Por supuesto que muchas empresas hubieran querido entrar a México en diversos momentos de la historia reciente (destacadamente 1973-1981 y 2004-2013), pero la apertura llegó en un momento en extremo inoportuno. ¿Más vale tarde que nunca? Ciertamente, pero hubiera sido mucho mejor más temprano que tarde. Los miles de millones de dólares que se esperaban por concepto de inversión extranjera directa pertenecen a la tierra inexistente del hubiera.

La paradoja es clara con respecto al gas natural. Hasta hoy Pemex quema buena parte de ese combustible asociado con la producción de crudo. Al mismo tiempo, el consumo nacional de gas se ha disparado. No es solo la industria manufacturera la que ha aumentado considerablemente su demanda. Además, la CFE está optando por usar gas en sus plantas de ciclo combinado porque ese energético es más barato (lo que permite reducir el precio a los consumidores sin incrementar, más, el generoso subsidio). Por ello, el consumo nacional se ha disparado. Convendría que México produjera más gas natural, pero en este momento lo más rápido y financieramente viable es aumentar las conexiones entre el sur de Texas (que ya produce el gas natural en abundancia, gracias a inversiones hechas en años recientes) y el norte-centro de México.

Sin crecimiento elevado no hay una sensación de bienestar entre la población, ese “feel good factor” causado por el aumento en el empleo y los ingresos. Y el crecimiento ha sido todo menos elevado en la primera mitad del sexenio peñista. Fue de un magro 1.3% en 2013, seguido por 2.3% en 2014, y será ligeramente superior a esa cifra en 2015. Buena parte de la impopularidad de Peña y su gobierno tiene una raíz económica. Mucha reforma, sí, pero poco crecimiento. Que Peña presuma en sus discursos lo primero cuando no ha llegado lo segundo es lo que

lleva a esa impopularidad que el presidente muestra incapacidad para comprender. El infortunado anuncio oficial centrado en el “ya chole con tus quejas” reflejó claramente esa incompreensión.

5. TUFO DE CORRUPCIÓN, DIGNO DEL VIEJO PRI

Pero la impopularidad peñista tiene múltiples raíces. La falta de prosperidad económica es grande, pero no única. La aparente corrupción y el derroche en los altos círculos oficiales es también causa de ese desplome en el aprecio de la ciudadanía hacia los gobernantes en turno. La “casa blanca”, que compró su esposa en circunstancias poco claras, es hasta hoy la mejor representación de ese gigantesco problema que Peña enfrenta en su círculo más cercano y que no ha querido resolver.

A esos millones de pesos difíciles de explicar, enredados destacadamente con una constructora que trabaja intensamente en obras del sector público, se agrega el boato. El presidente y su familia se comportan como en una telenovela rosa de Televisa, en que fastuosidad y derroche apelan a las aspiraciones de superación de los millones de espectadores. Pero en la realidad las portadas del *iHola!* no resultaron en admiración sino en repudio. Precisamente la “casa blanca” fue revelada en todo su lujo en un despliegue de muchas páginas a todo color. No deja de ser irónico: la punta de la madeja del cuestionable maridaje entre constructora (Higa) y gobierno no fue descubierto por reporteros de investigación (aunque estos tirarían del hilo hasta mostrar la madeja completa) o por celosos auditores gubernamentales sino desplegado por cronistas de sociales. Y, en menor escala, fue lo mismo con viajes, fiestas y vestimentas: el despliegue del boato como derecho, provocando el repudio. No es sorprendente que de inmediato afloraran las comparaciones entre la “colina del perro” y la “casa blanca”; desde el sexenio de José López Portillo el tufo a corrupción no era tan fuerte entre la población. En ese sentido, parecía que el PRI había regresado en más de un aspecto.

Y los escándalos siguieron a lo largo de 2015, centrados en torno a la insana dupla constructoras-gobierno. Varios audios filtrados indujeron a pensar en otro maridaje, esta vez entre OHL y altos funcionarios. El destacado comunicador jalisciense Salvador Camarena encontró el apelativo adecuado: se trata de un *Watergate*. Como el escándalo que hace 42 años derribó de la presidencia a Richard Nixon, este ha sido alimentado por filtraciones, con diversas grabaciones como una de las partes más candentes. Como la humedad, avanza poco a poco, en ocasiones invisible, pero derruyendo todo a su paso. Si la mujer del César no solo debe ser honrada sino parecerlo, cuando se habla del propio emperador la exigencia es mayor. Peña Nieto puede ser escrupulosamente honrado, pero desde los escándalos que estallaron cada vez lo parece y lo es menos a los ojos de una población crecientemente escéptica.

La respuesta de Peña Nieto ha sido tan peculiar como poco efectiva. Aparentemente imposibilitado de cuestionarse a sí mismo, optó por hablar del problema en términos opacos, generales y, para la población, ofensivos. ¿Su reacción ante el estallido del problema en su círculo más íntimo? Alegar que la corrupción es un problema “cultural” de los mexicanos, un elemento de la “condición humana”. En el colmo de la ingenuidad, o del cinismo, proclamó que los nuevos sistemas de transparencia y de combate a la corrupción instaurados durante su gobierno ayudarían a confrontar el problema.

Quizá Peña Nieto no se atrevió a decir la palabra correcta, porque en ella habría un claro elemento de autocrítica. La corrupción en México no es cultural sino institucional. No viene impresa en la genética nacional sino permeada a lo largo de toda una vida en que un refrán dominante es “quien no transa no avanza”, y en la que toda persona que puede robar impunemente y no lo hace (sobre todo de las arcas públicas) no merece ser considerada honrada sino verdaderamente estúpida.

Peña no entiende o no quiere entender: no puede pasar a la historia como el gran reformador y al mismo tiempo ser catalogado como un

gran corrupto. A los ojos de la población prevalecerá siempre lo segundo. Si quiere lo primero, el imperativo es claro e inevitable: atacar cada uno de los cuestionamientos que sufren su persona, su familia y sus colaboradores, de frente y de raíz. Puede ser profundamente injusta, o no, pero de lo contrario la impresión que deja es que no se atreve a levantar la elegante alfombra de su gobierno por la impresionante cantidad de porquería que hay debajo.

6. PERENNE INSEGURIDAD Y NARCO

Las paradojas del primer trienio peñista no se detienen en las reformas que ocurrieron pero no funcionaron como se esperaba, o en el presidente que condena la corrupción en abstracto mientras sus sombras están presentes (literalmente) en casa. Quizá la más grave reside en haber fallado, a los ojos de la población, en lo que no prometió. Porque Peña nunca se comprometió a regresar al país al ámbito de seguridad que existía hasta los inicios del siglo XX, menos todavía a los bajos niveles de criminalidad que existieron hasta principios de la década de los años noventa.

El candidato Peña Nieto habló de modificar la política seguida por Calderón, no de un giro radical. En eso cumplió, con los afanes televisivos de capturas hechos a un lado en favor de cierta discreción. Pero el intento de descabezar a las mafias criminales de la droga sigue inalterado, e igualmente fracasado. La activa participación de las fuerzas armadas (y el apoyo por parte de Estados Unidos) se mantiene. La captura, fuga y recaptura del “Chapo” Guzmán representa, ahí sí con los focos mediáticos encima, ese esquema.

El cambio de narrativa fue suficiente en los comienzos del sexenio, pero obviamente quedó muy lejos de la expectativa (quizá injustamente) creada. La vaga esperanza que el gobierno haría algo tan diferente como efectivo (“algo” que nadie podía definir) se perdió al cabo del tiempo. En materia de seguridad la situación ha mejorado, pero no de

manera sustancial, y la decepción existente al respecto tiene un sólido fundamento.

7. A LA MITAD DEL RÍO

Como estableció recientemente Jesús Silva-Herzog Márquez, la marca del sexenio es evidente: la capacidad para reformar las leyes, el plano normativo, no puede ser cuestionada. Cuando existe un guion, un libreto al que la administración debe ceñirse, la actuación es certera. Pero la eficacia auténtica, más allá de los textos legales, es cuestionable.

En cierta ocasión un periodista preguntó al primer ministro británico Harold Macmillan qué era lo que más temía. La respuesta (traducida libremente) fue “lo inesperado, mi estimado, lo inesperado”. Una respuesta que mostraba su cultura y, sobre todo, su impresionante dominio de la historia. Uno de los grandes problemas del gobierno de Peña a la mitad del río sexenal es que no esperó lo inesperado. Tiene poco menos de tres años para mostrar que aprendió la lección y arreglar esa brújula aparentemente certera (pero rota) con la que conduce las acciones gubernamentales.

Presupuesto base cero: justificar, controlar, reducir, mejorar

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA*

El Gobierno federal tiene un reto importante para construir el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016 base cero, pues a pesar de ser una iniciativa positiva, el Estado tiene compromisos ineludibles que le dejan un margen de acción limitado [...] Un presupuesto base cero consiste en una metodología de planeación que trata de reevaluar cada año todos los programas y gastos, basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los anteriores [...] Enrique Cárdenas comentó que la elaboración del nuevo presupuesto es una iniciativa positiva, sin embargo, no resolverá todos los problemas de las finanzas públicas [...] Los especialistas coincidieron en que la reingeniería del PEF representa un buen ejercicio y ayuda a incurrir en una menor deuda, no obstante, el Gobierno debe realizar una revisión integral y responsable para garantizar la mayor eficiencia del gasto público.¹

Una segunda reforma de vital importancia sería la adopción del concepto de presupuesto base cero. Por lo general, a los funcionarios que se encargan de un programa establecido se les exige justificar solo el incremento solicitado

* Es economista y profesor numerario del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Luna, Carmen. "Presupuesto base cero, limitado por pasivos del gobierno", en *CNNExpansión*, México, 24 de marzo de 2015.

por arriba de la asignación del año anterior. Es decir, suele aceptarse como necesario lo que ya están gastando, sin escrutinio.²

Al evaluar el proceso presupuestario, hay que tomar en cuenta que lidiamos con personas reales en el mundo real.³

Periódicamente, en México se intentan reformas fiscales, pero estas suelen referirse en forma exclusiva a iniciativas para aumentar los ingresos públicos. Pero debido en gran parte a la gran reducción de los ingresos petroleros registrada en los últimos tiempos, el gasto público también está en la mira, según puede deducirse de la siguiente afirmación: “El Gobierno Federal ha estimado pertinente una reingeniería de la Administración Pública Federal bajo un esquema de Presupuesto Base Cero para 2016”.⁴

La anterior frase aparece en una presentación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, en donde se mencionan, entre otros, como objetivos de la reingeniería los siguientes:

- Política de gasto público en línea con precios del petróleo.
- Eliminar duplicidades en funciones y estructuras.
- Mejorar los procesos administrativos.
- Privilegiar los proyectos de inversión con mayor trascendencia social.
- Reorientar el gasto a los rubros que ayuden a consolidar el cambio estructural implementado.
- Hacer más eficiente el gasto.⁵

2. “A second reform of vital significance would be adoption of the concept of zero-base budgeting. Customarily, the officials in charge of an established program have to justify only the increase which they seek above last year’s appropriation. In other words, what they are already spending is usually accepted as necessary, without examination” (traducción libre). Arthur F. Burns. “The control of government expenditures”, en *Tax Review*, vol.31, núm.1, 1970, p.5.
3. “In appraising the budgetary process, we must deal with real men in the real world” (traducción libre). Aaron B. Wildavsky. *The politics of the budgetary process*, Little Brown, Boston, 1964, p.178.
4. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Indetec. *Presupuesto base cero*, marzo de 2015, p.8 [DE disponible en <http://www.cefp.gob.mx/difusion/evento/2015/forobasecero/presentaciones/p102.pdf>].
5. *Ibid*, pp. 8-9.

En otras palabras, se busca reducir o controlar el gasto en algunos rubros, reorientarlo según algunas prioridades y mejorar la eficiencia.

No se trata de limitar el gasto por razones ideológicas o doctrinarias sino de aceptar una realidad cruda: una fuente importante de ingresos para el sector público de México (el petróleo) está secándose. Esto obliga a mejorar el uso de los recursos disponibles. De ahí la utilidad de contar con criterios para justificar un sí o un no (un más o un menos), cuando se reconoce la necesidad de más racionalidad económica en la formulación del presupuesto público. Pero no debemos olvidar que este es un proceso (o documento) fundamentalmente político. En 1964 A. B. Wildavsky publicó un libro, ahora clásico, al respecto: *The politics of the budgetary process*.

El propósito del gobierno federal de México no es usar técnicas presupuestarias novedosas, exitosas e indiscutibles. De hecho, el presupuesto base cero (PBC) no es algo nuevo. Por ejemplo, en los años sesenta del siglo XX en Estados Unidos se experimentó con esa técnica (hay otras con intenciones parecidas: redirección presupuestal, presupuesto basado en resultados, presupuestación por programas priorizados). Entonces dos académicos descubrieron que esta forma de presupuestar era muy costosa y consumía mucho tiempo, no generaba cambios significativos, enfrentaba muchas resistencias de los funcionarios públicos, entre otros inconvenientes. La primera de sus conclusiones fue: “la presupuestación completa [*comprehensive*] sobrestima enormemente la capacidad limitada del hombre para calcular y subestima extremadamente la importancia de las restricciones políticas y tecnológicas”.⁶

Un estudioso de la aplicación del PBC en un gobierno estatal en Estados Unidos en los años setenta dijo acerca de esta experiencia:

6. Wildavsky, Aaron B. y Hammond, Arthur. “Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture”, en *Administrative Science Quarterly*, diciembre de 1965, p.343.

Fue potencialmente una buena idea para mejorar la administración financiera en el gobierno del estado de Georgia, pero falló generalmente en su puesta en práctica. Los arquitectos y los defensores del PBC subestimaron el volumen de información que sería generado, que desafió la capacidad de los tomadores de decisiones para asimilar y usar esa información durante el ciclo anual del presupuesto.⁷

Hace 45 años una revista de negocios contribuyó a la difusión del PBC mediante un artículo en cuyo encabezado se lee: “Cuando se presupuesta para el año siguiente, la mayoría de las compañías usa el presupuesto actual como punto de partida; pero una compañía [Texas Instruments] prefiere empezar desde cero [*from scratch*]”.⁸ Y en 1977, en una revista de administración pública, el mismo autor publicó un texto enfocado al presupuesto del gobierno. Ahí plantea lo siguiente:

[...] la legislatura, el ejecutivo y las agencias deberían abordar dos preguntas básicas: 1. ¿Las actividades actuales son eficientes y eficaces? 2. ¿Las actividades actuales deberían ser eliminadas o reducidas para financiar nuevos programas de mayor prioridad o para reducir el presupuesto actual?⁹

En el documento *Presupuesto de Egresos de la Federación. Proyecto 2016. Versión ciudadana* (que contiene 26 páginas)¹⁰ se mencionan el PBC y el presupuesto basado en resultados:

7. Lauth, Thomas P. “Zero-base budgeting redux in Georgia: efficiency or ideology?”, en *Public Budgeting & Finance*, vol.34, núm.1, primavera de 2014, p.2.
8. Pyhrr, Peter A. “Zero-base budgeting”, en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1970, p.111.
9. Pyhrr, Peter A. “The zero-base approach to government budgeting”, en *Public Administration Review*, enero-febrero de 1977, p.2.
10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación. Proyecto 2016. Versión ciudadana*. SHCP, México, septiembre de 2016 [DE disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Presupuestacion/ppef2016.pdf>].

[...] se implementará una Reingeniería del Gasto Público, utilizando un enfoque base cero: sin aumentar impuestos, sin incrementar la deuda pública.

El PPEF 2016 utiliza la metodología base cero y el Presupuesto basado en Resultados, como enfoques complementarios que articulan el compromiso del Gobierno de la República con la estabilidad social y financiera, reaccionando oportuna y responsablemente a la situación macroeconómica actual [en el proyecto se supuso un precio del petróleo de 50 dólares por barril].

El enfoque *base cero* significa llevar a cabo un análisis de los diferentes componentes del gasto, como lo son los Programas presupuestarios, las estructuras organizacionales, los gastos de operación o la forma en la que se determinan las asignaciones para los programas y proyectos de inversión, lo anterior sin considerar los presupuestos de años previos.

Se llevó a cabo una *revisión profunda* de los *programas* que el Gobierno implementa para identificar complementariedades, similitudes y duplicidades, y se establecieron fusiones entre programas, resectorizaciones y eliminaciones, obteniendo una *Estructura Programática más compacta y eficiente*.¹¹

11. *Ibid.*, pp. 8–9. Las negritas vienen en el original. En un documento del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se mencionan los cambios (fusiones, eliminaciones, etc.) en los programas. En las consideraciones finales se dice: “Ante el contexto internacional imperante que ha afectado las finanzas públicas por los bajos precios del petróleo, la SHCP ha propuesto incrementar la efectividad del gasto público a través de una reingeniería bajo un enfoque de Presupuesto Base Cero. El objetivo es reducir en 135 mil mdp [millones de pesos] el gasto en 2016, a fin de mantener el compromiso con la trayectoria de déficit decreciente. De esa forma, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados la propuesta de Estructura Programática para la elaboración del PPEF de 2016, la cual en principio supone ahorros por 41 mil 827.1 mdp, producto de la eliminación de 78 programas presupuestarios vigentes en 2015, y la posibilidad de algunas economías sobre 708 mil 189.1 mdp con que cuentan programas presupuestarios fusionados y re-sectorizados”. Véase: CEFP. “Modificaciones a la estructura programática a emplear en la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016”, México, 18 de agosto de 2015, p.8 [DE disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/agosto/notacefp0212015.pdf>].

En noviembre de 2015 se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. El gasto neto total incluido en el proyecto fue de 4'746,945.7 millones de pesos, que se elevó a 4'763,874 millones de pesos en el artículo 2 del decreto correspondiente de la Cámara de Diputados.¹² La diferencia entre estas dos cifras es mayor que los egresos totales del Instituto Nacional Electoral o el presupuesto de la Universidad de Guadalajara.

Controlar el gasto público es una exigencia impuesta por las circunstancias desfavorables. Por eso quienes elaboraron el Presupuesto de Egresos de la Federación se vieron obligados a analizar la pertinencia del gasto. El PBC exige justificar la necesidad de cada importe a gastar e identificar todas las actividades en grupos de decisión que son evaluados y ordenados según su prioridad. Esto tiene un valor importante. Sin embargo, para los ciudadanos es difícil verificar si los criterios propuestos para jerarquizar los programas¹³ tienen su reflejo, por ejemplo, en las partidas de la clasificación administrativa mostrada en la tabla 3.1.

12. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2015.

13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Op. cit.* Véanse pp. 9 y 10.

TABLA 3.1 PRESUPUESTO 2016 PARA DIFERENTES ENTIDADES, DEPENDENCIAS Y PARTIDAS DE LOS TRES PODERES DE LA FEDERACIÓN

		Proyecto 2016 (variación porcentual en términos reales en relación con el presupuesto de 2015)	Proyecto para 2016 (millones de pesos)	Monto aprobado para 2016 (millones de pesos)
Poder Ejecutivo	Educación Pública	-4.6%	293,418.8	302,986.6
	Salud	-6.6%	128,212.7	132,216.9
Poderes y órganos autónomos	Consejo de la Judicatura Federal	33.7%	59,110.6	55,872.1
	Instituto Nacional Electoral	-19.4%	15,245.3	15,473.8
	Cámara de Senadores	6.8%	4,396.0	4,422.0
	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	18.0%	1,224.2	1,060.0

México en el Tratado de Asociación Transpacífico: una nueva escala de liberalización económica

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES*

Una de las mayores crisis en la historia del cristianismo se presentó en el siglo XVI, con el advenimiento de la iglesia protestante encabezada por Martín Lutero y Juan Calvino. Uno de los símbolos de esta crisis era la prohibición, que desde la Edad Media había establecido Roma, para que los no letrados pudieran leer directamente la Biblia. El conocimiento del texto sagrado debía llegar a las masas a través de las interpretaciones oficiales, con su lenguaje esotérico, en latín, comprensible solo para unos pocos doctos.

Las negociaciones del Tratado de Asociación Transpacífico o TPP (Trans-Pacific Partnership) dan pie para que recordemos la historia de la Edad Media. Doce gobiernos negociaron a espaldas de sus superiores —las sociedades de los países que dicen representar— un acuerdo económico de enorme envergadura, que incidirá directamente en el medio ambiente, en la capacidad de decidir como nación sobre noso-

* Es economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Economía por la Universidad de París. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, y profesor titular en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

tros mismos, en nuestra vida cotidiana, en aspectos tan delicados como la disponibilidad de recursos para producir y adquirir medicamentos o atender nuestra salud o en la posibilidad de que el campo se pudiese orientar a satisfacer nuestras necesidades básicas. No fue sino hasta finales de 2015, ya con las negociaciones concluidas, cuando se abrieron los documentos a la consulta pública.

Los nuevos letrados en las escrituras económicas, en las que el latín es sustituido por el inglés y las ecuaciones, en términos igualmente esotéricos en uno y otro tiempo, nos dicen que con el TPP habrá más empleo, crecimiento, salarios, eficiencia, competitividad y muchas otras maravillas. El portal de la Secretaría de Economía de México refiere al presentar el acuerdo:

El 5 de octubre de 2015 los ministros de los 12 países participantes en el Tratado de Asociación Transpacífico [...] —Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam— anunciaron la conclusión de sus negociaciones. Como resultado se tiene un tratado equilibrado, ambicioso, integral y de altos estándares, que promoverá el crecimiento económico; apoyará la creación y retención de empleos; mejorará la innovación, la productividad y la competitividad; elevará los niveles de vida; reducirá la pobreza en nuestros países; promoverá la transparencia, el buen gobierno y ampliará la protección del trabajo y el medio ambiente. Visualizamos la conclusión de este tratado, con nuevos y altos estándares para el comercio y la inversión en la región de Asia-Pacífico, como un paso importante hacia nuestro objetivo final de lograr la liberalización del comercio y la integración económica de la región.¹

1. Secretaría de Economía. “Resumen ejecutivo del Tratado de Asociación Transpacífico”, Secretaría de Economía, México, 2015, p.1 [DE disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/35623/TPP_resumen_ejecutivo_es.pdf]. De hecho, el primer objetivo del TPP plasmado en el documento oficial pretende, además de la liberalización del comercio y la integración

Lo mismo nos dijeron cuando México ingresó al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) en 1986, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que se dio casi simultáneamente con la entrada del país a la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). También nos anunciaron un futuro luminoso con todas las reformas estructurales, desde la permisibilidad de la venta de los ejidos en 1992 hasta las recién promulgadas en la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012–2018), pasando por la reforma laboral del penúltimo día del sexenio de Felipe Calderón (2006–2012). Siempre nos han vendido las perlas de la virgen con acuerdos y legislaciones cada vez más permisivos para que el famoso “mercado” haga la que quiera —en este caso la liberalización del comercio y la integración económica multicontinental entre los doce países firmantes del tpp—, como si ese mercado fuese a resolver por sí solo todos nuestros problemas. Casi nos lo venden como el paraíso terrenal, cuando en realidad solo nos están vendiendo la idolatría al becerro de oro del Antiguo Testamento.

El TPP cuenta con 30 capítulos, que parten de un preámbulo con grandes objetivos de desarrollo social, económico y ambiental, seguido de un capítulo metodológico sobre disposiciones iniciales y definiciones. La cuestión del desarrollo es abordada posterior y específicamente en el capítulo 23, en donde el desarrollo, la reducción de la pobreza, el bienestar social y el empleo se derivarían del libre mercado. En el artículo 23.1, inciso 1, se indica:

económica, “traer crecimiento económico y beneficios sociales, crear nuevas oportunidades para los trabajadores y los negocios, contribuir a elevar los estándares de vida, beneficiar a los consumidores, reducir la pobreza y promover el crecimiento sostenible”. Véase el “Preámbulo” al TPP, 6 de noviembre de 2015, p.1 [DE disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26493/o_preambulo.pdf].

Las Partes confirman su compromiso de promover y fortalecer un comercio abierto y un ambiente de inversión que buscan mejorar el bienestar, reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y crear nuevas oportunidades de empleo en apoyo al desarrollo.²

Parecería que todo el debate económico y social estuviese zanjado por la prueba irrefutable de que el libre comercio y la desregulación de la inversión son los mecanismos básicos para lograr el progreso social. De no ser así, todo el esquema lógico y los postulados del TPP serían contradictorios con sus objetivos. El evitar o cerrar cualquier posibilidad de debate social (máxime cuando las negociaciones fueron secretas) en torno a esta interpretación del desarrollo equivale a refrendar “el fin de la historia” o bien la negación a la discusión sobre el quehacer público, privado y social en torno al desarrollo. Implica, pues, negar cualquier sentido que pueda tener una discusión plural y democrática.

De igual manera, el artículo 23.3, inciso 1, desdeña cualquier conflicto distributivo (concentración del ingreso, del patrimonio o de la riqueza en general) en materia de desarrollo. Se retorna a una visión lineal en la que crecimiento es prácticamente sinónimo de desarrollo:

Las Partes reconocen que el crecimiento económico de base amplia reduce la pobreza, permite la entrega sostenible de servicios básicos y expande las oportunidades para que la gente tenga una vida saludable y productiva.³

De hecho, la única referencia a la distribución considera que esta se logrará mediante una mayor facilitación de los negocios, pues se considera que estos automáticamente generan empleos y reducen la pobreza. No hay cuestionamiento ni búsqueda de validación alguna sobre qué

2. *Tratado de Asociación Trans-Pacífico. Textos provisionales*, cap.23, “Desarrollo”, p.23-1 [DE disponible en: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26507/23_desarrollo.pdf].

3. *Ibid.*, p.23-2.

tipos de negocios y bajo cuáles condiciones se generan empleos; no se aborda la calidad de los empleos generados, no se establece la relación entre el tipo de empleo y las condiciones de pobreza ni se refieren las implicaciones de la actual concentración internacional de la riqueza sobre las posibilidades de desarrollo.

Las Partes reconocen la importancia del desarrollo en la promoción de un crecimiento económico inclusivo, así como el papel fundamental que el comercio y la inversión pueden desempeñar para contribuir al desarrollo económico y la prosperidad. El crecimiento económico inclusivo comprende una mayor distribución de base amplia de los beneficios del crecimiento económico a través de la expansión de los negocios y la industria, la creación de empleos, y la disminución de la pobreza.⁴

El segundo capítulo refiere el trato nacional y el acceso a los bienes de mercado, en donde se reafirma el principio del GATT según el cual cada país le otorga trato de “nacional” a los bienes procedentes de los países firmantes. Es decir, se trata de un salto intercontinental en los procesos de liberalización comercial y, por ende, en la imposibilidad de proteger a los productores nacionales. De hecho, el artículo 2.11 señala que “ninguna Parte podrá adoptar o mantener prohibición o restricción alguna a la importación de cualquier bien de otra Parte o a la exportación o venta para la exportación de cualquier bien destinado al territorio de otra Parte [con excepción de las reservas del GATT]”.⁵ En el caso de México solo establece reservas en materia de hidrocarburos. En ese mismo sentido, el artículo 2.13 señala que ningún país podrá adoptar o mantener una medida que no sea compatible con el Acuerdo sobre Licencias de Importación de la Organización Mundial del Comercio.

4. *Ibid.*, art.23.1, inc.2, p.23-1.

5. *Ibid.*, cap.2, “Trato nacional y acceso de bienes al mercado”, art.2.11, inc.1, p.2-11.

En el tercer capítulo se definen las reglas para que los productos se consideren de “origen nacional”. A partir de ahí los capítulos refieren los procesos de liberalización sectorial, los mecanismos de operación del proceso de liberalización, el papel del estado como agente económico, las lógicas de cooperación internacional y los procesos organizativos para la aplicación del TPP.

En cuanto a los sectores, se presentan capitulados especiales para textiles y vestido (capítulo 4), servicios financieros (capítulo 11), telecomunicaciones (capítulo 13) y comercio electrónico (capítulo 14).

Por lo que toca a los procedimientos de profundización de la apertura externa al comercio y a la inversión, se encuentran: administración aduanera y facilitación del comercio (capítulo 5); remedios comerciales (salvaguardas de transición durante el proceso de liberalización y derechos *antidumping* y compensatorios (capítulo 6); medidas sanitarias y fitosanitarias (potencialmente utilizables para poner “candados” a las exportaciones provenientes de los países con menor desarrollo relativo (capítulo 7); obstáculos técnicos al comercio —normas para superarlos— (capítulo 8); facilidades para la inversión (capítulo 9); comercio trasfronterizo de servicios —asistencia en tierra, aeropuertos, transporte aéreo, servicios profesionales— (capítulo 10); entrada temporal de personas de negocios —de lo que no hay liberalización alguna es de la migración de los ciudadanos que no sean “personas de negocios”— (capítulo 12); garantías a marcas y patentes, es decir propiedad intelectual (capítulo 17); política laboral (donde se establece que no debe usarse con fines proteccionistas (capítulo 19); medio ambiente, entendiendo la regulación de manera que favorezca una interpretación del cuidado del medio ambiente amigable con el desarrollo de los negocios (capítulo 20); competitividad y facilitación de negocios —centrado en la promoción de cadenas supranacionales de suministros— (capítulo 22); coherencia regulatoria (capítulo 25, el cual impediría regulaciones contrarias al libre mercado, no solo en cuanto al comercio internacional sino con el fin de proteger las inversiones supranacionales en cada nación). Cabe mencionar que aunque existe

un capítulo (24) sobre pequeñas y medianas empresas que incluye en su apartado de definiciones a las micro, este se circunscribe prácticamente al intercambio de información, sin que se vislumbre política de protección o de promoción alguna a estas, pese a que representan la inmensa mayoría de los establecimientos económicos a escala mundial y que contribuyen a la generación de gran parte del empleo en el orbe.

En cuanto al papel del estado se establecen candados para reducir o impedir la protección de este a los productores nacionales o para limitar la penetración corporativa en los países. Así, el estado no debe “discriminar” a los productores foráneos sobre los nacionales en sus compras. Asimismo, somete a los estados nacionales a las determinaciones de tribunales internacionales en materia de diferendos con las empresas, lo que reduce significativamente la capacidad soberana de tales estados para ejercer una política económica propia: compras del sector público (capítulo 15), política de competencia (capítulo 16). Asimismo, se restringe la posibilidad de formar, mantener o promover empresas paraestatales (capítulo 17). Por otra parte, se establece un capítulo sobre transparencia y anticorrupción en el que se fijan elementos de protección a las empresas frente a la probable corrupción de funcionarios y se desea el que cada parte fije mecanismos de promoción de transparencia.

Con respecto a las lógicas de cooperación internacional, esas se tratan en el capítulo 21 y se centran en tres aspectos: sectores agrícola, industrial y de servicios —nuevamente en un sentido de adecuar los sectores a las dinámicas de los mercados internacionales—; la promoción de la educación, la cultura y la igualdad de género —particularmente en una óptica de capital humano— y la gestión del riesgo de desastres.

Al final se ubican los capítulos de carácter organizativo-administrativo: disposiciones administrativas e institucionales (capítulo 27), algunas excepciones y disposiciones generales (capítulo 29) y las disposiciones finales (capítulo 30). Es de particular importancia el capítulo 28, sobre solución de controversias, en el que se establecen los me-

canismos de paneles internacionales para dirimir los conflictos entre partes, particularmente favoreciendo las lógicas de comercio abierto y predominio de la inversión privada. Ello equivale a subordinar la autoridad del estado a la de esos paneles en materia económica. Este capítulo equivale a la lógica del derecho procesal multinacional para imponer nacionalmente la lógica del TPP.

Existen anexos y apartados especiales sobre la industria automotriz, así como de una multitud de productos agropecuarios y agroindustriales, pesqueros —desde las sardinas hasta el salmón—, minerales, químicos, farmacéuticos —uno de los sectores más implicados en el TPP— y en general las industrias manufactureras de todo tipo. El TPP no incorpora las actividades del sector servicios, pero paralelamente se está negociando el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA), que se dirigirá precisamente a la liberalización de los servicios a escala internacional.

La secrecía con las que se llevaron a cabo las negociaciones impidió que hasta inicios de noviembre de 2015 se conocieran los contenidos precisos y sus implicaciones. De hecho, hasta ese momento el conocimiento básico que se tenía del TPP se logró gracias a las filtraciones publicadas por Wikileaks.

En el resumen ejecutivo elaborado para México por la Secretaría de Economía se subraya que el TPP se caracteriza por un sustancial acceso a mercados; un enfoque regional de los compromisos que facilitará las cadenas de suministros y la generación de empleo; la innovación, la productividad y la competitividad en la era digital; el comercio incluyente de las empresas de cualquier tamaño y la generación de una plataforma de integración con Asia-Pacífico.⁶

Cabe recordar que es el mismo tipo de argumentos que habitualmente se utilizan cada vez que México firma un acuerdo comercial internacional, pero seguimos dependiendo —como tal vez ningún otro

6. Secretaría de Economía. *Op. cit.*, p.1.

país— de un solo mercado: el estadounidense. La lógica de cadena de suministros planteada en el TPP implicará profundizar la orientación económica de México a las estrategias de su vecino del norte y especialmente de sus empresas líderes, así como a las empresas no estadounidenses que puedan invertir en México para integrarse como exportadoras o socias productivas o comerciales con las de la Unión Americana. En todo caso, queda relegada cualquier posibilidad para establecer estrategias tendientes a producir con respecto a nuestras propias necesidades nacionales o para construir una estrategia multinacional entre países que contemos con problemáticas y circunstancias similares, para lograr objetivos comunes. El desarrollo de la innovación no incluye perspectiva alguna sobre la generación de tecnología propia y la referencia a “empresas de cualquier tamaño” implica la desprotección efectiva a las micro, pequeñas y medianas que no estén integradas a las grandes cadenas corporativas multinacionales.

En suma, el impacto del TPP puede ser de gran envergadura, en favor de las denominadas “empresas líderes” y en detrimento de las que no lo son. En términos del consumidor, podrá favorecer la adquisición de productos importados por parte de este, pero en detrimento de la compra de productos nacionales, impactando especialmente, dados los reconocimientos de propiedad intelectual, a productos o servicios alternativos, como los medicamentos genéricos. En materia de empleo podrá favorecer la generación de empleo de baja calificación orientado a las cadenas de suministros (por ejemplo, las de tipo maquilador), en perjuicio de los empleos que refieran actividades no rutinarias. En materia sectorial, las ventajas que puede ofrecer México parecen orientarse, además de en la industria maquiladora, al sector agropecuario de exportación (con fuertes impactos ambientales al interior del país), al neoextractivismo (aun con implicaciones ambientales mayores) y a la liberalización de servicios. En materia migratoria destaca la facilitación en favor de las “personas de negocios”. Cabría preguntarse sobre cómo se caracteriza lo que es una persona

y cómo esa característica “ser de negocios” condiciona su movilidad internacional; cabría preguntárselo sobre todo si “ser de negocios” implica poder tomar decisiones sobre grandes operaciones financieras y no serlo implica no poder entrar a este proceso de liberalización.

El TPP inicia una nueva generación de acuerdos económicos intercontinentales, pero solo es el primero de esta generación. Igualmente se está negociando un acuerdo similar del lado del Atlántico, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) y el TISA entre 23 países, a lo que habría que añadir la progresión de la Alianza del Pacífico entre Chile, Perú, Colombia, Costa Rica y México. Invariablemente, se plantea el reforzamiento del poder de los grandes corporativos internacionales y el debilitamiento de la capacidad reguladora de los estados y de los derechos sociales y ambientales.

Ante lo anterior, cabe preguntarse: ¿a quién representan realmente nuestros gobiernos? ¿Cuáles son los alcances y los límites de la denominada “soberanía nacional” y de la democracia en el futuro próximo?

Política

En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber

JORGE ROCHA QUINTERO*

El 1 de diciembre de 2015 Enrique Peña Nieto llegó a la mitad de su gestión como presidente de la república. Para la segunda mitad de su administración se prevé que intentará llevar a cabo las adecuaciones necesarias para terminar de instrumentar algunas de las mal llamadas reformas estructurales; además, se empezarán a perfilar las apuestas políticas y electorales del presidente rumbo al año 2018. De cara a ello, a continuación se presenta un repaso de los principales hechos y acontecimientos que han marcado el derrotero de la gestión del actual presidente de México.

1. EL COMIENZO

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018) comenzó con la realización del llamado Pacto por México, que puso de acuerdo a las cúpulas de las tres principales fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD) con el objetivo de aprobar lo que se llamaron las reformas estructurales, a

* Es académico del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac. Tiene una maestría en Impactos Territoriales de la Globalización por la Universidad Internacional de Andalucía y es doctor en Estudios Científico-Sociales por el ITESO. Colabora en Radio Metrópoli y como articulista en el *Semanario* de Guadalajara y en las revistas *El Puente* y *Christus*.

saber: energética, educativa, político–electoral, en telecomunicaciones, financiera, hacendaria y laboral —esta última se legisló en los últimos días de la gestión del presidente Felipe Calderón (2006–2012), pero por el Congreso que terminó sus labores a finales de 2015.

El discurso del presidente Peña Nieto y de sus aliados políticos fue que estos cambios legales llevarían al país a resolver problemas nodales de la vida pública mexicana. Las modificaciones al marco normativo generaron muchos aplausos y reconocimientos en la escena internacional para el mexicano.

No se puede dejar de recordar los premios que otorgaron organismos internacionales al novel presidente y a algunos de sus colaboradores, que incluso llevaron a la publicación de aquella portada en la revista *Time* donde llamaron a Peña Nieto “el salvador” del país. Sin embargo, de ese comienzo queda muy poco y ahora el primer mandatario de México está sumido en una fuerte crisis de legitimidad.

2. LOS TROPIEZOS DE PEÑA NIETO EN LA ARENA POLÍTICA

La reforma educativa impulsada por el presidente de México, más que proponer un nuevo modelo de educación o generar un proceso amplio de debate al respecto de los principales problemas educativos del país, terminó con una reforma a la relación laboral que tiene el estado mexicano con los docentes. Si bien es cierto que la reforma tiene algunas virtudes, es evidente que la forma de procesarla ha causado más problemas que soluciones y las supuestas bondades de estas modificaciones legales no han logrado mejorar de fondo la calidad educativa, más bien se ha convertido en una fuente permanente de conflicto con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y con algunas secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Sin duda alguna uno de los hechos que hasta este momento ha marcado el sexenio de Enrique Peña Nieto es la desaparición de 43 normalistas de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa en el

estado de Guerrero. Este asunto puso en evidencia, entre otras cosas, el problema de infiltración de la delincuencia organizada en gobiernos locales, la incapacidad del sistema de justicia para procesar este tipo de casos, reflejó los altos y preocupantes niveles de corrupción e impunidad en el país, además de que mostró la grave crisis de derechos humanos por la que atraviesa México.

Siguiendo con el tema de los derechos humanos, en el periodo de Enrique Peña Nieto la relación del gobierno federal con los organismos internacionales más bien ha sido ríspida y de conflicto. Entre abril y mayo de 2015 el relator contra la tortura del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Juan Méndez, visitó México y sus conclusiones fueron que en nuestro país se practica la tortura de forma sistemática y generalizada, desde el momento de la detención hasta que se pone a disposición de los jueces a los detenidos. Esta práctica se hace fundamentalmente con fines de investigación y castigo, ante la incapacidad de contar con otros instrumentos. La respuesta del gobierno de Peña Nieto fue minimizar los resultados del informe, criticar públicamente los hallazgos de Juan Méndez y presionar al relator a que matizara sus conclusiones. Los voceros del gobierno federal acusaron al relator de violar el código de conducta del Consejo de Derechos Humanos, por lo que desestimaron sus resultados.

El segundo desencuentro del estado mexicano con los organismos internacionales de derechos humanos fue a propósito del caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la normal rural de Ayotzinapa. El gobierno de Peña Nieto dio a conocer la llamada “verdad histórica” que construyó la Procuraduría General de la República (PGR) de que los jóvenes habían sido incinerados en el basurero del municipio de Cocula, Guerrero, por parte del grupo delictivo Guerreros Unidos, y que por la magnitud del evento no se pudieron obtener restos humanos que corroboraran científicamente esta versión, pero que estaba basada en testimonios de los presuntos perpetradores. La versión resultó poco creíble y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) analizó

el proceso de investigación de la PGR. Los resultados fueron devastadores para la administración peñanietista, ya que los miembros del GIEI concluyeron que era científicamente imposible que tal incineración se hubiera realizado y que la investigación de la Procuraduría tenía múltiples y profundas deficiencias. Este resultado puso en entredicho la versión gubernamental y orilló al gobierno federal a realizar nuevos peritajes para subsanar algunos de los problemas de la controvertida investigación.

El tercer conflicto del gobierno de Enrique Peña Nieto con este tipo de organizaciones se generó a propósito de la visita *in loco* que realizaron los miembros de la CIDH a nuestro país, a finales del mes de septiembre y principios de octubre de 2015. Nuevamente los resultados del informe incomodaron al estado mexicano, ya que se corroboró que en nuestro país prevalece una grave crisis de derechos humanos que se traduce en violencia, inseguridad, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, persistencia de la tortura y de una enorme impunidad. No se hicieron esperar las respuestas de incomodidad del gobierno de México ante las aseveraciones de la Comisión y se acusó al secretario de la CIDH, Emilio Álvarez Icaza, de impulsar a que el informe fuera muy crítico hacia el estado mexicano.

La herencia de inseguridad que le dejó Felipe Calderón al presidente Peña Nieto es un lastre que persiste y que a pesar de que se han instrumentado operativos especiales, se han dado a conocer decálogos y se ha buscado tener otro discurso político frente a este problema, lo que actualmente tenemos son estados donde la inseguridad prevalece (Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Jalisco, Guerrero, Veracruz) o hechos tan lamentables como el proceso de aprehensión y la huída de Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo”, líder histórico del llamado Cartel de Sinaloa, que burló las fuertes medidas de seguridad de uno de los mejores penales del país.

Los resultados electorales de los comicios intermedios de 2015 mostraron un efecto doble para el presidente Peña Nieto y su partido político. Por un lado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró

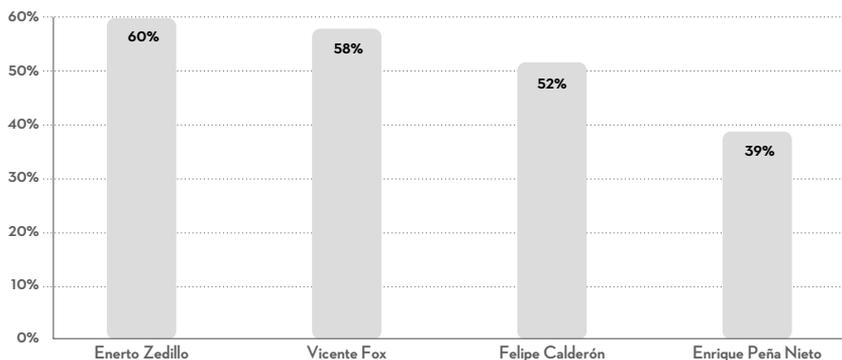
obtener la mayoría de los diputados en la cámara baja y junto con sus aliados políticos (el Partido Verde y Nueva Alianza) consiguieron una mayoría simple que les permite aprobar presupuestos y algunas leyes reglamentarias para el resto de su administración. Por otro lado, el tricolor tuvo algunas dolorosas derrotas en estados como Nuevo León y Jalisco, donde su fuerza política se vio muy mermada.

Sin duda alguna, otro de los casos que le generó al presidente una grave crisis política fue el de una vivienda muy costosa de su esposa donde, de acuerdo con diversas investigaciones periodísticas, había un claro conflicto de interés, ya que el Grupo Higa, que había sido beneficiado en varias ocasiones con obra pública en el Estado de México, y luego en el proyecto de tren rápido entre Querétaro y la Ciudad de México, fue el proveedor de esa casa. A pesar de los esfuerzos de resolver esta crisis, el presidente no logró generar una percepción distinta en la opinión pública.

De hecho, el mismo 1 de diciembre de 2015 algunos diarios de circulación nacional dieron a conocer encuestas de aprobación del presidente y confirmaron que Peña Nieto se mantiene como uno de los mandatarios con menor aprobación en las últimas décadas. En una encuesta de *Grupo Reforma*¹ se dieron a conocer los siguientes datos: para mitad de su sexenio (1994–2000) Ernesto Zedillo tenía una aprobación de 60% y una calificación de 6.7 en una escala de cero a diez. Vicente Fox (2000–2006) para el mismo periodo tenía una aprobación de 58% y una calificación de 6.5. Felipe Calderón, en situaciones similares, contaba con una aprobación de 52% y una calificación de 6.3. Enrique Peña Nieto tiene una aprobación de solo 39% y una calificación de 4.9. Es decir, de los últimos cuatro presidentes de México, el mexiquense es el peor evaluado a la mitad de su mandato, ya que menos de la mitad de los

1. Véase León, Rodrigo y Mancillas, María Antonia. “Encuesta Reforma: 9na. Evaluación de gobierno. Revierte presidente caída; perciben más corrupción”, en *Mural*, México [DE disponible en: http://gruporeforma.mural.com/interactivo/encuestas/enc_9a_epn/].

FIGURA 5.1 APROBACIÓN PRESIDENCIAL A LA MITAD DEL SEXENIO



Fuente: elaboración propia con datos de Grupo Reforma [DE disponible en: http://gruporeforma.mural.com/interactivo/encuestas/enc_9a_eprn/].

mexicanos aprueban su gestión y le dan una calificación reprobatoria (véase la figura 5.1).

De acuerdo con las encuestas realizadas por Grupo Reforma, Enrique Peña Nieto comenzó su gestión con 50% de aprobación por parte de la población, pero desde diciembre de 2014 se ha mantenido con solo 39% de aprobación, salvo julio de 2015 cuando este indicador llegó a bajar hasta 34%.

3. LA ECONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN DE PEÑA NIETO

Las apuestas fundamentales del presidente de México están en la arena económica y la reforma energética a su vez está en el centro de esta apuesta. Esa reforma fue anunciada como la “madre de todas las reformas” y se dijo que se convertiría en la palanca del desarrollo nacional y que sacaría a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de la crisis en la que están. Hasta este momento esa reforma ha sido un fracaso, ya que casi ninguna de sus

metas se ha cumplido. Por ejemplo, no contamos con mejores empresas públicas, no se han detonado procesos de desarrollo sustentables y armónicos, tampoco comenzamos un proceso de transición a energías limpias y, por si fuera poco, la baja en los precios internacionales del petróleo empezó a impactar en la disminución del presupuesto público federal.² Este rubro es donde el presidente ha tenido mayores problemas, ya que su principal apuesta política y económica no ha resultado efectiva hasta ahora.

A mediados de 2015 la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) presentó los resultados de la medición de la pobreza para el periodo que comprende 2012 a 2014.³ Si tuviéramos que definir de forma sintética lo que pasó en la materia en este periodo podemos afirmar que en México hay más pobres y que la pobreza extrema disminuyó muy poco, esto de acuerdo con los resultados a escala nacional. Si hacemos un análisis por entidades federativas hay estados donde la pobreza aumentó y otros que tuvieron avances importantes en el combate a ésta.

En la tabla 5.1 y en la figura 5.2 se muestra el desarrollo y la evolución de la pobreza a escala nacional en número de personas y en porcentaje de población desde 2010 a 2014.

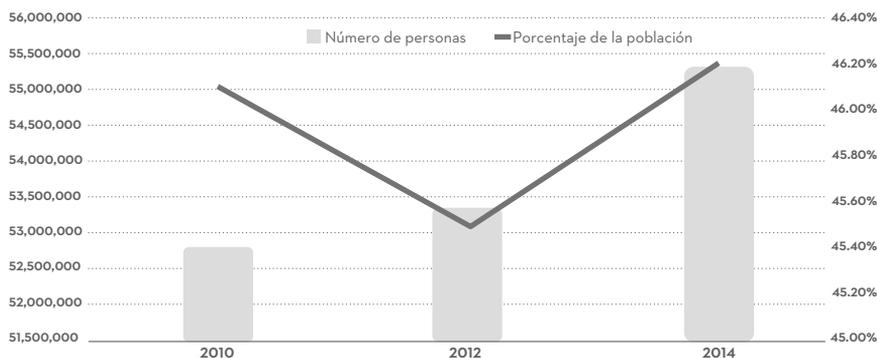
Como se puede ver, el número de personas en pobreza se incrementó a lo largo de estos años y sobresale que de la última medición en 2012 a la de 2014 los pobres son casi dos millones de personas más. Además, en términos relativos, el año 2014 es el peor de todos, ya que representa el mayor porcentaje de pobres frente a la totalidad de la población desde 2010.

2. Cuando el presidente Enrique Peña Nieto asumió el poder el promedio del precio de la mezcla mexicana era de poco más de 100 dólares por barril de crudo. Para el 1 de diciembre de 2015 llegó a los 33.75 dólares. Véase “Mezcla cae a 33.75 dólares; mercado espera a la OPEP”, en *El Economista*, México, 1 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/mezcla-mexicana-exportacion-mme>].
3. Véase Coneval. “Medición de la pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas”, en el sitio web del Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx].

TABLA 5.1 POBREZA NACIONAL

Año	Número de personas en situación de pobreza	Porcentaje respecto de la población total
2010	52'813,000	46.1%
2012	53'349,900	45.5%
2014	55'341,600	46.2%

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx].

FIGURA 5.2 POBREZA NACIONAL

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx].

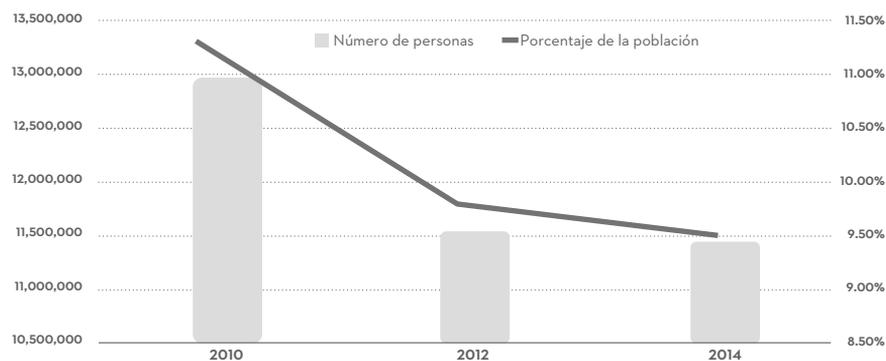
En cuanto a la pobreza extrema los datos se presentan en la tabla 5.2 y en la figura 5.3.

En cuanto a este tipo de pobreza se puede observar que hay una disminución progresiva de los pobres extremos en México, aunque si comparamos los datos de 2012 a 2014 la población que abandonó esta situación asciende a solamente 86,700 personas, que representan tres décimas porcentuales menos con respecto al periodo anterior. Es decir, en los últimos años sí hay mejoras, pero estas son muy poco significativas para el tamaño de este problema.

TABLA 5.2 POBREZA EXTREMA EN MÉXICO

Año	Número de personas en situación de pobreza extrema	Porcentaje respecto de la población total
2010	12'964,700	11.3%
2012	11'529,000	9.8%
2014	11'442,300	9.5%

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx].

FIGURA 5.3 POBREZA EXTREMA EN MÉXICO

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx].

Si se cruzan los datos anteriores se puede afirmar que las estrategias de combate a la pobreza en México han logrado sacar de la pobreza extrema a muy pocas personas, pero no han podido contener el crecimiento de los pobres en el país. Dicho de otra forma, en 2014 tuvimos casi dos millones de pobres más y 86,700 pobres extremos menos. Sin duda el balance no es para echar las campanas al vuelo y más bien resulta preocupante, ya que persiste este problema sistémico y estructural.

Para analizar de mejor manera la situación de la pobreza en el país en el periodo de Peña Nieto es necesario observar el desempeño de los estados. En la tabla 5.3 se presentan los datos de las seis entidades con mejores resultados y de los seis con los peores en materia de combate a la pobreza, de acuerdo con los resultados del año 2014 del Coneval.

Como se puede ver, los estados que mejores resultados obtuvieron en el combate a la pobreza en el periodo entre 2012 y 2014 fueron Nayarit, Durango, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro. Las entidades donde la pobreza creció más en este bienio fueron Morelos, Estado de México, Veracruz, Coahuila, Michoacán y Sinaloa.

Los avances que tuvieron algunos estados del país no pudieron compensar el crecimiento de la pobreza en otras regiones.

En cuanto al problema de la desigualdad en el país, en un valioso trabajo de Gerardo Esquivel⁴ auspiciado por la organización internacional Oxfam, se expone que en México 1% de las personas más ricas tienen un ingreso que corresponde a 21% de los ingresos de todo el país. Dicho de otra forma, este grupo minoritario recibe uno de cada cinco pesos que ganan los trabajadores de México. Por otro lado, este autor indica que, según el *Global Wealth Report 2014*, el 10% de las personas más ricas de México concentra 64.4% de la riqueza nacional, es decir, uno de cada diez tiene como patrimonio dos terceras partes de la riqueza de la nación.⁵

En el documento citado Esquivel retoma los datos de *Wealth Insight*, que afirma que la riqueza de los millonarios mexicanos excede por mucho a las fortunas de otros en el resto del mundo. Por ejemplo, entre 2007 y 2012 la cantidad de millonarios en nuestro país creció 32%, mientras que en el resto del planeta disminuyó 0.3% en el mismo periodo.⁶

En el texto de Esquivel se exponen también datos de la *Standardized World Income Inequality Database*, que contiene información que data

4. Esquivel, Gerardo. *Desigualdad extrema en México*, Oxfam-México, 2015.

5. *Idem*.

6. *Idem*.

TABLA 5.3 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (LOS SEIS MEJORES ESTADOS Y LOS SEIS PEORES ESTADOS)

Estado	Pobreza 2014-2012	Pobreza extrema 2014-2012
Nayarit	-11.7%	-26.4%
Durango	-11.3%	-27.4%
Nuevo León	-9.7%	-43.2%
Jalisco	-8.9%	-43.2%
Aguascalientes	-5.3%	-36.4%
Querétaro	-4.5%	-22.9%
Sinaloa	10.6%	19.7%
Michoacán	10.7%	-1.3%
Coahuila	10.8%	18.4%
Veracruz	11.9%	22.1%
Estado de México	12.8%	27.6%
Morelos	17.8%	27.4%

Fuente: elaboración propia con datos del Coneval [DE disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx].

desde 2008 al año 2012. En este periodo México tiene un coeficiente de Gini de 0.441, cuando el promedio de los 113 países que están en esta base de datos es de solo 0.373. De acuerdo con esta información, si se ordenaran las naciones de esta base de datos de menor a mayor nivel de desigualdad México ocuparía el lugar 87 de 113 países, es decir, el 76% del resto de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso que nuestro país.⁷

Siguiendo a Esquivel,⁸ de acuerdo con la base de datos del Banco Mundial conocida como *World Development Indicators*, que aglutina la información de 132 países y un periodo que va del año 2000 a la fecha, se afirma que México tiene un coeficiente de Gini de 0.483, mientras que el promedio de los otros 132 países es de solo 0.404. Si nuevamente

7. *Idem.*

8. *Idem.*

se hace el ejercicio de ordenar a los países por desigualdad ascendente, nuestro país ocupa el lugar 107 de 132; es decir, 80% de los otros países tienen menor desigualdad que el nuestro. En ambos casos, afirma Esquivel, México está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el planeta.

Otro de los aspectos relevantes que contempla en documento de Esquivel sobre la desigualdad en México es el análisis de las personas y los corporativos que tienen mayores ingresos y riqueza en nuestro país. Este autor afirma⁹ que el número de multimillonarios en México no ha crecido mucho en los últimos años y que al día de hoy son solo 16 personas. La preocupación radica en el incremento y en el tamaño de sus fortunas. En 1996 los montos de la riqueza de este selecto grupo de multimillonarios equivalían a 25,600 millones de dólares, mientras que en nuestros días esta cantidad creció a 142,900 millones de dólares, es decir, se incrementó en cinco veces en 20 años. En 2002 la riqueza de los cuatro mexicanos más ricos representaba 2% del producto interno bruto (PIB); entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió a 9% del PIB.

De acuerdo con el estudio auspiciado por Oxfam, los cuatro multimillonarios más grandes en México son Carlos Slim, dueño de Grupo Carso y de Telmex; Germán Larrea y Alberto Bailleres, que están en la industria minera, y Ricardo Salinas Pliego, dueño de TV Azteca, Iusacell, Banco Azteca y de Electra. Esquivel señala que estos cuatro grandes multimillonarios han hecho sus fortunas a partir de sectores que fueron privatizados o están concesionados por parte del gobierno y eso les generó ciertas ventajas que favorecieron su enriquecimiento extraordinario.

Es cierto que las dinámicas de pobreza y desigualdad en México no tienen su origen en la gestión de Enrique Peña Nieto y que otros periodos presidenciales han contribuido con estos problemas estructurales.

9. *Idem.*

Sin embargo, es posible afirmar que el gobierno del mexiquense ha hecho muy poco para resolver estos graves y profundos problemas, que siguen siendo una de las demandas fundamentales del pueblo mexicano.

4. ARRANQUE DE LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL

Con el comienzo de la segunda mitad de la gestión del presidente Peña Nieto también se abre la disputa por las candidaturas presidenciales del año 2018. De acuerdo con los nuevos tiempos políticos, para diciembre de 2017 tendrán que estar muy claros los perfiles de los precandidatos. En el caso del Partido Acción Nacional (PAN) la única persona que hasta este momento ha mostrado públicamente su interés por contender por la presidencia es Margarita Zavala, que cuenta con una historia política personal honorable, pero sobre la que pesa la sombra de su esposo, Felipe Calderón, que para muchos fue el provocador de la crisis de inseguridad que vive el país. En las opciones de izquierda, Andrés Manuel López Obrador se perfila para contender por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena), mientras que en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Miguel Ángel Mancera ya dijo que le interesa contender por la titularidad del Poder Ejecutivo federal. Otro de los apuntados al baile de los precandidatos es el gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez “el Bronco”, quien eventualmente puede contender como candidato independiente. En lo que respecta al partido del presidente Peña Nieto, aparecen tres perfiles de su confianza, que probablemente sean los que disputen la candidatura para sucederlo, que son Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación; Luis Videgaray, secretario de Hacienda, y el recientemente apuntado Aurelio Nuño, secretario de Educación. De aquí en adelante la variable de las elecciones de 2018 empezará a pesar cada vez más en el escenario político nacional.

5. EVALUACIÓN

A medio camino de la gestión presidencial de Enrique Peña Nieto, desde mi perspectiva el balance es que los saldos no han sido positivos, ya que el presidente no ha logrado resolver ningún tema sustantivo de la agenda nacional. Al contrario, lo que tenemos es un país en crisis económica, con inseguridad en amplios territorios, con promesas no cumplidas y con un nivel de aprobación social sumamente precario.

La fuga del “Chapo”, entre el temor y la desnudez

JORGE VALDIVIA GARCÍA*

El domingo 13 de junio de 2015 México se despertó con una noticia que dejó a todo el mundo estupefacto, literalmente: Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo”, líder del cartel de Sinaloa y catalogado como uno de los narcotraficantes más poderosos de la tierra, se evadió de la prisión del Altiplano, considerada la de mayor seguridad en el país. Esta fuga desató una serie de temores por un eventual reacomodo violento del mapa nacional del narcotráfico. Al mismo tiempo, desnudó la deficiente vigilancia en torno al considerado el prisionero más importante de la actual administración, así como el mal funcionamiento de los protocolos de alarma y búsqueda de las autoridades federales, y de la estrategia de control de daños del gobierno, poniendo en jaque al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto que, contra todo pronóstico, salió prácticamente indemne del escándalo, pese al escarnio internacional desatado por este.

• Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue reportero y subeditor en la sección de Economía del diario *Siglo 21* y editor de las secciones de Negocios, Ciudad y Región, Universitarios y El Tema en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente es editor en la Oficina de Publicaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. FUGA Y REFUGA

Que el “Chapo” Guzmán se fugase de una cárcel de “máxima seguridad” no era novedad. Tras ser capturado el 9 de junio de 1993 fue internado en el penal de “alta seguridad” de Almoloya de Juárez, en el Estado de México, y luego en el de Puente Grande, Jalisco. Estuvo preso menos de ocho años, pues el 19 de enero de 2001 se escapó. La versión oficial es que lo hizo oculto en un vehículo que trasportaba la ropa sucia del reclusorio, aunque también se manejó que habría escapado vestido de mujer o de policía.

Estuvo prófugo durante 13 años, durante los que fue considerado el personaje más buscado por las autoridades mexicanas y de Estados Unidos. El 22 de febrero de 2014 fue capturado nuevamente en Mazatlán, Sinaloa, tras lo cual fue internado otra vez en el penal de Almoloya de Juárez, actualmente conocido como Centro Federal de Readaptación Social Número 1 “Altiplano”.

Aunque el presidente Peña Nieto indicó que la captura no debería de ser motivo para caer en “triumfalismos”, esta fue mostrada como un gran logro de su administración, pues aseguró que “es un claro ejemplo de la coordinación entre instituciones y del uso de [sistemas] de inteligencia, es decir, la aplicación de tecnologías y análisis de información, que caracterizan a la Estrategia de Seguridad y Justicia del Estado mexicano”.¹

A la par, el mandatario se comprometió a que el narcotraficante no se volvería a fugar. En una entrevista realizada por León Krauze para Univisión tras la recaptura del “Chapo”, Enrique Peña Nieto aseveró:

1. Presidencia de la República. “Palabras, Presidente Enrique Peña Nieto, 193 Aniversario Día de la Bandera e Inauguración Instalaciones 105º Batallón de Infantería”, comunicado de prensa, México, 24 de febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-presidente-enrique-pena-nieto-193-aniversario-dia-de-la-bandera-e-inauguracion-instalaciones-105-batallon-de-infanteria>].

Es una obligación que tiene el estado de México, mas creo yo, frente a lo que ya ocurrió en el pasado, sería algo verdaderamente más que lamentable, digo es imperdonable que ahora el estado y el gobierno no tomen las debidas providencias para asegurar el que lo ocurrido hace algunos años, se pudiera repetir.²

E indicó que había pedido titular de la Secretaría de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, tomar todas las medidas para que esto no sucediera e incluso dijo que tenía marcaje personal sobre el funcionario para que así fuera:

Estamos tomando providencias, es algo en lo que he insistido, bueno, créeme que todos los días al titular de Gobernación es algo [que le digo] “¿Y lo tienes bien vigilado, estás seguro?”, porque evidentemente es una responsabilidad que hoy tiene a costas el gobierno de la república, el asegurar que la fuga ocurrida hace algunos años nunca más se vuelva a repetir.³

El aludido, por su parte, dijo que había tomado al pie de la letra la instrucción presidencial y también se comprometió a que el “Chapo” no se volvería a evadir: “Sí lo estamos garantizando, estamos trabajando por supuesto, así lo he instruido a la Comisión Nacional de Seguridad, para que tomen todas las medidas para evitar de ninguna manera una fuga nueva, una fuga más de este delincuente”, dijo Osorio Chong en una entrevista radiofónica.⁴

2. CNNMéxico. “La advertencia de Peña sobre ‘El Chapo’ que se convirtió en realidad”, en *CNNMéxico*, 12 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/07/12/la-advertencia-de-pena-sobre-el-chapo-que-se-convirtio-en-realidad>]. El video también se puede ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=gvs8qGrA1Co>
3. *Idem*.
4. Reforma. “‘Chapo’ no volverá a fugarse.–Osorio”, en *Reforma*, México, 25 febrero de 2014 [DE disponible en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=172577&md5=7b4050nd77f9b9fd8d8c6ddd154a65a&ta=odfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>].

Tales providencias no fueron suficientes. Así lo dejó en claro el “Chapo” Guzmán al año siguiente, al fugarse de la prisión del Altiplano, a través de un túnel de 1,5 kilómetros —que llevó más de un año construir y que desembocaba en una finca en construcción cercana al penal—, por el que se movilizó en una motocicleta adaptada para circular sobre rieles, para luego ser trasladado por tierra a una aeropista en Querétaro de donde siguió su huida en una avioneta hacia la Sierra Madre Occidental.

2. BOCAS ABIERTAS Y TORPEZA OFICIAL

Que el “Chapo” se hubiese fugado otra vez ya era una cosa mala; que lo hubiera hecho bajo las narices de las autoridades, literalmente, era peor; pero que en su afán de explicar la evasión se hicieran evidentes las fallas en la vigilancia, voz de alarma y búsqueda por parte del gobierno federal, así como la corrupción imperante en el sistema penitenciario, fue algo inconcebible y que dejó en evidencia una torpeza enorme por parte del gobierno de Enrique Peña Nieto para manejar el asunto.

Aún no se reponía el país y el resto del mundo de la noticia de la fuga cuando se dieron a conocer imágenes que permitieron constatar la deficiente vigilancia que había sobre Joaquín Guzmán Loera, ya que se mostró que en su celda había puntos ciegos para las cámaras de video-inspección y que los encargados de estas no entraron en sospecha cuando el reo se metió, vestido y con zapatos, en la ducha y se les perdió de vista durante varios minutos. Luego, al presentar el audio respectivo, se pudo escuchar algo parecido a martillazos previo a la fuga, lo que tampoco hizo sospechar a nadie que algo raro pasaba en la celda.

Con el transcurrir de los días el gobierno federal confirmó otras irregularidades en los controles carcelarios, como que no estaba reforzado el piso de la celda del “Chapo” —y en general de todo el penal del Altiplano—; que no se le cambiaba constantemente de celda —como se

recomienda en el caso de criminales considerados muy peligrosos—; que el detenido nunca estuvo realmente aislado, ya que tuvo contacto con sus allegados la mayoría de los días en que estuvo encarcelado; que la pulsera localizadora que portaba no servía; que los sensores de movimiento del complejo carcelario, al igual que una gran parte de las cámaras perimetrales, no funcionaban; que los custodios desconocían el manual de operación para centros penitenciarios federales —que contiene los protocolos de alarma— y, como corolario, que la alerta de fuga tardó mucho tiempo en darse, pues pasaron alrededor de tres horas desde que se perdió de vista al reo en su celda hasta que se activó el denominado “código rojo”.⁵

Pese a que se movilizaron miles de elementos municipales y federales de la policía, del ejército y de la marina, no se pudo localizar al narcotraficante que, según se supo después, para cuando empezó su búsqueda ya se encontraba muy lejos del lugar.

Prácticamente todo lo anterior fue dado a conocer por las autoridades encargadas del caso. Quizá fue la estupefacción generada por la espectacular evasión —inmortalizada en la imagen en la que se ve a la titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Arely Gómez González, en cuclillas examinando, con una mezcla de desconcierto, curiosidad y asombro, la salida del túnel por el que se fugó el “Chapo”— o la falta de un buen equipo de comunicación social, pero lo cierto es que no se había visto antes que un gobierno hiciera tanto en tan poco tiempo para desprestigiarse ante sus connacionales y el resto del mundo.

5. Al activarse este código de inmediato se asegura a la población interna del penal en cuestión y se suspende toda entrada y salida de personas. Además, se da aviso a las autoridades correspondientes para que la Policía Federal, el ejército y la marina inicien las acciones de búsqueda del reo evadido.

“La fuga de ‘El Chapo’ Guzmán: una burla y un desafío a México”,⁶ tituló la BBC, que catalogó a la noticia como la que “nunca hubiera querido dar el gobierno de Peña Nieto”⁷ y como “un duro golpe a la imagen de un gobierno empeñado en mostrar que el combate a los carteles va por buen camino”.⁸ En su editorial el diario *El País* la calificó como “una humillación”,⁹ en tanto que *The New York Times* manifestó que con ella aumentaba la “frustración y cinismo en México”.¹⁰ En un tenor similar, o peor, se manifestaron otros medios nacionales e internacionales.

El presidente Enrique Peña Nieto resintió el golpe, pero no tanto como regresar de Francia, donde se encontraba en una gira oficial al momento de conocerse la noticia. A través de un mensaje a los medios de comunicación, emitido en la embajada de México en aquel país, calificó la fuga como “una afrenta al Estado mexicano”,¹¹ y aunque dijo que era “hecho muy lamentable” y que lo tenía “profundamente consternado”, aseguró que era más importante para el país que él permaneciera allá, pues la “histórica” visita de estado redundaría “para los mexicanos [en] mayores oportunidades, a partir de inversiones y de generación de empleo”.¹²

Tal postura levantó una serie de críticas en México, pero no bastaron para que Peña Nieto cambiara ni un ápice su agenda en suelo francés, donde estuvo cinco días.

6. Paullier, Juan. “La fuga de ‘El Chapo’ Guzmán: una burla y un desafío a México”, en BBCMundo, México, 12 de julio de 2015 [DE disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150712_analisis_fuga_chapo_guzman_paullier_aw].

7. *Idem*.

8. *Idem*.

9. El País. “Humillación a México”, en *El País*, 15 de julio de 2015, editorial [DE disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/07/14/opinion/1436897310_247896.html].

10. Neuman, William; Archibold, Randal y Ahmed, Azam. “Fuga de El Chapo aumenta frustración y cinismo en México”, en *The New York Times*, México, 14 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://www.nytimes.com/2015/07/14/universal/es/mexico-joaquin-guzman-loera-el-chapo-prison-escape.html>].

11. Sánchez, Enrique. “Fuga de ‘El Chapo’, una afrenta para el Estado: Peña Nieto”, en *Excelsior*, París, 13 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/13/10342701>].

12. *Idem*.

El que sí tuvo que regresar a suelo mexicano fue Osorio Chong, quien tenía la encomienda de mantener al “Chapo” en prisión e inexplicablemente se encontraba acompañando al presidente, pese a que el secretario de Gobernación es quien se supone que se queda a cargo de la administración federal cuando el primer mandatario sale del país.¹³

A este funcionario, junto con el comisionado nacional de Seguridad Pública, Monte Alejandro Rubido, fue a quien Peña Nieto encomendó mantener “informada a la sociedad mexicana de cada una de las acciones que se están llevando a cabo”¹⁴ para lograr la recaptura del “Chapo”, una vez que las “áreas dedicadas a la reaprehensión de este delincuente están y han venido ya trabajando en este objetivo”.¹⁵

3. Y SIN EMBARGO NO SE MUEVE

Si no regresar a México para dar la cara por la vergonzosa fuga del “Chapo” acarreó innumerables críticas al presidente, volver a poner en manos de Miguel Ángel Osorio Chong tareas relacionadas con la búsqueda del narcotraficante provocó aún más. De hecho, la opinión de muchos, incluido el que esto escribe, era que sus días como titular de la Secretaría de Gobernación estaban contados, en especial cuando se empezó a difundir el video de la entrevista de León Krauze a Peña Nieto, que tan mal parado dejaba al jefe del Ejecutivo federal.

El escándalo internacional desatado estaba socavando la imagen presidencial y en casos así —acorde con la visión de que primero se

13. Al respecto, el coordinador de Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, Marcelo Torres Cofiño, presentó una iniciativa ante la comisión permanente del Congreso de la Unión para realizar una reforma constitucional enfocada a impedir que el secretario de Gobernación se ausentara del país al mismo tiempo que el presidente de la república, así como para que en ningún caso se trasladaran ambos funcionarios en el mismo medio de transporte, “a fin de evitar posibles vacíos de autoridad”. Véase: “Propone GPPAN modificar la Constitución General de la República en materia de viajes presidenciales”, comunicado de prensa, 15 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/periodo-ordinario/boletines/21781-2015-07-16-17-40-52.html>].

14. Sánchez, Enrique. *Op. cit.*

15. *Idem.*

hunde el barco y se ahogan los marineros antes que el capitán—, el sistema político mexicano siempre encontraba un chivo expiatorio para cargar con la culpa, fuese o no propia. Pero como encargado de la política interior, cabeza del Gabinete de Seguridad y la persona que tenía la encomienda expresa del presidente de no permitir una nueva fuga del “Chapo” Guzmán, Osorio Chong no se perfilaba como un chivo expiatorio sino como quien se había ganado el derecho a ser sacrificado en aras del bien de su superior. Cuando todos esperaban su renuncia respondió con un tajante: “Los momentos de crisis no son para renunciar, son para enfrentarlos”.¹⁶

Y no se movió. Con la venia presidencial, Osorio Chong se quedó en su puesto coordinando los esfuerzos para recapturar al “Chapo”. Al respecto de esta decisión hay muchas especulaciones, entre las que destaca que Peña Nieto decidió mantenerlo en su posición por ser uno de sus principales baluartes en el gabinete y una de sus cartas fuertes para sucederlo, además de que no contaría con otro político de experiencia y confianza para el cargo.¹⁷

Pero el que no cayera la espada de Damocles sobre Osorio Chong no significa que no hubiese chivos expiatorios. En la rueda de prensa en que el funcionario descartó su renuncia se informó del cese del director del penal del Altiplano, Valentín Cárdenas Lerma; de la coordinadora nacional de Centros Federales de Readaptación Social, Celina Oseguera, y del titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Juan Ignacio Hernández Mora. Todos por presunta negligencia en sus labores. Tampoco sobrevivió a la purga Monte Alejandro Rubido, pues el 28 de agosto de 2015

16. CNNMéxico. “Los momentos de crisis no son para renunciar, asegura Osorio Chong”, en *CNNMéxico*, 13 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/07/13/osorio-chong-cesa-a-funcionarios-por-la-fuga-de-joaquin-el-chapo-guzman>].

17. La otra es el secretario de Hacienda, Luis Videgaray, cuya imagen también se deterioró recientemente por el mal desempeño de la economía nacional y el escándalo de conflicto de intereses por haber comprado una casa al mismo contratista del gobierno que vendió la polémica “casa blanca” a la esposa del presidente.

se nombró a Renato Sales Heredia como nuevo comisionado nacional de Seguridad Pública, con la encomienda, entre otras, de fortalecer el sistema penitenciario nacional.

Para finales de octubre ascendía a 34 el número de personas consignadas por la evasión del “Chapo”, entre ellas la excoordinadora nacional de los Centros Federales de Readaptación Social, el exdirector y la exdirectora jurídica de la prisión del Altiplano y 13 custodios, así como seis de los presuntos organizadores de la fuga: el abogado del narcotraficante, un cuñado del reo, el piloto que lo trasladó, el constructor del túnel, la persona que negoció la compra del terreno en donde el pasadizo desembocaba y aquella que transmitió la propiedad del inmueble.

En tanto, la búsqueda del evadido continuaba sin un final feliz, pese a que se destinaron miles de elementos de las fuerzas federales para encontrar al “Chapo” Guzmán en todo el país —particularmente en el triángulo dorado que se localiza en la confluencia de los estados de Sinaloa, Durango y Sinaloa— y a que se anunció una recompensa de 60 millones de pesos para aquel que diera información que condujera a su captura. Se estuvo cerca, según informó el Gabinete de Seguridad, que a mediados de octubre anunció que el capo resultó con heridas en la pierna y en la cara como producto de una “huida precipitada” en su afán por evitar que efectivos federales lo reaprendieran.¹⁸ Sin embargo, 2015 terminó y Joaquín Guzmán Loera seguía en calidad de prófugo.

4. EXPECTATIVAS Y TEMORES

Además de la expectativa de que cayera el secretario de Gobernación, lo que finalmente no sucedió, la fuga del “Chapo” generó el temor de que se registrara un reacomodo de los carteles de las drogas que operan

18. López, Lorena. “El ‘Chapo’ huye de operativo, pero va herido”, en *Milenio*, México, 16 de octubre de 2015 [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/el_chapo_herido-chapo_marina-chapo_fuga-chapo_herido_cara-Chapo_operativo_Durango_o_610739213.html].

en México, necesariamente acompañado de violencia, interna y externa. La primera, relacionada con una posible lucha intestina dentro del cartel de Sinaloa por el eventual afán de Joaquín Guzmán Loera de recuperar el control de la organización. La segunda, por un enfrentamiento con otros carteles por el territorio para la producción y comercialización de drogas.¹⁹

Tales disputas acontecieron tras la primera evasión del “Chapo” —quien terminó por vencer a sus rivales en un cruento enfrentamiento que duró años y dejó miles de muertos—, pero en esta ocasión, con la segunda fuga el vaticinio era de un conflicto de menor grado y más focalizado, debido a que varios de quienes fueran los principales enemigos de la organización liderada por Joaquín Guzmán Loera habían desaparecido o están desarticulados. Así lo estableció Javier Oliva Posada, catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien en entrevista con BBCMundo indicó: “Se puede reducir [la lucha] a dos o tres grupos que hubieran traicionado a Joaquín Guzmán, como lo que queda del grupo de los hermanos Beltrán Leyva. Pero algo generalizado no lo veo”.²⁰

De darse, añadió el especialista, esta lucha se concentraría principalmente en el occidente de México y sería entre el cartel de Sinaloa y el cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG). Con él coincidió Raúl Benítez Manaut, investigador de la UNAM y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, quien recordó que el segundo cartel es un desprendimiento del primero, que aprovechó la captura del “Chapo” para independizarse, aumentar su fuerza y control de rutas del tráfico de enervantes “Y a lo mejor El Chapo se las quiera cobrar, o

19 *BBCMundo*, México, 14 de julio de 2015 [DE disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150714_chapo_guzman_fuga_mapa_narcotrafico_mexico_an].

20. *Idem*.

también ellos, los del Cártel de Jalisco, viendo a El Chapo suelto otra vez, quieran negociar”.²¹

Estas hipótesis se refuerzan con el reporte 2015 de la Drug Enforcement Administration (DEA) sobre el tráfico de enervantes hacia Estados Unidos,²² en el que la agencia antidrogas de ese país da cuenta de cómo el CJNG había ocupado varias de las plazas antes dominadas por el cartel de Sinaloa (como Jalisco, Colima y Nayarit) y que estas colindan con el territorio dominado por la organización de Joaquín Guzmán Loera (véase la figura 6.1). Asimismo, reconoce que el cartel de Sinaloa se mantiene como el más activo proveedor de drogas ilícitas a la Unión Americana, pero también que el CJNG “se había convertido rápidamente en una de las más poderosas organizaciones criminales transnacionales de México y en algunos casos en rival del cartel de Sinaloa en las operaciones de tráfico hacia Asia, Europa y Oceanía”,²³ así como que gracias a su creciente poder el cartel Jalisco Nueva Generación seguía expandiendo sus operaciones de tráfico en Estados Unidos.

Es decir, la mesa estaba servida para el enfrentamiento entre carteles del narcotráfico.

Pero entre estos oscuros presagios, Vanda Felbab-Brown fue un poco más optimista, pues para la especialista en temas de seguridad pública del Instituto Brookings la fuga del “Chapo” implicaba un declive en la operatividad del capo y “estaría en una posición aún peor [para maniobrar que antes de su captura en 2014, pues] quizás sea el hombre más buscado en el mundo o uno de los más buscados, está huyendo todos los días”²⁴ y eso impediría contar con la libertad requerida

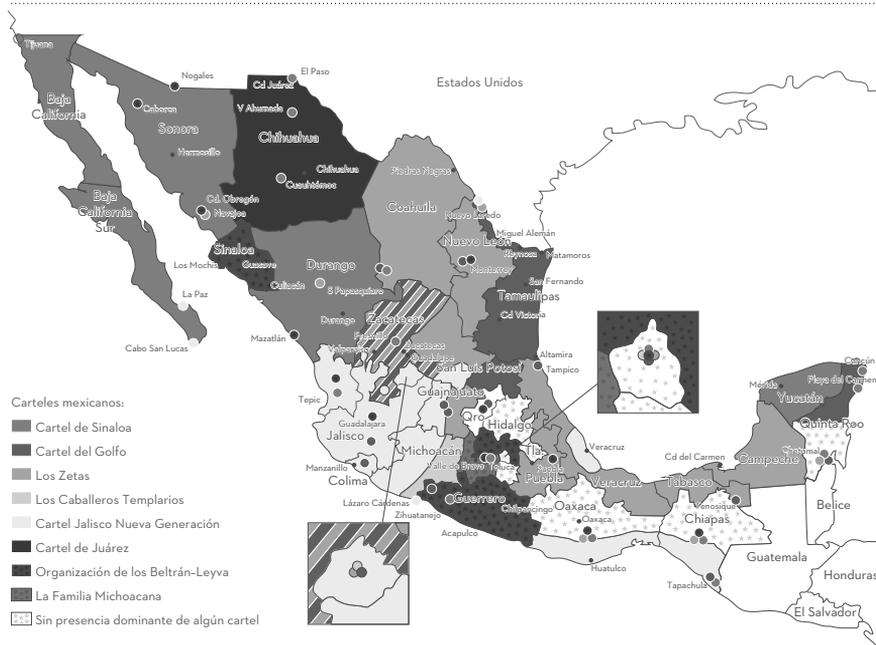
21. Martínez, César. “Mueve ‘Chapo’ mapa del narco”, en *El Norte*, México, 3 de agosto de 2015 [DE disponible en: <http://www.elnorte.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=606877&cv=7>].

22. Drug Enforcement Administration. 2015: *National Drug Threat Assessment Summary*, DEA, Estados Unidos, octubre de 2015 [DE disponible en: <http://www.dea.gov/docs/2015%20NNTA%20Report.pdf>].

23. *Ibid.*, p.2 (la cita original está en inglés; la traducción es propia).

24. Martínez, César. *Op. cit.*

FIGURA 6.1 LOS CARTELES MEXICANOS Y SUS ÁREAS DE DOMINIO, DE INFLUENCIA Y DE CONFLICTO



* Las esferas indican una presencia significativa o al alza.

Fuente: DEA. 2015: *National Drug Threat Assessment Summary*, p.1 [DE disponible en: <http://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf>].

para realizar las acciones necesarias para recuperar el control de su organización y enfrentar a otros carteles de narcotraficantes.

Esta última perspectiva es la que pareció prevalecer durante los meses posteriores a la fuga del “Chapo”, en los que no se reportaron enfrentamientos importantes entre carteles del narcotráfico, aunque el pronóstico para 2016 es reservado en caso de que las autoridades no logren —e incluso si lo hacen— cerrar el cerco que aseguran tender en torno a Joaquín Guzmán Loera y recapturar al narco que tan mal parados dejó al gobierno de Enrique Peña Nieto y con él a todo México.

Ayotzinapa: la barbarie y la indignación

RUBÉN MARTÍN MARTÍN*

Mi nombre es Omar García, soy estudiante de la normal de Ayotzinapa. Soy sobreviviente de la noche del 26 de septiembre. En los últimos meses de 2014 Ayotzinapa dejó de ser un lugar para convertirse más bien en una idea, un símbolo; septiembre de 2014 es ya una de esas fechas que no necesitan que se especifique el año porque todo el mundo sabe y tiene que saber de qué se trata. Como el 2 de octubre, que es sinónimo de represión. O como el 1 de mayo, que quiere decir justicia social. 26 de septiembre quiere decir desaparición forzada.

FEDERICO MASTROGIOVANNI: LOS 43 DE AYOTZINAPA

1. OTRA GEOGRAFÍA Y EL CALENDARIO DE LA BARBARIE EN MÉXICO

Ayotzinapa no es solo una geografía y un calendario en la larga lista de masacres y violencia estatal contra los de abajo en México; es también un punto de quiebre en la época de barbarie que los mexicanos vivimos desde hace ya nueve años, cuando el estado desató una guerra contra

* Es periodista independiente. Cursa el doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Es conductor el programa Cosa Pública 2.0 en Radio Universidad de Guadalajara y colaborador del diario *El Informador*.

la población con el pretexto del combate al crimen organizado. La masacre de Iguala, el 26 y 27 de septiembre de 2014, donde se asesinó a seis personas y se desapareció a 43 jóvenes estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, fue un punto de quiebre porque desató la indignación de millones de personas en México y en varios países del mundo. Desde que ocurrieron los hechos hace ya más de un año, todos los días los familiares, los normalistas y personas solidarias han realizado distintos tipos de manifestaciones y acciones políticas para exigir el regreso con vida de los 43 normalistas.

En estos años de guerra en México han ocurrido otras desapariciones masivas, masacres o hechos criminales como la muerte de 49 bebés en el incendio en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, el 5 de junio 2009;¹ la masacre de Creel, Chihuahua, donde un comando abrió fuego y asesinó a 12 jóvenes y un bebé de año y medio, el 16 de agosto de 2008,² y otra más acontecida en ese mismo poblado, el 15 de marzo de 2010,³ o la masacre de 72 migrantes en San Fernando;⁴ el asesinato de 15 jóvenes en Villas de Salvárcar, Ciudad Juárez, el 30 de enero de 2010,⁵ o la masacre de Allende, Coahuila, una de las más terribles de la historia reciente, donde “300 familiares, amigos, trabajadores y vecinos de un par de miembros de los Zetas que traicionaron a su banda y se fueron a Estados Unidos para colaborar con la DEA” fueron desaparecidos e in-

1. Para conocer esta tragedia se puede ver el documental *abc: Nunca más*, de Érica Salinas, Christian Salinas y Pedro Ultreras [DE disponible en: <http://www.abcnuncamas.com/inicio>].
2. “Una reflexión sobre la masacre en Creel, Chihuahua”, *Nuestra aparente Rendición*, 20 de noviembre de 2011 [DE disponible en: <http://nuestraaparenterendicion.com/index.php/blogs-nar/item/743-una-reflexi%C3%B3n-sobre-la-masacre-en-creel-chihuahua#.Vq5l9xjhD9A>]
3. Valencia, Nick. “Un video muestra cómo fue la matanza de Creel del 15 de marzo”, en *CNNMéxico*, 12 abril de 2010 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/04/12/un-video-muestra-como-fue-la-matanza-de-creel-del-15-de-marzo>].
4. “El 24 de agosto de 2010, la Secretaría de Marina informó del hallazgo de 72 cadáveres en un rancho-bodega abandonado en el municipio de San Fernando, en Tamaulipas, asesinados por el grupo criminal Los Zetas. Eran 58 hombres y 14 mujeres, todos migrantes que perseguían sus sueños cruzando México hacia Estados Unidos. Tenían las manos amarradas y un tiro de gracia”. *Más de 72*, proyecto de recuperación de la memoria de esta masacre producida por Periodistas de a Pie [DE disponible en: <http://masde72.periodistasdeapie.org.mx/capitulo1.html>].
5. Figueroa, Lorena. “A tres años de la masacre, padres de Villas de Salvárcar aún esperan justicia”, en *SomosFrontera*, 28 de enero de 2013 [DE disponible en: http://archive.somosfrontera.com/ci_22450616].

cinerados en marzo de 2011,⁶ o las dos masacres masivas registradas en Jalisco: 26 cuerpos encontrados en tres camionetas el 24 de noviembre de 2011 debajo de los Arcos del Milenio, en Guadalajara,⁷ y 18 cuerpos más abandonados en dos camionetas en la carretera a Chapala el 9 de mayo de 2012.⁸ No sabemos exactamente por qué, pero Iguala destapó la caja de Pandora, pues mostró a millones de mexicanos la barbarie y la violencia extrema sobre la que estamos parados y se convirtió en un espejo que ayudó a mirar qué ha ocurrido y está sucediendo desde hace ya varios años en todo el país.

2. ¿QUÉ PASÓ EN IGUALA?

Hay distintas versiones sobre los hechos ocurridos en la noche del 26 de septiembre de 2014 en Iguala: desde las narraciones de los estudiantes sobrevivientes, las primeras notas periodísticas hasta las versiones oficiales elaboradas en la investigación de los hechos. En este texto retomo la versión elaborada por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI),⁹ presentada el 6 de septiembre de 2015, casi al año de ocurrida la tragedia.¹⁰

6. El periodista Diego Enrique Osorno es quien ha hecho el trabajo más detallado de reconstrucción de estos hechos: “El manantial masacrado”, *Vice*, 19 de septiembre de 2014 [DE disponible en: http://www.vice.com/es_mx/read/el-manantial-masacrado].

7. El Informador. “Identifican 19 de los cuerpos hallados en Arcos del Milenio”, en *El Informador*, 26 de noviembre de 2011 [DE disponible en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/340423/6/identifican-19-de-los-cuerpos-hallados-en-arcos-del-milenio.htm>].

8. Guillén, Alejandra. “Chapala: cuando las ‘fuerzas del mal’ superaron a las del bien”, en *Proceso*, 9 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=341482>].

9. El GIEI fue creado por un acuerdo entre el gobierno de México y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para brindar asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa. Véase su página web: <http://prensagieiyotzi.wix.com/gieiyotzinapa>. El GIEI está conformado por: Claudia Paz (abogada guatemalteca), Ángela Buitrago (abogada colombiana), Alejandro Valencia (abogado colombiano), Carlos Beristáin (médico español) y Francisco Cox (médico y doctor español).

10. El *Informe Ayotzinapa: investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa* puede consultarse completo en: <https://drive.google.com/file/d/oB1ChdondilaHNzFHaEs3azQ4Tm8/view>

El 26 de septiembre decenas de normalistas salieron de Ayotzinapa¹¹ hacia Iguala con la intención de tomar autobuses foráneos para la acudir a la marcha anual por el 2 de octubre, en la que se conmemora la masacre de Tlatelolco acontecida en 1968, en la ciudad de México. Cinco autobuses salieron de la estación por diferentes rutas, con el objetivo de salir de Iguala y dirigirse a Ayotzinapa. Los normalistas llegaron al zócalo de Iguala cuando el informe de la presidenta del DIF (sistema de Desarrollo Integral de la Familia) local, María de los Ángeles Pineda, hacía tiempo que había finalizado; no boicotearon ningún acto y no llevaban armas. Por otra parte, las autoridades conocían desde las 17:59 horas, a través del centro de vigilancia y comando conocido como C4, que los normalistas se dirigían a las afueras de Iguala y vigilaron sus actividades. Es decir, no fueron confundidos con ningún grupo de la delincuencia organizada.

De la reconstrucción de hechos, recolección de testimonios y visitas al lugar los expertos del GIEI encontraron que los ataques contra los normalistas incluyeron nueve escenarios y episodios de violencia diferentes, en los cuales murieron seis personas, entre ellas dos normalistas que fueron ejecutados con disparos a quemarropa y otro más torturado y después asesinado: Julio César Mondragón. Además de los 43 jóvenes desaparecidos, alrededor de 120 personas más sufrieron ataques contra sus vidas por ser objeto de disparos; casi 40 de esas personas resultaron heridas, algunas de ellas de extrema gravedad, además de que un grupo de 14 normalistas fue perseguido. Los ataques se dieron entre las 21:40 horas y las 2:00 am, aproximadamente, de los días 26 y 27 de septiembre de 2014, lo cual muestra una capacidad operativa y coordinación de las acciones de nivel centralizado.

La investigación del GIEI ha mostrado que existía información compartida de lo que estaba sucediendo en el ataque a los normalistas

11. La normal rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa fue fundada en 1926 y se encuentra en el municipio de Tixtla, a más de 100 kilómetros de Iguala.

entre diferentes corporaciones del estado a través del C4 y de otros mecanismos e instituciones. El GIEI examinó las cuatro diferentes versiones existentes en el expediente sobre el destino de los normalistas, entre ellas se mencionó que los jóvenes fueron llevados a una casa de seguridad en Lomas de Coyotes, Iguala o al basurero de Cocula. Sus conclusiones muestran que la quema de 43 cuerpos en ese lugar, en el tiempo de 15 a 16 horas señalado en los testimonios y manejado por la versión oficial, no pudo haber sucedido. Entre las revelaciones del informe se incluye también la existencia de un quinto autobús, de la línea Estrella Roja, que no se encontraba en la historia recogida en el expediente de la Procuraduría General de la República (PGR), a pesar de que ese autobús fue referido por los 14 normalistas que lo tomaron y que sobrevivieron a los hechos. Una de las conclusiones más relevantes de la investigación de los expertos del GIEI es que no hubo un incendio en el basurero del municipio de Cocula, contiguo a Iguala, tal como había establecido el entonces procurador general de la república, Jesús Murillo Karam, el 27 de enero de 2015, en lo que llamó la “verdad histórica” del caso Ayotzinapa.¹²

Al detenerse en el análisis y las causas posibles de los ataques los expertos del GIEI llamaron la atención sobre los siguientes puntos:

- La masividad del ataque: un ataque masivo que produjo 180 víctimas directas, seis ejecutados, 40 heridos, 43 desaparecidos: 700 familiares directos con impactos.
- Nivel de agresión sufrida: un nivel de agresión indiscriminada y un aumento de la agresión. Primero disparos al aire y luego disparos directos. Algo desproporcionado y sin sentido.

12. “Conferencia de prensa del Procurador Jesús Murillo Karam”, en *Radiofórmula.com.mx*, 27 de enero de 2015 El texto completo de la conferencia se puede encontrar en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=474387&idFC=2015#sthash.ZqE8tkxs.dpuf>. El video de la conferencia se puede consultar en: <http://eleconomista.com.mx/especiales/ayotzinapa/2015/01/27/segunda-conferencia-prensa-procurador-jesus-murillo-karam-sobre-43>

- Los normalistas no iban armados, no boicotearon acto de la presidenta del DIF de Iguala (como inicialmente se pretendió hacer creer) y no agredieron a la población.
- Múltiples escenarios complejos, al menos nueve, de ataque a los normalistas.
- El tiempo de la agresión: no fue un momento puntual sino varios ataques que duraron al menos tres horas y 20 minutos.
- Las distintas corporaciones estaban coordinadas y el C4 estuvo operando esa noche y todas las corporaciones estaban enteradas de los hechos.
- En el informe del GIEI se confirmó la presencia de agentes del estado en distintos escenarios: hubo un escenario de vigilancia permanente, por lo que no había confusión de quiénes eran los normalistas. Se documentó no solo la agresión de policías municipales sino también de la ministerial y está documentada la intervención de agentes del ejército. Por eso el GIEI ha insistido en entrevistar a elementos del 27 Batallón de Infantería con sede en Iguala.
- El GIEI dijo tener evidencias de que hubo un nivel de coordinación de la operación.
- El objetivo de la acción estuvo dirigido a no dejar salir los autobuses de Iguala, en un nivel de violencia en ascenso.
- Posibles motivaciones de los ataques: contradicciones evidentes. La PGR ignoró evidencias de la existencia de un quinto autobús. “Pensamos que este bus puede tener que ver con los motivos del ataque a los normalistas o de la tremenda agresión sufrida esa noche”, indicaron los especialistas del GIEI.¹³
- El factor de la desaparición forzada. Para el GIEI el *modus operandi* masivo e indiscriminado con actores que no ocultan su identidad muestra la impunidad con la que se movían los actores gubernamen-

13. “Video. Quinto autobús en caso Iguala olvidado en predio de Cuautla, Morelos. Con Ciro Gómez Leyva”, en *Radiofórmula.com*, 26 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=565340&idFC=2016>].

tales, el terror ejercido y el control territorial, junto con el crimen organizado.

- Dos momentos claves: la agresión y la desaparición no son dos acciones separadas, sino parte de la misma agresión.
- La decisión del destino de los normalistas no parece haberse tomado inmediatamente en un operativo tan complicado.

En resumen: el 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala ocurrió un ataque masivo contra los normalistas rurales de Ayotzinapa, que produjo 180 víctimas directas, seis ejecutados, 40 heridos, 43 desaparecidos: 700 familiares impactados directamente.

3. ¿QUÉ MOSTRÓ AYOTZINAPA?

Una de las consecuencias de la masacre de Iguala y las movilizaciones políticas en solidaridad con los normalistas de Ayotzinapa es que revelaron la guerra del estado y el capital (legal e ilegal) que existe en México contra la mayoría de la población. Aunque el consenso liberal no la nombra así sino crisis de derechos humanos, “catástrofe de seguridad pública” o estado fallido. Aunque oficialmente no se le llame guerra, no hay otro país en el mundo, salvo los que tengan conflictos armados convencionales ante otro estado o una guerra civil, que contabilice el número de muertos, heridos, desplazados, desaparecidos que tiene México.

Algunas cifras que apuntalan esta afirmación se pueden ver en la tabla 7.1.

Solo para tener una perspectiva de comparación, entre 2007 y 2015 hay más muertes violentas y desapariciones que las bajas civiles que ha ocasionado la invasión a Irak en doce años. En ocho años de guerra en México hay 224,933 personas asesinadas violentamente o desaparecidas, mientras que en casi trece años de la invasión de Estados Unidos a

TABLA 71 MUERTOS, HERIDOS, DESPLAZADOS, DESAPARECIDOS QUE TIENE MÉXICO

Asesinatos violentos durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)			132,065*
Asesinatos violentos en el sexenio (2012-2018) de Enrique Peña Nieto (hasta noviembre de 2015)			65,209**
Asesinatos violentos 2007-2015			197,274
Total de desaparecidos			27,659***
Hombres	20,231	73.14%	
Mujeres	7,428	26.86%	
Niños y jóvenes (0 a 29 años)	13,378▲	48.37%	
Desplazados internos			287,358*
Desplazados por la violencia			1648,387**
Desplazados por megaproyectos			170,000***
Centroamericanos desaparecidos o asesinados			70,000 a 150,000*
Total de víctimas de la guerra en México			2480,678

▲ En esta cifra se incluyen tanto hombres como mujeres de los contabilizados previamente.

Fuente: elaboración propia con base en la información de: *Rosa Robles, Leticia. "En el sexenio de Calderón hubo 121 mil muertes", en *Excélsior*, México, 12 de marzo de 2014 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/12/948239>]; **Navarro Bello, Adela y Mosso Castro, Rosario. "Sexenio de muertos. Van 65,209", *Zeta de Tijuana*, publicado en *Sin Embargo*, 25 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.sinembargo.mx/25-01-2016/1606331>]; ***Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas, del Sistema Nacional de Seguridad Pública [DE disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero-comun.php>]; *Rubio Díaz Leal, Laura y Pérez Vázquez, Brenda. "Desplazados por violencia. La tragedia invisible", en *Nexos*, núm. 457, enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27278>]; **Parametría. "México y sus desplazados", *Parametría* [DE disponible en: http://www.parametría.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4288]; ***Ramírez, Érika. "70 megaproyectos hídricos: abuso, autoritarismo y despojo", en *Contralínea*, 22 de enero de 2013 [DE disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/01/22/70-megaproyectos-hidricos-abuso-autoritarismo-despojo/>]; *Muñoz, Alma E. "Caravana de madres de migrantes centroamericanos expresa su dolor", en *La Jornada*, México, 29 de noviembre de 2014 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/11/29/politica/0181npol>].

Irak han muerto unos 171,801 civiles (242,000 contando combatientes).¹⁴ De acuerdo con la legislación en la materia, la situación en México se define como un "conflicto armado no internacional", esto es: "Los enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un

14. Véase: *Iraq body count* [DE disponible en: <https://www.iraqbodycount.org/>]

nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima”.¹⁵

Algunas lecturas de lo ocurrido en Iguala sostienen que esta masacre revela la disfunción de las policías, la corrupción de los gobiernos locales y ambas como expresiones de un estado fallido. Pero lamentablemente esto que se mira como fracaso de un modelo de estado es un éxito para un modelo de control y reorganización del territorio y de las poblaciones. La violencia, el terror, la desaparición y muerte para quien se opone al despojo de territorios se impusieron como una constante desde hace tiempo. La violencia parece caótica, indescifrable, pero todo indica que la violencia, la represión y el estado de excepción sirven para el despojo, la desterritorialización y la explotación: es violencia en función del capitalismo de acumulación por despojo lo que tenemos ahora.

Además de revelar el estado de guerra que vivimos, la masacre de Iguala contribuyó a visibilizar la gran tragedia nacional de la desaparición de personas y de las fosas clandestinas donde muchos de los desaparecidos encuentran su fin, pero no así el consuelo para sus familiares que los siguen buscando tenaz y desesperadamente. Según la PGR, entre 2006 y 2015 se identificaron 174 fosas con 600 cuerpos.¹⁶

La participación de las policías municipales de Iguala y Cocula en la detención, ataque, asesinato y desaparición de los normalistas de Ayotzinapa mostró la magnitud de la corrupción de las instituciones de gobierno en México. El presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, y su esposa María de los Ángeles Pineda Villa fueron acusados de tener nexos con el cártel que controla ese territorio: Guerreros Unidos. Sin embargo, el gobierno federal que encabeza Enrique

15. Comité Internacional de la Cruz Roja. “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el derecho internacional humanitario?”, marzo de 2008 [DE disponible en: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf>]

16. EMEEQUIS. “La PGR contabiliza 174 fosas clandestinas en México”, en *Zócalo Saltillo*, 25 de marzo de 2015 [DE disponible en: <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/la-pgr-contabiliza-174-fosas-clandestinas-en-mexico-1427324476>].

Peña Nieto pretendió culpar de los hechos de Iguala únicamente a las autoridades y policías municipales, para lavarse las manos. No lo consiguió como lo demostró la consigna política “Fue el estado”, mediante la cual los sujetos movilizados por Ayotzinapa tomaban y demostraban una conciencia política del papel que desempeñan las instituciones de gobierno en este momento histórico. No solo es el gobierno de Iguala el que estaba implicado con el crimen organizado; al igual hubo denuncias de corrupción hacia el gobierno estatal que encabeza el perredista (y antes priista) Ángel Aguirre Rivero.

La masacre de Iguala reveló, como ningún hecho anterior, la colusión estado-crimen organizado y corporaciones privadas, y dejó ver que la complicidad entre los gobiernos y el crimen organizado no es un caso aislado, como el gobierno de Enrique Peña Nieto pretende hacer creer, sino la norma. Hace cinco años Edgardo Buscaglia denunció que el narcotráfico controlaba 71.5% de los municipios del país¹⁷ y desde entonces el porcentaje ha aumentado. Si esto es así, es obvio que los gobiernos estatales y el gobierno federal están penetrados por el narcotráfico y la delincuencia organizada. El estado mexicano está podrido hasta la médula.

El narcotráfico es más que un asunto moral o de salud pública, es un negocio ilegal y violento para acumular capital, pero al fin negocio. En su reciente libro sobre lavado de dinero el consultor internacional Edgardo Buscaglia¹⁸ reveló que las mafias mexicanas generaron ganancias por 514,259 millones de dólares entre 2003 y 2014. Cada año los distintos negocios del crimen organizado generan más de 51,000 millones de dólares de ingresos. Como nos recuerda Buscaglia, hay que precisar que el narcotráfico es uno entre 22 negocios que llevan a cabo las organizaciones del crimen organizado, aunque es el más lucrativo,

17. Gómora, Doris. “Narco controla 71.5 por ciento de municipios de México”, en *El Universal*, 2 de enero de 2013 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/192540.html>].

18. Buscaglia, Edgardo. *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*, en *Debate*, México, 2015.

pues genera entre 45% y 52% del total de las ganancias. Con estas estimaciones, solamente el tráfico de drogas produce anualmente entre 23,000 a 26,000 millones de dólares. Eso coloca al crimen organizado como una de las actividades más importante del país para acumular capital. De acuerdo con cifras oficiales, las actividades económicas que más divisas generaron en 2014 fueron: industria automotriz, con 109,395 millones de dólares; electrónica, 77,238 millones de dólares; actividades petroleras, 42,586 millones de dólares; remesas, 23,645 millones de dólares; explotaciones mineras, 17,053 millones de dólares, y turismo, 16,258 millones de dólares.

Basta mirar el volumen completo del tamaño del negocio del crimen organizado para deducir que una forma de acumular capital de tal tamaño no se va a detener por la captura de un capo, así sea Joaquín Guzmán Loera, el “Chapo”. Además, para llevar a cabo sus actividades, las organizaciones del crimen organizado pagan al estado de 20% a 35% del total de sus ingresos, de acuerdo con el mismo Buscaglia. En consecuencia, los funcionarios y políticos mexicanos reciben del crimen organizado entre 10,000 y 18,000 millones de dólares anuales. De modo que el narcotráfico y los otros negocios ilegales para la acumulación de capital no solo sirven a la economía formal, tras pasar los circuitos del lavado de dinero, sino que son esenciales para el funcionamiento regular de la política profesional. El narco y sus capos siguen funcionando no solo por su astucia sino porque el capitalismo y el estado lo requieren para su reproducción. Y Ayotzinapa ayudó a develar este nexo, al grado de hablarse de narco-estado.¹⁹

El narcotráfico es uno de los grandes negocios de México y no funciona sin la protección que brinda el poder político. A su vez, las bandas del narcotráfico se han convertido en piezas fundamentales para infligir temor y terror en poblaciones cuyos territorios se quiere

19. Martín, Rubén. “El ‘Chapo’ y el negocio del narco”, en *El Informador*, 13 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://opinion.informador.com.mx/Columnas/2016/01/13/el-chapo-y-el-negocio-del-narco/>].

despojar; los sicarios del narco son extensiones del estado en muchos lugares. Son piezas de la maquinaria de la acumulación por despojo que se impone en el país. A los desaparecidos de Ayotzinapa no los desapareció una presidenta del DIF, fue el estado.

4. LAS CONSECUENCIAS: PASMO, DOLOR, INDIGNACIÓN, RESONANCIA

¿Qué consecuencias han tenido los hechos ocurridos el 26 de septiembre en Iguala? Las primeras reacciones fueron de dolor, pismo y espanto. Una de las primeras marchas en Guadalajara en solidaridad con Ayotzinapa, a principios de octubre de 2014, parecía más un sepelio que una manifestación callejera. La mayoría de los miles que marcharon desde la Normal al centro de la ciudad portaban veladoras, muchos lloraban, muchos más perdían la mirada en el horizonte. Recuerdo conversaciones con algunos conocidos: había pismo, dolor, frustración... creo que ni siquiera se mostraba la rabia, emoción que se hizo presente en otras manifestaciones. Pero Ayotzinapa despertó no solo el dolor sino también la indignación y la rabia de millones de mexicanos y de personas en todo el mundo, y se convirtió en la mayor movilización social en la historia reciente de México.

Las movilizaciones políticas en solidaridad con Ayotzinapa pasaron así, del pismo y del dolor a la indignación y la rabia. Las consecuencias políticas de esa movilización han sido enormes en esta coyuntura histórica. Significó la deslegitimación del gobierno de Peña Nieto, convirtiéndolo en uno de los presidentes más repudiados por la opinión pública en la historia reciente del país.²⁰

Tras un agresivo programa de aprobación de reformas legales que suponen un aliento a otro ciclo de acumulación de capital, las mo-

20. Beltrán, Ulises. "El desacuerdo con los presidentes (1994-2015)", en *Nexos*, 1 de marzo de 2015; véase especialmente la gráfica 7 [DE disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24307>].

vilizaciones en solidaridad con Ayotzinapa han descarrilado el plan reformista de Peña Nieto.

En lo inmediato, esas movilizaciones quebraron la estrategia política del gobierno de Peña Nieto y su discurso de reformas estructurales. En términos mediáticos, este cambio político se presenta como el fin del “momento mexicano” celebrado por capitalistas, organismos financieros y la prensa extranjera. Lo que había sido elogios para el gobierno mexicano por su paquete de reformas estructurales se convirtió en críticas y cuestionamientos por la violencia, las desapariciones, las fosas clandestinas, la participación de fuerzas de seguridad en la violencia contra la población. Los cuestionamientos llegaron tanto desde gobiernos amigos, como Estados Unidos, hasta los cuestionamientos planteados en el Parlamento Europeo. Al paso de las semanas todos los organismos internacionales de derechos humanos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, expresaron fuertes críticas al gobierno de México por el caso particular de los normalistas de Ayotzinapa y en general por las miles de desapariciones y asesinatos que ocurren en el país.

Las masivas movilizaciones de millones de mexicanos cuestionando al estado por los crímenes de Iguala no son solamente una exigencia de justicia sino también un cuestionamiento al orden imperante. La reacción de solidaridad que ese hecho violento generó en millones de mexicanos, dentro y fuera del país, ha cimbrado a la sociedad y ha abierto una grieta a la dominación política. Ha sido más de un año de movilizaciones, de expresión de otra subjetividad política que cuestiona el orden liberal. Esta reacción ha trastocado el orden político y la agenda del actual grupo gobernante.

Otro de los aspectos importantes del movimiento por Ayotzinapa es que este permitió vincular a distintos sujetos sociales en el país: desde los movimientos populares de Guerrero, pasando por las organizaciones que buscan a sus desaparecidos por todo el país, hasta la convocatoria a una convención popular que vincule las indignaciones y rabias que existen en todo el país. Ayotzinapa abrió la posibilidad de

que muchos mexicanos que están padeciendo la violencia y la impunidad también se conozcan, se vinculen y se organicen para detener esta barbarie que estamos viviendo.

Mientras el estado apuesta por el olvido y la impunidad, las movilizaciones para no olvidar la masacre de Iguala, y otras masacres más, por no olvidar a los desaparecidos, no olvidar a los bebés que murieron en el incendio de la Guardería ABC y otros terribles casos ocurridos en años recientes, son una apuesta contra la impunidad, contra las desapariciones, contra el despojo y la represión que están detrás de esta violencia estatal en esta fase de acumulación por desposesión.

Entre toda la violencia, el horror y la podredumbre estatal podemos observar algunos atisbos de optimismo. La degradación de la clase política y del estado liberal que rige las relaciones políticas en México es una buena noticia; tras 15 años de supuesta transición a la democracia, ahora una buena parte de la población sabe que todos los partidos son iguales y que desde el estado no puede esperar cambios para procurar una vida digna; los partidos, la clase política profesional, las elecciones, el estado son el problema, no la solución. La solución vendrá de abajo, del enorme cambio del imaginario social que han producido las movilizaciones de solidaridad con Ayotzinapa, trasformando políticamente a cientos de miles de personas.

¿La Internet ecualiza el sistema electoral mexicano? El caso de los candidatos independientes en 2015

ALEJANDRO CÁRDENAS LÓPEZ*

En México, la historia ha sido tradicionalmente una fuente de legitimidad política más poderosa que las urnas.

SOLEDAD LOAEZA

El triunfo de seis candidatos sin partido, conocidos como independientes, en las elecciones de 2015 en México coincidió en varios factores: un discurso antipartidos políticos, la incertidumbre de la asignación de recursos y el uso inteligente de los nuevos medios sociales y de la Internet.

En este fenómeno destaca el nuevo contexto legal en México, que hizo posible el lanzamiento de las candidaturas independientes, y la popularización de las redes sociales, que incorporaron a la Internet a la democracia representativa y derivaron en el concepto de democracia electrónica, democracia digital o ciberdemocracia.¹ A ello se aúnan

* Es maestro en Periodismo Internacional por la Universidad de Gales en Reino Unido y cursa el doctorado en Comunicación en la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, donde también es profesor. Como periodista ha trabajado en medios de comunicación como *El Universal*, *Vanguardia de Saltillo*, *El Siglo de Torreón* y actualmente es consultor del portal Aristegui Noticias.

1. Meneses, María. *Ciberutopías: democracia, redes sociales, movimientos-red*. México: Tecnológico de Monterrey / Porrúa, 2015. Citando a Hacker, Kenneth y Van Dijck, Jan. *Digital democracy: issues of theory and practice*, Sage, Nueva York, 2000.

los movimientos sociales que utilizaron las plataformas digitales para articularse en el mundo, como la Revolución de los Jazmines de 2010, en Túnez; la Primavera Árabe en 2011, en Egipto y el movimiento #Más-de131 de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y el surgimiento de #Yosoy132 a nivel nacional durante la elección presidencial en México en 2012, cuya principal demanda era la democratización y el pluralismo mediático.

De acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional Electoral (INE) sobre la elección de 2015 en México, los candidatos independientes tuvieron solo 0.38% de spots frente a 66.86% de los partidos políticos (véase la tabla 8.1).²

¿Cómo pudieron ganar algunos de los candidatos con una presencia menor en los medios masivos de comunicación? ¿Contribuyó la Internet para equilibrar la contienda en el espacio público virtual? ¿La interacción con los usuarios potenció su campaña?

No se pretende aseverar que el uso de las redes sociales haya sido la causa central del triunfo de los candidatos independientes, pero podemos analizar si fue uno de los elementos que abonaron a un proceso de transición a la democracia de México, sumados a la equidad en la contienda, tanto en recursos como en acceso a medios masivos de comunicación.

Diversos analistas coinciden en que después de los avances de las reformas de 1977, 1976 y 2003 en México, que llevaron a una auténtica transición, se necesitaban cambios en el modelo electoral relacionados con las reglas de operación, las relaciones entre financiamiento público en la política, dinero partidista y medios, así como espacios de vinculación entre política social y elecciones.³

2. La información proporcionada por el INE es un dato relevante, aunque este instituto no muestra el análisis comparativo con los puestos de elección a los que competieron.

3. Woldenberg, José. *La transición democrática en México*. El Colegio de México, México, 2012; Aziz, Alberto e Insunza, Ernesto. "La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social", en *Foro Internacional*, México, vol.47, núm.4, 2007, pp. 740-784.

TABLA 8.1 SPOTS PAUTADOS EN PRECAMPAÑAS, INTERCAMPAÑAS Y CAMPAÑAS A NIVEL FEDERAL Y LOCAL EN EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015

Tipo de actor	Spots	Porcentaje*
Partidos políticos	27408,688	66.86%
Autoridades electorales	13426,072	32.75%
Candidatos independientes	155,936	0.38%
Coaliciones	2,936	0.01%
Total	40993,632	100%

Fuente: Instituto Nacional Electoral. Numeralia proceso electoral 2014-2015, INE, México, 2015 [DE disponible en: http://www.ine.mx/2015/Docs/Numeralia_ProcesoElectoral_2014-2015.pdf]. Porcentaje calculado por el autor.

Los medios de comunicación también son clave de la “crisis del sistema electoral mexicano”, además de los huecos en la legislación electoral, la inconstante interpretación de las normas electorales por parte de las autoridades en la materia, además de la necesidad de medios públicos verdaderamente independientes y el evadir la concentración mediática, entre otros.⁴

En los últimos diez años se crearon y potencializaron las redes sociales en el mundo, a la par del inicio de la lucha legal del excanciller Jorge Castañeda Gutman por una candidatura independiente a la presidencia en 2006, que en México desencadenó un reconocimiento de la protección judicial de los derechos fundamentales y una legislación limitada, pero que dio resultados tangibles en 2014.

La posibilidad se abrió en 2004, cuando Jorge Castañeda demandó su registro como candidato al entonces Instituto Federal Electoral (IFE). En esas mismas fechas TheFacebook.com fue lanzado por Mark Zuckerberg en Harvard y un año después, en septiembre de 2005, su

4. Cárdenas, Jaime. *La crisis del sistema electoral mexicano, a propósito del proceso electoral 2012*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2014.

empresa se convirtió en Facebook.com y comenzó a popularizarse en universidades del mundo.

También en mayo de 2005 se lanzó la plataforma de videos YouTube por el diseñador Chad Hurley y el ingeniero en sistemas Steve Chen. Mientras tanto, ese mismo año, Jorge Castañeda agotaba las instancias legales locales para ser admitido como candidato independiente y comenzaba la lucha jurídica en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).⁵

En julio de 2006 se fundó Twitter por Jack Dorsey y en octubre de ese mismo año Google adquirió YouTube, que en pocos años se convirtió en la plataforma de videos más grande del mundo y el tercer sitio más visitado de la Internet.⁶ También en 2006, en septiembre, Facebook se comenzó a popularizar fuera de espacios universitarios y en 2007 llegó a tener 30 millones de usuarios activos.

Cuatro años después de iniciado el proceso de Jorge Castañeda, la CIDH se pronunció⁷ y en agosto de 2008 condenó a México a ajustar la legislación local de las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano a ser elegido. También en 2008 Facebook introdujo la posibilidad de chatear en su plataforma, mientras que en 2009 el famoso botón de “Me gusta” se añadió y para 2011 era posible personalizar la página de un usuario con fotos.⁸ A la par, YouTube para esas fechas ya realizaba transmisiones en tiempo real y Twitter anunciaba en su sexto aniversario que tenía 140 millones de usuarios y 340 millones de tuits por día.⁹

5. Campos, Gonzalo. “Las candidaturas independientes en México”, en *Revista Derecho del Estado*, núm.33, julio-diciembre de 2014, pp. 86-93.

6. Google. “A Brief History of YouTube”, 2010 [DE disponible en: <http://bit.ly/1Zc43Xu>, consultada en noviembre de 2015].

7. Pelayo, Carlos y Vázquez, Santiago. “El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol.9, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2009, pp. 791-812 [DE disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/9/pim/pim30.htm>].

8. Jenkins, Brian. “Keeping up with Zuck: a brief history of Facebook features”, en *Techniques: connecting education & careers*, vol.88, núm.8, noviembre y diciembre de 2013, pp. 60-61. 2p.

9. Wasserman, Todd. “Twitter Says it has 140 million users”, en *Mashable*, 21 de marzo de 2012 [DE

Mientras en 2012 Facebook adquirió Instagram por mil millones de dólares y anunció tener 845 millones de usuarios activos en el mundo, en México la denominada reforma política de ese año incorporó en la Constitución el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes y en 2013 se reglamentó.¹⁰ Fue hasta mayo de 2014, diez años después de iniciado el caso Jorge Castañeda, cuando se promulgó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dio cumplimiento al mandato constitucional.¹¹

La conectividad fue otro factor importante en la cuestión electoral en México. Aunque en la actualidad sigue muy por debajo del promedio de velocidad en la Internet de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su momento cuando se instaló la fibra óptica para el uso de banda ancha y se dejó de utilizar la conexión de teléfono a partir de 2006, la velocidad de conexión aumentó poco, pero fue suficiente para que se pudieran ver videos en YouTube.¹² Y desde 2013, con la banda ancha en equipos móviles, YouTube se convirtió en una de las plataformas favoritas no solo para la producción de contenido amateur sino para las campañas políticas y la denuncia ciudadana.¹³ También Twitter ya era la herramienta preferida de los políticos, por su nivel de actualización y tiempo real de la información, con 255 millones de usuarios activos en el mundo.

En esta ecología de medios digitales llegaron los candidatos independientes a competir.

disponible en: <http://mashable.com/2012/03/21/twitter-has-140-million-users>].

10. Campos, Gonzalo. *Op. cit.*

11. En esas fechas Facebook ya había permitido el uso de “etiquetas”, similar a Twitter, y contaba con más de 1,300 millones de usuarios conectados en el mundo; también había anunciado en febrero de 2014 la compra de la red de mensajes en línea WhatsApp.

12. El Universal. “México, lejos de la velocidad promedio de la OCDE”, en *El Universal*, México, 15 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2015/07/15/mexico-lejos-de-velocidad-promedio-de-internet-de-la-ocde>].

13. Peralta, Leonardo. “La fibra óptica, vulnerable y delicada”, en *CNNMéxico*, 11 de diciembre de 2011 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/tecnologia/2011/12/05/la-fibra-optica-vulnerable-y-delicada>].

1. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y REDES

Antes de la reforma política el voto nulo y el abstencionismo fueron las formas de protesta que tenían que ser atendidas y reflejadas en una reforma electoral que moviera a los partidos políticos (que además limitara su financiamiento de acuerdo con los votos emitidos efectivos para cada uno de ellos). Lo que se tuvo fue una reforma muy limitada, pero introdujo la posibilidad de candidaturas independientes.¹⁴ El especialista Eduardo R. Huchim indica que, con la nueva reforma, para ser registrada una candidatura no partidaria se exigen más requisitos que a un partido político.¹⁵

Aun con esas limitaciones, los resultados fueron relevantes: Manuel Clouthier ganó una diputación federal en Sinaloa; Pedro Kumamoto una diputación local en Jalisco; Jaime Rodríguez la gubernatura en Nuevo León; César Valdés la alcaldía de García, Nuevo León; Alfonso Martínez la alcaldía de Morelia, en Michoacán, y Alberto Méndez el municipio de Comonfort, en Guanajuato.

Los seis casos mencionados coinciden en que utilizaron, además de sus estrategias en tierra y aire, la mayoría de las redes sociales más populares: Facebook, Twitter, YouTube e Instagram, como se muestra en la tabla 8.2.

2. ¿NORMALIZACIÓN O ECUALIZACIÓN DE LA INTERNET?

El académico italiano Wainer Lusoli presenta una aproximación teórica para el estudio de las campañas políticas en línea y analiza la

14. Osorio, Joaquín. "Elecciones 2015: crisis de partidos hegemónicos y emergencia de nuevos actores", en *Del dicho al hecho: opacidad, autoritarismo y verdades a medias (Análisis Plural, primer semestre de 2015)*, ITESO, Guadalajara, pp. 87-106.

15. Huchim, Eduardo. "Un Congreso pastueño", en *Reforma*, México, 23 de mayo de 2014 [DE disponible en: <http://bit.ly/1RRKxxt>, consultada el 13 de noviembre de 2015]. El autor cuestionó además la forma en que se elaboró y aprobó en el Congreso de la Unión, dada la intervención del enviado de Los Pinos, Humberto Castillejos, quien no se limitó a un cabildeo discreto sino que tomó la dirección del proceso legislativo.

TABLA 8.2 CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN LAS ELECCIONES DE 2015, PRESENCIA EN REDES*

Ganadores	Sitio web	Twitter	Facebook	YouTube	Instagram
Diputados federales					
Manuel Clouthier, Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Diputaciones locales					
Pedro Kumamoto, Jalisco	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estatales					
Jaime Rodríguez Calderón, Nuevo León	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Alcaldías					
César Valdés, García, Nuevo León	N/D	Sí	Sí	Sí	N/D
Alfonso Martínez, Morelia, Michoacán	Sí	Sí	Sí	Sí	N/D
Alberto Méndez Comonfort, Guanajuato	N/D	N/D	Sí	Sí	N/D

N/D: no disponible.

*Revisión realizada por el autor en noviembre de 2015. En algunos casos, dado que la Ley Electoral prohíbe la promoción antes de la jornada electoral, podría haber sitios o redes que ya no estén disponibles y que no se hayan contemplado.

ecualización y la normalización en las democracias modernas.¹⁶ El autor vincula la teoría con la posibilidad de aumentar el pluralismo en las contiendas electorales. Estos dos planteamientos son los más aceptados por los especialistas en la materia y marcan los estudios anglosajones y europeos de partidos políticos en línea.

Cuando hay normalización, la Internet es solo un canal de comunicación más dominado por actores políticos relevantes con recursos financieros y económicos para mantener su poder. Sus ventajas en campaña en tierra y aire son complemento de sus actividades. Esta corriente se relaciona directamente con el determinismo tecnológico.¹⁷

16. Lusoli, Wainer. "The Internet and the European Parliament elections: theoretical perspectives, empirical investigations and proposals for research", en *Information Polity*, vol.10, núm. 3-4, 2005, pp. 153-163.

17. Pérez, Gabriel. "El determinismo tecnológico: una política de estado", en *Revista Digital Universitaria*, vol.7, núm.10, 2006. Gabriel Pérez Salazar define el concepto de "determinismo tecnológico" como la creencia que considera que la tecnología es capaz, prácticamente por sí misma, de incidir

La tesis de la normalización, o los efectos mínimos de la Internet, enfatiza que el ciberespacio toma las características de la vida ordinaria. La perspectiva teórica se basa en los cambios estructurales en la sociedad que utilizaban medios de comunicación de texto simple a un fenómeno multimedia de audiencias masivas. Michael Margolis y David Resnick añaden que la Internet, en esta perspectiva, cada vez refleja más las fuerzas políticas que dominan la política y la vida social en el mundo real.¹⁸

Cuando predomina la equalización, por el contrario, los actores políticos menores pueden ser exitosos en línea y potencializar el uso de la Internet con la misma o mayor efectividad que los partidos grandes o actores importantes. Margolis y Resnick son los precursores de este debate con dos corrientes enfiladas de escepticismo y de optimismo en el impacto de las tecnologías en la sociedad y en la política. La comunicación mediada por computadora (CMC) significa políticamente la capacidad de confrontar la actual jerarquía monopólica con medios de comunicación poderosos y, probablemente, revitalizar la democracia basada en los ciudadanos. La idea de una red ciudadana que diseña y controla las comunicaciones en el mundo es una versión de la utopía o el “ágora tecnológica”.

La política ordinaria y la actividad comercial han invadido y capturado el ciberespacio, por eso la “Internet perdió su inocencia política”, porque se muestra más como una sociedad civil pluralista que como un estado natural individualista. Un ejemplo de ello es que la web creció y se volvió económicamente rentable, pero no perdió sus cualidades de interacción.

de manera directa y positiva en el desarrollo social y económico de un contexto particular. Una gran cantidad de actores sociales, principalmente quienes establecen las políticas públicas, asumen que la tecnología es el motor del progreso; dentro de una concepción absolutamente lineal el progreso científico lleva al tecnológico, al económico y al social.

18. Margolis, Michael y Resnick, David. “The normalization of cyberspace”, en *Politics as usual: the cyberspace “revolution”*, Sage, Thousand Oaks, 2000.

Esto se suma a la idea radical de que para las democracias liberales las nuevas tecnologías suponían una gran oportunidad de superar las instituciones representativas y de institucionalizar nuevas formas de representación directa. Otras perspectivas suponen que el uso de la Internet específicamente era la oportunidad para un “renacimiento” de las mismas instituciones representativas, en tanto que pueden reforzar los vínculos entre la población y sus representantes.¹⁹

Destaca el trabajo de Rachel Gibson, Paul Nixon y Stephen Ward, quienes detectan las causas por las cuales los partidos políticos utilizan la Internet en Europa y Estados Unidos, las relaciones y afectaciones internas entre los partidos y la relevancia dentro de las estrategias de campaña.²⁰ Pero la evidencia recopilada que refuerza la teoría de la normalización señala que los principales partidos dominan el ciberespacio, como sucede con los medios tradicionales.²¹

Una de sus conclusiones es que no es simplemente el tamaño o los recursos los que producen las diferencias entre los partidos, sino que los incentivos para usar la tecnología también pueden dar cuenta de las diferencias clave.

Rachel Gibson, al igual que el especialista en la materia Octavio Islas, coinciden en que el ciberespacio no está sacudiendo a los actores políticos tradicionales en estilos de envíos de mensajes radicalmente diferentes ni está llevando a un mundo más equitativo de comunicación política. Para candidatos con pocos recursos será fácil interactuar y hacerse presente en las campañas y los medios dado que aún es mucho

19. Entre los más representativos destacan: Norris, Pippa; Curtice, John; Sanders, David; Scammell, Maggie y Semetko, Holli. *On Message: communicating the campaign*. Sage, Londres, 1999; Padró-Solanet, Albert y Cardenal, Ana. “Partidos y política en Internet: un análisis de los websites de los partidos políticos catalanes”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm.6, 2008 [DE disponible en: http://www.uoc.edu/idp/6/dt/esp/padro-solanet_cardenal.html, consultada en diciembre de 2015]; así como Gibson, Rachel; Nixon, Paul y Ward, Stephen. *Political parties and the Internet: net again?* Routledge, Londres / Nueva York, 2003.
20. Gibson, Rachel; Nixon, Paul y Ward, Stephen. *Op. cit.*
21. Los partidos grandes o antiguos tienen más sitios, su perfil en línea es más alto, los enlaces en sus sitios son mayores, se actualizan con más frecuencia y cuentan con niveles generales de sofisticación, como el uso de elementos multimedia. Todos superan a los partidos más pequeños.

más barata la publicidad en un portal que anunciarse en la televisión, la radio o la prensa.²²

3. KUMAMOTO, EL ÚNICO CASO CIUDADANO

Joaquín Osorio destaca que de los seis ganadores de la elección de 2015, Pedro Kumamoto, en Jalisco, fue el único candidato independiente sin militancia previa en algún partido político y representa una nueva forma de hacer política que incluye a los ciudadanos en las calles, que apuesta al compromiso entre ellos y sus representantes. “Su desempeño como diputado marcará una ruta novedosa en la representación ciudadana”, dice.²³

Susana Ochoa, coordinadora de Comunicación del candidato Pedro Kumamoto para la elección de 2015, explicó que su candidatura se fraguó desde 2013 como una consecuencia indirecta del movimiento #YoSoy132 y como parte del movimiento político de jóvenes llamado Wikipolitica.mx.²⁴ El nuevo diputado local era un candidato joven que no había militado en ningún partido político, al parecer sin vínculos cercanos con grupos de poder, sin claridad en la posibilidad de obtener recursos, debido al retraso del INE. Ochoa explica que durante la campaña no contrataron a asesores de marketing político y aceptaron que su campaña fue una combinación exitosa de calle y uso de redes sociales como elemento de movilización e interacción.

El uso eficiente de herramientas móviles como WhatsApp, vinculado con el trabajo de reuniones en tierra con vecinos, generó que pudieran comunicarse con sus posibles votantes de forma

22. Islas, Octavio. “El empleo de Internet en el desarrollo de las campañas de los candidatos a la Presidencia de México”, en *Razón y Palabra*, núm.51, junio-julio de 2006 [DE disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n51/oislas.html>].

23. Osorio, Joaquín. *Op. cit.*, p.101.

24. Susana Ochoa presentó la ponencia “Las redes sociales como elemento clave para la organización ciudadana en la toma de decisiones políticas” el 5 de octubre en “Conexión 2.0: democracia, redes sociales y participación ciudadana en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en la ciudad de México.

instantánea vía esta herramienta de comunicación. Su equipo de campaña logró movilizar a los simpatizantes con las redes sociales pues no solamente buscaban enviarles el mensaje ni interactuar con ellos desde lo efímero del escritorio, sino una comunicación directa con el votante, más allá de los mismos medios. Rompieron con la necesidad de un mediador, como eran las campañas antes de los años cincuenta del siglo XX, antes de que la televisión tomara el control y en esta década lo está perdiendo ante la presencia de la Internet y los dispositivos móviles.²⁵

Al evitar el uso de medios tradicionales los candidatos abaratan costos dirigidos a cierto perfil en el electorado, dado que cuentan con menores posibilidades de recursos que los candidatos de partidos grandes.²⁶

4. REFLEXIÓN FINAL

Las candidaturas independientes en México se consolidaron a la par de plataformas tecnológicas sociales y de penetración móvil que permitieron la posibilidad de competir con menos recursos, vía el uso adecuado de la Internet y las redes sociales, de sus estrategias digitales.

Casi a regañadientes permitieron un sistema electoral un poco más equitativo dentro de una dinámica dispar con niveles de derroche y financiamiento excesivo a los partidos, a la par de nuevas plataformas de socialización, de bajo costo y penetración relevante. De acuerdo con lo que se vislumbra de forma general, el nivel de interactividad en sus sitios y redes, que aún no se ha estudiado a fondo en esta elección,

25. Cárdenas, Alejandro. "Ya le tocaba a la televisión estar en crisis", en *Liber*, 15 de noviembre de 2014 [DE disponible en: <http://bit.ly/1jbQ7DF>, consultada en noviembre de 2015].

26. La especialización en los estudios más recientes sobre campañas políticas en línea ha generado una serie de características similares: geografía, limitado a uno o dos países; empírico, que evalúa categorías separadas de productores de portales electorales y consumidores, generalmente de partidos y candidatos, y teórico, que se enfoca principalmente en el productor más que en el consumo de contenido electoral. Véase Lusoli, Wainer. *Op. cit.*, p.156.

fue uno de los elementos clave de las campañas, principalmente de los candidatos Pedro Kumamoto, Jaime Rodríguez y Manuel Clouthier.

Los usos de las redes, más allá de únicamente los envíos y la presencia, aprovecharon las ventajas de la web 2.0 y tomaron en cuenta al usuario como ciudadano, dando valor a seguir el hilo de la conversación, aun con el conocimiento de que hay muchas cuentas falsas.

Otro elemento importante es que las encuestas, la Internet y el uso de correo electrónico directo han modificado el rumbo a una mayor profesionalización de los candidatos y llama a nuevos patrones individualizados de comunicación política. En esta dinámica los triunfos de los candidatos independientes son un indicio de las posibilidades, contra todos los pronósticos, de una campaña electoral en ciertos contextos, con el uso inteligente de las redes sociales, sin tener una cobertura amplia de los medios de comunicación masivos y escaso tiempo aire. La inequidad de las contiendas se ve minada aparentemente.

La realidad es que solo seis candidatos independientes ganaron en un universo de un total de 2,159 cargos de elección popular de los comicios del 7 de junio de 2015 para diputados federales y locales, gubernaturas, alcaldías y las jefaturas delegacionales en el Distrito Federal, lo que significa un porcentaje de 0.2%.

Su victoria significa simbólicamente el inicio de una nueva forma de competir por el voto y de gobierno fuera de los vicios del sistema tradicional. Tanto el cambio o la continuidad, la normalización o ecualización, en el fondo son análisis similares de la lógica de las campañas posmodernas o campañas permanentes que representan los estudios más recientes de la comunicación política.²⁷

En términos de votos y habitantes representados, esos cinco triunfos, y los que concursaron, significa una población relevante; por ejemplo, Nuevo León, uno de los estados con más habitantes del país, y

27. Lilleker, Darren y Jackson, Nigel. *Political campaigning, elections and the Internet: comparing the US, UK, France and Germany*, Routledge, Londres, 2010.

Morelia, la capital de Michoacán, aunado a las otras alcaldías y diputaciones federales y locales.

De acuerdo con el INE, de los 122 aspirantes a candidatos independientes a diputados federales solo 22 obtuvieron registro, 18%, y de ese total solo dos mujeres pudieron competir. Si comparamos esa cantidad de 22 con registro con los 58 ciudadanos que para la elección de 2012 solicitaron al extinto IFE ser candidatos a la presidencia y fueron rechazados por no cumplir con la Constitución,²⁸ podríamos decir que el avance es sustancial y ese interés ciudadano solo se pudo consolidar legalmente dos años después. La realidad es que sólo ganó un diputado, Manuel Clouthier, en Sinaloa, por el V distrito.²⁹

En cuanto al promedio de votación, obtuvieron 9.24%, una cifra que es más alta de lo que en el plano nacional tuvieron partidos nuevos o pequeños como Morena (8.37%), el Partido Verde (7.06%), Nueva Alianza (3.74%), Movimiento Ciudadano (5.99%), Partido Humanista (2.14%) y Encuentro Social (3.30%).³⁰

El impacto de las candidaturas independientes debe ser analizado más a fondo y estudiado con metodología empírica de bases de datos y redes sociales para poder aseverar que han equalizado el sistema político. Lo que sí se puede afirmar es que sus objetivos, como dijo Ochoa, coordinadora de comunicación de Kumamoto, “no fue ganar una elección sino evidenciar un sistema político que no funciona, que se puede hacer política de manera distinta, y probar los alcances de una candidatura independiente”.

28. CNN México. “El IFE niega otorgar la candidatura presidencial a 58 ciudadanos”. en *CNNMéxico*, 29 de marzo de 2012 [DE disponible en: <http://cnn.it/iIUpOqV>].

29. Saldierna, Georgina y Herrera, Claudia. “De 122 aspirantes a candidatos independientes, sólo 22 obtienen registro”, en *La Jornada*, México, 4 de abril de 2015 [DE disponible en: <http://bit.ly/1Gfi8gp>, consultada en noviembre de 2015].

30. Además de la victoria de Clouthier, hubo cuatro aspirantes que quedaron en segundo lugar, con votaciones de entre 16% y 20%: Antonio Mota, en Pachuca, estado de Hidalgo; en el estado de Sinaloa, Víctor Antonio Corrales, en Mazatlán, Alfredo Ayala, en El Fuerte y Vidal Jiménez en Culiacán; este último fue rector de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Arteta, Ixtaro. “Los independientes debutan ‘con el pie derecho’ en las elecciones”, en *CNN México*, 10 de junio de 2015 [DE disponible en: <http://cnn.it/1TbqWby>].

TABLA 8.3 CANDIDATOS INDEPENDIENTES A DIPUTADO FEDERAL QUE OBTUVIERON REGISTRO DEL INE

Estado	Total	Nombre(s)
Sinaloa	5	Jesús Alfredo Ayala López Manuel Jesús Clouthier Carrillo Víctor Antonio Corrales Burgueño José Vidal Giménez Ramírez Giova Camacho Castro
Veracruz	4	Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo Rafael Pérez Sánchez Esteban Valles Martínez Roberto García Alonso
Tamaulipas	3	Diana Elizabeth Chavira Martínez Jorge Prisciliano Rentería Campos Manuel Heriberto Santillán Martínez
Puebla	2	Manuel Alberto Merlo Martínez Jesús Amador Hernández Barbosa
Nuevo León	1	Blanca Lilia Sandoval de León
Nayarit	1	Carlos Manuel Ibarra Ocampo
Hidalgo	1	Antonio Mota Rojas
Distrito Federal	1	Eliseo Rosales Ávalos
Quintana Roo	1	Andrés Florentino Ruiz Morcillo
Tabasco	1	Adolfo Pulido Santiago
Tlaxcala	1	Daniel Romero López

Gobierno abierto en México: promesas y vicisitudes

JOSÉ BAUTISTA FARÍAS*

1. GOBIERNO ABIERTO ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

¿A qué alude el gobierno abierto (GA)? ¿Innovaciones? ¿Gobierno electrónico? ¿Gobierno efectivo? ¿Más participación ciudadana en lo público? El título del libro de Freddy Mariñez Navarro¹ sobre *Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿más gobierno? ¿más sociedad?*, sintetiza una buena parte de la discusión sobre este nuevo concepto que tiene su origen en el ámbito académico² y gubernamental.³ Mariñez menciona que existen muchas definiciones y orientaciones sobre este término, por ejemplo: para algunos GA es resultado del cambio tecnológico, por

* Es maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Desde 1995 se desempeña como académico en el Centro de Investigación y Formación Social de esta universidad.

1. Mariñez Navarro, Freddy y Valenzuela Mendoza, Rafael E. *Gobierno abierto: ¿Más innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa / EGAP, México, 2013.
2. En 1957 Wallace Parks publicó un artículo en el que aparece por primera vez el concepto de *open government*, publicado en el mes de octubre de ese año por la revista *George Washington Law Review*, titulado “The open government principle: apply the right to know under the Constitution”. Citado por Mariñez Navarro. *Op. cit.*, p.24.
3. Algunos estudiosos del tema toman como punto de partida de este término un memorándum sobre transparencia y gobierno abierto de Barack Obama, presidente de Estados Unidos, emitido el primer día de su gobierno, en 2009. Véase Campos Domínguez, Eva y Corojan, Ana, “Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas”, en Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieta, José Antonio, *La promesa del gobierno abierto*, ITAIP / INFODEF, México / Chile, diciembre de 2012.

lo que centran su atención en el análisis de las tecnologías de información y comunicación (TIC). Para otros lo relevante es el cambio en los valores del servicio público y la organización, enfatizando por consiguiente la cultura organizacional. Otros lo conciben como una nueva forma de gobernar, por lo que tienden a destacar un modelo particular de gestión pública.

Según Guardián Orta⁴ la transparencia y el acceso a la información es una cuestión central, postula que el GA es una doctrina política en donde la actividad del gobierno y la administración del estado deben abrirse a todos los niveles para el escrutinio y supervisión de los ciudadanos. Se manifiesta en contra de legitimar como secreto de estado cierta información aduciendo temas de seguridad.

César Calderón y Sebastián Lorenzo⁵ ponen el acento en el diálogo y la colaboración de los ciudadanos, para ellos el GA es aquel que entabla una conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan; toma decisiones con base en sus necesidades y preferencias, facilita la colaboración gobierno-ciudadanos y comunica lo que decide y hace de forma abierta y transparente.⁶ Para José Miguel Insulza⁷ el GA es una política pública que incluye la transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en donde la información y datos gubernamentales desempeñan un papel esencial.

El término GA se popularizó a raíz de la iniciativa de Barack Obama de conformar la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), lanzada en septiembre de 2011.⁸ Esta alianza voluntaria, conformada inicialmente por ocho países, se concibe como una ini-

4. Citado por Mariñez Navarro. *Op. cit.*, p.24.

5. César Calderón y Sebastián Lorenzo (coords.). *Open government: gobierno abierto*, Algón Editores, Madrid, 2010.

6. *Ibid.*, p.24.

7. Insulza, José Miguel. "Prólogo", en Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznie-to, José Antonio. *Op. cit.*, pp. 9-12.

8. Los países pioneros que firmaron la Declaración de Gobierno Abierto el 20 de septiembre de 2011 son Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos. A finales de octubre de 2015, en el marco de la Segunda Cumbre Global sobre Gobierno Abierto, celebrada en la ciudad de México, se informó que 69 países se habían sumado a esta declaratoria.

ciativa multilateral —integrada por gobiernos y sociedad civil— que busca propiciar compromisos concretos por parte de los gobiernos “para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza”.⁹ Tiene como objetivos la mejora de los servicios públicos; el aumento de la integridad pública, el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos y el aumento de la rendición de cuentas, incluidas las empresas.

Los países de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) enfatizan cuatro principios que son indivisibles: la *transparencia*, la *participación ciudadana*; la *rendición de cuentas* y las *tecnologías e innovación*.¹⁰ También destacan la instrumentación de una política de datos abiertos (*open data*), esto es, la publicación y difusión de información por la Internet en formatos abiertos, de tal forma que puedan ser reutilizados libremente de forma automatizada por cualquier persona.

Para algunos analistas una limitante del concepto de GA es que es demasiado abierto, es decir, cada quién lo define como quiere, que bien podría significar cualquier cosa y al final no ser nada.¹¹ Otros señalan que es un concepto con una redacción autorreferencial, prescriptiva, que alude al deber ser, pero que en la realidad no ocurre.¹² Lo cierto es que es un término relativamente reciente, que se encuentra en construcción, a base de prueba y error, y por lo mismo se encuentra en el debate y en la disputa por parte de los actores involucrados en este ejercicio. El caso mexicano, que presentaré a continuación, es un

9. Véase “¿Qué es la Alianza por el Gobierno Abierto?” [DE disponible en: <http://aga.ifai.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>, consultada el 9 de diciembre de 2015].

10. Véase *La alianza por el gobierno abierto, una visión desde la sociedad civil*, Article19 / Cultura Ecológica / CIDAD / IMCO / GESOC / Fundar / Transparencia Mexicana / Socialtic, México, 2015.

11. Villoria Mendieta, Manuel. “El gobierno abierto como subsistema de políticas. Una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en Hofmann, Andrés; Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Péreznieto, José Antonio. *Op. cit.*, pp. 69–99.

12. Ramírez-Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás. “Vientos de cambios. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe”, BID, Santiago, marzo de 2014.

reflejo de esta tensión entre gobierno y sociedad civil por dotar de contenidos a este nuevo concepto.

2. VICISITUDES DEL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

México fue de los primeros países en adherirse a la Declaración del Gobierno Abierto promovido por la AGA¹³ durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), debido a los avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información en los planos normativo e institucional. Además, la existencia de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas al tema de la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas con relaciones con organismos internacionales que financian proyectos en este campo crearon las condiciones para participar en este ejercicio.¹⁴

El principal instrumento de la AGA para alcanzar sus objetivos son los planes de acción nacionales. En el caso mexicano, la Secretaría de la Función Pública (SFP), junto con el Instituto Federal de Acceso a la Información¹⁵ convocaron —en agosto de 2011— a 11 OSC a formar parte de este ejercicio, solo ocho aceptaron: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAD); CitiVox (ahora Socialtic); Cultura Ecológica; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Gestión Social y Cooperación (Gesoc); el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y Transparencia Mexicana. La SFP fue la responsable de desarrollar el primer Plan de Acción (PA), que contenía propuestas de las OSC y de la administración pública federal (APF).

13. México y Brasil fueron los dos países de América Latina que suscribieron la Declaración de Gobierno Abierto. A finales de 2015 un total de 15 países de esta región se habían sumado a esta iniciativa.

14. En abril de 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en vigor a partir del 12 de junio de 2003), luego la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en diciembre de 2002, así como las reformas al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (julio de 2007).

15. Actualmente Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El gobierno de México presentó oficialmente su primer PA en el lanzamiento de OGP en Nueva York, el 20 de septiembre de 2011, con 18 compromisos, que incluía solo una propuesta de las OSC, las cuales desconocían ese plan y en su opinión “constituían más bien políticas transversales, no eran objetivos medibles, ni compromisos concretos”.¹⁶ Esto fue motivo de descontento de parte de las OSC que determinaron no avalar el plan (ya que era solo del gobierno) y se inició la construcción de un diálogo —no sin tensiones de por medio— que dio lugar a la creación de un Secretariado Técnico Tripartita (STT) como órgano de gobierno de la AGA México, conformado por una representación en igualdad de condiciones y poder de decisión de las tres partes involucradas: el Poder Ejecutivo, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y las OSC.

El STT, constituido en diciembre de 2011, se convirtió en el órgano máximo conductor para la toma de decisiones, esto es, en un espacio institucionalizado de diálogo, deliberación, seguimiento y comunicación que sentó las bases para una relación de colaboración más horizontal entre las partes. Dentro de sus lineamientos se estableció que los representantes de las partes deben contar con facultades para tomar decisiones; que para sesionar el STT se requerirá de las tres partes, y que las decisiones se tomarán por consenso y solo en caso extraordinario por mayoría.¹⁷

Una condición que pusieron las OSC dentro del STT fue reelaborar el Plan de Acción (Plan de Acción Ampliado, le denominaron) que contuviera sus aportaciones y fuera producto de un proceso deliberativo con el gobierno, “que diera lugar a compromisos con características smart con mayores elementos para su monitoreo y evaluación de cumplimiento”.¹⁸

16. Véase *La alianza por el gobierno abierto...* Op. cit, pp. 17 y 18.

17. *Ibid.*, p.20.

18. *Ibid.*, p.23. SMART significa: específico (*Specific*), medible (*Mesurable*), factible (*Actionable*), relevante (*Relevant*) y asociado a tiempos (*Time-bound*).

El Plan de Acción Ampliado (PAA) se elaboró de enero a mayo de 2012 en sesiones de trabajo que involucraron a varias OSC responsables de temas específicos, así como a funcionarios de la APF, además del INAI. El PAA contiene 36 compromisos de mejora de los servicios públicos (2), aumento de la integridad pública (11), manejo eficiente y eficaz de los recursos (18), aumento de la rendición de cuentas corporativa (4) y comunidades seguras (3).

Dentro del reporte de cumplimiento del primer año de trabajo se definieron cinco factores de evaluación: disponibilidad y actitud del gobierno; programa de trabajo específico; tiempo de respuesta; avances sobre planes de trabajo, y calidad del cumplimiento de la propuesta.¹⁹ Según el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), desarrollado por el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del CIESAS,²⁰ se concluyó que 43% de los compromisos fueron cumplidos en un nivel completo, 24% en un nivel sustancial y 19% en un nivel limitado, mientras que 11% de los compromisos no había comenzado su instrumentación. Además, 17 se hicieron a tiempo, 13 atrasados y en siete no aplicaba.

El segundo Plan de Acción: 2013–2015 (PA15)²¹ tomó en cuenta los aprendizajes y las buenas prácticas de 46 países de OGP, por lo que se propuso ser más estratégico y ambicioso en sus alcances. Con ello se buscó detonar un ejercicio de cocreación entre sociedad civil y gobierno, producto de una discusión colectiva multiactor con propuestas de compromisos consensadas. Se definieron nueve mesas de trabajo, con un responsable: compras públicas; agenda digital; competencia y fomento económico; política social; medio ambiente y cambio climático; infraestructura; transparencia presupuestaria fiscal; justicia y seguridad, y energía e industrias extractivas. Además de estas mesas

19. *Ibid.*, p.27.

20. La escala de valores que utiliza el IRM es: completo, sustancial, limitado, no comenzado y puntualidad (a tiempo y atrasado).

21. El PAA se presentó públicamente el 29 de enero de 2014.

de trabajo, la oficina de la Presidencia consultó a 17 dependencias de la APF y a la Procuraduría General de la República (PGR). Se consensaron 17 propuestas entre los diversos actores, a los que se añadieron nueve compromisos más por parte de la APF, dando un total de 26 compromisos.

El 28 y 29 de octubre de 2015 se llevó a cabo la Segunda Cumbre Internacional de la aga en la ciudad de México, con ese motivo las OSC mexicanas hicieron un pronunciamiento en el que apuntaron lo siguiente:

- A cuatro años de la incorporación de México en la AGA los avances en esta materia son frágiles e inconsistentes;
- El gobierno mexicano se caracteriza por su opacidad, falta de diálogo, impunidad y violaciones a los derechos humanos. Frente a lo cual es difícil hablar de una auténtica política de gobierno abierto.
- Para que la AGA abone a una nueva relación entre sociedad–gobierno es importante que se atiendan las necesidades de pobreza, corrupción, inseguridad, acceso a la justicia y estado de derecho.²²

En un *ranking* sobre GA efectuado por el Proyecto Mundial de Justicia (WJP²³) México obtuvo una calificación de .56 sobre .100 y ocupó el lugar 42 entre 102 países en el Índice de Gobierno Abierto, y el sexto lugar de 19 países de América Latina.²⁴ Según este índice la mejor posición de nuestro país fue en el ejercicio del derecho a la información, en el que se ubicó en el lugar 29; en mecanismo de queja alcanzó el sitio 34; en legislación y datos de gobierno fue el número 64 y en participación cívica se posicionó en el 67.²⁵

22. Véase “La alianza para el gobierno abierto no impacta en la vida de las y los mexicanos”, comunicado de Organizaciones de la Sociedad Civil, 27 de octubre de 2015, mimeo.

23. WJP es una organización civil independiente y multidisciplinaria que trabaja para promover el estado de derecho en todo el mundo y que por primera vez realizó un estudio de gobierno abierto.

24. El índice es elaborado a partir de 100 mil encuestas aplicadas en tres de las principales ciudades de cada país, mide la calidad de la legislación y los datos abiertos de los gobiernos, el ejercicio del derecho a la información, el nivel de participación cívica y la efectividad de los mecanismos de queja.

25. Véase Herrera, Rolando. “Reprueba México en gobierno abierto”, en *Mural*, Guadalajara, 27 de marzo de 2015.

Un dato revelador del GA, que refleja su gran limitación, es que los primeros PA elaborados por los países que conforman la AGA de América Latina fueron hechos solo por los gobiernos. La participación de las OSC se ha dado en mayor medida a partir de los segundos PA. Lo que significa que, en la mayoría de los casos, el involucramiento de los ciudadanos apenas comienza.²⁶

3. LA EXPERIENCIA SUBNACIONAL EN MÉXICO

En México los órganos garantes del derecho a la información tienen la atribución de promover la puesta en marcha de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.²⁷ A escala nacional el INAI se ha convertido en un impulsor del GA a nivel subnacional, que ha involucrado a los gobernadores, las OSC y los órganos garantes. A finales de enero de 2015 el INAI contempló la realización de doce ejercicios, para lo cual dividió a las entidades federativas en dos grupos, con un diagnóstico previo sobre las condiciones preexistentes. El primer grupo, conformado por Durango, Oaxaca, Morelos, Veracruz, Coahuila y Puebla, inició sus trabajos en marzo de 2015, y el segundo, integrado por Jalisco, Tlaxcala, Hidalgo, Baja California, Chiapas y Tabasco, comenzó a activarse en junio del mismo año.²⁸ Posteriormente se sumaron San Luis Potosí y Zacatecas, en tanto que Puebla decidió no participar.

El INAI estableció tres acciones básicas para la formalización de los ejercicios de GA a nivel subnacional: la conformación de los secretariados técnicos locales (STL); la elaboración de los planes de acción

26. Conferencia de Álvaro Ramírez Alujas, denominada “Vientos de cambio: avances y desafíos del gobierno abierto en América Latina”, impartida en la Segunda Cumbre Internacional sobre la Alianza para el Gobierno Abierto, 29 de octubre de 2015, Palacio de Minería, Ciudad de México.

27. Según lo establece el artículo 59 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

28. Álvarez Córdova, Francisco Raúl. “La iniciativa de gobiernos abiertos subnacionales en México”, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieta, José Antonio (coords.), *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*, UNAM / Itaip, México, pp. 195-203 [DE disponible en: <http://www.gobiernoabierto.mx/>].

local, y la apertura de una página en la Internet. A noviembre de 2015 nueve estados habían constituido sus STL: Durango, Morelos, Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas; de estos solo los dos primeros han cubierto las tres acciones básicas, los demás están por elaborar sus planes de acción, en tanto que Hidalgo, Chiapas y Tabasco están en proceso de constituir sus STL.²⁹

En opinión de Francisco Raúl Álvarez Córdova, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI,³⁰ la integración de los STL ha sido muy diversa y enriquecedora. Por ejemplo, en Durango se creó la figura de vocalía con el fin de que más actores sociales tengan voz en la toma de decisiones; en Morelos el STL es cuatripartita, conformado por la sociedad civil, las autoridades locales, el órgano garante y los organismos autónomos; en Coahuila se nombraron dos representantes de cada una de las cinco regiones; en Jalisco, además del Poder Ejecutivo, el órgano garante y OSC, están representados los poderes Judicial y Legislativo, así como el presidente municipal de Guadalajara.

No obstante estos signos positivos de apertura gubernamental a nivel subnacional, Álvarez Córdova reconoce que hay resistencia de parte de los gobernadores sobre este tema, así como una creciente desconfianza de los ciudadanos en sus autoridades que demandan canales de colaboración más efectivos. Esta combinación de resistencia y desconfianza —tanto en el plano nacional como en el estatal— no es un buen augurio para el desarrollo y la consolidación del ga en México, pero es la realidad sobre la cual hay que construir formas innovadoras de gestión pública desde una perspectiva positiva del conflicto.

29. Entrevista efectuada a Francisco Raúl Álvarez Córdova, director general de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, el 1 de diciembre de 2015.

30. *Idem.*

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El gobierno abierto en los términos planteados por sus promotores, tanto en el plano internacional como en México, es más discurso que realidad. Esto es, desde mi perspectiva, hay todavía una gran distancia (en algunos países más que en otros) entre lo que se dice y se promete con respecto a lo que se logra en la práctica. El ejemplo más claro de esto es la manera en que se elaboraron los primeros Planes de Acción en la región de América Latina, solo con la participación de los gobiernos. En el caso mexicano, el posicionamiento que hicieron las OSC durante la Segunda Cumbre Internacional no deja lugar a dudas de que los pilares o principios (la transparencia, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de las tecnologías) que sustentan el GA son todavía frágiles.

La experiencia del GA en México, sobre todo a nivel subnacional, está en etapa de gestación, por lo que es muy prematuro obtener conclusiones a favor o en contra de estos ejercicios. Aunque es previsible que los gobiernos (federal y estatales) intentarán capitalizar a su favor esta experiencia en busca de mayor legitimación y credibilidad. En mi opinión, los avances que se obtengan en esta materia dependerán en gran medida de la capacidad de negociación y cohesión que logren alcanzar las OSC, así como de la voluntad y visión política de algunas autoridades. No hay que esperar grandes cambios en la forma de gestionar lo público, pero sí hay que apostarle a que estos ocurran por el bien de todos.

Sociedad

La SCJN y la marihuana: del temor apocalíptico al debate obligado

JORGE VALDIVIA GARCÍA*

Hay fechas que marcan huella. El 4 de noviembre de 2015 deberá ser recordado como una en la historia de México. Ese día la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) votó a favor del uso de la marihuana con fines recreativos. La decisión se dio en medio de una ola de desinformación y generó temor, críticas, posicionamientos a favor y en contra, pero lo más importante es que puso contra las cuerdas al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, que desde que comenzó su mandato habló de debatir el tema, pero sin dar ningún paso firme en ese sentido. Tras la resolución, no le quedó más que tomar el toro por los cuernos.

1. LA RESOLUCIÓN POLÉMICA

La legalización de la marihuana es un tema que ha estado vigente durante años en México. Cobró fuerza a finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012), a raíz de la denominada “guerra contra el narco” que emprendió el presidente y que dejó entre 40,000 y 100,000 muertos.¹ Entonces se incrementaron las voces que defendían la idea

* Es licenciado en Ciencias de la Comunicación. Fue reportero y subeditor en la sección de Economía del diario *Siglo 21* y editor de las secciones de Negocios, Ciudad y Región, Universitarios y El Tema en el periódico *Público* (hoy *Milenio Jalisco*). Actualmente es editor en la Oficina de Publicaciones del ITESO.

1. No hay una cifra oficial al respecto. El número varía según la fuente. Sin embargo, en febrero de

de la legalizar el consumo y producción de esta y otras de las drogas consideradas “suaves” como una forma más efectiva y menos cruenta de enfrentar el problema del tráfico de enervantes.²

Con el cambio de gobierno el tema pareció calmarse, pero volvió a surgir a mediados de octubre de 2015, cuando se dio a conocer el proyecto de resolución del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, miembro de la Primera Sala de la SCJN, en torno al amparo 237 / 2014 promovido por la denominada Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART), ante el rechazo, por parte de las autoridades federales, a su solicitud de una autorización para que sus miembros pudieran consumir marihuana con fines meramente lúdicos o recreativos.

SMART es una asociación conformada por cuatro personas: Josefina Ricaño Nava, fundadora y presidente de México unido contra la delincuencia; Juan Francisco Torres Landa, secretario de esa fundación; Armando Santacruz González, director del Grupo Pochteca, y José Pablo Girault Ruiz, vocal propietario de la Fundación Rafael Dondé, quienes se han declarado como no consumidores ni promotores de la droga, ni que pretendan serlo, pero sí a favor de que los adultos puedan decidir al respecto, según lo manifestó Josefina Ricaño:

La prohibición en el uso de *cannabis* sólo ha traído destrucción, muerte, violencia e injusticia; basta ver cómo un muchacho por portar una pequeña cantidad de marihuana acaba por entrar a la cárcel y ahí se corrompe. Lo que falta es una verdadera campaña de prevención contra el uso de drogas, y no la hay. Que quede claro:

2013 el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, dio a conocer que, de acuerdo con los registros de la dependencia, ascendían a 70,000 los muertos generados por el enfrentamiento contra el narcotráfico que se desarrolló durante el sexenio de Felipe Calderón.

2. Véase: Valdivia García, Jorge. “La marihuana salta al ruedo”, en *La fragilidad de las reformas (Análisis Plural*, segundo semestre de 2013), ITESO, Guadalajara, 2013, pp. 229–242.

no somos promotores de la marihuana, no voy a sembrar, no voy a consumirla, no queremos que los niños consuman drogas; pero un adulto debe decidir y que sean respetados sus derechos.³

La petición de SMART, que también prevé una autorización para “ejercer los derechos correlativos al ‘autoconsumo’ de marihuana, tales como la siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con el consumo lúdico y personal”,⁴ fue negada en primera instancia por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), aduciendo que tales actos estaban prohibidos por la Ley General de Salud. Ante tal postura los solicitantes recurrieron a los tribunales y promovieron un juicio de amparo indirecto, “alegando la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud”.⁵ El amparo fue negado por el juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, sentencia que fue recurrida por SMART y llegó a la SCJN.

El análisis del amparo recayó en el ministro Arturo Zaldívar, quien al considerar, entre otros puntos, que “la Constitución mexicana otorga

3. Pérez-Stadelmann, Cristina. “Un cuarteto que no la fuma, pero pide libertad para decidir”, en *El Universal*, México, 5 de noviembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/11/5/un-cuarteto-que-no-la-fuma-pero-pide-libertad-para-decidir>].
4. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo. *Proyecto de sentencia, amparo en revisión 237 / 2014*, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p.2.
5. *Ibid*, p.3. El último párrafo del artículo 235 indica que se requerirá autorización de la Secretaría de Salud para la “siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga”; el artículo 237 prohíbe en todo el territorio nacional las acciones antes mencionadas respecto de diversas sustancias y vegetales, entre las que se encuentra la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana; el artículo 245, fracción I, ubica a la marihuana en el grupo de las sustancias psicotrópicas de “valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública”; en tanto que el último párrafo del artículo 247 restringe al uso para fines médicos y científicos de las sustancias psicotrópicas como la marihuana bajo autorización de la Secretaría de Salud; mientras que el artículo 248 reitera la prohibición general de producir, comercializar y consumir diversas sustancias psicotrópicas, entre las que se encuentra la marihuana.

una amplia protección a la autonomía de las personas, al garantizar el goce de ciertos bienes que son para la elección y materialización de los planes de vida que los individuos se proponen”,⁶ que el derecho al libre desarrollo de la personalidad “es un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad”⁷ y que este “supone ‘la proclamación constitucional de que, siempre que se respeten los derechos de los demás, *cada ser humano es el mejor juez de sus propios intereses*’”,⁸ a lo que se suma que diversos “reportes coinciden en que la marihuana tiene un *muy bajo* grado de incidencia en el consumo de drogas más riesgosas”,⁹ en su proyecto de sentencia resolvió que prohibir el consumo personal de marihuana con fines lúdicos y recreativos es contrario al derecho del libre desarrollo de la personalidad, por lo que concluyó que

[...] resultan inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para la realización de los actos relacionados con el consumo personal con fines recreativos (sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportar), en relación únicamente y exclusivamente con **el estupefaciente “cannabis”** (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y el psicotrópico “THC” (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: f16a (10a), f16a (7), f7, f8, f9, f10, f9 (11) y sus variantes estereoquímicas), **en conjunto conocidos como “marihuana”**.¹⁰

Aclaró, sin embargo, que esta declaratoria de inconstitucionalidad “no supone en ningún caso autorización para realizar actos de comercio,

6. *Ibid.*, p.30.

7. *Ibid.*, p.32.

8. *Ibid.*, p.31 (las cursivas vienen en el original).

9. *Ibid.*, p.60 (las cursivas vienen en el original).

10. *Ibid.*, p.80 (las negritas y el subrayado vienen en el original).

suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y / o distribución de las sustancias antes aludidas”.¹¹

Estaba previsto que tal sentencia se votase en la sesión del 28 de octubre de 2015, pero fue pospuesta a petición del ministro José Ramón Cossío Díaz, que solicitó más tiempo para analizar con detenimiento el proyecto elaborado por Arturo Zaldívar. Fue el 4 de noviembre cuando se realizó la votación, que fue aprobada con el voto de cuatro de los cinco ministros de la Primera Sala: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, su presidente; Arturo Zaldívar, José Ramón Cossío y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Al respecto, la ministro Olga Sánchez destacó que compartía el criterio de que la medida de prohibir el consumo de marihuana “es desproporcionada en virtud de que genera una protección mínima a la salud y al orden público frente a la intensa intervención del derecho a las personas para decidir qué actividades lúdicas desean realizar”,¹² posición que fue respaldada en mayor o menor medida por los otros ministros que votaron a favor.

El único ministro que se pronunció en contra fue Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien justificó su postura con el argumento de que el proyecto no incluyó el tema de la adquisición de las semillas para la siembra, cultivo y cosecha de marihuana. “¿Cómo podría garantizarse este derecho, si el acto inicial para el ejercicio del mismo aún sigue siendo considerado como un delito?”,¹³ cuestionó e indicó que “tendría que haberse establecido una regulación adecuada para garantizar esa adquisición y entonces, a partir de ahí, garantizar las siguientes conductas respecto del autoconsumo”.¹⁴

11. *Idem.*

12. Acta número 38 de la sesión pública de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizada el miércoles 4 de noviembre de 2015, México, p.6.

13. *Ibid.*, p.4.

14. *Ibid.*, p.5.

2. SE AGITA EL AVISPERO

Pese a que la decisión de la Primera Sala solo involucraba el amparo de SMART y su sentencia obliga a la Cofepris a otorgar la autorización únicamente a las cuatro personas promoventes para sembrar, producir y consumir *cannabis*, esta provocó gran revuelo en la sociedad. Esto quizá se deba al desconocimiento sobre los procesos del Poder Judicial y el alcance de sus resoluciones, a que la marihuana es la droga que más consume la población en México¹⁵ y existen muchos mitos sobre ella y acerca de su impacto en los consumidores, a lo que también contribuyeron declaraciones grandilocuentes como la de Juan Francisco Torres, que al conocer que se le había concedido el amparo, dijo: “Hoy somos cuatro pero mañana podemos ser 120 millones. Es una decisión histórica. Le pusimos el primer clavo al ataúd de la política prohibicionista”.¹⁶

Las especulaciones comenzaron desde que se supo que la SCJN analizaba el amparo, crecieron al conocerse el contenido de la sentencia del ministro Arturo Zaldívar y llegaron a su culmen durante la semana de receso solicitada para analizar el proyecto.

En lo particular, en esa semana escuché un programa de radio en el que se debatía sobre el posible rumbo de la votación final y las posibles implicaciones de un fallo a favor del amparo. Uno de los participantes vaticinaba poco menos que el apocalipsis en el país si acontecía esto último. Como parte de sus argumentos esgrimía que si con los actuales candados legales el número de consumidores de marihuana en México rondaba los cinco millones, con el aval de la corte al uso con fines re-

15. La Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2002 contabilizó en alrededor de 2.4 millones (3,5% de la población de 12 a 65 años de edad) a las personas que alguna vez en su vida habían probado la marihuana, mientras que la cifra subió a más de cinco millones de mexicanos (6% de la población de 12 a 65 años de edad) en la ENA 2011.

16. Vela, David Saúl. “Marihuana gana la batalla en la Suprema Corte”, en *El Financiero*, México, 4 de noviembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/historico-scnj-aprueba-uso-recreativo-de-la-marihuana.html>].

creativos la cifra se multiplicaría exponencialmente, lo que a su vez degeneraría en un repunte del narcotráfico, más violencia e inseguridad.

“Esto incuba el embrión de la destrucción, imponiendo un modelo de vicios que, aunque no deberían perjudicar a terceros, llevan implícita la generación de una sociedad decadente, adicta y enferma”, aseveró la Arquidiócesis de México en la editorial del semanario *Desde la fe*, su órgano de información, donde además indica que la decisión de la SCJN “demostró la crisis de un sistema pervertido, fincando en el individualismo, arraigado en la cultura de la muerte”.¹⁷

Tales temores se vieron reflejados en una encuesta que el diario *Excelsior* dio a conocer a unos días de conocerse el fallo, que indicaba que 60% de las personas consultadas se oponía a la resolución, pese a que más de la mitad (54%) reconocía que la decisión de consumir o no marihuana debería ser libre para cualquier persona mayor de edad porque forma parte de su derecho a elegir su modo de vida. Aunque la mayoría de los encuestados (72%) indicó que conocía el fallo y 66% que este solo aplicaba para quienes pidieron el amparo, por lo que no implica legalizar el uso de la droga para todos los mexicanos, también la mayoría (71%) manifestó una coincidencia acerca de que la resolución generará un debate que posiblemente desembocará en eliminar la prohibición y dos de cada tres encuestados (66%) manifestó temer que el amparo tendrá un efecto negativo en México, pues estimaban que podría derivar en más amparos, volver a la droga más accesible, relajar los controles oficiales y generar más consumo y adicciones.¹⁸

La encuesta también puso en evidencia la desinformación sobre el tema, pues solo unos pocos de los encuestados (20%) reconocieron haberse enterado de la respuesta del presidente Enrique Peña Nieto y

17. Véase “La dictadura de la Corte”, editorial del semanario *Desde la fe*, México, núm.491, 15 de noviembre de 2015.

18. Beltrán, Ulises y Cruz, Alejandro. “60% desaprueba amparo de la SCJN a la marihuana”, en *Excelsior*, México, 9 de noviembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/11/09/1056071>].

de la Secretaría de Salud a la resolución de la SCJN y más de la mitad (52%) manifestó creer que el gobierno federal apoya en mayor o menor medida la resolución de la corte.¹⁹

3. RENUENCIA OFICIAL

Sin lugar a dudas, lo que sí logró la decisión de la SCJN fue obligar a la administración de Enrique Peña Nieto a abordar de frente el tema del consumo de drogas, pues aunque desde el arranque de su administración y en diversos foros este presidente se ha pronunciado por que “cuanto antes se dé un amplio debate en este tema”,²⁰ la verdad es que en su gobierno no se había realizado ningún verdadero esfuerzo en la materia, en consonancia con su postura personal de oposición a cualquier tipo de legalización que favorezca el consumo o comercio de la marihuana u otro enervante: “No puedo estar a favor porque creo que el consumo de drogas, por ligeras que sean, conduce al final al consumo de drogas mucho más dañinas”.²¹ Posición que reiteró tras conocerse la decisión de la SCJN:

Claramente he expresado en distintos espacios, de forma categórica, cuál es mi posición personal: no estoy en favor del consumo ni de la legalización de la marihuana. Y no lo estoy porque se ha acreditado, se ha evidenciado, que el consumo de esta sustancia es nociva, es dañina para el desarrollo de la juventud y de la niñez, para el desarrollo de sus capacidades, psíquicas, físicas; en pocas palabras, hace daño a la salud de la juventud.²²

19. *Idem*.

20. Notimex. “Rechaza Peña Nieto legalización de drogas”, en *Animal Político*, México, 19 de junio de 2013 [DE disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2013/06/rechaza-pena-nieto-legalizacion-de-drogas/#axzz2lr1SYZ2o>].

21. CNN. “Peña Nieto asegura estar abierto al debate sobre la legalización de drogas”, en CNN México, 19 de octubre de 2013 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/10/19/pena-nieto-asegura-estar-abierto-al-debate-sobre-la-legalizacion-de-drogas>].

22. Presidencia de la República. “Instaló el presidente Enrique Peña Nieto el Sistema Nacional de Pro-

Pero no le quedó de otra y tuvo que tomar el toro por los cuernos. Tras darse a conocer la decisión de la SCJN, en un mensaje a través de su cuenta de Twitter el presidente indicó que respetaba la resolución y que “El criterio expresado este día abrirá un debate sobre la mejor regulación para inhibir el consumo de drogas, un tema de salud pública”. Además de que puso a trabajar a las dependencias involucradas en la materia: “Di indicaciones a las áreas de Salud y de la Consejería Jurídica del @GobMX para que expliquen a la población los alcances de la resolución”.

En respuesta al mandato, Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico del Poder Ejecutivo federal, y Eduardo Sánchez Hernández, vocero del Gobierno de la República, dieron una rueda de prensa el mismo día que se dio a conocer la resolución, en la que dejaron ver que fue la SCJN la que obligó a debatir el tema, pues se indicó que la “interpretación constitucional de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos lleva a que como país se abra un amplio debate para conocer cuál es la mejor regulación para la sustancia de la marihuana”.²³ No obstante, reiteraron una y otra vez que la sentencia “no abre, de ninguna manera, ni significa legalizar el consumo de la marihuana” en México y que su “siembra, su suministro y su comercialización siguen estando prohibidas por la ley”.²⁴

A la par, se esmeraron en precisar todos los puntos del pronunciamiento de los jueces favorables a la posición del gobierno federal, como

tección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”, comunicado de prensa, México, 2 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/instalo-el-presidente-enrique-pena-nieto-el-sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes>].

23. Presidencia de la República. “La marihuana no está legalizada en México: Gobierno de la República”, comunicado de prensa, México, 4 de noviembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/la-marihuana-no-esta-legalizada-en-mexico-gobierno-de-la-republica>].

24. *Idem*.

- “Que la marihuana daña la salud personal y la salud pública, por lo que es constitucionalmente válido que el Estado mexicano la regule”.²⁵
- Que solo se reconoció “el derecho de las cuatro personas que promovieron amparo, a sembrar marihuana para su consumo personal con fines recreativos”.²⁶
- Que el consumo que realicen las cuatro personas beneficiadas por el amparo “no puede dañar a terceras personas; por tanto, no se puede realizar frente a otras personas sin su expreso consentimiento, ni frente a menores de edad”.²⁷
- Que estas cuatro personas “por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia pueden suministrar ni comercializar la marihuana que siembren”.²⁸

Y dejaron en claro que “debido a que se trata de un criterio aislado y no de una jurisprudencia definida, de existir futuros amparos corresponderá caso por caso al juez, al Tribunal Colegiado o a la propia Suprema Corte de la Justicia de la Nación, decidir el asunto concreto”.²⁹

Al respecto, Humberto Castillejos añadió que “este criterio de la Primera Sala no es obligatorio para los jueces y para los tribunales colegiados del Poder Judicial de la Federación, al no tratarse de una jurisprudencia”. Eduardo Sánchez precisó que el amparo resuelto “no significa que cualquier ciudadano pueda sembrar marihuana para su consumo”.³⁰

Esta última aclaración fue necesaria, debido a que en varios medios de comunicación y redes sociales se difundió la noticia de que la SCJN había dado luz verde al uso recreativo de la marihuana en México, lo

25. *Idem.*

26. *Idem.*

27. *Idem.*

28. *Idem.*

29. *Idem.*

30. *Idem.*

que muchos interpretaron como un aval para todo aquel que quisiera hacerlo.

Por su parte, en su comparecencia ante la Comisión de Salud del Senado de la República, en el marco de la glosa del Tercer Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto, la titular de la Secretaría de Salud, Mercedes Juan, indicó que la dependencia respetaría el fallo de la SCJN y que no pondría trabas para que las cuatro personas beneficiadas por el amparo puedan utilizar la marihuana con fines lúdicos. Sin embargo, reiteró que esta droga “no ha sido legalizada” y que se daría cumplimiento a la resolución judicial hasta que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) fuese formalmente notificada.³¹

Tal notificación aconteció el 7 de diciembre de 2015, según informó la Cofepris, que a través de un comunicado indicó que el juez Undécimo de Distrito en Materia Administrativa otorgó un plazo de diez días hábiles para cumplir con el mandato de la SCJN y entregar las autorizaciones para el consumo personal de marihuana con fines lúdicos y recreativos, las cuales emitió cuatro días después, aclarando que su vigencia era por tiempo indeterminado y que en “ningún caso” estas amparan “la realización de actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y / o distribución de marihuana”, así como que el consumo de esta “no debe perjudicar a terceros y, en consecuencia, dicho consumo no puede efectuarse en presencia de menores de edad, mujeres embarazadas y, en general, en lugares públicos donde se encuentren terceros que no hayan brindado su autorización”.³²

31. Notimex. “Secretaría de Salud respetará fallo de SCJN para uso lúdico de marihuana: Mercedes Juan”, en *Economiahoy.mx*, 24 de noviembre de 2015.

32. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. “Cofepris emite autorizaciones para el consumo personal de marihuana en cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, comunicado de prensa, México, 11 de diciembre de 2015.

4. Y SIN EMBARGO SE MUEVE

La renuencia de la administración de Enrique Peña Nieto para debatir en torno a la legalización o consumo de drogas duró exactamente tres años. El 2 de diciembre de 2015, es decir, el día posterior al del cumplimiento del tercer aniversario de su toma de protesta como presidente de México, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, informó que en la tercera semana de 2016 arrancarían el debate sobre el uso de la marihuana en México, el cual anunció como un ejercicio transparente, “con la participación de especialistas, académicos, organizaciones ciudadanas y servidores públicos [...] que incorpore los conocimientos y experiencias de la sociedad [al respecto, en que se examinarán] las particularidades del fenómeno en las diferentes regiones de México, y que [además] tome en cuenta las experiencias internacionales en la materia”.³³

El funcionario indicó el debate se realizaría en tres etapas o vertientes, la primera de las cuales involucra crear una plataforma digital para informar a la sociedad sobre el tema; la segunda, realizar cinco foros regionales para abordar distintos aspectos del fenómeno, y la tercera, consultas internacionales a través de las embajadas y los consulados del país.

Las fechas, temáticas y regiones donde se realizarán los foros en 2016 son las siguientes:

- Tercera semana de enero: salud pública y prevención. Región sureste.
- Primera semana de febrero: ética y derechos humanos. Región noroeste.

33. Secretaría de Gobernación. “México debate sobre el uso de la marihuana: Participa en #Debate-MarihuanaMx”, comunicado de prensa, México, 2 de diciembre de 2015. La convocatoria se puede consultar en: <http://www.gob.mx/consulta/docs/debatemarihuana>

- Tercera semana de febrero: aspectos económicos y de regulación. Región norte.
- Primera semana de marzo: seguridad ciudadana. Región centro.
- Tercera semana de marzo: salud pública y prevención, ética y derechos humanos, aspectos económicos y de regulación, seguridad ciudadana. Distrito Federal.

En el foro que se realizará en la capital del país se revisarán los resultados de los anteriores, explicó Osorio Chong, quien reconoció que “el paradigma centrado estrictamente en reducir la oferta y criminalizar el consumo de la marihuana ha ido cediendo terreno a uno que prioriza la salud pública y la disminución de la demanda, desde un enfoque de prevención y de derechos humanos”.³⁴

El balón había empezado a rodar y unos días después lo tomó el jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa. El 16 de diciembre presentó una iniciativa de reforma a la Ley General de Salud cuyo objetivo es retirar la prohibición para el uso medicinal de la marihuana en el país. La propuesta, que fue elaborada con el apoyo de expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México y entregada para su promoción a los diputados federales del Partido de la Revolución Democrática, contempla un ajuste en los artículos 237 y 245 de la mencionada ley, para que la marihuana sea reclasificada del grupo I, que consigna a las sustancias psicotrópicas de valor terapéutico escaso o nulo, al grupo II, que es donde están aquellas “que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública”,³⁵ permitiéndose además la importación, portación, suministro y utilización, bajo prescripción médica, de medicamentos que contengan extractos de la sustancia.

34. Quiroz, Carlos. “Segob: debate sobre consumo de marihuana inicia en enero”, en *Excelsior*, México, 3 de diciembre de 2015 [DE disponible en; <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/03/1060916>].

35. Véase Ley General de Salud, artículo 245, fracción II, p.92.

“No tenemos que llevar a un debate mayor algo que está tan claro ahora”,³⁶ dijo Miguel Mancera, que consideró que este ajuste se puede realizar de forma rápida y beneficiar a mucha gente que con esta droga podrían sobrellevar mejor las dolencias que algunas enfermedades causan: “La Ciudad de México lo va a impulsar con toda la decisión. Hay que hacerlo por la gente que hoy está padeciendo, por los niños, por las niñas, por los adultos mayores, por todos los que hoy pudieran estar enfermos y que no tienen la culpa de que una disposición legal los aleje del alivio que se puede sentir”.³⁷

Al respecto, recordó que el uso terapéutico de la marihuana está autorizado en países como Argentina, España, Israel, Chile, Canadá, Gran Bretaña, Portugal y en 23 estados de la Unión Americana, además de la capital, Washington, D.C.

Colombia se sumó a esa lista a finales de 2015, pues el 22 de diciembre el presidente de esa nación, Juan Manuel Santos, firmó un decreto que reglamenta el uso medicinal del enervante. “Acabamos de dar un paso importante para ubicar a Colombia a la vanguardia en la lucha contra las enfermedades y lo hacemos a través de un decreto que busca aprovechar las bondades del *cannabis* para mejorar la vida de las personas”, manifestó el mandatario al dar a conocer el decreto, y explicó que en este se establecen las reglas para la expedición de licencias para la posesión de semillas de marihuana y el establecimiento de cultivos de esta planta con fines exclusivamente médicos y científicos.³⁸

Incluso la iglesia católica se manifestó a favor de esta opción. Apenas cuatro días después de que Miguel Ángel Mancera presentó su propuesta, el arzobispo primado de México, Norberto Rivera Carrera,

36. Pérez Courtade, Luis. “Mancera presenta iniciativa sobre uso medicinal de marihuana”, en *Excelsior*, México, 17 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/17/10638361>].

37. *Idem*.

38. Sin Embargo. “Colombia se adelanta: Santos firma un decreto que avala el uso médico de la marihuana”, en *Sin Embargo*, México, 22 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.sinembargo.mx/22-12-2015/1582685>].

indicó en una conferencia de prensa que “la Iglesia nunca ha tenido ningún problema en recomendar que todos los elementos de la naturaleza que sirvan para la dignificación, para la salud, para una mejor vida de los ciudadanos sean aprovechados”³⁹ e incluso mencionó que “desde niño yo tuve experiencias en este sentido: cuando alguien llegaba a casa cansado, en casa se le daba una friega de alcohol con marihuana, y, si sus usos se extienden en este sentido, la propuesta es bien recibida”.⁴⁰ No obstante, esgrimió que primero se debe consultar con especialistas las consecuencias que traería la legalización del uso médico del enervante.

5. LOS PENDIENTES

Aunque la resolución de la SCJN parece establecer un escenario para que en el futuro cercano todo aquel que lo decida pueda consumir marihuana, así sea por cuestiones lúdicas o médicas, sin temor a ser encarcelado, la verdad es que falta mucho trecho por avanzar para que esto suceda.

Por un lado está la parte legal. En primer lugar, para que esta opción se convierta en un derecho para todos los mexicanos se requiere que la resolución de la SCJN se transforme en jurisprudencia, lo cual solo sucederá si se dan más amparos en la materia y otros cuatro casos se resuelven de la misma forma que el de SMART. Otra opción es que se dé una contradicción de tesis, lo cual ocurrirá solo si en otro tribunal menor se llega a una resolución contraria a la de la SCJN, con lo que esta deberá atraer el caso y establecer una jurisprudencia sobre cómo evaluar los casos similares a futuro en todos los tribunales del país.

39. *Idem*.

40. Aristegui Noticias. “Con marihuana medicinal ‘no tenemos ningún problema’: Norberto Rivera”, en *Aristegui Noticias*, México, 21 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://aristeguinoticias.com/2112/mexico/con-marihuana-medicinal-no-tenemos-ningun-problema-norberto-rivera/>].

En caso de que se establezca la jurisprudencia faltaría entonces adecuar las leyes en la materia. No hay que olvidar que en México la producción, el tráfico y la posesión de drogas sigue siendo considerado un delito y solo se despenalizó hasta cierto punto el consumo personal. En 2009 se establecieron las cantidades para uso individual, eliminándose las sanciones para las personas que fueran detenidas portando hasta cinco gramos de *cannabis*, dos gramos de opio, medio gramo de cocaína, 50 miligramos de heroína o 40 miligramos de metanfetamina. Sin embargo, como bien lo resaltó el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, todo lo que debe hacer el consumidor para conseguir la droga de su preferencia es considerado una conducta delictiva.

Además, en el caso de SMART, está pendiente que la Secretaría de Salud defina cuántas plantas podrá sembrar cada uno de los amparados y la cantidad de marihuana que podrán llevar para consumo lúdico.

En la parte política hace falta vencer la reticencia del actual gobierno federal, que sigue viendo al combate a la producción y el tráfico como la única arma efectiva para disminuir el consumo y las adicciones en general. El anuncio del debate oficial es una buena noticia, pero no hay que olvidar que la administración de Enrique Peña Nieto no ve con buenos ojos una legalización, por lo que es de esperar que, como hasta ahora, combata esta opción, así sea por debajo del agua.

A lo anterior hay que sumar el aspecto social. Como la marihuana es la droga que más consume la población en México hay un temor real de que legalizar su consumo dispare el número de adictos y muertes. A la fecha no se ha determinado fehacientemente la relación entre permisibilidad y aumento del consumo ni el del consumo y daños a la salud, pero es necesario evaluar bien los estudios en la materia y hacerlos del conocimiento público, para reducir la desinformación que hay al respecto.

Las cuestiones económica y de seguridad son otros dos puntos que deben tomarse en cuenta, pues la reciente guerra contra el narcotráfico dejó en claro que los carteles de la droga y sus empleados son una

pieza fundamental en este rompecabezas que afecta la economía de cientos de miles de personas en el país (la ONU ubica a México como el segundo productor de marihuana del mundo, solo detrás de Marruecos), que mueve varios miles millones de dólares al año y que llena de presos las cárceles del país y de muertos los panteones.

Así las cosas, considero que la resolución de la SCJN, el foro al que convoca el gobierno y la iniciativa para permitir el uso terapéutico de la marihuana indican que se marcha en el sentido correcto para de una vez por todas establecer los pros y los contras de la legalización de los diferentes aspectos involucrados con el consumo de drogas, pero por la importancia del tema es obligado que se dé un debate serio en la materia. Habrá que esperar al menos hasta el término del primer semestre de 2016 para ver cómo se desenvuelven los involucrados y varios años más para determinar si, como consecuencia de las políticas adoptadas, que anticipo serán más liberales, se llega el apocalipsis pronosticado por algunos apóstoles del desastre, pero en la materia prefiero ser optimista y ver el vaso medio lleno. Es decir, es verdad que hay mucha gente que consume marihuana, pero es más la que no lo hace. Si se contabiliza en alrededor de cinco millones las personas que en México consumen el enervante, esto indica también que hay 107 millones que no lo hacen y este es un panorama que no ha cambiado en el país, pese a que esta droga ha estado disponible de manera natural en estas tierras desde hace cientos de años y hasta antes del siglo XX no hubo restricciones a su consumo.

Aval de la corte al matrimonio igualitario es solo el principio

RICARDO SALAZAR*

La tendencia es irreversible. El matrimonio entre parejas del mismo sexo será legal pronto en todo México. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) marcó la pauta.¹ Y de hecho, si revisamos el mapa, nos podremos dar cuenta de que ya es legal en la inmensa mayoría del territorio nacional, aunque con algunas complicaciones. Así ha quedado claro con el camino legal que allanaron los ministros y que es el mismo que deben seguir todas las parejas del mismo sexo del país que se quieran casar, en lo que sus Congresos locales legislan en la materia, cosa que también va a terminar sucediendo, y que se aplaza únicamente por cálculo electoral o intereses políticos. Intereses o cálculos absurdos, pues son menos los votos de quienes son férreos opositores a estas políticas que los de quienes las apoyan y, sobre todo, de aquellos a los que les vale un comino.

* Es periodista multimedia. Cuenta con 22 años de trayectoria en medios de comunicación, desde donde ha seguido de cerca los temas de diversidad sexual y derechos humanos. Fue jefe de cierre y columnista en el periódico *Público-Milenio* en Guadalajara. Durante seis años condujo programas de análisis en televisión que se transmitían en esta ciudad por canales de Televisa y de la Universidad de Guadalajara. Durante más de 20 años ha laborado en Radio Universidad de Guadalajara, donde comenzó como reportero. Actualmente dirige esa estación.

1. El 12 de junio de 2015 la SCJN emitió una tesis de jurisprudencia que declara inconstitucionales las leyes estatales o federales que en México limitan el matrimonio a una pareja de un hombre y una mujer, así como aquellas en que se considera que la finalidad del matrimonio es la procreación, lo que abrió la puerta de este enlace a todo tipo de parejas en el país. La tesis en cuestión es la 43/2015 de la Primera Sala de la SCJN y se puede consultar en https://www.scjn.gob.mx/Primera_Sala/Tesis_Jurisprudenciales/TESIS%20JURISPRUDENCIALES%202015_PRIMERA%20SALA.pdf

1. PANORAMA

Para muestra de que cada día se normaliza más el matrimonio gay en nuestro país basta revisar los datos. Hasta diciembre de 2015 sumaban 29 los estados de la república mexicana en donde las parejas del mismo sexo se pueden presentar al registro civil y casarse. En cinco entidades los Congresos locales han legislado y aprobaron ya la figura de matrimonio, con todos sus derechos y obligaciones, para parejas del mismo sexo. En 24 más se han conseguido de uno a cinco amparos por la vía judicial, y la SCJN ha ordenado casar a las parejas que los tramitan. Son solo tres las comarcas que se han quedado rezagadas en la materia: Zacatecas, Hidalgo y Tlaxcala. Estos estados son los únicos en los que no se ha celebrado aún ningún matrimonio entre parejas homosexuales. Solo tres de 32 entidades federativas.

Los que van a la vanguardia, los que ya cambiaron su ley local, son: Distrito Federal, Quintana Roo, Colima, Coahuila y más recientemente Nayarit. Donde no se abrieron las puertas del infierno ni cayeron bolas de fuego. Ni tampoco hay hordas de gente del mismo sexo queriendo casarse, ni mucho menos se ha acabado la especie humana, como temen los opositores a estas legislaciones.

En cada uno ha habido caminos interesantes que vale la pena revisar. En el Distrito Federal —ahora la pomposa CDMX— las condiciones estaban dadas para la aprobación del matrimonio homosexual como tal: un Congreso con mayoría de izquierda, una población abierta al tema y muy poca oposición. Sin embargo, Andrés Manuel López Obrador, siendo jefe de gobierno, decidió bajarle dos rayitas a la legislación porque temía que se vieran afectadas sus aspiraciones presidenciales. Así que lo primero que se aprobó fue la Ley de Sociedades de Convivencia, en 2006, que otorgaba algunos derechos a las parejas del mismo sexo, pero no todos, por eso los activistas no quedaron conformes y siguieron exigiendo la aprobación del matrimonio como tal, cosa que

se logró en el siguiente periodo de gobierno, ya con Marcelo Ebrard al frente.² Con la primavera de 2010 entró en vigor la ley.

Y de hecho, desde entonces, y de facto, el matrimonio homosexual se legalizó en todo el territorio nacional, pues de acuerdo con nuestros tratados federales todos los estados están obligados a reconocer los actos del registro civil de los demás. Es decir, que un nacimiento, una muerte, un matrimonio o un divorcio que tenga lugar en la capital del país tiene validez en todo lo largo y ancho del territorio nacional. Por ello fue posible que decenas de parejas, que luego se convirtieron en cientos, acudieran a casarse al Distrito Federal solo para conseguir el papelito, con el que regresaban a hacer válida su unión.

Esto le sacó canas verdes a muchos gobiernos, como el de Jalisco, que promovió una controversia constitucional ante la SCJN, pues decía que la ley aprobada en el DF estaba invadiendo sus facultades, pero los supremos ministros le dieron un batazo supremo a los promotores de este recurso: Emilio González Márquez, gobernador, y su secretario de Gobierno, Fernando Guzmán.

Quintana Roo es un caso muy particular porque ni siquiera tuvo que cambiar su legislación, y de hecho podría decirse que es el primer estado que aprobó los matrimonios homosexuales, pero nadie se había dado cuenta. Su ley es tan, pero tan de vanguardia, que ya definía al matrimonio como la unión de dos personas, sin mencionar nada de su sexo, por lo tanto cuando una pareja gay se presentó en el registro civil no pudieron más que darles la bienvenida.³

Coahuila y Colima siguieron un camino similar al del DF, aprobaron primero una legislación que permitía las uniones, pero no les daba todos los derechos, sin embargo, luego corrigieron la plana y sus Con-

2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la iniciativa el 21 de diciembre de 2009, gracias a la cual se reformó el artículo 146 del Código Civil local, modificándose la definición de matrimonio para que en lugar de definirlo como la unión libre de un hombre y una mujer quedase como la unión libre de dos personas.
3. Ante el vacío legal, los primeros matrimonios gays se celebraron en esta entidad en el municipio de Lázaro Cárdenas a finales de 2011.

gresos locales aprobaron el matrimonio como tal. En el caso de Colima, obligados por una alcaldesa rebelde, Indira Vizcaíno, del municipio de Cuauhtémoc, quien amparada en los principios de no discriminación que consagra la Constitución y en uso de las facultades y atribuciones del municipio, dio la orden a su registro civil para celebrarlos.⁴

Nayarit es el estado que más recientemente se sumó a la lista de los que aprueban la legislación local que permite estos matrimonios. A propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con la sorpresa del voto a favor del Partido Acción Nacional (PAN) —tradicionalmente conservador— se aprobaron estas uniones apenas unos días antes de la Navidad de 2015.⁵

Jalisco, que presume de ser la segunda entidad en importancia poblacional y económica del país, va tarde en esta materia. Apenas hace unos meses aprobó la Ley de Libre Convivencia,⁶ que otorga algunos beneficios a las parejas del mismo sexo, y también de distinto e incluso a familiares o personas que compartan el mismo techo, pero no es una unión que se realice y asiente en el registro civil sino ante un notario público, por lo cual fue calificada como *ligh*t. Apenas unas cuantas parejas del mismo sexo se acogieron a ella. Tal vez por eso el PRD, el mismo partido que la promovió, ahora impulsa la aprobación del matrimonio igualitario en la nueva legislatura.

Ahora, si alguien, por así convenir a sus intereses, decide unirse por una figura que no sea la del matrimonio, estas se mantienen vigentes en la Ciudad de México, Campeche, Coahuila, Quintana Roo y Colima.

Colima también dio la nota porque cuando aprobó el matrimonio le pusieron otro nombre. Daba los mismos derechos y obligaciones que el

4. El 27 de febrero de 2013 se realizó en este municipio el primer matrimonio homosexual en el estado de Colima y en el occidente del país. Fue una pareja de hombres la beneficiada por la actitud de la alcaldesa.

5. Con una votación de 26 diputados a favor, una abstención y un voto en contra el Congreso de Nayarit dio luz verde a los matrimonios gay el 17 de diciembre de 2015.

6. La ley fue aprobada el 31 de octubre de 2013, publicada el 1 de noviembre de ese año y entró en vigor el 1 de enero de 2014.

matrimonio, pero lo bautizaron como “enlace conyugal” para no molestar a las buenas conciencias que argumentan que la palabra matrimonio viene de madre y los gays no pueden tener hijos, cosa que la Suprema, otra vez la Suprema, les ordenó cambiar, pues llamar distinto a algo igual es, dijeron entonces los ministros, una forma de segregar y eso es discriminatorio.⁷ Así que lo cambiaron.

En el resto de los estados, salvo los tres mencionados, se han promovido amparos que se han conseguido a cuentagotas y se supone que cuando se consiguen más de cinco se sienta jurisprudencia, y eso obliga a los diputados locales a cambiar su ley estatal, pero en la práctica no ha sido así. Hay estados, entre ellos Jalisco, que ya cubrieron esa cuota y se han hecho los sordos y siguen esperando orden directa y expresa de la Suprema Corte para mover un dedo, o más bien, para levantarlo. Es por ello que la Comisión Nacional de Derechos Humanos les envió un exhorto en diciembre de 2015 en el que los invitaba amablemente a no poner más trabas,⁸ pues un amparo para casarse cuesta tiempo y dinero, que se pueden evitar armonizando las leyes locales, pero también fue como un llamado a misa.

En 25 de los 29 estados se han tramitado y conseguido menos de cuatro amparos, por lo que los Congresos aún no están “obligados” a legislar en la materia, pero tarde o temprano tendrán que hacerlo.

7. En la Tesis Aislada CCCLXX / 2015, emitida en junio de 2015, la SCJN consideró que la diferenciación expresa entre los regímenes jurídicos de matrimonio y enlace conyugal, establecida en los artículos 147 de la Constitución de Colima y 145 del Código Civil para el Estado de Colima, vulneraba el derecho a la igualdad y no discriminación, por lo que ordenó modificarlos.

8. En su Recomendación General 23, que está dirigida a los gobernadores y a los Congresos de todas las entidades del país, la CNDH pide permitir el acceso al matrimonio igualitario a todas las personas y en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación. “Con base en un minucioso análisis de la situación que guarda el acceso al matrimonio por parte de las personas del mismo sexo, tanto a nivel federal como en las distintas entidades federativas, este Organismo Nacional enfatiza que la orientación sexual no puede ser un criterio relevante para diferenciar el acceso al disfrute del derecho de protección a la familia que se encuentra consagrado en nuestra Constitución, el cual puede ser el mismo, tanto para las parejas del mismo sexo como las heterosexuales”, indica el documento emitido el 20 de diciembre de 2015. Véase CNDH. “Emite la CNDH recomendación general para permitir el acceso al matrimonio igualitario a todas las personas, evitando cualquier tipo de discriminación”, comunicado de prensa GCP / 382 / 15, México, 20 de diciembre de 2015 [DE disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_382.pdf].

Tlaxcala, por su parte, se cuenta aún entre los estados en los que no se permite el matrimonio de parejas del mismo sexo, pero eso también tiende a cambiar, pues está en trámite su primer amparo.

Una vez que el matrimonio gay se vuelva una realidad en todo el territorio nacional México se colocará al lado de los 18 países que van a la vanguardia en la materia, cuyos caminos también han sido distintos para llegar a ello. Hay algunos como Holanda, Canadá y España que los aprobaron sin problemas y completitos de un jalón; otros que se reservaron la adopción para después, como Bélgica y Portugal; algunos que lo hicieron por la vía del referéndum, como Eslovenia e Islandia, y unos más que optaron por una cómoda congeladora, como Finlandia, que haciéndole honor a su clima los aprobó en 2014, pero los congeló y entrarán en vigor en 2017.

México sigue un camino similar al de Estados Unidos, donde la aprobación vino por la vía judicial en lugar de por la vía legislativa, como ha sucedido en 17 países. Nuestro país está emparentado además con Brasil, donde hay órdenes judiciales que permiten casarse a parejas del mismo sexo y está pendiente la aprobación de una legislación que se aplique en toda la nación amazónica. Algo similar a lo que sucede en Colombia, donde acciones judiciales han logrado unir parejas y el gobierno del actual presidente ha pedido a su Tribunal Constitucional una “figura temporal” que ampare a esas parejas en lo que se discute y aprueba la legislación nacional en la materia.

La vanguardia en la región la llevan Argentina, que desde 2010 legalizó el matrimonio gay, con todo y adopción, y Uruguay, que hizo lo mismo en 2013, aunque, cosa curiosa, permitía las adopciones desde 2009.

Mención aparte merece Noruega, que no solo legisló sobre adopciones y las aprobó sino que también lo hizo en materia de reproducción asistida, como opción para que los homosexuales puedan formar familia.

Y ya que andamos revisando al mundo en referencia con México, un dato: en las bodas entre parejas del mismo sexo celebradas en nuestro

país ha habido contrayentes de al menos 25 países, que se casan con un mexicano —la gran mayoría— o con un extranjero con el que viven aquí.

2. AGENDA PENDIENTE

Una vez superada la vorágine del matrimonio el tema dejará de monopolizar la agenda y se mostrará que únicamente fue la punta del iceberg en materia de igualdad de derechos, pues se verá que es tan solo una de las políticas públicas que se necesitan para lograr la equidad, la nivelación y la normalización deseadas.

El primero de esos pendientes tiene que ver con la armonización de las leyes locales —incluida la de Jalisco— para crear métodos en cada estado para castigar la discriminación. Hay propuestas que tienen que ver con colocar una delegación local en cada entidad del Consejo Nacional Para Prevenir y Erradicar la Discriminación (Conapred), que se creó desde tiempos del presidente Vicente Fox (2000–2006), pero su alcance no ha sido tan nacional como debiera.

También existen iniciativas, y de hecho algunos estados las han aprobado ya, para la creación de consejos antidiscriminación en el ámbito estatal. Además se plantea que los jalones de orejas o la exhibición pública no son suficientes para cambiar la cultura discriminatoria que se vive en México, por lo cual se debe optar por multas para castigar la discriminación o hasta con cárcel. Falta pues, ponerle dientes a la legislación en la materia. Una legislación que si bien va a favorecer al colectivo lésbico, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y *queer* (LGBTTTIQ) también será de vital importancia para grupos vulnerables como el de las personas con discapacidad, adultos mayores, grupos indígenas, migrantes y un largo y triste etcétera.

Otro aspecto que hará falta en los estados es la tipificación del delito de crimen por homofobia, para que, igual que sucede con los feminicidios, se cree una fiscalía especializada que atienda a la población

LGBTTTIQ que resulte víctima de ataques por su condición, orientación sexual o apariencia, y también a sus familias.

Esto es particularmente urgente, porque según un estudio reciente de la Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia, en los últimos 20 años se han registrado más de 1,200 homicidios con características de crimen de odio por orientación sexual. Lo que coloca a México en el segundo lugar a escala mundial, apenas detrás de Brasil.

Según ese organismo, la mayoría de esos asesinatos sucedieron en la capital del país, con 190; seguida por el Estado de México, con 119 casos; Nuevo León, con 78; Veracruz, con 72; Chihuahua, con 69, y Jalisco, con 66.

En este rubro también se debe urgir a los gobiernos locales para que capaciten a sus corporaciones policiacas para que no se siga presentando la revictimización que actualmente sufren quienes viven en la diversidad. Con especial énfasis en la eliminación de la tortura, en general, pero en específico para quienes viven en la diversidad.

También resulta deseable una revisión a fondo en cada estado de las leyes locales para derogar las que sean discriminatorias, pues hoy hay algunas que siguen castigando conductas homosexuales o en donde la orientación sexual es un agravante para algunos delitos o faltas, o incluso causal de divorcio.

En el panorama penal también hace falta formalizar en las cárceles un área para personas que viven con una orientación sexual distinta a la heterosexual, pues hoy las poblaciones gay o trans son particularmente vulnerables en los reclusorios, donde sufren desde agresiones verbales hasta golpes y violaciones.

Otro aspecto pendiente es el de las leyes locales de identidad sexogenérica, con las que se debe permitir a las personas que cambien de sexo —o solo de identidad— que puedan modificar sus documentos oficiales, para que puedan realizar trámites tan sencillos que hoy para *ell@s* son un suplicio, como cambiar cheques o abordar un avión. Esta ley debe contemplar también un apartado de salud, o al menos abrir la discusión en la materia sobre si el estado puede y debe pagar la

operación de cambio de sexo y el proceso médico y psicológico para lograrlo a quien lo solicite, pues se trata de un asunto de salud pública y la salud —incluida la mental— es un derecho que todos los ciudadanos deben ejercer por el simple hecho de ser mexicanos.

Debe impulsarse también como política pública un programa de empleo para personas trans, pues actualmente se les relega al trabajo sexual o a las estéticas o los *shows* nocturnos, pese a que muchos de ellos cuentan con capacitación o credenciales académicas que les permitirían desarrollarse profesionalmente, pero hoy eso se ve bloqueado por los prejuicios sociales.

Hay que seguir también el ejemplo de Noruega y crear leyes que saquen del limbo la subrogación de vientres para que las parejas del mismo sexo puedan formar una familia, pero también hay que modificar las leyes para que las parejas que ya tengan hijos biológicos de uno de los cónyuges puedan compartir la patria potestad, lo que permite, otra vez, que cuestiones cotidianas como acudir a un hospital a cuidar un enfermo o tomar decisiones sobre los procedimientos médicos en caso de un accidente o acudir a una junta de la escuela sean posibles, sin las objeciones que hoy se les ponen.

Para que todo esto sea posible y todos vivamos en la igualdad y el respeto también hacen falta programas educativos que enseñen en las escuelas a los niños y adolescentes lo que significan estos valores y cómo ponerlos en práctica, y donde también se enseñe la diferencia entre práctica, orientación e identidad sexual.

Asimismo, se deben crear programas de prevención de violencia familiar en hogares de padres del mismo sexo y mecanismos de atención y protección a víctimas que incluyan la posibilidad de denunciar y castigar al agresor o la agresora y, en todo caso, programas que permitan su readaptación, cuyo resultado final sea, si así lo deciden los miembros, la reunificación de la familia, y si no lo quieren, que por lo menos garanticen que la nueva familia, si la hubiera, no sufrirá lo mismo.

En materia de salud hace falta que el gobierno cambie el enfoque de sus políticas de prevención del VIH en los colectivos de la diversidad, pues actualmente más que educar en materia de reducción de riesgos, lo que hace es un reparto masivo de condones que no está siendo eficaz para que la población no se exponga al virus, pues la tendencia de transmisiones y nuevos casos se mantiene. En ese sentido, lo deseable es crear la posibilidad de que poblaciones vulnerables y adolescentes tengan acceso universal gratuito y fácil a los condones. No como hoy que, o es caro o es complicado, pues se venden en farmacias o se pueden conseguir gratis en los centros de salud, pero para lograrlo hay que pasar por interrogatorios o miradas inquisidoras. Eso debe terminar.

Otro aspecto importante es promover la detección de más casos de VIH positivo —hoy, según el Coesida Jalisco, hay siete sin detectar por cada caso detectado— y otorgar cada vez más medicamentos de forma gratuita, para que no lleguen a convertirse en casos de sida. Los medicamentos ciertamente son muy caros y se compran a las farmacéuticas internacionales, por lo que se debe evaluar también si el gobierno debe fajarse los pantalones y producirlos en sus propios laboratorios, genéricos, como ya lo hace Brasil.

Y ya colocados en el respeto al uso de una sexualidad libre al gusto de cada quien, debe ser política pública el acceso al PrEP, unas pastillitas que la gente que practica el sexo sin condón o cuya pareja es VIH positivo puede tomar para tener un escudo de protección contra el virus, algo que ya sucede en Estados Unidos y que se está volviendo tendencia entre poblaciones que viven en la diversidad sexual.

Facilidades de migración y asilo para refugiados procedentes de los 80 países que siguen castigando la homosexualidad, con cárcel o con la muerte, deben formar parte de la agenda de políticas públicas en el país. Eso, recibirlos aquí, y también llevar el tema, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a instancias internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, para que esos países cambien sus leyes o de lo contrario sean sancionados económicamente, resulta

también un objetivo prioritario. Igual que censurar y castigar a los países donde se les sigue prohibiendo el derecho a la libertad de expresión, de asociación o de asamblea a quienes tienen una orientación no heterosexual. Lo mismo con los que aún siguen prohibiendo la entrada a su territorio nacional de personas que viven con VIH.

Se deben incluir también en las legislaciones locales premios para empresas que lleven a cabo programas de acción afirmativa, como reservar determinado número de contrataciones a personas gays, de origen indígena, migrantes, adultos mayores o que vivan con alguna discapacidad u otros grupos vulnerables. Aplaudir y premiar lo que está bien desde los gobiernos, para que no sea, como ahora, algo que se haga por mera voluntad y sin ningún reconocimiento. Ese reconocimiento debe traducirse, incluso, en exenciones fiscales.

Como se verá, hay muchos, muchos temas que no tienen nada que ver con el matrimonio que hace falta visibilizar y volver política pública en nuestro país para podernos llamar una sociedad incluyente, por lo que ya va siendo momento de que se empiecen a discutir y eventualmente volverse una realidad. Ojalá que en todos ellos sí se pongan las pilas los Congresos locales y no tengamos que ir a conseguirlos, otra vez, por el camino largo, a través de la vía judicial a causa de la omisión o a la indolencia de los diputados, a los que no queda más que exigir que al menos cumplan los compromisos internacionales que nuestro país ha adquirido en la materia derivados de la Declaración de Viena, de la Organización de las Naciones Unidas, cuyas líneas de acción se aprobaron en la sesión del Consejo General de la ONU celebrada el 4 de mayo de 2015.⁹ México tiene mucha tarea pendiente.

9. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU presentó un diagnóstico de la situación de discriminación y violencia basada en la orientación sexual o identidad de género a través del Reporte Anual del Alto Comisionado de Derechos Humanos, que depende de la Secretaría General; el texto fue discutido y aprobado en la Asamblea General de la ONU, y se puede consultar con el número A/HRC/29/23 en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Pages/ListReports.aspx>

Una reforma “educativa” para evaluar a... ¿la única autoridad confiable del país?

FRANCISCO URRUTIA DE LA TORRE*

En México los maestros son la autoridad más confiable para nueve de cada diez niños que tienen entre seis y nueve años de edad, así como para casi tres cuartas partes de los niños de 10 a 13 años y para casi la mitad de los jóvenes de 14 a 17 años. Así lo reporta la Consulta infantil y juvenil 2015 del Instituto Nacional Electoral (INE),¹ que a su vez retrata la gravísima desconfianza de los jóvenes en sus gobernantes (94.8% de los consultados de 14 a 17 años y seis de cada diez de los 10 a 13 años no confían en ellos), como se muestra en la tabla 12.1.

Sin embargo, el gobierno, así de desacreditado, ha decidido que la evaluación a la autoridad más confiable del país para quienes mayoritariamente estudian en el nivel básico —o la “menos desconfiable”, si se concentra la atención en los jóvenes de 14 a 17— debe ser el cen-

- * Es doctor en Educación, con una maestría en Política Educativa y otra en Filosofía Social. Es miembro de la Red Temática de Investigación de Educación Rural, auspiciada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Fue director académico del Centro de Estudios Educativos (CEE) de 2009 a 2015. Actualmente es responsable de proyectos estratégicos de investigación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- 1. Llama seriamente la atención, y conviene investigar las causas de la vertiginosa disminución de la confianza de los menores de edad en los docentes conforme crecen en edad y escolaridad. INE. *Consulta infantil y juvenil 2015* [DE disponible en: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/resultados.html, consultada el 2 de diciembre de 2015].

TABLA 12.1 PORCENTAJE DE CONFIANZA Y DESCONFIANZA DE LOS MENORES DE EDAD MEXICANOS EN SUS AUTORIDADES, AMIGOS, VECINOS Y FAMILIARES

Confían en	6-9 años		10-13 años		14-17 años	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
La policía	80.9%	19.1%	71.5%	28.5%	21.7%	78.3%
El ejército	84.0%	16.0%	73.9%	26.1%	25.2%	74.8%
Los gobernantes	-	-	44.1%	55.9%	5.2%	94.8%
Sus maestros	94.4%	6.6%	84.4%	15.6%	44.6%	55.4%
Sus amigos	82.6%	17.4%	76.4%	23.6%	69.3%	30.7%
Sus vecinos	-	-	80.6%	19.4%	23.0%	77.0%
Su familia	98.4%	1.6%	97.2%	2.8%	95.9%	4.1%

Fuente: INE, con base en la síntesis presentada en Reguillo, Rossana. "Así..." [DE disponible en: <http://www.facebook.com/RossanaReguillo>, consultada el 2 de diciembre de 2015]. Un comentario de Reguillo a la Consulta infantil y juvenil 2015 puede consultarse en López-Acosta, Adriana. "Encuesta nacional refleja la preocupación de los menores de edad", en *ITESO. Universidad Jesuita de Guadalajara*, 26 de noviembre de 2015 [DE disponible en: http://www.iteso.mx/web/general/detalle?group_id=3294959, consultada el 2 de diciembre de 2015].

tro de sus esfuerzos para reformar nuestro sistema educativo, el cual presenta, eso sí, un desempeño muy mejorable, según las evidencias.²

Tomando en consideración este escenario, en este trabajo se analiza la coyuntura de la política educativa mexicana durante el segundo semestre de 2015, en el que Aurelio Nuño Mayer relevó a Emilio Chuayfett Chemor en el cargo de titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el impulso que se dio a la denominada reforma educativa, iniciada en 2013. Para ello se ofrece una breve descripción de la relación que Aurelio Nuño ha sostenido con el gremio magisterial, en particular con el Sindicato y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE y CNTE, respectivamente). Enseguida se estudia

2. Cf. INEE. Exámenes de la calidad y el logro educativos. Sexto grado de Primaria, ciclo escolar 2012-2013. Bases de datos del Excale-06 [DE disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/bases-de-datos-excale/excale-06-ciclo-2012-2013>, consultada el 12 de diciembre de 2015]; INEE. El aprendizaje en sexto de primaria en México. Informe sobre los resultados del Excale 06, aplicación 2009. Español, matemáticas, ciencias naturales y educación cívica. INEE, México, 2013; INEE. México en PISA 2012, INNE, México, 2013; SEP. Resultados Históricos Nacionales 2006-2013, 2014 [DE disponible en: http://www.enlace.sep.gob.mx/content/gr/docs/2013/historico/00_EB_2013.pdf].

la reforma referida —desde el marco de políticas públicas en el capítulo educativo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013–2018— y la alianza propulsora establecida entre la SEP, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y algunas organizaciones del empresariado mexicano orientadas a incidir en la política educacional, para luego revisar el desequilibrio entre la privilegiada evaluación externa a la escuela y la limitada auto y coevaluación del quehacer de los colectivos docentes. Por último, se plantea una sencilla prospectiva al respecto de los alcances y límites de la política educativa impulsada por el nuevo secretario durante el periodo revisado.

1. CAMBIO DE SECRETARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA E IMPOSICIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN A DOCENTES

Aurelio Nuño fue nombrado secretario de Educación Pública el 27 de agosto de 2015, en lo que más de uno interpretó como un viraje de la relación entre el gobierno federal y el SNTE —luego de que había iniciado el sexenio con el encarcelamiento de su líder Elba Esther Gordillo—, hacia el diálogo y la negociación necesaria para poner en práctica las reformas, en particular en materia de evaluación a docentes y directivos.³ Este acercamiento ha sido correspondido por el SNTE, que en la voz de su presidente ha destacado recientemente la participación de los docentes sindicalizados en la valoración de su desempeño, conforme a lo estipulado por la SEP y el INEE.⁴

3. Seminario de Historia y Política de la Educación, Universidad Iberoamericana. “Nuño: Entre la negociación y la imposición / Seminario de Historia y Política de la Educación”, en *Educación futura. Periodismo de interés público*, 20 de noviembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.educacionfutura.org/nuno-entre-la-negociacion-y-la-imposicionseminario-de-historia-y-politica-de-la-educacion/>, consultada el 4 de diciembre de 2015]; Moctezuma, Esteban. “Nuño: nuevo discurso”, en *Compromiso social por la calidad de la educación*, 25 de septiembre de 2015 [DE disponible en: <http://compromisorlaeducacion.mx/nuno-nuevo-discurso/>, consultada el 3 de diciembre de 2015]; Rodríguez, Roberto. “Aurelio Nuño Mayer el activista de la reforma”, en *Educación futura. Periodismo de interés público*, 10 de septiembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.educacionfutura.org/aurelio-nuno-mayer-el-activista-de-la-reforma/>, consultada el 4 de diciembre de 2015].
4. Luna, Adriana. “SNTE asegura que maestros aprobarán examen. El líder magisterial Juan Díaz de la

En cambio, con la CNTE y con quienes comparten su postura como principal opositora de la citada reforma, la posición del nuevo secretario podría sintetizarse en la declaración: “quienes no se presenten [a la evaluación] y no tengan una justificación, la ley nos obliga a separarlos del servicio, y voy a aplicar la ley”.⁵ Se refería al transitorio noveno, que a la letra afirma que “será separado del servicio público sin responsabilidad para la Autoridad Educativa o el Organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que [...] se niegue a participar en los procesos de evaluación”.⁶

Un antecedente legal que controvierte esa ley es el amparo estatal obtenido por ocho docentes que argumentaron el principio de no retroactividad en contra de la reforma en Jalisco. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cambio, resolvió contra los amparos de otros docentes, con base en su criterio respecto a que el interés de los estudiantes y su derecho a una educación de calidad estarían por encima del derecho laboral de los profesores.⁷

De entonces a la fecha, en Oaxaca y Guerrero, estados con representaciones magisteriales dominadas por la CNTE, ha habido evaluacio-

Torre afirma que la transformación educativa del país es una exigencia”, en *Excelsior*, 6 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/06/1061679>, consultada el 07 de diciembre de 2015]; Luna, José. “Toca a autoridades publicar resultados con respecto a maestros: SNTE”, en *El Sol de México*, 6 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://oemonlinea.com.mx/mexico/80605-toca-a-autoridades-publicar-resultados-con-respeto-a-maestros-snte>, consultada el 7 de diciembre de 2015].

5. Martínez, Nurit. “Niño: maestro que no se evalúe queda fuera”, en *El Universal*, 8 de octubre de 2015 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2015/10/8/nuno-maestro-que-no-se-evalua-queda-fuera>, consultada el 4 de diciembre de 2015].
6. Secretaría de Gobernación. “Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente”, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013 [DE disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013, consultada el 4 de diciembre de 2015]. En este párrafo se siguen las fuentes citadas por el Seminario de Historia y Política de la Educación de la Universidad Iberoamericana. *Op. cit.*
7. La Jornada. “8 maestros ganan amparos definitivos en contra de la Ley Estatal de Educación”, en *La Jornada Jalisco*, 13 de junio de 2014 [DE disponible en: <http://lajornadajalisco.com.mx/2014/06/8-maestros-ganan-amparos-definitivos-en-contra-de-la-ley-estatal-de-educacion/>, consultada el 12 de diciembre de 2015; este periódico desapareció a mediados de este mes] Vela, David. “SCJN rechaza amparos de maestros contra evaluación docente”, en *El Financiero*, 2 de julio de 2015 [DE disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/scjn-rechaza-amparo-de-maestros-contra-evaluacion-docente.html>, consultada el 12 de diciembre de 2015].

nes vigiladas por policías federales y estatales, boicots magisteriales —ausentismo, actos vandálicos y toma de instalaciones y de oficinas de gobierno—, así como desalojos violentos por parte de la autoridad, además de sanciones administrativas (suspensiones, descuentos al salario, despidos) y judiciales (encarcelamiento, incluso en cárcel de alta seguridad) a los docentes que se han opuesto a la reforma de manera radical.⁸ En el hecho más grave en estos enfrentamientos un maestro chiapaneco murió en condiciones aún no esclarecidas al enfrentarse la CNTE y policías federales y estatales: la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas declaró que fue arrollado por un camión que tomaron sus compañeros de gremio, mientras que la Coordinadora asegura que la muerte la provocó un vehículo policiaco, según el relato de algunas fuentes periodísticas, mientras que otras fuentes afirman que el automotor era de propiedad particular.⁹

2. FALLAS DE ORIGEN

En el capítulo educativo del PND 2013–2018 podía apreciarse, en el mejor de los casos, una desatención de la política educativa sexenal en relación con las actividades mediante las cuales los estudiantes aprenden y los docentes propician sus aprendizajes en nuestras aulas y escuelas. Ninguna de las estrategias planteadas en el plan para lograr sus objetivos con respecto a la educación básica y la media superior (3.1 y 3.2) está orientada a atenderlos, mientras que cuatro de ellas, en cambio, se concentran en los insumos con que trabaja ese proceso: la

8. Seminario de Historia y Política de la Educación. Universidad Iberoamericana. *Op. cit.*

9. Gutiérrez, Óscar y Pérez, Fredy Martín. “Muere maestro durante protesta en Chiapas”, en *El Universal*, 8 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/8/muere-maestro-durante-protesta-en-chiapas>, consultada el 14 de diciembre de 2015]; Henríquez, Helio. “Muere maestro arrollado durante protesta de la CNTE en Chiapas”, en *La Jornada*, 8 de diciembre de 2015 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/12/08/muere-arrollado-maestro-en-protesta-de-la-snte-en-chiapas-7789.html>, consultada el 14 de diciembre de 2015].

infraestructura y el equipamiento, los planes y los programas de estudio, y el sistema nacional de evaluación que hoy conocemos.¹⁰

Sin embargo, atender estos procesos de enseñanza y aprendizaje de manera directa es posible, por ejemplo:

- Si se forma a los maestros y se les entrega el instrumental necesario para valorar su propio desempeño de manera colegiada y con la concurrencia de los directores, supervisores y asesores técnico-pedagógicos, con referencia a criterios compartidos y puestos a prueba como relevantes, pertinentes, claros, altos y asequibles.
- Si se documenta su práctica y se reflexiona sobre ella en los Consejos Técnicos Escolares (CET).
- Si los maestros diseñan y se comprometen, a partir de estas acciones de auto, co y hetero evaluación, con la puesta en práctica de estrategias para mejorar su práctica individual y colectiva.
- Si los directivos del sistema educativo dan seguimiento a las estrategias diseñadas por los docentes y las apoyan con la gestión de los recursos (de formación, infraestructura, materiales, tecnológicos y de financiamiento adicional vía programas) necesarios para instrumentarlas.¹¹

En cambio, nuestras autoridades optaron prioritariamente por una política de “zanahoria o palo” para tratar a los responsables de la educación de los niños y jóvenes que desde ahora están configurando una

10. Solamente la estrategia 3.1.1 menciona, de manera secundaria en una de sus ocho líneas de acción, al proceso educativo, cuando refiere que el estímulo del desarrollo profesional de los maestros se centraría en la escuela y el aprendizaje de los alumnos, lo que además plantea un incentivo erróneo desde el punto de vista técnico, como se explicará más adelante en este texto. Por su parte, las estrategias 3.2.1 y 3.2.3 tampoco atienden directamente la enseñanza y el aprendizaje, puesto que solo mencionan de manera general que se ampliarían las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la educación.
11. Centro de Estudios Educativos, CEE. “Estándares para la educación básica. Experiencia de mejora continua en escuelas mexicanas del nivel básico, con base en estándares curriculares, de desempeño docente y gestión escolar”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.43, núm.3, 2013, pp. 23-72.

sociedad en la que solo la familia es confiable —pues los amigos lo son solo para siete de cada diez jóvenes.¹² Así lo han hecho desde el inicio del sexenio, en mancuerna —por decir lo menos, de coincidencia discursiva— con la cúpula empresarial mexicana, que para incidir en política educativa tiene el brazo denominado Mexicanos Primero. Esta organización, con símiles como el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco), ha sido la voz autorizada por Televisa (además de sus propios comunicadores de noticias) para influir en la opinión pública nacional al respecto.

Y además de dotar al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) de autonomía como parte del paquete de reformas legales a la educación, acordaron con él la realización de 20 evaluaciones, para referir solamente las del marco del Servicio Profesional Docente, todas ellas externas a la escuela: dos para el ingreso al servicio (una en educación básica y una para media superior); ocho de promoción (a dirección escolar en básica y superior, a supervisión en ambos niveles, a asesoría técnico pedagógica, a incentivos, horas adicionales y al premio al mérito), y siete para decidir sobre la permanencia de docentes ingresados en 2014 como “temporales” y para docentes en servicio los dos niveles referidos, así como para directores, supervisores y docentes que obtuvieron resultados “no idóneos”, en el nivel básico.¹³

Mucho más limitado ha sido el énfasis que nuestra política educativa ha puesto en la evaluación interna, orientada a la corresponsabilidad de docentes y directivos en la mejora del desempeño de los centros escolares, a través de un autodiagnóstico y propuesta colectiva de ruta de mejora al iniciar el ciclo escolar —que no están apoyados por una valoración del quehacer docente y directivo con base en criterios o

12. INE. *Consulta infantil... Op. cit.*

13. Miranda, Francisco. “Retos de la evaluación y la observación ciudadana”, Compromiso Social por la Calidad de la Educación. 10 de diciembre de 2014 [DE disponible en: <http://compromisoporlaeducacion.mx/retos-de-la-evaluacion-y-la-observacion-ciudadana/>, consultada el 3 de diciembre de 2015].

referentes de calidad— y ocho reuniones para dar seguimiento a esa ruta.¹⁴ Para apoyar este ejercicio valorativo el INEE ofrece a las escuelas un instrumento para el aprovechamiento de los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) en el diagnóstico escolar. Tiene sentido dar seguimiento al uso que las escuelas comiencen a hacer de este instrumento y a las mediaciones que serán necesarias para mejorar el desempeño de docentes y la gestión escolar, con base en el progreso de los alumnos en referencia al currículo.¹⁵

El énfasis excesivo de la política educativa mexicana en la evaluación externa a los docentes parece despreciar los hallazgos de la investigación contemporánea¹⁶ respecto de la necesidad de aprovechar la posible participación comprometida de las personas y los colectivos evaluados para contribuir, mediante ejercicios que recuperen sus juicios de hecho, de valor, y sus propuestas para mejorar su desempeño.¹⁷

14. Subsecretaría de Educación Básica. “Consejos Técnicos Escolares” [DE disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/cte/>, consultada el 3 de diciembre de 2015]; CEE. “Evaluación externa e interna”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.46, núm.3, 2014, pp. 5-9; Compromiso Social por la Calidad de la Educación. “Los Consejos Técnicos Escolares: avances y desafíos al inicio del ciclo escolar 2014-2015”, 30 de septiembre de 2014 [DE disponible en: <http://compromisoporlaeducacion.mx/los-consejos-tecnicos-escolares-avances-y-desafios-al-iniciar-el-ciclo-escolar-2014-2015/>, consultada el 3 de diciembre de 2015].
15. CEE. “Promover la autonomía escolar: política educativa más allá de los recursos financieros”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.44, núm.3, 2015, pp. 5-10.
16. Cf. Koretz, Daniel. *Measuring up. What educational testing really tells us*, Harvard University Press, Cambridge, 2008; Nichols, Sharon y Berliner, David. *Collateral damage. How highstakes testing corrupts America's schools*, Harvard Education Press, Cambridge, 2008; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers*, OCDE, París, 2005; OCDE. *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st Century: lessons from around the world*, OCDE, París, 2012; Ravitch, Diane. *The death and life of the great American school system: how testing and choice are undermining education*, Basic Books, Nueva York, 2010; Santiago, Paulo et al. *Revisión de la OCDE sobre la evaluación en educación*, OCDE / SEP / INEE, México, 2014.
17. Aquí cabe aclarar que, como se ha documentado hace décadas, el desempeño docente no es el único factor que incide en el aprendizaje del alumnado, que pende más de factores como el nivel socioeconómico de las familias, la escolaridad de la madre y el apoyo al estudio; factores escolares como el liderazgo del director y el funcionamiento del colectivo escolar, que trascienden la responsabilidad de los maestros. Cf. Schmelkes, Sylvia; Noriega, Carmen; Lavín, Sonia; Martínez, Francisco; Cassigoli, Elisa y Wong, Laura. *Mejoramiento de la calidad de la educación primaria: estudio comparativo en cinco zonas del estado de Puebla*, IIPE / CEE, México, 1996; CEE / Servicios Integrales de Medición y Evaluación Educativa / Heurística Educativa, Op. cit; OREALC / UNESCO. *Resumen ejecutivo. Informe de resultados: factores asociados. Tercer estudio regional comparativo y explicativo*. OREALC / UNESCO, Santiago, 2015 [DE disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Cuadernillo3.pdf>, consultado el 21 de octubre de 2015].

Lo anterior ha sucedido desde el inicio del sexenio y se ha mantenido en el segundo semestre de 2015, en el que la SEP cambió de titular.

3. ¿OTRO “PARTO DE LOS MONTES”?

Luis Morfín López refería en *Análisis Plural*, al cierre del primer semestre de 2011,¹⁸ a “la montaña que parió un ratón” para comparar la política educativa de educación básica en el periodo 2007–2012 con un volcán que, después de generar enormes expectativas entre los habitantes de las comunidades asentadas en sus faldas sobre su erupción, solamente arrojó un roedor caminando.

¿Es temprano para juzgar el sexenio en curso en la misma materia, o es tristemente sensato dar también por poco productivos los tres años que concluyen y los tres por venir, para los más de 25 millones de niños y jóvenes que esperan que nuestro sistema educativo contribuya a su desarrollo humano básico?¹⁹

Todavía no es posible valorar, con base empírica, los resultados del actual énfasis de la política educativa en la evaluación a docentes. Los resultados del Planea, publicados recientemente,²⁰ denotan que su desempeño sigue alejado de los niveles de aprendizaje deseado, como ocurre con otras pruebas estandarizadas (PISA, Excale), incluyendo la justamente cuestionada Enlace. Si el Planea mantiene su condición como valoración “de bajo impacto” (orientada a la toma de decisiones, sin consecuencias laborales ni relación con incentivos a maestros o

18. Morfín, Luis. “El parto de los montes”, en *La amenaza de la explotación global (Análisis Plural, primer semestre de 2011)*, ITESO, Guadalajara, pp. 132–144.

19. Para cumplir con lo estipulado en la Ley General de Educación, que consigna el derecho de todos los mexicanos a “recibir educación de calidad”, ya no se diga para el cumplimiento de este derecho de acuerdo con las hondas posibilidades de los estudiantes mexicanos de integrar su inteligencia y su libertad de manera realmente responsable y solidaria. Cf. Urrutia, Francisco. “Formación moral, cívica y ética con estudiantes del nivel secundaria en México. Estudio y valoración de desempeños docentes y propuesta pedagógica para su mejora”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol.44, núm.3, 2015, pp. 41–88.

20. Véase <http://planea.sep.gob.mx/>

directivos), podrá ofrecer información confiable relativa a los niveles de aprendizaje de los estudiantes y los campos de saber en los que se requiere mejorarlos.

No está claro, en cambio, cómo harán la SEP y el INEE para evitar, en la evaluación a docentes, el fenómeno denominado “inflación de resultados”, que en la ciencia sociopolítica que subyace a la gestión pública contemporánea tiene la categoría de ley (la “Ley de Campbell”), para referir a que “entre más se utilice cualquier indicador social cuantitativo para tomar decisiones sociales, más sujeto estará a las presiones de corrupción y será más propenso a distorsionar y corromper los procesos sociales que pretende monitorear”.²¹

Si es que puede confiarse en la manera de pensar y construir conocimiento que tienen en común la Ley de Campbell y la valoración de docentes que el INEE diseña, es plausible que esta se corrompa y sus resultados sean cada vez menos válidos (como ya ocurrió con Enlace), no porque los docentes mexicanos sean particularmente corruptos o poco confiables sino porque así parecen comportarse los humanos sometidos a pruebas en las que va en juego su puesto de trabajo, o incentivos significativos para ellos —al respecto se ha estudiado más a grupos de países anglosajones altamente industrializados, por ejemplo médicos y pilotos aeronáuticos.²² ¿Estamos apostando otro sexenio, en materia educativa, a una política con poco futuro?

Si el académico INEE y la política de la SEP encontraran la fórmula para falsear la Ley de Campbell —lo que les merecería no pocos reconocimientos de ciencia social y política— tendríamos un sistema confiable para la identificación de maestros idóneos al ingresar y

21. Campbell, Donald, citado en Contreras, Sofía y Backoff, Eduardo. “Tendencias en el aprendizaje de la educación en México: una comparación entre Enlace, Éxcale y PISA”, en *Nexos*, 1 de octubre de 2014 [DE disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=22749>, consultada el 14 de diciembre de 2015].

22. Campbell, Donald T. “Assessing the impact of planned social change”, en *Occasional Paper Series*, núm.8, 1976 [DE disponible en: <http://web.archive.org/web/20100415090935/http://www.wmich.edu/evalctr/pubs/ops/opso8.pdf>, consultado el 14 de diciembre de 2015]; Koretz. *Op. cit.*

permanecer, y de maestros poco idóneos para volver a capacitarlos. No tendríamos, por ello, la manera de que postulen suficientes maestros idóneos a todas las plazas disponibles, ni la de formar jóvenes adecuadamente en las escuelas normales y pedagógicas, durante su licenciatura o capacitación remedial, para que lleguen a serlo.

Si otras políticas que hoy impulsa el secretario Aurelio Nuño (adicionales a la agenda de evaluación docente) llegan a buen puerto, cerraremos el sexenio con una mejor infraestructura física escolar. Incluso es posible que mejore la infraestructura de las escuelas que más lo requieren, en necesidades básicas como la instalación de red de baños funcionales y agua potable. También llegarán más recursos a más escuelas, si bien no queda claro que su destino se relacione con las necesidades de mejora que los colectivos docentes y el director identifican al dialogar,²³ ya no se diga lo que en sus aulas y escuelas puede ser observado, documentado y reflexionado colectivamente para mejorar los aprendizajes.

De continuar como vamos seguiremos ignorando cuáles prácticas cotidianas es necesario que los docentes y directivos trasformen para que sus alumnas y alumnos aprendan mejor, a tiempo y más contentos. Irónicamente, el sistema educativo mexicano ya cuenta con la “tecnología blanda” para hacerlo, pero para ello necesitaría apostar con convicción a que nuestros docentes son o pueden ser responsables, es decir, humanos.²⁴ Pero no estamos dispuestos a hacerlo, aunque los niños mexicanos confíen más en ellos que en nuestros gobernantes.

23. CEE. *Op. cit.*

24. Zubiri, Xavier. *Sobre el hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.

Laudato si: una encíclica para el diálogo abierto

JESÚS ARTURO NAVARRO RAMOS*

Al inicio de su pontificado no era previsible que el papa Francisco expusiera su pensamiento en los términos que ha usado en la encíclica *Laudato si*. Los temas más complejos para la iglesia católica eran —al momento de la elección papal, en marzo de 2013— el problema de la pederastia, la intervención de los Legionarios de Cristo y el descubrimiento de la doble vida de Marcial Maciel, los escándalos provocados por las filtraciones, los asuntos económicos, particularmente los del Banco Vaticano, y la necesidad de la reforma de la curia romana. Se trata del problema de la corrupción vivido en diferentes escenarios, que obligó al papa a tomar decisiones en cuatro direcciones: “La revisión de los símbolos, las acciones al margen de la curia, las predicaciones en Santa Marta y la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*”.¹ A este último documento debe añadirse la encíclica *Laudato si*, firmada el 24 de mayo de 2015 y presentada el 18 de junio del mismo año.

Si la publicación de la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* (EG) generó discrepancias, críticas y adhesiones, estas se dieron en un contexto de reforma eclesial y de inicio de pontificado, lo que atenuó

* Es licenciado en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac y maestro en Educación por la Universidad La Salle–Guadalajara. Es académico y jefe del Centro Universitario Ignaciano del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Navarro Ramos, Arturo. “El papado de Francisco desde la esperanza discreta”, en *El Cotidiano*, núm.185, mayo-junio de 2014, p.125.

las reacciones. Sin embargo, ese documento mostraba las líneas del plan de trabajo del pontífice, según lo señala él mismo en el primer apartado: se trata de un documento para “indicar caminos para la marcha de la Iglesia en los próximos años” (EG 1). Más tarde, la encíclica *Laudato si* se sitúa como un documento de diálogo abierto del papado sobre las cuestiones sociales, que van más allá de los asuntos internos de la iglesia. En ambos documentos la noción *casa común* se encuentra presente y los hermana.

En el presente trabajo se analiza brevemente la relación entre la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* y la encíclica *Laudato si*, para enseguida considerar la figura inspiracional de la lucha por la justicia que construye la *casa común*, y finalmente proponer algunas ideas para la lectura de la encíclica del papa Francisco.

1. LA IDEA DE LA CASA COMÚN EN EL PAPA FRANCISCO

La noción *casa común* es usada por el papa Francisco en la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*, en una sola ocasión, y se encuentra situada en el número 183, donde forma parte del tema que lleva por título *La enseñanza de la Iglesia sobre cuestiones sociales*. Antes de desarrollar el concepto *casa común* señala tres ideas: los responsables de la iglesia, acogiendo los aportes de las ciencias, pueden emitir opiniones sobre todo lo que afecta la vida de las personas; la segunda idea plantea que la religión no puede mantenerse en el plano de la vida privada, y finalmente, dado que todas las cosas son para el disfrute de todos, es necesario revisar todo lo que pertenece al orden social y al bien común (EG 182).

Con estas consideraciones, plantea que aunque la *Evangelii gaudium* no se trata de un documento de carácter social, la iglesia no tiene el monopolio en la interpretación de la realidad social ni la propuesta de solución —de carácter absoluto— a los problemas de la humanidad, por lo que hay que buscar el diálogo. Este diálogo sobre las cuestiones

sociales no puede ignorar dos asuntos: la inclusión social de los pobres y la paz y el diálogo social (EG 184).

El diálogo propuesto por el pontífice se centra en la noción *casa común*, que es la forma como el papa entiende el concepto *tierra*. Enlaza a este concepto tres datos: orden justo, lucha por la justicia y construcción de un mundo mejor (EG 183):

La tierra es nuestra casa común y todos somos hermanos. Si bien “el orden justo de la sociedad y del Estado es una tarea principal de la política”, la Iglesia “no puede ni debe quedarse al margen en la lucha por la justicia”. Todos los cristianos, también los Pastores, están llamados a preocuparse por la construcción de un mundo mejor.

La figura 13.1 muestra la relación que establece el papa Francisco en torno a la noción *casa común*.

En el planteamiento del papa Francisco, a la iglesia le corresponde un papel activo en la construcción de la justicia. Por ello expone que a la iglesia le corresponde la lucha por la justicia. Con esto, se distancia de las visiones meramente inspiracionales de la pre-ocupación por la justicia, para situarse del lado de quienes se hacen cargo de la realidad. Hay que señalar, además, que en la tarea de luchar por la justicia el papa no está considerando solamente a la iglesia católica romana sino a “las demás Iglesias y Comunidades eclesiales” (EG 183) que ya tienen un compromiso en el campo social. Estas cuestiones se verán desarrolladas posteriormente en la encíclica *Laudato si*.

2. LA FIGURA INSPIRACIONAL DE LA ENCÍCLICA *LAUDATO SI*

Un debate al inicio del pontificado del papa Francisco se suscitó en torno a la elección del nombre. La descripción de la habitación del papa, que hace el P. Antonio Spadaro, SJ, director de la revista *Civiltà Cattolica*, muestra la cercanía del papa con la figura de Francisco de Asís. Así lo señala en la correlación que establece entre las imágenes que

FIGURA 13.1 TAREAS RELACIONADAS CON LA CASA COMÚN



el pontífice ha llevado a su habitación y su propia espiritualidad: “La espiritualidad de Bergoglio no está hecha de «energías en armonía», como las llamaría él, sino de rostros humanos: Cristo, san Francisco, san José, María”.²

A la base espiritual hay que añadir la relación que el papa tiene con la figura de Ignacio de Loyola, San Francisco Javier y San Pedro Fabro, que señala en la misma entrevista.

En la exhortación apostólica *Evangelii gaudium* aparece en dos ocasiones una referencia a Francisco de Asís, en los números 183 y 216. En la primera al hablar de la vivencia comprometida de la fe que se hace pública, se pregunta

¿Quién pretendería encerrar en un templo y acallar el mensaje de san Francisco de Asís y de la beata Teresa de Calcuta? Ellos no podrían

2. Entrevista del 9 de agosto de 2013 al papa Francisco y publicada en el sitio oficial del Vaticano y en la revista *La Civiltà Cattolica* [DE disponible en: https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2013/september/documents/papa-francesco_20130921_intervista-spadaro.html, consultada el 4 de enero 2016].

aceptarlo. Una auténtica fe —que nunca es cómoda e individualista— siempre implica un profundo deseo de cambiar el mundo (EG 183).

La segunda alusión, al hablar de los seres frágiles de la creación “que muchas veces quedan a merced de los intereses económicos o de un uso indiscriminado”, indica “me refiero al conjunto de la creación. Los seres humanos no somos meros beneficiarios, sino custodios de las demás criaturas” (EG 215). En esta segunda alusión enuncia su posición ética sobre todas las criaturas: “Pequeños pero fuertes en el amor de Dios, como san Francisco de Asís, todos los cristianos estamos llamados a cuidar la fragilidad del pueblo y del mundo en que vivimos” (EG 216).

Finalmente, ya en la encíclica *Laudato si*, el papa Francisco señala que la figura del Pobrecillo es un referente de la acción de su pontificado:

No quiero desarrollar esta encíclica sin acudir a un modelo bello que puede motivarnos. Tomé su nombre como guía y como inspiración en el momento de mi elección como Obispo de Roma. Creo que Francisco es el ejemplo por excelencia del cuidado de lo que es débil y de una ecología integral, vivida con alegría y autenticidad [...] En él se advierte hasta qué punto son inseparables la preocupación por la naturaleza, la justicia con los pobres, el compromiso con la sociedad y la paz interior.³

En las once ocasiones en que alude a Francisco de Asís el papa señala los siguientes rasgos:

3. Francisco, papa. *Carta encíclica Laudato si del santo padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*, Ciudad del Vaticano, 24 de mayo de 2015, n.10 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html]. En adelante se cita como LS cuando está en el texto.

- La *casa común* es la hermana tierra, que nos sustenta y gobierna, según está enunciado en el Cántico de las Creaturas (LS 1). La hermana tierra clama por el uso irresponsable y el abuso hacia los bienes que el Creador ha depositado en ella, al pensar que el ser humano era propietario de la tierra.⁴
- Francisco de Asís “es el ejemplo por excelencia del cuidado de lo que es débil y de una ecología integral” (LS 10). En Francisco se encuentra el equilibrio entre el cuidado de la creación y el cuidado de los pobres y abandonados. Al mismo tiempo que señala que “son inseparables la preocupación por la naturaleza, la justicia con los pobres, el compromiso con la sociedad y la paz interior” (LS 10)
- Con Francisco de Asís se recupera la convicción de la fraternidad, que impide instrumentalizar el uso de los bienes de la tierra, y transforma las relaciones con las demás creaturas por insignificantes que parezcan. Al mismo tiempo señala que la pobreza es una denuncia-renuncia “a convertir la realidad en mero objeto de uso y de dominio” (LS 11).⁵
- Una siguiente alusión remite a la armonía relacional con todas las criaturas, de modo que se trata de un testimonio de reconciliación universal, que trasciende el mero discurso para situarse en el estado primigenio de la creación del hombre (Cf. LS 66).
- Una consecuencia de la constatación de la fraternidad universal es el reconocimiento de Dios y de la relación cordial con él, tal como se expresa en el Cántico de las Creaturas (Cf. LS 87).
- Más adelante el papa Francisco alude a tres características del corazón humano que reflejan el interés genuino por la naturaleza,

4. Cf. *Laudato si*, n.2.

5. En el número 11 de *Laudato si* el papa recupera a san Buenaventura, en el texto Leyenda mayor VIII n.6. Se trata, junto con la Vida Primera y Vida Segunda de Tomás de Celano, de las tres biografías más importantes acerca de Francisco de Asís. Con ello se aleja de las visiones románticas y hagiográficas que se encuentran en biografías tardías como *Las Florecillas* o el Anónimo de Perusa. Para profundizar en las biografías de Francisco se puede consultar la edición de la BAC: *San Francisco de Asís. Escritos. Biografías. Documentos de la época*, Madrid: Católica, 1991, y el libro del P. Lázaro Iriarte: *Escritos de San Francisco y Santa Clara de Asís*, Valencia: Asís, 1992.

más allá de las acciones a favor de los animales o del ambiente en general: “No puede ser real un sentimiento de íntima unión con los demás seres de la naturaleza si al mismo tiempo en el corazón no hay ternura, compasión y preocupación por los seres humanos”. Estas notas de humanidad: compasión, ternura y preocupación por los seres humanos han sido desarrolladas por Leonardo Boff en su texto sobre Francisco de Asís, y representan el equilibrio del paradigma de la ternura con el de la razón.⁶ Estas notas dan forma a la ética del cuidado que se encuentra plasmada en la encíclica *Laudato si*.

- Casi al final de la encíclica el papa remite al ejemplo de Francisco de Asís para “proponer una sana relación con lo creado como una dimensión de la conversión íntegra de la persona” (LS 218). Así, deja de lado la dimensión espiritualista que se aleja de lo concreto, por ello alude a la necesidad de una conversión en la vivencia de la espiritualidad. De este modo llega al final invitando a iniciar un proceso de conversión:

Invito a todos los cristianos a explicitar esta dimensión de su conversión, permitiendo que la fuerza y la luz de la gracia recibida se expresen también en su relación con las demás criaturas y con el mundo que los rodea, y provoqué esa sublime fraternidad con todo lo creado que tan luminosamente vivió san Francisco de Asís (LS 221).

Llegados a este punto es importante señalar que la encíclica *Laudato si* propone el compromiso por la justicia integral, que se vive como convicción vital. La figura de Francisco de Asís le resulta sugerente por el equilibrio que logra entre la mirada hacia el mundo y la perspectiva

6. Boff, Leonardo. *San Francisco. Ternura y vigor*, Santander: Sal Terrae, 1982. Al respecto hay que añadir que Leonardo Boff señaló en una entrevista a la revista *Vida Nueva* que el papa Francisco le solicitó materiales sobre el asunto del paradigma ecológico. Se puede consultar la entrevista en el núm. 2.936 de *Vida Nueva* y en la página <http://www.vidanueva.es/2015/04/10/leonardo-boff-francisco-me-pidio-material-para-su-enciclica-sobre-ecologia-teologo-brasileno>

de relación con Dios. En la encíclica el papa ha evitado presentarse como un erudito del franciscanismo —que no lo es— sino como un creyente que descubre en la figura de Francisco de Asís, la inspiración para repensar las relaciones del hombre con la creación y, en el caso del creyente, con el creador. Lo importante en esta inspiración es superar el paradigma de la dominación para transitar al paradigma del cuidado, donde la fraternidad, la ternura, el respeto, la minoridad y el reconocimiento de la alteridad de todas las creaturas son los elementos que permiten la lucha por la justicia.

3. ALGUNAS IDEAS PARA LEER LA ENCÍCLICA *LAUDATO SI*

La lectura de la encíclica *Laudato sí* puede realizarse de tantas formas como lectores existen. Aquí van solo algunos apuntes que permiten la consideración de algunos puntos de referencia. En más de un caso pueden funcionar como claves de lectura.

La *primera clave* es situar la encíclica en el contexto que le da origen. Este se encuentra en la perspectiva del papa sobre el ejercicio del pontificado, y que ha quedado registrado en las papeletas que leyó el cardenal Bergoglio el 9 de marzo de 2013, antes del inicio del cónclave donde fue electo. En ellas se encuentra su programa apostólico en algunas líneas: evangelizar supone celo apostólico; la crisis de la iglesia tiene su raíz en la autorreferencialidad y en el narcisismo teológico; esto hace creer a la iglesia que tiene luz propia. La iglesia evangelizadora sale de sí; “el próximo Papa: un hombre que desde la contemplación de Jesucristo ayude a la Iglesia a salir de sí hacia las periferias existenciales”.⁷ La encíclica es consecuencia de la perspectiva del papa Francisco de superar la autorreferencialidad y de salir a las periferias existenciales.

7. Se trata de un discurso escrito en cuatro tarjetas que fueron regaladas por Bergoglio al cardenal Jaime Ortega de La Habana, y que se publicaron posteriormente. Se puede consultar en Aciprensa. “Revelan lo que el Cardenal Bergoglio esperaba del nuevo Papa y pidió a los electores”, 26 de marzo de 2013 [DE disponible en: <https://www.aciprensa.com/noticias/cardenal-ortega-revela-lo-que-francisco-queria-del-nuevo-papa-32126>]

Esto permite entender el lenguaje del documento en la búsqueda de diálogo con los científicos, los políticos y todos los implicados en la preocupación por la tierra.

La *segunda clave* de lectura es el programa perfilado en la exhortación apostólica *Evangelii gaudium*, que señala —entre otros— dos criterios: vivir la alegría de evangelizar, y superar el esquema de la mundanidad espiritual. Se trata de una propuesta de diálogo que reconoce el punto de partida que asume el papa Francisco, y no solo una interlocución basada en la denuncia de los grupos ecologistas o de los científicos. Este diálogo reconoce las distintas posturas sin dejar de ubicar que el papa escribe teniendo en cuenta que tiene una base de espiritualidad jesuita, que hay una vinculación con la teología del pueblo, y que es hijo de la iglesia. Se puede decir entonces que la encíclica es un documento que brota de una postura de fe, que menciona a Dios en 177 ocasiones —se trata de la palabra más usada— y alude al movimiento minoritario del siglo XIII. Esto es algo que muchos análisis no observan. La encíclica es un texto que busca y propone un diálogo abierto, cuestionando incluso a quienes pueden verse identificados con las causas de la tierra. Se trata de un nuevo diálogo entre quienes comparten la preocupación por la casa común.

La *tercera clave* de lectura es la historicidad en la que está inscrita la encíclica. Por ello, en el primer capítulo de la encíclica reconoce la existencia de una tradición espiritual preocupada por la ecología, la creación y la justicia que se enlaza con el movimiento franciscano mediante el *Cántico de las Creaturas* de Francisco de Asís. Además, la encíclica se sitúa en una tradición reflexiva de la iglesia sobre el entorno en los últimos cien años, donde se localizan siete encíclicas, que sin tener el eje en la ecología hacen referencia al tema: *Pacem in terris* (Juan XXIII, 11 de abril de 1963): dirigida a los hombres y mujeres que tienen buena voluntad. Con esto, el papa ubica la *Laudato si* como un texto que va más allá de las fronteras de la iglesia. Las referencias históricas de la encíclica *Laudato si* pasan por *Octogesima adveniens* (Paulo VI, 14 de mayo de 1971), donde se señala que la crisis ecológica es consecuencia de la actividad

humana sin limitaciones; la *Redemptor hominis* (Juan Pablo II, 4 de mayo de 1979), donde se abordan otros significados y alcances de lo humano para concluir en la conversión ecológica global; la *Sollicitudo rei socialis* (Juan Pablo II, 30 diciembre de 1987), que expone que mejorar el mundo supone un cambio en el estilo de vida, en los modelos de producción y de consumo y en las estructuras de poder; la *Centesimus annus* (Juan Pablo II, 1 de mayo de 1991), para señalar que el auténtico desarrollo humano posee un carácter moral; la *Caritas in veritate* (Benedicto XVI, 29 de junio de 2009), donde se plantea que la degradación de la naturaleza está vinculada a la cultura de convivencia que tenemos.

La *cuarta clave* de lectura es el estudio de la figura inspiracional de Francisco de Asís, sintetizada en el *Cántico de las Creaturas*, que ha sido tratado más arriba.

La *quinta clave* de lectura es conocer la estructura del documento. La encíclica *Laudato si* es un documento organizado en seis capítulos, donde la introducción y el segundo y último capítulo están enlazados mediante una propuesta de espiritualidad que Francisco llama *espiritualidad ecológica* (*Laudato si* (Introducción), “El evangelio de la creación” (capítulo II), “Educación y espiritualidad ecológica” (capítulo VI).

Al respecto hay que señalar que muchos análisis suelen abordar el documento desde los capítulos primero, tercero, cuarto y quinto, que siguen el método profético: Lo que le está pasando a nuestra casa (I, VER); Raíz humana de la crisis ecológica (III, JUZGAR); Una ecología integral (IV, ACTUAR); Algunas líneas de orientación y acción (V, ACTUAR). El abordaje exclusivo de estos capítulos permite el diálogo, pero dejan de lado la perspectiva de espiritualidad.

Finalmente, la estructura de la encíclica está atravesada por seis ejes transversales (LS 16): la relación pobres-fragilidad del planeta; la convicción de que todo está interconectado; la crítica al paradigma de la tecnología-capitalismo; la propuesta de buscar otros modos de entender la economía y el progreso; reconocer el valor de cada creatura —sentido humano de la ecología—, y la búsqueda de incidencia en las políticas públicas.

La crisis migratoria en Europa y los nuevos ciudadanos universales

MARIO CRUZ MARTÍNEZ*

1. PALABRAS PRELIMINARES

Uno de los perfiles que asoma su efigie en el mundo contemporáneo y su geografía es la migración internacional como un termómetro de la negligencia u opacidad institucional de los estados. La migración, en términos generales, resulta más perniciosa ahí donde los estados tienen mayores fracturas o porosidad en sus sistemas institucionales. Por ello la palabra migrante resuena en la conciencia de todas las personas y de la agenda pública de un buen número de países del orbe. En ese sentido, Europa y América comparten una de las principales tragedias de la primera parte del siglo XXI, caracterizada por el desplazamiento de miles de individuos en condiciones de inopia e inseguridad extremas.

Los orígenes de estos desplazamientos son variados, pero todos coinciden en involucrar procesos de desamparo, sufrimiento y violación de los derechos elementales de la gente. El caso emblemático en

* Es profesor investigador en la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe. Tiene un doctorado en Derecho por la Universidad de Roma II y maestría en Derecho por la Università degli Studi di Roma Tor Vergata, en Filosofía y Estética por la Universidad de la Sorbona en París, y en Filosofía Política por la Universidad París X-Nanterre. Es consultor y especialista en derechos humanos y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Sus líneas de investigación se enfocan a la justicia social, los grupos vulnerables y los derechos humanos.

los últimos años es el de los migrantes sirios y su búsqueda de nuevos horizontes en Europa, sobre todo después de la barbarie cometida por el Estado Islámico en Siria y la falta de solución a un conflicto que ha requerido la intervención y el apoyo de la comunidad internacional. ¿No es acaso humano el buscar una salida a esa guerra infernal que comenzó en 2011 en ese país, así como el buscar nuevas oportunidades de vida y condiciones mínimas de dignidad para los afectados?

La respuesta de diversos actores internacionales muestra la magnitud de la crisis humanitaria. Esto no es gratuito, sobre todo por el relente que ha dejado en los países de la región: Líbano, Jordania y Turquía.

Como se podrá advertir, el análisis no es sencillo. El debate en Europa ha sido amplio y lleno de interrogantes. La gran acogida de refugiados por parte de Alemania es significativa en la última parte de 2015 y contrasta con las manifestaciones de desagrado registradas en las primeras semanas de 2016, sobre todo después de las supuestas agresiones hacia mujeres cometidas por extranjeros en la ciudad alemana de Colonia.

¿Qué experiencias y lecciones pueden rescatar los países latinoamericanos de un fenómeno que encarna una de las principales crisis humanitarias del siglo XXI? La interrogante abre múltiples meandros y, sobre todo, desafíos mayúsculos para diversos actores. Los procesos de globalización son evidentes y la interrelación es manifiesta para todos los actores y entidades internacionales. Son varias las vetas de reflexión que este ensayo pretende abordar sin llegar al análisis exhaustivo del nuevo panorama geopolítico y las importantes consecuencias de los procesos de globalización social, en donde cada vez es más amplia la inconformidad social y política frente a una larga historia de desigualdad y exclusión social de los migrantes, para los cuales la comunidad internacional ha logrado articular redes de apoyo globales.

Si bien la historia de la humanidad ha tenido como constante la amplia emigración e inmigración de personas que ha logrado enriquecer, en ciertos periodos, diversas zonas del orbe —por el intercambio de formas de pensar y de nuevas maneras de entendimiento social, entre

otras—, en la época contemporánea las medidas estrictas impuestas por los estados para el aseguramiento de derechos mínimos, basado en el concepto de ciudadanía, han establecido condiciones que han prohiado situaciones de dolor y de indignación para los migrantes.

La migración interna o internacional surge, pues, como un fenómeno complejo lleno de interrogantes, y en donde el estado nacional no ha quedado indemne frente a la conjugación de otros factores, como la violencia, la inseguridad y la corrupción.

Un aspecto que se debe señalar en este tema es el interés de la comunidad internacional para crear las medidas necesarias que puedan aliviar las penurias y los entuertos de los nuevos ciudadanos universales. Hoy los refugiados sirios son un símbolo de los refugiados del mundo y quienes evidencian la necesidad y obligación de que los estados establezcan estrategias para su protección. México no es ajeno a esta tendencia. Después del conflicto zapatista en 1994 miles de personas tuvieron que ser desplazadas de forma interna y, en la mayoría de los casos, sus vidas y su destino fueron trastocados.

Así, la idea central de este ensayo es simple: los migrantes o refugiados son los nuevos ciudadanos universales, quienes solo cuentan con su presente, que tratan de evadir el pasado y que aspiran a un futuro, para conformar un nuevo espacio político y social en el tiempo del siglo XXI.

2. LA MIGRACIÓN SIRIA EN EUROPA COMO PARADOJA DEL MUNDO. ENTRE EL PROGRESO Y LA EXCLUSIÓN

La información surgida en los últimos meses de 2015 sobre la crisis migratoria en Europa es amplia y abigarrada. Todo apunta, sin embargo, a un acontecimiento crucial: el derrumbe de un país del Medio Oriente, en donde los conflictos políticos, económicos y religiosos han conjugado una gramática de sufrimiento y desamparo que afecta a miles de personas. Los acontecimientos de la guerra civil vivida desde 2011 en Siria y la irrupción del grupo extremista Estado Islámico, mejor

conocido como ISIS, plantean reflexiones que se deben señalar sobre el estado de los refugiados y la atención humanitaria. En una primera etapa, después de las primeras oleadas de inmigrantes procedentes de Siria, se advirtió la necesidad de contar con la voluntad de diversos países para establecer medidas de protección a los miles de desplazados que buscaron abrigo en los países de la región y otros tantos que llegaron a Europa. En este sentido, a mediados de 2015, la Unión Europea resolvió que era necesario destinar, al menos, 1,000 millones de euros para apoyar a los países vecinos de Siria, como Líbano, Jordania y Turquía.¹ Alemania, que registró en 2015 aproximadamente 1.1 millones de peticiones de asilo, fue uno de los primeros países europeos en levantar la voz. Otro que también recibió una amplia cantidad de solicitudes fue Francia, con 79,100, según la Oficina Francesa para los Refugiados y Apátridas.² Suecia destaca también por recibir aproximadamente 163,000 personas en el mismo periodo.

Una cuestión que se ha destacado en este fenómeno es la necesidad de solventar las necesidades básicas de muchos ciudadanos de Siria, que se han visto afectadas por la guerra que se libra en este territorio.³ Así, el enviado especial de la ONU para Siria, Staffan de Mistura, señaló la necesidad de que el Grupo Internacional de Apoyo a Siria y el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas buscasen que

1. Véase la información del *Le Huffington Post* del 24 de septiembre de 2015: AFP. "L'Union européenne mobilise un milliard d'euros pour les agences de l'ONU aidant les réfugiés" [DE disponible en: http://www.huffingtonpost.fr/2015/09/24/union-europeenne-un-milliard-onu-refugies-international_n_8187268.html, consultada el 12 de diciembre de 2015].
2. Véase la nota de Maryline Baumard aparecida en *Le Monde* el 12 de enero de 2016: "La France a accepté 27% de réfugiés de plus en 2015" [DE disponible en: http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/01/12/la-france-a-accepte-27-de-refugies-de-plus-en-2015_4845698_1654200.html, consultada el 13 de enero de 2016].
3. Por ejemplo, el coordinador humanitario de la ONU, Stephen O'Brien, ha señalado la urgencia de que sean evacuadas 400 personas de Madaya por las condiciones extremas de desnutrición. Véase: CINU. "OCHA urge a evacuar de Madaya, Siria, a 400 personas que requieren asistencia médica de emergencia", en *CINU*, 12 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.cinu.mx/noticias/mundial/ocha-urge-a-evacuar-de-madaya/>].

para enero de 2016 pudiesen arrancar las discusiones para encontrar una solución a la crisis en este país.⁴

Es claro que Siria es ahora un *leading case* para la comunidad internacional sobre el establecimiento de estándares mínimos de seguridad y dignidad de miles de refugiados.

3. SIRIA Y LA MUERTE DE LOS DERECHOS

Las dimensiones de la tragedia humanitaria en Siria son inconmensurables. Numerosos informes ponen en evidencia la magnitud de la debacle institucional y social con motivo de la guerra civil y, especialmente, por el dominio de ISIS sobre la parte norte del país.⁵ Aproximadamente 6.8 millones de personas requieren ayuda humanitaria⁶ y, paradójicamente, son presa de esta, pues de no articularse bien puede funcionar como una arma para el gobierno sirio o para los rebeldes.⁷

El informe 2015 de Human Rights Watch⁸ delinea la situación danztesca que viven los sirios y provoca un buen número de reflexiones. Una de las características que sobresale es la violación contundente de los derechos mínimos de las personas, cometida tanto por las fuerzas estatales como por las de los grupos opositores. Detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, tortura a quienes son detenidos por

4. Véase CINU. “Enviado para Siria concluye en Irán una serie de consultas regionales”, en *CINU*, 11 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.cinu.mx/noticias/medio-oriente/enviado-para-siria-concluye-en/>, consultada el 11 de enero de 2016].
5. Véase el documento de Peter Harling: “Etat islamique, un monstre providentiel”, en *Le Monde Diplomatique*, septiembre de 2014 [DE disponible en: <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/HARLING/50787>, consultada el 18 de diciembre de 2015].
6. Véase el documento Oxfam. “Dépassés par les besoins. L'échec de la communauté internationale à répondre à la crise humanitaire qui s'aggrave en Syrie”, en Oxfam Internationale, 30 de abril de 2013, p.4 [DE disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-overtaken-by-need-syria-crisis-300413-fr_3.pdf, consultada el 23 de diciembre de 2015].
7. Véase “La crise syrienne, accident ou tournant de l'histoire?”, en *Grotius International*, 2 de junio de 2015 [DE disponible en: <http://www.grotius.fr/la-crise-syrienne-accident-ou-tournant-de-lhistoire/>, consultada el 14 de diciembre de 2015].
8. Human Rights Watch. *World report 2015 (Events of 2014)*, Human Rights Watch, pp. 515-524 [DE disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf, consultada el 2 de enero de 2016].

parte del gobierno son algunos de los excesos documentados,⁹ pero hay evidencia de que los rebeldes también han luchado a costas de la población civil.¹⁰

La presencia del grupo extremista ISIS ha ampliado la violación a los derechos fundamentales de las personas en Siria.¹¹ Esta cuestión es relevante, porque en el conflicto sirio ISIS se presenta, según el periodista alemán Jürgen Todenhöfer, no tan solo como una parte beligerante sino como un estado.¹²

Otra cuestión que se debe señalar en el conflicto sirio es la vulnerabilidad de los actores que han buscado la defensa de los derechos violados. Defensores de derechos humanos, medios de comunicación, activistas, trabajadores humanitarios han sido objeto de persecución y puestos a disposición de las autoridades judiciales sin cumplimiento de sus garantías mínimas.¹³ De lo anterior se advierte una fractura evidente del estado de derecho en Siria y una notable afrenta a los estándares mínimos de los derechos de las personas.

4. EUROPA Y EL NUEVO PACTO SOCIAL

La discusión acerca de los refugiados sirios ha dejado ver una herida profunda en la Unión Europea. Los ecos de la barbarie de las grandes

9. Un aspecto que se debe destacar es que en muchos casos se han violado principios básicos del derecho internacional humanitario, porque las detenciones, desapariciones y torturas han sido realizadas en los grupos más vulnerables, como los niños, las mujeres y los ancianos. Véase Human Rights Watch. *Op. cit.*, p.516.

10. Según el informe, en muchos casos los grupos opositores han cometido de forma deliberada violaciones a derechos de civiles, también usando a niños como soldados, secuestro, tortura y detenciones ilegales. Véase Human Rights Watch. *Op. cit.*, p.515.

11. Las actividades del ISIS muestran la barbarie en el conflicto sirio. Por ejemplo, el 29 de mayo de 2014 el ISIS ejecutó al menos a 15 civiles, en donde al menos siete eran niños. También se destaca el asesinato de periodistas norteamericanos, como James Foley y Steven Sotolff, en agosto y septiembre de 2014. Otra cuestión que destaca es la política violatoria del ISIS de discriminación de derechos humanos de mujeres y de niñas. Véase Human Rights Watch. *Op. cit.*, p.519.

12. Walt, Sthepen. "ISIS as revolutionary state. New twist on an old story", en *Foreign Affairs*, vol.94, núm.6, noviembre-diciembre de 2015, p.42.

13. Por ejemplo, el abogado Bassil Khartabil, los defensores de los derechos humanos del Syrian Center for Media and Freedom of Expression, Mazen Darwish, Al-Zitani y Hussein Ghareer. Véase Human Rights Watch. *Op. cit.*, p.517

guerras del siglo XX y, especialmente, la guerra de Kosovo, han estado presentes en los debates de los 28. Pero la tradición europea de acogimiento y protección a la orfandad de los más débiles en la última parte del siglo XX ha sido puesta en jaque con la llegada de miles de sirios. Por otra parte, la notable exacerbación de grupos islamistas en Europa han advertido la urgencia de establecer soluciones al problema migratorio y, especialmente, reconocer la relación entre el conflicto de Medio Oriente y el recrudecimiento de manifestaciones de fundamentalismos en el viejo continente. El ataque terrorista del 13 de noviembre en París destacó la magnitud de la relación entre las tensiones sociales de marginación de los europeos de origen árabe y las acciones del Estado Islámico en Europa. Como señalara Bernard-Henry Lévy, quien dijo que el 13 de noviembre presencié una guerra con y sin fronteras, con estado y sin estado.¹⁴

No es este el lugar para analizar los conflictos de seguridad interna de la Unión Europea, pero algo evidente es cómo las agendas públicas de sus integrantes deben considerar con especial atención el conflicto de Medio Oriente y sus problemas humanitarios. Esto porque su política doméstica es afectada por las nutridas corrientes migratorias que vienen huyendo de guerras intestinas. Por ello se han recrudecido posiciones políticas extremistas en varios países,¹⁵ en donde ciertos sectores han señalado la necesidad de prohibir el acceso a los migrantes y deportar a los que se encuentran en territorio europeo.

En este escenario se podría plantear una interrogante: ¿qué tipo de Europa deberá construirse frente a esta realidad en donde las fronteras

14. Lévy, Bernard-Henri. "Attentats à Paris: Et maintenant?", en *La règle du jeu*, 18 de noviembre de 2015 [DE disponible en: <http://laregledujeu.org/2015/11/18/26219/attentats-a-paris-et-maintenant/>, consultada el 15 de diciembre de 2015].

15. Véase el caso de Francia, donde en las últimas elecciones regionales en 2015 el partido Front Nationale, de Marine Le Pen, obtuvo copiosas votaciones, o bien las propuestas del movimiento islamófobo Pegida (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes, Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente) en Alemania, incitando campañas de odio racial contra los migrantes y enarbolando la bandera de la deportación masiva.

nacionales son insuficientes para establecer reglas mínimas de atención a los refugiados?

Henry Kissinger señaló que una de las características preponderantes de Europa en la historia de la humanidad es su pluralismo para la coexistencia de culturas como elemento basilar de su sistema.¹⁶ Justamente uno de los desafíos de la migración siria y de otros países plantea el debate de cómo lograr la convivencia de culturas y de respeto de los derechos de todas las personas. Pero más aún, cómo lograr que los refugiados sirios puedan tener la capacidad de generar sus propias condiciones de desarrollo. Para Alexander Betts y Paul Collier los refugiados necesitan de autonomía y de oportunidades dentro de un modelo económico incluyente.¹⁷ Como se advierte, el desafío es mayúsculo.

Europa forma parte de su tiempo. El mundo, como espacio público, ha sufrido cambios que han llevado a pensar en una realidad mundial que comparte la miseria de la democracia y sus excesos. Sin embargo, Europa destaca por los esfuerzos que se han hecho después de 1957, con el Tratado de Roma, por establecer un pacto político, con los diversos tratados internacionales, hasta llegar a la Unión Europea de los 28, y especialmente para establecer un espacio de bienestar en donde el respeto a las libertades mínimas y luchas políticas por desigualdades sociales sea una tarea de los actores públicos.¹⁸ Después de la caída de la cortina de hierro en 1989 la gran tarea fue establecer un puente de diálogo y de reconciliación entre la moderna Europa occidental y la vieja Europa oriental. La búsqueda de una “casa común”, frase de Mijail Gorbachov, objetivo de muchos europeos después del arranque de la unificación alemana, fue una importante apuesta por establecer una geografía europea, vinculada por lo económico y, sobre todo, por lo

16. Kissinger, Henry. *World order*, Penguins Books, Nueva York, 2014, p.11 y ss.

17. Véase el interesante ensayo de Betts, Alexander y Collier, Paul, “Help refugees help themselves”, en *Foreign Affairs*, op. cit, pp. 84–92.

18. Sobre la igualdad y sus consecuencias en la agenda social europea, véase Renaut, Alain. *Égalité et discriminations (un essai de philosophie politique appliquée)*, Seuil, Paris, 2007, pp. 73–139.

político y lo social. En este panorama debe destacarse del caso alemán y su reunificación, ya que se eliminó la posibilidad de una guerra continental.¹⁹ De lo anterior se advierte la capacidad del modelo europeo por basar sus acciones en una tradición de respeto a la diferencia y de aseguramiento de los derechos mínimos de las personas. Si algo ha descubierto el horizonte europeo es que toda integración mundial debe partir de un equilibrio entre países libres y democráticos, en donde el respeto a la dignidad humana sea el norte de la actuación de los actores institucionales. Se puede apostar por el humanismo europeo para lograr establecer una opción para los refugiados y tender de esta manera una línea de apoyo y comunicación a los países del Medio Oriente.

5. EPÍLOGO: EUROPA Y AMÉRICA LATINA FRENTE AL FENÓMENO DE LOS DESPLAZADOS

Al comienzo de este ensayo se señaló una interrogante: ¿qué tipo de enseñanzas puede asimilar América Latina de la crisis migratoria en Europa y de la problemática de los refugiados sirios? Las respuestas son amplias y complejas. Una cuestión es evidente, la solución de los refugiados requiere de la colaboración de la comunidad internacional. Según las estadísticas, América Latina cuenta con aproximadamente 7.04 millones de personas internamente desplazadas, y ocupa el tercer lugar en el rubro de desplazados internos a escala mundial. Solo es superada por Medio Oriente y África.²⁰ Como se advierte, es necesario contar con una estrategia regional para poder asegurar estándares de seguridad para los miles de refugiados que han surgido de los nume-

19. En esta perspectiva, Michael Ignatieff señala la importancia de una Alemania unificada porque creó “un consenso que a mi juicio excluye los experimentos socialistas-comunistas y autoritarios a corto plazo. En otras palabras, se crea la posibilidad de un consenso para la acción política, la posibilidad de que la democracia se combine en esas sociedades con un cambio económico radical, con frecuencia muy severo, durísimo” en “El mapa del siglo XXI”, *La experiencia de la libertad*, t.2, Vuelta, México, 1991, pp. 80-81.

20. Datos consultados en el interesante ensayo de Rubio Díaz Leal, Laura y Pérez Vázquez, Brenda, “Desplazados por violencia. La tragedia invisible”, en *Nexos*, núm.457, México, enero de 2016, p.31.

rosos conflictos sociales y políticos en Latinoamérica. Por ello, en los últimos años se han debatido las posibles soluciones frente a la situación del desplazamiento interno e internacional. Incluso en muchos casos se ha analizado si se deben aplicar los principios del derecho internacional humanitario para solucionar esas cuestiones.²¹ O dicho con otras palabras, cómo se podría establecer mecanismos de defensa para los desplazados en América con los principios que gobiernan las “guerras”.²² Algunos han señalado que las condiciones que han generado los desplazamientos en Siria y otros países son diferentes a las que han surgido en América Latina. Sin embargo, son cada vez más evidentes las crisis humanitarias que han surgido en América por los fenómenos migratorios y de desplazamiento. La experiencia de la crisis migratoria en Europa puede ser una buena fuente de soluciones para los países latinoamericanos.

6. CONCLUSIONES

Después de desmenuzar algunos elementos de la crisis migratoria en Europa y especialmente la situación en Siria se pueden señalar algunas conclusiones.

La solución del conflicto en Siria es una tarea ineludible de la comunidad internacional y obliga a repensar una estrategia integral para los millones de refugiados. Sin embargo, la solución no debe estar fincada en el mero apoyo económico a estos sino en su inclusión en una estrategia económica que pueda hacerlos independientes y tener la capacidad de generar condiciones de desarrollo. Claramente, los refugiados deben

21. Sobre el particular véase el texto elaborado por la Organización de las Naciones Unidas, *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados*, ONU, Nueva York, 2011.
22. Véase sobre este tema Burgorgue-Larsen, Laurence y Úbeda de Torres, Amaya, “La ‘guerra’ en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, vol.3, Bogotá, 2010, pp. 117-153 [DE disponible en: <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/1734>, consultada el 19 de diciembre de 2015].

gozar de la protección de sus derechos y libertades mínimas. La guerra en Siria ha dibujado nítidamente uno de los perfiles de las luchas civiles, la desaparición de cualquier orden institucional y la negación del respeto a los derechos. Es aquí donde se advierte la importancia del humanismo europeo, en donde uno de sus pilares se sustenta en el respeto a la dignidad humana y a las libertades fundamentales. Europa puede reivindicar la voz de los migrantes y refugiados, como una nueva forma de entender la ciudadanía, que cuenta con los resabios del viejo Immanuel Kant, una ciudadanía universal y cosmopolita donde la dignidad sea respetada de forma irrestricta y sea norte del mundo.



ITESO

Universidad Jesuita
de Guadalajara

La colección Análisis Plural ofrece un análisis semestral de los hechos más sobresalientes que afectan a México, desde distintas ópticas y sobre diversos ámbitos, realizado por un grupo multidisciplinario de expertos, a través de artículos de opinión y estudio, que en conjunto intentan dar sentido y explicar lo acontecido, para comprender mejor la realidad nacional.

En el segundo semestre de 2015 se cumplió el tercer año de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, sobre quien estuvieron los reflectores, pero no por su informe de gobierno sino porque el periodo se caracterizó por una serie de acontecimientos que cimbraron al país, tanto en el escenario económico como en el político y el social, varios de los cuales afectaron negativamente la imagen presidencial.

En el ámbito político, el golpe lo dio Joaquín “Chapo” Guzmán, quien con su espectacular fuga de una prisión de “alta seguridad” dejó muy mal parado al presidente y a su secretario de Gobernación, que habían prometido que el narcotraficante no volvería a escapar. En tanto que en el ámbito económico, la incontenible debacle del peso y la caída del precio del crudo de exportación terminaron por afectar las finanzas públicas y la promesa presidencial de crecimiento y prosperidad.

En la parte social, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio la nota al obligar al debate de dos temas “tabú” en México: el matrimonio entre personas del mismo sexo y el consumo lúdico de marihuana. El aval de la SCJN generó tanto aplausos como críticas y marcó el cierre de un semestre que, por los avances y por los retrocesos experimentados, dejó huella en el país.

