

# el | cotidiario | *Número* 200

Revista de la realidad mexicana actual



Universidad Autónoma Metropolitana  
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

ISSN 0186-1840  
noviembre - diciembre, 2016  
año 32, \$35.00

# P

## resentación

La revista *El Cotidiano* exhibe hoy en su portada un número 200. Nos resulta altamente satisfactorio saber que, después de 32 años de ardua labor editorial y concienzuda investigación, seguimos presentes dentro de este nuestro pequeño mundo editorial universitario. Sin embargo, algo nubla nuestro entusiasmo, nos entristece y nos inquieta: hace unas pocas semanas, en el mes de septiembre, dejó de existir uno de los compañeros con quienes iniciamos esta aventura académico-editorial, el doctor Augusto Gardy Bolívar Espinoza. Pletórico de ideas, nos dotó de una herramienta analítica, el *Análisis de Coyuntura*, a la cual recurrimos todavía, no sin tropiezos, para interpretar periodos, seguir procesos o detectar coyunturas. Nuestra convivencia fue difícil, contradictoria, conflictiva –no menos que la establecida entre los que aún seguimos de pie, incluyendo a los que optaron por dejarnos–; su caprichosa obstinación fue legendaria, pero fue gracias a esa terca cualidad que lo distinguía al imponer ideas, soluciones o interpretaciones a los acontecimientos, que emergió en todos nosotros –y hasta la fecha subsiste– otra cualidad –igualmente obstinada– de disentir, de negar, de buscar argumentos y datos, de construir hechos que generalmente buscaban ir más allá de lo que él mismo reiteraba como el gran obstáculo para el análisis: el sentido común. Del equipo que creó *El Cotidiano*, es el primero que se va. Ahora sí, aunque no por su voluntad, descansa en paz. Inevitablemente seguiremos tus pasos.

Volviendo a nuestro número, pensamos que nos ofrece un buen momento para echar una mirada retrospectiva a los complejos rumbos seguidos por un particular tiempo mexicano sobre el cual nos propusimos, desde el mes de julio de 1984, dejar constancia escrita. Por cierto, permítasenos hacer un breve paréntesis: ahora que hacemos mención a este momento de creación, recordamos que en nuestro primer documento público la seriación no partió de 1, sino de 0; y siguiendo con eso de las recordaciones pensamos: ¿qué habrá sido de aquel número sobre la frontera norte que no fue numerado por considerarlo número especial? Desapareció. No lo encontramos en las colecciones. Pero no tenemos duda de que se publicó. En fin, si a nuestro hoy festinado número 200 le agregamos un número cero y otro ejemplar sin número, nos topamos con el hecho de que el número hoy presentado como 200 en realidad debería ser mencionado como 202. En fin, cosas del aprendizaje del oficio editorial.

Anécdotas más, anécdotas menos, lo cierto es que este número tiene una intención: hacernos saber, hasta donde esto sea posible, qué transformaciones ha sufrido el Estado mexicano y su régimen durante casi seis gobiernos sexenales. Hemos hablado en diferentes textos y en diversos foros sobre la pesada ambigüedad, sobre la riesgosa ambivalencia que muestran los procesos de modernización en nuestro país desde aquel ya lejano 1 de diciembre de 1983, cuando el primer presidente de la nueva modernidad capitalista –Miguel de la Madrid Hurtado– anunció un cambio estructural que, entre otras cosas, se propuso dar por muerto al viejo Estado proteccionista-interventor y a su régimen nacionalista-revolucionario. El reto era enorme. Un cambio de régimen no era cualquier cosa. No sólo había que lidiar con la enorme tarea de crear un nuevo orden jurídico que legalizara las nuevas instituciones, sino que además –lo más difícil– había que lograr legitimarlo. Había entonces que construir un nuevo proyecto nacional y un nuevo pacto social.

Son diversos los puntos de vista que explican las cualidades que definen este tránsito mexicano a la modernidad y su fallido esfuerzo por hacer realidad una transición democrática atascada en los dispositivos jurídicos que legalizaron las nuevas instituciones electorales; a pesar de ello, se coincide en aceptar que a lo largo de este penoso proceso de cambio –penoso por contradictorio y violento– la posibilidad de creación de un nuevo Estado mexicano, sólido y eficiente –institucionalmente hablando– se ha venido esfumando conforme pasan los gobiernos comprometidos con el tan mentado *cambio estructural*. Tan es así que, externa e internamente, el Estado mexicano ha sido calificado, desde el gobierno de Felipe Calderón, como un *Estado fallido*. Desde nuestra percepción, este carácter fallido que se le atribuye no es sino el resultado de un conjunto de procesos preñados de ambigüedad y ambivalencia donde convive –contradictoriamente– lo viejo con lo nuevo. El viejo Estado mexicano, en especial su cultura política, se entromete en gran parte de las decisiones orientadas a la construcción de un nuevo Estado neoliberal. Las políticas instauradas para fortalecer una economía de libre mercado, lo mismo que aquellas dispuestas a vigorizar un liberalismo político (democracia y derechos humanos), pierden sentido cuando se ensucian

de corrupción, impunidad, clientelismos y compadrazgos. Lo viejo y lo nuevo se entremezclan, y de esta malsana fusión resulta un híbrido. Las instituciones, la clase política, las organizaciones de la sociedad civil, pero sobre todo los gobiernos de la “modernidad” viven, metafóricamente hablando, un rito de paso trunco atascado en su etapa liminal. Nuestro liberalismo económico se condensó en una poderosa oligarquía que no sólo concentra la riqueza de la nación, sino que también actúa como poder fáctico que disminuye la fuerza política del Estado, y nuestro liberalismo político se empequeñece hasta casi desaparecer. La violencia —en todas sus horribles expresiones: asesinatos, desapariciones forzadas, secuestros, derechos de piso, cementerios clandestinos, desplazamientos humanos, etcétera— ha hecho de la democracia y los derechos humanos una grotesca caricatura. Un deformado liberalismo económico y un desapercibido liberalismo político son el resultado de la siniestra combinación de lo viejo con lo nuevo. Nuestro Estado es un híbrido que se debilita y, al hacerlo, pierde estructura.

Es en este contexto donde ubicamos las aportaciones de nuestros siempre dispuestos colaboradores. No es que coincidan con nuestros puntos de vista, es que —creemos— con sus aportaciones se expresa —de manera explícita o implícita— un sinnúmero de datos e interpretaciones sobre un conjunto de casos particulares que, de una u otra manera, nos llevan —inevitablemente— a la discusión sobre la viabilidad del Estado mexicano, de sus instituciones y del carácter fallido de sus gobiernos.

Así, con este número 200 pretendemos construir una plataforma empírica-analítica desde la cual iniciar el análisis de un ya largo periodo de cambio frustrado o de transfiguraciones políticas y económicas bizarras —difíciles aún de conceptualizar— al que nos ha dado por llamar *Estado híbrido*. ¿Cómo ponerle nombre a un liberalismo económico salvaje, encarnado en una élite financiera-empresarial convertida en poder político fáctico y despreocupada de la incompetencia que muestra la planta productiva nacional?, ¿cómo significar un liberalismo político que, a pesar de sus transformaciones institucionales apoyadas en un nuevo orden jurídico, muestra su inquietante incapacidad para alcanzar un equilibrio político democrático y un real y cotidiano respeto a los derechos humanos de todos los mexicanos?, ¿cómo nombrar a un Estado mexicano debilitado, desestructurado, incapaz de fortalecer el régimen jurídico, inepto para crear gobiernos capaces de gobernar?, ¿cómo terminar con la vieja, muy vieja, cultura nacional que determina —paradójicamente— nuestros procesos de modernización neoliberal?, ¿cómo tirar al basurero de la historia las viejas herramientas con que se ejerce el poder en México?, ¿cómo desterrar la impunidad y la corrupción de nuestras prácticas sociales cotidianas, de nuestra vida política institucional y de nuestros grandes campos de significación cultural?

Como revista, aún tenemos muchas tareas que cumplir. Por fortuna, contamos con una sólida base de colaboradores que nos ayudan, desde muy diferentes trincheras, para enfrentar los retos que nos lanza la realidad mexicana, inmersa todavía en ese aciago rito de paso atascado en su etapa liminal.

Por otro lado, en lo inmediato, este número tiene además la intención de dotar a nuestros lectores (profesores, alumnos e investigadores adscritos a muy diversos centros de educación superior; militantes de partidos políticos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil; grupos de análisis político en diferentes dependencias gubernamentales, etc.) de una visión comprimida que resume una realidad mexicana sujeta al cambio que, durante más de 30 años, lucha —sin éxito— por imponer un nuevo orden institucional. Vale mencionar también la reiteración en este número de una política editorial que prioriza los comportamientos —organizados o no— de la sociedad civil.

No es gratuito, entonces, que iniciemos esta publicación hablando de algunos movimientos sociales que, por las particularidades de su lucha, se han convertido en emblemáticos en su combate contra un orden neoliberal que, en su extraña construcción, deteriora sistemáticamente la calidad de vida de la inmensa mayoría de los mexicanos. Continuamos —también de manera apretada— sacando a colación algunos fenómenos importantes de corte económico que explican por qué pensamos que la intención neoliberal de los gobiernos mexicanos, partiendo de Miguel de la Madrid, se centró en la construcción de un liberalismo económico feroz y cada vez más apartado del liberalismo político con el que se supone —al menos desde la teoría— debería formar una indisoluble unidad. En un tercer apartado se analizan algunas de las muchas formas de violencia que engendra la incongruencia institucional de un Estado que no termina por consolidar un nuevo régimen. Por último, nos detenemos en la observación de algunos derechos sociales y políticas públicas que, al menos como muestra, expresan la debilidad institucional de un Estado cada vez más fracturado.

Agradecemos, como siempre, el incondicional apoyo de la red de colaboradores de *El Cotidiano*, sin ellos este proyecto no sería posible. Por otro lado, reconocemos también el apoyo de las autoridades de la UAM, en especial de la DCSyH de la Unidad Azcapotzalco.

**Comité Editorial de la revista *El Cotidiano***

# Practicando la autonomía: el zapatismo y la liberación decolonial\*

Neil Harvey\*

Este texto es una traducción del artículo de Neil Harvey, “Practicing autonomy: Zapatismo and decolonial liberation” (2016). Incluye parte del artículo “Zapatismo y autonomía”, también de Neil Harvey (2015). Agradezco a Wendy Harvey por su corrección de estilo.

**E**l 1º de enero de 1994, el alzamiento zapatista del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas atrajo la atención nacional e internacional. Más de tres mil indígenas ocuparon siete cabeceras municipales en las regiones de los Altos Centrales y la Selva Lacandona y declararon la guerra en contra del Ejército mexicano, haciendo un llamado a la destitución por parte del Poder

Legislativo del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

“Somos producto de 500 años de luchas”, empezó la Primera Declaración de la Selva Lacandona emitida por los zapatistas, en referencia a una larga historia de resistencia a la explotación y opresión a manos de élites locales, nacionales y extranjeras (EZLN, 1994: 33-35). La Declaración también hizo un llamado al pueblo para que se integrara en una lucha nacional por 11 demandas básicas: trabajo, tierra, vivienda, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz.

El esfuerzo del gobierno para reprimir la rebelión militarmente condujo a amplios sectores de la sociedad mexicana a realizar varias movilizaciones grandes, así como a exigir un

alto al fuego y la apertura de diálogos de paz. El gobierno declaró un cese al fuego el 12 de enero y las pláticas de paz comenzaron al mes siguiente. A pesar de la falta de solución a las demandas de los zapatistas, el proceso de interacción con la sociedad civil contribuyó a que el EZLN desarrollara una estrategia novedosa en la búsqueda por el cambio político.

Los zapatistas enfatizaron la construcción colectiva de una amplia alianza nacional que se mantendría independiente con respecto a los partidos políticos y el Estado y que, al mismo tiempo, respetaría las circunstancias particulares de cada grupo e individuo. El punto unificador no era la lucha por el poder sino la afirmación de la dignidad, particularmente de todas las personas que estaban explo-

\* Profesor-Investigador del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Estatal de Nuevo México. Recibió su doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Essex, Reino Unido, en 1990. Es autor de varios trabajos sobre movimientos Sociales en Chiapas y México, incluyendo el libro *La Rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia* (Ediciones Era, 2000). Correo electrónico: <nharvey@nmsu.edu>.

tadas y humilladas por las formas de dominación imperantes (Holloway, 1998). El movimiento enfatizó la lucha pacífica a través de redes locales, nacionales e internacionales, y la construcción de espacios autónomos para resistir las políticas neoliberales y construir proyectos alternativos.

En vez de depender de la presentación de sus demandas al Estado, los zapatistas han construido sus propias formas de gobierno autónomo a nivel comunitario, municipal y regional. De esta forma comparten algunos rasgos comunes con otros movimientos sociales en América Latina que han creado lo que Zibechi ha llamado “territorios en resistencia” (2014). Estas similitudes incluyen la territorialización (por ejemplo, a través de la recuperación de tierras), la autonomía frente al Estado y los partidos políticos, la afirmación de identidades culturales, la formación de nuevos dirigentes comunitarios surgidos de sistemas de educación autónomos, el incremento de la participación de mujeres en posiciones de liderazgo, la reorganización del trabajo con el fin de reconectarlo a la naturaleza, un giro de formas de organización jerárquica a formas más horizontales, así como la autoafirmación realizada a través de la ocupación de espacios públicos.

Durante más de dos décadas, los zapatistas han buscado desarrollar una nueva forma de hacer política desde sus propios territorios en resistencia. Su experiencia ofrece lecciones valiosas tanto para la comprensión de los movimientos sociales como para los debates acerca de la importancia y retos de la autonomía. Por ello, este artículo plantea dos preguntas interrelacionadas: ¿por qué la autonomía se ha vuelto tan central para los zapatistas? y ¿cómo han logrado mantenerla frente a numerosos desafíos?

Con respecto a la primera pregunta, este texto plantea que es necesario comprender la autonomía como una demanda por el reconocimiento de los derechos indígenas y como una práctica de lo que, siguiendo a Mignolo (2011), podemos llamar “la liberación decolonial”. Mientras el primer aspecto se refiere a los esfuerzos para construir nuevas relaciones institucionales entre los pueblos indígenas y el Estado, el segundo pone la atención en los procesos de crear nuevas formas de vida comunitaria. En México, la convergencia de todos los partidos políticos y de todos los niveles de gobierno para bloquear la aprobación de reformas constitucionales significativas en 2001 nos ayuda a explicar las razones por las cuales los zapatistas enfatizaron el fortalecimiento de espacios comunitarios autónomos en los años posteriores.

Si la primera pregunta nos remite a entender las interacciones entre el EZLN y las instituciones del gobierno,

la segunda requiere el reconocimiento de procesos de reflexión y deliberación que se dan a nivel comunitario. Este artículo argumenta que la capacidad de sostener la autonomía involucra la creación de respuestas colectivas hacia nuevos retos en un proceso continuo que hace frente a diversas posibilidades desconocidas más que limitaciones inherentes.

Aunque estas cuestiones son importantes para los zapatistas, tienen relevancia más allá de Chiapas. La autonomía se ha vuelto un tema central en varios países latinoamericanos en donde el alcance y el significado de los derechos indígenas han generado mucho debate. Por tanto, la primera sección de este artículo ubica la lucha de los zapatistas por la autonomía en este contexto más amplio, prestando especial atención a los peligros de la cooptación y la división que acompañan lo que Hale (2002) ha llamado el “multiculturalismo neoliberal”. La segunda sección vira hacia Chiapas para rastrear el surgimiento de la autonomía como demanda y práctica, mientras que la tercera sección examina las formas creativas en que los zapatistas responden a los retos de construir la autonomía. El artículo concluye argumentando que una de las lecciones del zapatismo es que la autonomía puede ser comprendida como un proceso más que como una estructura fija o un marco legal e institucional, lo cual, a su vez, le permite renovarse y mantenerse como un punto de referencia para los movimientos sociales a más de 20 años de su primera aparición pública.

## **La ciudadanía, la autonomía y el multiculturalismo neoliberal**

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, los movimientos indígenas se volvieron actores políticos importantes en muchos países latinoamericanos. En una región en donde las diferencias étnicas no habían sido centrales en la vida política nacional, el surgimiento de nuevas organizaciones y demandas en defensa de tierras comunales y culturas indígenas colocó la cuestión de la ciudadanía en la agenda nacional. Los académicos empezaron a debatir por qué los nuevos movimientos aparecieron y compararon sus impactos en el cambio político en diferentes países.

Por ejemplo, Deborah Yashar (2005) analizó los movimientos indígenas en términos del giro de formas corporativistas de ciudadanía a formas neoliberales. Mientras las primeras involucraban limitaciones en cuanto a los derechos civiles y políticos a cambio de políticas de bienestar social como la reforma agraria, el giro hacia la ciudadanía neoliberal en la década de los ochenta representaba una amenaza

para la propiedad colectiva. Al mismo tiempo, el declive de la ciudadanía corporativista produjo el debilitamiento de las ideologías nacionalistas y las categorías de clase social que tradicionalmente habían subordinado las diferencias étnicas a una identidad campesina homogénea.

Aunque este giro de regímenes de ciudadanía corporativista a los de corte neoliberal ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos en la década de los ochenta, Yashar notó diferencias importantes en la capacidad de los movimientos indígenas para ganar presencia nacional. Por ejemplo, es relevante el contraste entre la debilidad de las redes transcomunitarias en Perú y la coordinación nacional más fuerte que se dio en Ecuador y Bolivia. Asimismo, los procesos de democratización en Ecuador y Bolivia abrieron más oportunidades políticas para que los nuevos movimientos pudieran presentar sus demandas, mientras que el conflicto violento entre el Ejército y los guerrilleros de Sendero Luminoso canceló tales posibilidades en Perú. Yashar concluyó que el surgimiento de movimientos indígenas con presencia nacional se debió a tres factores: la motivación (la defensa de la autonomía frente a las políticas neoliberales), la capacidad (la fuerza de las redes transcomunitarias) y la oportunidad (la existencia de espacios para ejercer el derecho a la libre asociación política). Podemos agregar a estos factores un contexto internacional que se volvió más receptivo al discurso de los derechos indígenas, tal como fue demostrado con las reformas al Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en 1989, las cuales rompieron con las viejas políticas de asimilación de las décadas anteriores y que también reconocieron los derechos colectivos a la tierra y las formas indígenas de gobierno autónomo dentro del marco del Estado-Nación.

Al examinar la importancia de los movimientos indígenas, Yashar argumenta que estos movimientos cuestionan las definiciones liberales de la ciudadanía que han privilegiado los derechos individuales por encima de los derechos colectivos. Al disputar el concepto de la ciudadanía de esta manera, se vislumbran tres aspectos de una forma de ciudadanía posliberal. Primero, el desafío posliberal plantea la cuestión de quién cuenta como ciudadano o ciudadana. Rechazando la asimilación forzada a una identidad homogénea y mestiza, los pueblos indígenas han luchado por el reconocimiento constitucional de las diferencias étnicas, o lo que algunos investigadores han llamado la "ciudadanía étnica" (Cerdeja García, 2011). En segundo lugar, Yashar ha notado cómo los movimientos indígenas hacen un llamado no solamente por la afirmación de los derechos colectivos, sino también por el reconocimiento de instancias autónomas a niveles lo-

cales y regionales, y por la representación de los pueblos indígenas en todas las ramas gubernamentales, incluyendo los congresos locales y nacionales. Finalmente, el desafío posliberal requiere la creación de nuevas estructuras de gobierno o lo que Yashar llama "regímenes autonómicos", los cuales transferirían recursos y autoridad para tomar decisiones hacia los pueblos indígenas, reconociendo el pluralismo jurídico y el manejo indígena de la tierra y los recursos naturales en territorios con nueva demarcación. Al presentar estas demandas, los movimientos indígenas están disputando los significados de la ciudadanía y la democracia en las sociedades multiculturales de América Latina, aunque los resultados dependen de las luchas políticas que se den.

Para comprender mejor estas luchas, es preciso mencionar que el surgimiento de los derechos indígenas como tema de debate en la vida política nacional coincidió con el auge del neoliberalismo. Los gobiernos latinoamericanos dieron prioridad a la atracción de la inversión extranjera y a la reestructuración económica que ha favorecido a las grandes empresas exportadoras. Como señala Hale (2002), la lucha por los derechos indígenas no siempre ha involucrado conflictos con las reformas neoliberales. Al contrario, el Estado, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo adoptaron los elementos menos amenazantes del multiculturalismo e incorporaron a algunos representantes indígenas en nuevos programas de desarrollo.

Empleando ejemplos de Guatemala en la década de los noventa, Hale notó cómo el gobierno y las élites económicas se movieron de una postura intransigente de decir "no" a los derechos indígenas a una posición de "sí, pero", desde la cual el Estado resguardaba la autoridad para determinar expresiones admisibles o inapropiadas de lo étnico en términos políticos. Tal estrategia sirve para dividir a las comunidades y movimientos indígenas, facilitando la cooptación del "indio permitido" (Hale, 2002), que no representa una amenaza para la continuidad de las políticas neoliberales, mientras que margina al "indio tajante" (Hale 2002), es decir, a aquellos indígenas más radicales que articulan demandas étnicas con proyectos sociales y políticos más amplios.

Desde su punto de vista, Hale consideraba que el multiculturalismo neoliberal podía absorber las presiones a favor de la autonomía y la ciudadanía posliberal, al vincular el reconocimiento del empoderamiento indígena con los criterios de competitividad del mercado, mientras que marginaba el objetivo más transformador de reemplazar al poder oligárquico con relaciones sociales y económicas más igualitarias. Aún más importante, al tratar de dividir las de-

mandas indígenas entre las “permitidas” y las “inapropiadas,” el Estado ha buscado “activamente establecer el terreno en el cual se realizan las negociaciones futuras en torno a los derechos culturales” (Hale 2002: 488). En vez de caer en la dicotomía del indio permitido/indio tajante que caracteriza al multiculturalismo neoliberal, Hale concluye que los movimientos indígenas deben buscar otras maneras de articular sus demandas, potencialmente adoptando la forma de alianzas interculturales entre los sectores populares o con un nuevo mestizaje “desde abajo”.

Si las nuevas formas de gobernar dependen en parte del multiculturalismo neoliberal, esto se debe al hecho de que los estados latinoamericanos han experimentado una nueva “revolución pasiva”, entendida por Gramsci como una ruptura con las viejas formas de administración económica y dominación política, para crear nuevas formas institucionales que permitan la reestabilización del orden capitalista con el fin de facilitar un nuevo ciclo de acumulación (Morton, 2013: 18). Las revoluciones pasivas no amenazan la continuidad del capitalismo pero sí involucran la reestructuración del Estado a través del surgimiento de nuevas alianzas de clase transnacionales. A diferencia del más amplio consentimiento que caracterizaba a la hegemonía integral de las democracias más consolidadas, las revoluciones pasivas dependen más de la coerción estatal para apuntalar una hegemonía mínima que ejerce el nuevo bloque dominante.

El giro neoliberal en México, por ejemplo, puede ser comprendido como la renovación de una revolución pasiva debido a la crisis de la deuda externa a principios de la década de los ochenta. Trevizo (2011) ha demostrado cómo los agroempresarios del noroeste de México se movilizaron en 1975 para protestar en contra de las expropiaciones de tierras implementadas por el entonces presidente Luis Echeverría. Este conflicto derivó en la formación de nuevas asociaciones empresariales de élite, destacadamente el Consejo Nacional Agrario (CNA) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), las cuales elaboraron una ideología antiestatista que abogaba por el libre mercado. Esta postura se volvió aún más vociferante después de la decisión del gobierno de nacionalizar el sistema bancario en 1982. La politización de los grupos empresariales más influyentes se manifestó en las contiendas electorales a través del Partido de Acción Nacional (PAN) a mediados de los ochenta. Al mismo tiempo, el partido de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), vio el surgimiento de un nuevo grupo de tecnócratas dentro de sus filas, en particular Carlos Salinas de Gortari, quien, de acuerdo con la ortodoxia

neoliberal de la época, aceleró la liberalización del comercio exterior y la privatización de empresas estatales durante su presidencia entre 1988 y 1994. Cabe subrayar que el CNA y el CCE jugaron un papel directo tanto en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a principios de la década de los noventa, como en las reformas al Artículo 27 constitucional, las cuales dieron por terminada la promesa del reparto agrario y abrieron el camino para la reconcentración de la propiedad de la tierra en manos privadas (Trevizo, 2011: 141-46).

La aparente consolidación de una nueva revolución pasiva fue dramáticamente descarrilada por el levantamiento zapatista el 1° de enero de 1994, el mismo día en que entró en vigor el TLCAN. Sin embargo, el Estado intentó minimizar el significado de la rebelión mientras aceptaba la necesidad de otorgar algún tipo de reconocimiento de los derechos indígenas y reservaba para sí mismo la autoridad de decidir el alcance de tal reconocimiento. De hecho, el gobierno salinista ya había hecho una concesión a las demandas indígenas en 1992 cuando aprobó una reforma al Artículo 4 constitucional, reconociendo el carácter multicultural de la nación mexicana. Sin embargo, la incapacidad de la revolución pasiva para generar más que una hegemonía mínima fue particularmente evidente en Chiapas, uno de los estados con niveles de pobreza más altos en el país y en donde se habían dado repetidas acciones de represión en contra de organizaciones campesinas independientes desde mediados de la década de los setenta (Harvey, 2000).

Como ha argumentado Morton (2013), se puede ver al zapatismo como una expresión de resistencia a la revolución pasiva que no solamente cuestionaba la legitimidad de la elección de Salinas, sino que también rechazó la amenaza de olvido y abandono que enfrentaba a la población indígena bajo el neoliberalismo. Esta lucha ha evolucionado en las últimas dos décadas y ahora se practica en diferentes escalas que van desde las comunidades locales en Chiapas hasta las redes transnacionales de solidaridad y que se pueden considerar como territorios en resistencia. Como tal, el zapatismo ofrece una experiencia única que articula las luchas indígenas por la autonomía con demandas más amplias por relaciones económicas y políticas alternativas al nivel global. Desde la perspectiva del multiculturalismo neoliberal, tales articulaciones son claramente inapropiadas porque desafían a la autoridad del Estado para regular y canalizar formas aceptables de hacer política. Sin embargo, desde su resistencia frente a una revolución pasiva, los zapatistas están creando una “salida” ante las reconfiguraciones del espacio y la autoridad (Morton, 2013: 250).

Si bien el análisis de Morton nos ayuda a comprender al zapatismo en términos de la resistencia a una revolución pasiva, la “salida” que se está construyendo en Chiapas está moldeada por las prácticas de las mismas comunidades autónomas, en diálogo con activistas y grupos solidarios nacionales e internacionales. Este diálogo es fruto de un largo proceso en el cual los zapatistas indígenas han logrado apropiarse de su propia organización política, el EZLN, cuyos orígenes se remontan a la fundación, en 1983, de un pequeño grupo de tres indígenas y tres mestizos de la organización guerrillera conocida como las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN). Un año después, se integró al grupo en Chiapas quien después llevaría el nombre de Subcomandante Marcos (identificado por el gobierno en 1995 con el nombre de Sebastián Guillén Vicente, quien antes de llegar a Chiapas había trabajado como profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México).

En vez de imponer una interpretación marxista de las condiciones de explotación que encontró en Chiapas, Marcos escuchaba a la manera en que los mismos indígenas expresaban su sentido de agravio e injusticia. En una entrevista realizada después del alzamiento, Marcos recordó cómo los indígenas le decían: “tu palabra es muy dura, no la entendemos” (citado en Castillo y Brisac, 1995: 138). Las comunidades con quienes entró en contacto Marcos ya habían tenido experiencia de confrontaciones con los finqueros, ganaderos y caciques locales. Expresaban su lucha en términos de historias más largas de abusos y humillaciones, de agravios sufridos por sus antepasados, y también la esperanza de recuperar la dignidad. Marcos reconoció que el acto de escuchar y aprender de las comunidades indígenas fue decisivo en la evolución del EZLN: “Nos obligó (a los mestizos) a adaptar nuestra forma de hacer política y nuestra forma de ver nuestro proceso histórico y también el proceso político nacional” (citado en Castillo y Brisac, 1995: 138). Esta apertura fue significativa dada la dificultad que tradicionalmente caracterizaba a la izquierda mestiza en cuanto a la aceptación de perspectivas indígenas como igualmente válidas en la teoría revolucionaria, algo que llevó al distanciamiento y la falta de confianza tanto en Guatemala como en Nicaragua (Hale, 2002: 504-505). En Chiapas, el diálogo mestizo-indígena creó nuevas posibilidades y facilitó el crecimiento del EZLN a medida que se integraban más miembros de las comunidades y quienes gradualmente construyeron las estructuras que lo han sostenido hasta la fecha.

Mignolo ha argumentado que las experiencias de injusticia vividas por los indígenas son una expresión no solamente del capitalismo moderno, sino también de la colonialidad; es decir, el lado oscuro de la modernidad occidental que ha tratado a los pueblos indígenas como seres inferiores (2011: 218). Fue la continuación de la colonialidad a partir de nuevas formas de acumulación del capital, que mantuvo invisible el sufrimiento de los indígenas, condenándolos a una situación de olvido que el levantamiento zapatista rechazaría. Desde esta perspectiva, la salida ante la revolución pasiva neoliberal solamente puede resultar exitosa si involucra la liberación decolonial. Trabajando en esa dirección, permitiría que la autonomía pudiera ser definida de diferentes maneras a través de las prácticas que surgen de historias locales.

En su discusión sobre el significado de la autonomía en Chiapas, Stahler-Sholk ha mencionado un punto similar. Después de revisar varias definiciones posibles de la autonomía, argumenta que: “en vez de negociar una versión limitada de autonomía territorial en un marco federal, los zapatistas han insistido en los derechos que cada comunidad tiene a desarrollar sus propias redes de relaciones” (2008: 120). Esta posición refleja el deseo de practicar la autonomía de acuerdo con sus propios contextos diferentes en vez de definir la autonomía una vez por todas. Las siguientes secciones rastrean el surgimiento de la autonomía como demanda y como práctica, notando algunos de los retos, respuestas y lecciones de esta lucha.

## **La autonomía como demanda y como práctica**

Un aspecto recurrente de las luchas indígenas en México ha sido la defensa de la autonomía local. A pesar de la creciente intervención del Estado en la reorganización de las comunidades agrarias, el anhelo de afirmar mayores grados de autonomía era una parte importante de los nuevos movimientos sociales rurales que surgieron en las décadas de los setenta y ochenta. Esta fue una característica particularmente central para las comunidades establecidas en la Selva Lacandona como consecuencia de la migración de otras partes del estado en donde los terratenientes habían resistido con éxito los intentos de reparto agrario. Sin embargo, la falta de títulos seguros de sus nuevas tierras ejidales, combinada con los precios bajos de sus productos, sobre todo del maíz y el café, y los inadecuados servicios de educación y salud, llevaron a muchas comunidades a

organizarse en nuevas asociaciones que eran independientes del PRI y su organización corporativista más importante en el medio rural, la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Este proceso de organización comunitaria fue facilitado por el obispo Samuel Ruiz, sacerdotes y catequistas de la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas, y también por asesores formados en corrientes de izquierda en los centros urbanos del país a raíz del movimiento estudiantil de 1968. Un momento clave de este proceso fue la celebración del Congreso Indígena en octubre de 1974, en el cual representantes de más de 300 comunidades se reunieron y compartieron sus testimonios sobre la corrupción de las autoridades agrarias, la discriminación constante y la falta de atención a las necesidades sociales de la población indígena en salud y educación.

El Congreso Indígena dio pie al surgimiento de varias organizaciones nuevas que siguieron luchando por estas demandas en los años posteriores. La más grande fue la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas (UU), formada en 1980 con una membresía de 12,000 familias de 180 comunidades. Aunque la UU parecía ofrecer posibilidades para resolver demandas locales a través de los canales legales, para fines de la década de los ochenta muchos de sus miembros se cansaron de la falta de soluciones y de los actos de represión frecuentes. Asimismo, otros movimientos independientes se formaron en distintas regiones del estado y organizaron marchas, mítines y huelgas de hambre para llamar la atención por los desalojos violentos de que fueron sujetos por parte de las guardias blancas que trabajaban para los terratenientes. Por ejemplo, la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ) estuvo activa en el municipio de Venustiano Carranza, ubicado en los Valles Centrales, en los municipios fronterizos y en la zona petrolera en el norte del estado. La OCEZ insistía en la necesidad de mantener su independencia política ante los partidos políticos, y prefería enfatizar la amplia participación de los miembros de las comunidades y la toma de decisiones por instancias locales.

Los conflictos agrarios se intensificaron en muchas partes de México a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, como respuesta a los intentos del gobierno federal de dar por terminado el reparto agrario. En el periodo después del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982, el gobierno empezó a recortar los subsidios a los pequeños productores, y la elección de Carlos Salinas de Gortari en 1988, como ya mencionamos, llevó

al fin definitivo de la Reforma Agraria a través de una serie de modificaciones al Artículo 27 constitucional. En Chiapas, el impacto combinado de la represión violenta, la caída de los precios pagados a los campesinos y la cancelación de los canales legales para pedir tierras, llevó a muchos miembros de las comunidades a apoyar la rebelión zapatista.

El levantamiento atrajo la atención a los altos niveles de pobreza y las injusticias vividas por los pueblos indígenas en Chiapas. Sin embargo, los zapatistas decidieron enmarcar sus demandas en términos de una lucha más larga por la democracia y el cambio social. Como lo explicó el subcomandante Marcos, los zapatistas quisieron enfatizar la dimensión nacional de sus demandas:

Siguiendo la historia —nuestra historia—, cuando se estaban discutiendo las leyes revolucionarias en 1993, en el Comité Clandestino Revolucionario Indígena discutimos si íbamos a enfatizar ciertas demandas indígenas del EZLN en el momento del alzamiento, y la parte que argumentó mejor y que ganó dijo que teníamos que darle un carácter nacional para que no se viera al movimiento como algo que solamente tenía objetivos regionales o étnicos. El peligro era que la gente iba a ver nuestra guerra como un conflicto entre indígenas y mestizos, y ese era un peligro que se tenía que evitar (citado en Muñoz Ramírez, 2008: 298).

Aunque el gobierno desplegó al Ejército en un intento de suprimir la rebelión por la fuerza, los zapatistas fueron bien recibidos por gran parte de la sociedad civil, la cual se movilizó para exigir el fin de los combates armados. En parte esta reacción se debió al reconocimiento bastante amplio de la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas en México. Como señaló Jonathan Fox:

Notablemente, hasta algunos de los que criticaron fuertemente a los zapatistas y sus simpatizantes en las grandes ciudades reconocieron la legitimidad de sus demandas. En su reacción a la oferta gubernamental de amnistía, el Subcomandante Marcos preguntó: ¿Por qué tenemos que ser nosotros los que tenemos que pedir perdón? Reconociendo el desafío elocuente [de Marcos], el escritor Premio Nobel y crítico de los zapatistas, Octavio Paz, dijo: “No cierro los ojos ante las responsabilidades de nuestras autoridades —especialmente las de Chiapas— ni ante las no menos graves de las egoístas y obtusas clases acomodadas de esa rica provincia. Esta responsabilidad

se extiende, por lo demás, a toda la sociedad mexicana. Casi todos, en mayor o menor grado, somos culpables de la inicua situación de los indios de México, pues hemos permitido, con nuestra pasividad o con nuestra indiferencia, las exacciones y los abusos de cafetaleros, ganaderos, caciques y políticos corrompidos (1994: 19).

Durante los meses inmediatamente después del levantamiento, el EZLN logró abrir nuevos diálogos con diferentes organizaciones, intelectuales y medios independientes, lo que llevó al desarrollo de redes de solidaridad que tomaron por sorpresa a los mismos zapatistas. La autonomía indígena no fue presentada como una demanda aislada ni como la solución general a los problemas que enfrentaban las comunidades en Chiapas. Más bien fue la democratización en todo el país, desde el nivel nacional hasta los niveles más locales, que se constituyó en el reto central de la construcción de un movimiento popular que rechazaba el fraude electoral, la impunidad y la creciente desigualdad social y económica.

De hecho, la autonomía indígena se manifestaba más en la práctica que en demandas o propuestas de reformas constitucionales. En diciembre de 1994, los zapatistas rompieron el cerco militar y anunciaron la creación de 38 municipios autónomos (Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas o MAREZ), acción que dio inicio a una larga y ardua defensa de los gobiernos autónomos, la cual ha sido marcada por la resistencia a las tácticas de contrainsurgencia, incluyendo los ataques perpetrados por grupos paramilitares. En febrero de 1995, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo ordenó una nueva ofensiva militar en Chiapas con el objetivo de arrestar a los dirigentes del EZLN. Aunque no logró este fin, el Ejército sí estableció una presencia más extendida y permanente en la Selva Lacandona. Esta ofensiva también provocó el desplazamiento de miles de personas de sus comunidades y la destrucción de sus alimentos y pertenencias por parte de los militares.

La expresión más clara de la demanda por la autonomía indígena surgió durante las negociaciones entre los zapatistas y el gobierno federal, las cuales llevaron a la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena en febrero de 1996, conocidos como los Acuerdos de San Andrés. El proceso de elaborar las propuestas zapatistas involucró discusiones con asesores y representantes de una variedad de organizaciones indígenas de todo el país (Hernández y Vera, 1996). Cabe subrayar que los acuerdos reconocieron el derecho de los pueblos indígenas a practicar sus propias

culturas y sus formas de gobierno, y a ejercer el uso y disfrute de la tierra y recursos de sus territorios (de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, el cual había sido ratificado por el gobierno mexicano en 1990).

Sin embargo, el gobierno se negó a implementar los acuerdos, y el diálogo previsto para otros temas pendientes fue suspendido en septiembre de 1996. A finales del mismo año, la multipartidista Comisión por la Concordia y Pacificación (Cocopa) llevó a cabo pláticas separadas con los zapatistas y con el gobierno federal, y redactó una propuesta de reformas constitucionales que recogió los puntos principales de los Acuerdos de San Andrés. El EZLN aceptó la propuesta de la Cocopa, pero el gobierno de Zedillo presentó una serie de objeciones, advirtiendo de la posible "balcanización" de México en caso de que la propuesta llegara a convertirse en ley. Aunque los zapatistas sostuvieron la demanda por la autonomía indígena, el gobierno trató de minimizar la importancia del movimiento a través de la combinación de diferentes acciones que incluyeron una reforma electoral pactada entre los dirigentes de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) (Harvey, 2007: 16); un aumento de la inversión en programas sociales en Chiapas (Stahler-Sholk, 2011: 440-41; Van der Haar 2001, 221-25; Van der Haar, 2009: 554-56); la negociación con otras organizaciones campesinas de sus demandas agrarias (Pérez Ruiz, 2004; Reyes Ramos, 2004) y un programa de remunicipalización que llevó a la creación de siete nuevos municipios oficiales en el estado (Burguete y Leyva, 2005). A diferencia de Colombia en 1991 o en Ecuador en 1998, la crisis política nacional fue manejada por el gobierno y los partidos políticos de una manera que evitara la elección de una asamblea constituyente (Van Cott, 2001). Al no contar con tal apertura política, los zapatistas y sus simpatizantes tendrían que presionar por reformas constitucionales en un contexto menos favorable.

La derrota del PRI por el candidato panista Vicente Fox en la contienda presidencial en julio del 2000 abrió una nueva coyuntura en la cual los zapatistas pudieron volver a exigir reformas constitucionales que reconocieran el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía. El nuevo presidente mandó al Congreso una iniciativa que reflejaba la propuesta de la Cocopa desde 1996, y los zapatistas llevaron a cabo una marcha a la Ciudad de México para buscar que los legisladores aprobaran las reformas. Sin embargo, el subcomité del Senado encargado de redactar las enmiendas constitucionales estaba dominado por senadores

que querían evitar el empoderamiento del EZLN y del movimiento indígena más amplio en México. Al mismo tiempo, el gobierno de Fox estaba negociando simultáneamente con los gobiernos centroamericanos y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la creación de un programa regional para el establecimiento de maquiladoras y empresas agroexportadoras, conocido como el Plan Puebla-Panamá. Desde la perspectiva del multiculturalismo neoliberal, los derechos indígenas sólo eran aceptables si no limitaban las inversiones del sector privado y si no criticaban las políticas de libre comercio.

Las reformas que fueron aprobadas (conocidas como la Ley Indígena) eran, por tanto, mucho más limitadas que los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa. La Ley Indígena no especificó la estructura organizativa ni los alcances territoriales para el ejercicio de la autonomía indígena, dejando esta tarea a los congresos locales y quitando la capacidad de decisión de las manos de los mismos pueblos indígenas. Las comunidades indígenas fueron categorizadas como instituciones de “interés público” y no como entidades de “derecho público” (a diferencia de la propuesta de la Cocopa). Esta última definición hubiera reconocido el derecho de los pueblos indígenas a gobernar como parte de la estructura organizativa del Estado, mientras que una institución de “interés público” es una instancia que existe bajo la protección del Estado. Los derechos de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales también fueron limitados por las nuevas reformas. Aparte de dejar su alcance territorial sujeto a la decisión de los congresos estatales, la Ley Indígena incorporó los derechos de terceros a la propiedad agraria dentro de las comunidades indígenas.

Finalmente, esta versión acotada de los derechos indígenas quedó de manifiesto con la inclusión de una Sección B en el Artículo 2 de la Constitución. Esta sección reiteró la obligación del Estado a proveer programas de bienestar social a las comunidades indígenas. En vez de establecer el derecho de los pueblos indígenas a determinar cómo se deberían implementar tales programas, se integraron en el nuevo marco constitucional renovadas formas del paternalismo (Hernández Castillo, Paz y Sierra 2004; Higgins, 2001; López Bárcenas, 2005 y 2011).

La falta de respuesta positiva a su demanda de reforma constitucional llevó a los zapatistas a enfocar sus esfuerzos para defender y promover su propia autonomía *de facto*. En agosto de 2003, el EZLN anunció la creación de cinco centros culturales y políticos, o caracoles, en donde los zapatistas

establecieron las nuevas Juntas de Buen Gobierno (JBG) (Muñoz Ramírez, 2008; Subcomandante Marcos, 2003).

El Subcomandante Marcos explicó que esta nueva estructura permitiría que las bases de apoyo civiles ejercieran autoridad sin la injerencia de los mandos militares del EZLN, y que también promovería una relación más igualitaria con los grupos de solidaridad y una mayor inclusión de las comunidades zapatistas más apartadas dentro de Chiapas. Uno de los retos que las JBG tuvieron que enfrentar fue asegurar que los proyectos sociales y económicos apoyados por grupos solidarios llegaran a las comunidades más remotas y que no continuaran beneficiando de manera desproporcionada a aquellas comunidades más accesibles y que contaban con relaciones más largas con grupos externos.

Con respecto a la práctica de la autonomía, varios logros y obstáculos fueron discutidos durante un encuentro de los zapatistas con sus aliados y sus simpatizantes en julio de 2007. Casi 200 oradores zapatistas hablaron sobre diversos aspectos de la autonomía durante la semana que duró el encuentro. Aunque notaron los distintos contextos locales en que actuaban, enfatizaron el hecho de que la autonomía estaba basada en ese momento en la existencia de 27 municipios autónomos o MAREZ. El alzamiento en 1994 permitió que los zapatistas recuperaran tierras cuando los terratenientes huyeron de las zonas de conflicto. Aprovecharon esta base territorial para crear nuevos proyectos de salud, educación y producción agrícola, en los cuales las mujeres tienen el derecho de participar y trabajar al lado de los hombres zapatistas. Cabe señalar que ninguna de las personas que llegan a ocupar cargos en los MAREZ recibe salario y pueden ser removidas por decisiones tomadas en las asambleas comunitarias.

Los zapatistas están organizados en los ámbitos comunitario, municipal y regional. Las comunidades han creado sus propias autoridades que trabajan como gobierno paralelo al municipio oficial, pero, a diferencia de éste, son elegidas directamente por las asambleas comunitarias y no reciben salario. Incluyen a autoridades agrarias que se encargan de resolver disputas por la tierra con grupos no zapatistas, agentes municipales autónomos que impiden la entrada de drogas, alcohol y productos de contrabando a las comunidades zapatistas, y comités de salud y de educación que vigilan el trabajo realizado por los promotores de los MAREZ en estas áreas.

Las asambleas comunitarias también eligen a representantes para los cargos en los municipios autónomos, quienes son responsables de la coordinación de proyectos de salud,

educación y producción, además de evaluar propuestas de las comunidades y desarrollar nuevas propuestas que mandan a las comunidades para que se discutan en ese nivel. El nivel regional, o de zona, involucra el trabajo de las cinco JBG. Como ya mencionamos, cada JBG está obligada a asegurar la distribución equitativa de recursos a las comunidades que pertenecen a su área de responsabilidad, además de buscar apoyo de grupos solidarios y la coordinación de tareas en áreas como las comunicaciones, el transporte y la justicia. Los miembros de las JBG son elegidos en asambleas municipales por periodos de tres años; sus integrantes trabajan por un número variable de semanas, dependiendo de cada región y dejando tiempo para que puedan regresar a sus comunidades, estar con sus familias y trabajar sus tierras (EZLN, 2013a).

Los proyectos colectivos forman un pilar central de la autonomía zapatista; se llevan a cabo en las tierras que fueron recuperadas después del alzamiento e incluyen una gran variedad de productos y servicios. Las ganancias generadas en ellos se destinan a cubrir los gastos de los promotores de salud y educación. Por ejemplo, en el caracol de La Realidad, los zapatistas crearon proyectos para producir café, miel, cítricos, verduras, chile, maíz, pan, y para proveer servicios como farmacias, transporte colectivo y taquerías. Estos proyectos son importantes porque ayudan a sostener el trabajo no asalariado de los promotores de salud y educación. Los zapatistas tienen que competir con el gobierno al ofrecer servicios de buena calidad a la población local zapatista y no zapatista (Barmeyer, 2009). Los zapatistas rechazan los programas gubernamentales porque los consideran parte de una estrategia diseñada para diluir su lucha. En consecuencia, han buscado apoyo de grupos solidarios mientras han seguido entrenando a sus propias bases en diferentes áreas de trabajo. Esta forma de construir su autonomía puede ser vista como una alternativa al uso clientelar de los subsidios gubernamentales, un medio frecuente de asegurar votos en zonas rurales en épocas electorales.

## La autonomía zapatista y la liberación decolonial

Aunque los zapatistas han logrado notables avances en la construcción de su autonomía, la cuestión de la sustentabilidad sigue siendo un reto importante. Sin embargo, antes de considerar algunos de los retos que enfrenta la autonomía, es preciso abordar la sustentabilidad en térmi-

nos de la liberación decolonial. Si bien, como argumenta Morton (2013), el zapatismo puede ser abordado como una expresión de resistencia a una nueva revolución pasiva que se manifiesta en la creación de espacios de contrapoder, es necesario prestar atención a las prácticas a través de las cuales tales espacios son constituidos y reproducidos. Como ha señalado Zibechi (2014), una de las principales características de los movimientos sociales anticapitalistas en América Latina es su compromiso de recrear el tejido social. Zibechi se refiere específicamente a la transformación de la pedagogía tradicional en los proyectos autónomos de educación en los cuales la comunidad entera participa, con énfasis en la autosuficiencia y la diversificación de la producción, así como la recuperación de conocimientos y prácticas medicinales tradicionales. Zibechi agrega que la resistencia depende de los lazos sociales que sustentan tales esfuerzos: “El anticapitalismo ya no refleja solamente el lugar que uno ocupa en la sociedad —obrero, campesino, indígena, etc.— o el programa que lo avanza, o las declaraciones de intenciones, o la intensidad de las manifestaciones; también proviene de este tipo de práctica, del carácter de los lazos sociales entre los activistas” (2014: 41, énfasis en la versión original; traducción del autor).

El carácter de los lazos sociales es central para los zapatistas. En vez de sacrificar el presente por un objetivo futuro, enfatizan los medios de interacción social, la lucha misma, la formación de solidaridades, y la deliberación colectiva como su forma de practicar la autonomía. Es así como Mignolo (2011) interpretó la centralidad de la dignidad en lo que llamó la “revolución teórica” de los zapatistas, es decir, la dimensión ética que ha surgido de las comunidades en su construcción de formas de organización política menos jerárquicas. La liberación decolonial involucra este paso distintivo, un cambio que desplaza la autoridad de dirigentes únicos y que genera lazos sociales de apoyo y aprendizaje mutuos. La sustentabilidad de la autonomía no es, por tanto, una cuestión del monto de recursos externos. Aunque el apoyo solidario puede ayudar, también puede perjudicar la autonomía al crear nuevas formas de dependencia y desigualdades entre los participantes. Los zapatistas han sostenido la autonomía no solamente por sus esfuerzos de conectarse con redes más amplias de lucha, sino también por su trabajo interno de recuperar y reinventar prácticas que afianzan el éxito de sus proyectos en las áreas de producción, salud y educación.

La creación de nuevos espacios para ejercer el gobierno autónomo es visto como algo positivo entre las bases de

apoyo zapatista debido a las relaciones más horizontales que se establecen entre autoridades y miembros de las comunidades. Todos tienden a compartir las mismas condiciones económicas, hablan la misma lengua y han participado juntos en las mismas luchas. Aunque las autoridades zapatistas no disponen de todos los recursos que necesitan para resolver los problemas que enfrentan, a comparación de las autoridades de los municipios oficiales, por lo menos son vistos como accesibles y respetuosos de los que acuden a ellos en busca de apoyo (Baronnet, 2011: 200-211; Van der Haar, 2001: 233).

En varios casos las autoridades autónomas también han ganado un mayor grado de legitimidad que el del sistema oficial. En muchas ocasiones incluso los miembros de comunidades que no están afiliados al EZLN recurren a las autoridades zapatistas para resolver conflictos (Stahler-Sholk, 2011: 443; Cerda, 2011: 268).

Los zapatistas están constantemente buscando nuevas formas de responder a los retos que enarbola la construcción de la autonomía y, en el proceso, han ido construyendo instancias alternativas que revelan su capacidad de innovación a largo plazo. Por ejemplo, los trabajos colectivos les permiten generar algunos ahorros para invertirlos en los proyectos de salud y educación. A partir de 2010, los zapatistas han operado sus propios bancos zapatistas lo cual les permite a los miembros pedir préstamos a una tasa de interés del 2% con el fin de cubrir gastos de emergencia que muchas veces tienen que ver con graves problemas de salud. Los bancos zapatistas también ofrecen la posibilidad de invertir algunos recursos en nuevos proyectos colectivos con el fin de crear otras opciones económicas para mujeres y jóvenes. Otra estrategia ha sido la de mover algunos fondos entre diferentes proyectos en un municipio autónomo. Por ejemplo, en el caracol de La Realidad, algunos de los recursos que no estaban siendo utilizados por un hospital zapatista en la zona fueron reasignados para la reparación de una bodega que el gobierno había dejado abandonada (EZLN, 2013a: 13).

Aun cuando la comunidad encuentre una manera para apoyar a los jóvenes solteros que están cumpliendo con algún cargo en la organización, resulta más difícil que las mujeres con hijos puedan llevar a cabo las mismas tareas. La equidad de género es un objetivo que ha sido expresado en las declaraciones políticas del EZLN, como, por ejemplo, en la Ley Revolucionaria de las Mujeres de 1993, la cual dice, en su Artículo 4, que “las mujeres tienen derecho a participar en asuntos de la comunidad y tener cargo si son elegidas libre y democráticamente” (EZLN, 2013b: 26).

En cada uno de los caracoles el número de mujeres que participan en las Juntas de Buen Gobierno ha ido en aumento desde 2003. Sin embargo, en la práctica, es más difícil para las mujeres cumplir con los cargos que tienen como parte de las JBG (Zylberberg Panebianco, 2006). Esto se debe a varios factores, incluyendo actitudes machistas por parte de esposos o padres (que se manifiestan en una falta de apoyo hacia ellas en sus hogares y en el cuidado de los hijos), el miedo a cometer errores y la falta de dominio del español y otras habilidades.

En consecuencia, hay situaciones en las cuales las mujeres formalmente ocupan el mismo número de cargos que los hombres, pero en la práctica no tienen la misma oportunidad de incidir en el cumplimiento de los trabajos y empiezan a reducir su nivel de participación. Según el testimonio de una de las mujeres que participaron antes en la JBG de La Realidad, es difícil que una de ellas pueda asumir responsabilidades a nivel municipal o regional si nunca ha ocupado cargos en sus propias comunidades (EZLN, 2013b: 7).

Los zapatistas han adoptado diversas estrategias para enfrentar este problema, incluyendo esfuerzos para mostrar la importancia de la planificación familiar y la necesidad de que los hombres apoyen más con el trabajo en el hogar y en el cuidado de los hijos. También animan a las mujeres a participar para que, una vez integradas al trabajo comunitario, empiecen a ver que sí son capaces de resolver problemas y de seguir aprendiendo.

Los zapatistas también argumentan que los obstáculos que impiden mayor participación de las mujeres no están ligados a las culturas indígenas sino que son el resultado del colonialismo y el capitalismo, sobre todo por las prácticas de sus viejos patrones en las fincas cafetaleras. Al situar la desigualdad de género en el marco de una crítica más amplia del patriarcado y la explotación clasista, los zapatistas buscan contradecir el argumento de que los derechos de las mujeres y las culturas indígenas son inevitablemente incompatibles. Esta estrategia también abre la posibilidad de que hombres y mujeres trabajen juntos para cambiar las prácticas de opresión y discriminación en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo sus propios hogares y comunidades.

En algunos casos las exigencias que implica estar en la resistencia para los miembros de las comunidades zapatistas se han vuelto demasiado pesadas, llevando en algunas situaciones a la salida de las bases de apoyo o a la migración temporal a las ciudades o a Estados Unidos

(Aquino Moreschi, 2011). El EZLN rechaza todos los programas gubernamentales, los cuales considera como medidas de control político que forman parte de una campaña de contrainsurgencia. A pesar de ello, algunas comunidades zapatistas o familias zapatistas que viven en comunidades divididas logran recibir esos mismos recursos de forma indirecta sin tener que tratar con el gobierno. Por ejemplo, hay casos donde los simpatizantes del PRI en una comunidad venden a familias zapatistas las láminas u otros materiales para la construcción que han recibido del gobierno, porque lo que más quieren es dinero en efectivo para cubrir gastos relacionados con la migración hacia Estados Unidos. Otras fuentes de recursos que apoyan a los zapatistas son los proyectos de grupos solidarios, la venta de café y otros productos en mercados de comercio justo, así como la creación de sus propios servicios de transporte y radio.

También es preciso tomar en cuenta las consecuencias de las agresiones y amenazas en contra de las bases de apoyo zapatista (BAZ). Existen muchas denuncias, testimonios y comunicados que documentan los conflictos agrarios y políticos asociados a las acciones violentas de grupos que cuentan con apoyo oficial. Un resumen de tales denuncias hechas por las BAZ entre 2006 y 2012 fue realizado por la organización no gubernamental Red Contra la Represión y por la Solidaridad (2013). Su informe menciona que hubo un total de 114 denuncias de los cinco caracoles en este periodo, muchas de las cuales se refieren a agresiones múltiples. Dichos ataques reflejan por lo menos dos patrones diferentes. Primero, en aquellas áreas en donde los zapatistas habían recuperado tierras en 1994 y en donde habían establecido nuevas comunidades, encontramos agresiones por parte de otras organizaciones campesinas que compiten por la misma tierra, a veces contando con el respaldo de policías y soldados. Estos casos se concentraron en La Garrucha, Morelia y Roberto Barrios. Por ejemplo, en La Garrucha el informe menciona varios casos de desalojo forzado, el robo de ganado, café, madera y maíz; la destrucción de cercos, herramientas y maquinaria agrícola; la persecución, asalto y detención de miembros de las bases de apoyo zapatistas; el acto de cortar el suministro del agua, incendios, amenazas y ordenes de aprehensión. En Morelia hubo denuncias de amenazas, asaltos, robo de cosechas, además de actos de secuestro y tortura; mientras que en Roberto Barrios se registraron casos de homicidio, desapariciones, desalojos violentos, amenazas y destrucción de cosechas. Un segundo patrón se ha observado en las regiones que corresponden a los caracoles de La Realidad y Oventik. En estas regiones

las BAZ muchas veces forman parte de comunidades con muchas distintas afiliaciones políticas. En consecuencia, han sido blanco de intentos de desalojo de tierras disputadas y les han cortado servicios de agua y luz.

## Conclusiones

Las luchas por los derechos indígenas siguen siendo un aspecto central de la vida política en América Latina. Este artículo ha argumentado que los zapatistas han hecho de la autonomía una demanda central y una práctica de su movimiento. En vez de aceptar el multiculturalismo neoliberal o las reformas constitucionales promovidas por el Estado, han construido la autonomía en tres niveles: el comunitario, el municipal y el regional.

El 12 de diciembre de 2012, los zapatistas celebraron marchas silenciosas en cinco ciudades chiapanecas, las cuales fueron notables por varias razones, incluyendo la ausencia de líderes claramente identificables. En una serie de comunicados emitidos después de las marchas, el Subcomandante Marcos parodiaba la consternación del gobierno porque no podía comprar a dirigentes indígenas ni controlar el descontento social en el país. En el primer comunicado de esta serie, los zapatistas simplemente preguntaron: “¿Escucharon? Es el sonido de su mundo derrumbándose. Es el del nuestro resurgiendo” (EZLN, 2012).

En febrero de 2013, Marcos anunció que el subcomandante insurgente Moisés dirigiría la organización de la escuela zapatista programada para el mes de agosto. Durante 2012-2013, cientos de hombres y mujeres zapatistas compartieron sus experiencias en una serie de talleres que llevó a la producción de materiales para enseñar a los simpatizantes de afuera que participaron como estudiantes en la primera escuela, celebrada durante una semana en agosto de 2013 en los cinco caracoles y en la Universidad de la Tierra, en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Uno de los aspectos más notables de la escuela fue el hecho de que muchos zapatistas hablaron de la autonomía como algo que se ha estado construyendo en el camino en vez de adecuarla a un modelo o una teoría. Consideran la autonomía como un proceso en el cual se cometen errores y se enfrentan obstáculos que les obligan a repensar a través de la deliberación colectiva. Han tenido que aprender en el mismo proceso de hacer, sin manual o guía.

Como mencionamos, los zapatistas han sido agredidos por grupos paramilitares y organizaciones que dependen de la protección oficial. A principios de mayo de 2014, entre

15 y 20 miembros de una facción de una de estas organizaciones, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOA), violentamente atacaron la escuela autónoma zapatista en la comunidad de La Realidad y, en el proceso, golpearon y mataron a un miembro de las bases de apoyo zapatistas. Este miembro fue un maestro, el compañero Galeano, quien recibió tres disparos en su pierna, pecho y cabeza. Los zapatistas denunciaron esta agresión y tuvieron que posponer dos encuentros que se habían programado para esas fechas. Al terminar el homenaje a Galeano a finales de mayo, el Subcomandante Marcos anunció que la figura de Marcos ya no era necesaria, refiriéndose no solamente al inevitable cambio generacional que se había dado en las filas del zapatismo, sino también, y de manera más importante, a cambios en otros aspectos del movimiento:

El de clase: del origen clasemediero ilustrado, al indígena campesino. El de raza: de la dirección mestiza a la dirección netamente indígena. Y el más importante: el relevo de pensamiento: del vanguardismo revolucionario al mandar obedeciendo; de la toma del poder de arriba a la creación del poder de abajo; de la política profesional a la política cotidiana; de los líderes a los pueblos; de la marginación de género a la participación directa de las mujeres; de la burla a lo otro, a la celebración de la diferencia (EZLN, 2014).

Marcos concluyó anunciando su “muerte” y el renacimiento simultáneo de Galeano. Esta salida de Marcos simbolizó los cambios generacionales, políticos y teóricos que han transformado al zapatismo en las últimas décadas, cambios que continúan haciéndolo un punto de referencia importante para otras resistencias en el mundo de hoy.

## Referencias

- Aquino Moreschi, A. (2011). “Entre el ‘sueño zapatista’ y el ‘sueño americano’: la migración a Estados Unidos vista desde las comunidades zapatistas”. En Baronnet, B., Mora Bayo, M. y Stahler-Sholk, R. (coords.), *Luchas “muy otras”: Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. México: UAM/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/ Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).
- Barmeyer, N. (2009). *Developing Zapatista Autonomy: Conflict and NGO Involvement in Rebel Chiapas*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Baronnet, B. (2011). “Entre el cargo comunitario y el compromiso zapatista: los promotores de la educación autónoma en la zona selva tzeltal”. En Baronnet, B., Mora Bayo, M. y Stahler-Sholk, R. (coords.), *Luchas “muy otras”: Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*. México: UAM/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/ Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH).
- Burguete, A. y Leyva, X. (coords.) (2005). *La remunicipalización en Chiapas*. México: Conaculta/CIESAS.
- Castillo, C. y Brisac, T. (1995). “Entrevista con el Subcomandante Marcos”. En Gilly, A., Subcomandante Marcos y Ginzburg, C. (coords.), *Discusión sobre la historia* (129-142). México: Taurus.
- Cerda García, A. (2011). *Imaginando zapatismo: multiculturalidad y autonomía indígena en Chiapas desde un municipio autónomo*. México: UAM/Miguel Ángel Porrúa.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (1994). *Documentos y comunicados. Vol. 1*. García de León (coord.). México: Era.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (2012). “¿Escucharon?”. Recuperado de <<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2012/12/21/comunicado-del-comiteclandestino-revolucionario-indigena-comandancia-general-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-del-21-de-diciembre-del-2012/>>
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (2013a). *Gobierno autónomo I: Cuaderno de texto de primer grado del curso de “La libertad según l@s zapatistas”*. Chiapas, México.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (2013b). *Participación de las mujeres en el Gobierno Autónomo: Cuaderno de texto de primer grado del curso de “La libertad según l@s zapatistas”*. Chiapas, México.
- EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) (2014). “Entre la luz y la sombra: últimas palabras del Subcomandante Marcos antes de dejar de existir”. Recuperado de <<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2014/05/25/entre-la-luz-y-la-sombra/>> (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- Fox, J. (1994). “The Challenge of Democracy: Rebellion as Catalyst”. *Akwe:kon. A Journal of Indigenous Issues*, 11 (2), 13-19.

- Hale, Ch. R. (2002). "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala". *Journal of Latin American Studies*, 34(3), 485-524.
- Harvey, N. (2000). *La Rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia*. México: Era.
- Harvey, N. (2007). "La difícil construcción de la ciudadanía pluriétnica: el zapatismo en el contexto latinoamericano". *Revista Liminar*, 5(1), 9-23.
- Hernández Navarro, L. y Vera, R. (1996). *Los Acuerdos de San Andrés*. México: Era.
- Hernández Castillo, R. A., Paz, S. y Sierra, T. (eds.) (2004). *Los pueblos indígenas en tiempos del PAN*. México: CIESAS/ Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.
- Higgins, N. (2001). "Mexico's Stalled Peace Process". *International Affairs*, 77(4), 885-903.
- Holloway, J. (1998). "Dignity's Revolt". Holloway, J. y Peláez, E. (coords.), *Zapatista! Reinventing Revolution in Mexico* (159-198). Londres: Pluto Press.
- López Bárcenas, F. (2005). *Autonomía y derechos indígenas en México*. México: UNAM.
- López Bárcenas, F. (2011). "Las autonomías indígenas en América Latina". En *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado* (71-106). México: Sísis Ediciones/Bajo Tierra Ediciones.
- Mignolo, W. D. (2011). "The Zapatistas Theoretical Revolution". En Mignolo, W. D. (coord.), *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options* (213-251). Durham, NC: Duke University Press.
- Morton, A. D. (2013). *Revolution and State in Modern Mexico: The Political Economy of Uneven Development*. Edición revisada. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Muñoz Ramírez, G. (2008). *The Fire and the Word: a History of the Zapatista Movement*. Traducción de Laura Carlson y Alejandro Reyes Arias. San Francisco, CA: City Lights Press.
- Pérez Ruiz, M. L. (2004). "Cercos antizapatistas y lucha por la tierra en Chiapas: el caso del CEOIC". En Pérez Ruiz, M. L. (coord.), *Tejiendo historias: tierra, género y poder en Chiapas* (31-70). México: INAH.
- Red Contra la Represión y por la Solidaridad (2013). *Informe de agresiones a las bases de apoyo zapatistas, 2006-2012*. Recuperado de <<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2013/12/07/informe-de-agresiones-a-las-bases-de-apoyo-zapatista-2006-2012/>> (consultado el 26 de septiembre de 2016).
- Reyes Ramos, M. E. (2004). "Reconfiguración del espacio agrario en Chiapas: las consecuencias del levantamiento zapatista". En Pérez Ruiz, M. L., *Tejiendo historias: tierra, género y poder en Chiapas* (71-90). México: INAH.
- Stahler-Sholk, R. (2008). "Resisting Neoliberal Homogenization: The Zapatista Autonomy Movement". En Stahler-Sholk, R., Vanden, H. E. y Kuecker, G. D. (coords.), *Latin American Social Movements in the Twenty-First Century* (113-129). Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Stahler-Sholk, R. (2011). "Autonomía y economía política de resistencia en las Cañadas de Ocosingo". En Baronnet, B., Mora Bayo, M. y Stahler-Sholk, R. (coords.), *Luchas "muy otras": Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas* (409-445). México: UAM/CIESAS/UNACH.
- Subcomandante Marcos (2003). *Chiapas: la treceava estela*. México: Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional.
- Trevizo, D. (2011). *Rural Protest and the Making of Democracy in Mexico, 1968-2000*. University Park, PA: Pennsylvania University Press.
- Van Cott, D. L. (2001). "Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America". *Studies in Comparative International Development*, 35(4), 30-58.
- Van der Haar, G. (2001). *Gaining Ground: Land Reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas*. Amsterdam: Rosenberg Publishers.
- Van der Haar, G. (2009). "Autonomía a ras de tierra: algunas implicaciones y dilemas de la autonomía zapatista en la práctica". En Estrada Saavedra, M. (coord.), *Chiapas después de la tormenta: estudios sobre economía, sociedad y política* (529-564). México: El Colegio de México/ Gobierno del Estado de Chiapas/Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America: the Rise of Indigenous Movements and the Post-liberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zibechi, R. (2014). *Territories in Resistance: a Cartography of Latin American Social Movements*. Traducción de Ramon Ryan. Oakland, CA: AK Press.
- Zylberberg Panebianco, V. (2006). "We can no longer be like hens with our heads bowed, we must raise our heads and look ahead: A Consideration of the Daily Life of Zapatista Women". En Speed, S., Hernández Castillo, R. A. y Stephen, L. (coords.), *Dissident Women: Gender and Cultural Politics in Chiapas* (222-237). Austin: University of Texas Press.

# La larga marcha de la CNTE

Luis Hernández Navarro\*

Esos maestros a los que la derecha empresarial, el gobierno federal y el liderazgo sindical se empeñan en ponerles un cero en conducta son una fuerza vital en la democratización del sindicato, de la enseñanza y del país. En un país como el nuestro, la lucha de los maestros mexicanos es nuestro consuelo y nuestro orgullo. Son la muestra de que no todo puede ser mejor, sino de que seguramente lo será.

## La Coordinadora

**E**l 17 y 18 de diciembre de 2015, cumplió 37 años de vida. Fue fundada no en la Ciudad de México, sino en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. No nació como organización de activistas o de corrientes sindicales, sino como verdadera coordinación emergente de maestros de base en lucha de varios estados.

Los contingentes que le dieron vida provenían de Chiapas, Tabasco, La Laguna y Guerrero. Más adelante se agregaron masivamente trabajadores de la educación de Oaxaca, Morelos, Hidalgo y Michoacán.

A lo largo de estos 37 años, la CNTE ha tratado o visto pasar a siete presidentes de la República, 16 secretarios de Gobernación y 11 secretarios de Educación Pública, además de innumerables gobernadores. Algunos intentaron acabar con la coordinadora y otros quisieron ningunearla, pero, al final de cuentas, casi todos tuvieron que sentarse a negociar con ella.

Desde su fundación, la Coordinadora buscó democratizar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Sin dar cuartel, se ha enfrentado a dos caciques: el profesor y licenciado Carlos Jonguitud Barrios, quien estuvo al frente del organismo 15 años, y la maestra Elba Esther Gordillo, quien lo controló durante casi 24, así como a Juan Díaz de la Torre. Los tres han pretendido aniquilar a la disidencia magisterial por todos los medios posibles, incluyendo la violen-

cia física. Les llamaban enanos celosos de la estatura de Jonguitud y lindezas por el estilo. Fracasaron.

Una parte muy importante de los líderes que dieron nacimiento a la CNTE tenían en 1979 menos de 30 años. La mayoría eran normalistas (muchos rurales), habían estudiado en los cursos de verano de la Normal Superior, y no pocos tenían licenciaturas universitarias. Varios habían desarrollado previamente militancia política de izquierda.

La CNTE nació y echó raíces en estados con importante población rural y, en muchos casos, indígena. Los maestros que le dieron vida desarrollaron su práctica docente en regiones asoladas por la pobreza, la marginación y la discriminación étnica. Buen número de ellos provenía de esa realidad. Con mucha frecuencia, se convirtieron en los intelectuales orgánicos de las comunidades.

\* Investigador independiente y periodista de *La Jornada*.

Se entabló así una abigarrada y estrecha relación entre trabajadores de la educación, padres de familia humildes y regiones enteras del país, que, con altas y bajas, se ha mantenido hasta nuestros días. En varias entidades esos maestros han encabezado la lucha por proporcionar a los estudiantes provenientes de familias de menores ingresos desayunos calientes, uniformes y útiles escolares, al tiempo que gestionan la mejoría y el equipamiento de sus escuelas.

La Coordinadora acordó tres grandes ejes de acción que guían su lucha: democratizar el sindicato, democratizar la educación y democratizar el país.

Desde su nacimiento, los integrantes de la CNTE han tomado las decisiones fundamentales de su movimiento y nombrado a sus representantes en asambleas representativas y de base. Su funcionamiento se caracteriza por una amplia participación de los maestros de banquillo. Esa práctica, junto con la descentralización del movimiento, ha hecho muy difícil que sus dirigentes sean cooptados por la autoridad o por el SNTE.

Por supuesto, ha habido casos en los que sus líderes se han corrompido o pasado a las filas del *charrismo*. Así sucedió en 1989, cuando Elba Esther Gordillo fue impuesta por Carlos Salinas como dirigente nacional del SNTE, o cuando en 2006 el gobierno de Vicente Fox sobornó a Enrique Rueda, secretario general de la sección 22 de Oaxaca, en plena sublevación popular. Lo relevante de estos ejemplos es que, a pesar de las traiciones, el movimiento nombró a nuevos dirigentes y siguió adelante.

Todos los dirigentes nacionales de la CNTE son simultáneamente representantes de sus estados. Cuando su mandato local termina, dejan de ser líderes nacionales. Existe una rotación muy intensa de sus mandos. Incluso sus voceros duran muy poco tiempo en el cargo. En la Coordinadora no hay líderes morales, por más que se aprecie y reconozca el compromiso y la trayectoria de muchos de sus cuadros históricos.

Los militantes de la Coordinadora no disfrutan de privilegio alguno. No reciben compensación económica por su trabajo sindical. Con frecuencia, deben aportar sus propios recursos para actividades gremiales y políticas. Aunque hay excepciones, desempeñan el cargo por convicción. A pesar de la presencia social que muchos de ellos tienen, es poco frecuente (aunque no inexistente) que se conviertan en diputados o que ocupen cargos de representación popular. Quienes lo han hecho, llegan a esas posiciones sólo después de terminar su encomienda sindical.

Desde hace más de 30 años, la CNTE ha elaborado propuestas de educación alternativa desde la realidad

socioeconómica y cultural en que sus integrantes laboran. Muchos de sus integrantes son profesores altamente calificados, con estudios de posgrado.

A más de 37 años de su nacimiento, con la amenaza de desprofesionalizar a los docentes y privatizar la educación pública, la insurgencia magisterial está más vigente que nunca.

## Aquéllos fueron los días

La CNTE se formó promovida por vigorosos movimientos regionales de maestros en Chiapas, Tabasco, la Montaña de Guerrero y la Laguna. Demandó un aumento salarial de 30%, rezonificación por vida cara y democracia sindical. No fue producto de la iniciativa de algún partido o grupo político.

Las corrientes sindicales que actuaban en el interior del sindicato (MRM, Cosid, ATE, UMI, FMIN), incluyendo algunas con muchos años de actividad, quedaron relegadas ante el vertiginoso empuje de los profesores de base. Su nacimiento permitió que esas luchas locales rompieran su aislamiento, extendieran la protesta a otros estados y se proyectaran a nivel nacional.

Hasta antes de 1979, el trabajo para democratizar el sindicato impulsado por las corrientes de izquierda consistió en proponer programas de lucha articulados en torno a demandas mínimas y máximas. Actuaban en el reflujó de la lucha con la idea de prepararse para dirigir a las masas magisteriales en el ascenso. Se capacitaban para ser sus dirigentes. Sin embargo, cuando el auge llegó, desbarató a esos grupos o los hizo a un lado.

Emergió entonces una estructura sindical de masas, con su propia militancia y sus propios dirigentes, surgidos al calor del auge. Dentro de la Coordinadora no hay dirigentes tradicionales ni caudillos. No hay grandes figuras. Hay representantes de movimientos de masas.

Sus luchas se desatan en dinámicas que van de lo regional a lo nacional. En su desenvolvimiento converge lo espontáneo con lo planificado. En el desarrollo de su lucha, la Coordinadora se ha solidarizado y dado apoyo a protestas de trabajadores, campesinos, colonos y pueblos de América Latina.

Desde su surgimiento, ha mantenido en su interior posiciones distintas con las que ha convivido sin ruptura. Los bloques se estructuran en torno a propuestas diferentes, y las fuerzas se alinean en torno a estas propuestas de manera cambiante.

El primer gran debate en la historia de la Coordinadora fue si debía luchar por democratizar su sindicato o

formar uno independiente; la primera posición ganó y la CNTE siguió adelante. La segunda gran discusión fue sobre el peso relativo que movimientos de masas y corrientes debían tener en la conducción de la insurgencia; estas últimas fueron relegadas a un papel secundario. Más adelante se debatió sobre si la Coordinadora debía tener una estructura centralizada o si sus destacamentos debían tener autonomía para decidir sus políticas; la segunda propuesta se impuso ampliamente.

Aunque siempre estuvo latente el debate de si la CNTE era una corriente democratizadora o una corriente clasista, ésta no fue nunca la discusión clave: el carácter mismo de la Coordinadora como fuerza de masas impuso que operara simultáneamente como ambas.

La Coordinadora expresaba la contradicción existente entre un aparato sindical esclerotizado y vertical y una base social más informada y politizada. Reflejaba la existencia de un nuevo magisterio más escolarizado. Evidenciaba la paradoja de una actividad que en el pasado se consideró un apostolado, pero que en el presente era considerada un mero trabajo para ganarse la vida, instrumento de ascenso social cada vez más insuficiente.

Su nacimiento mostró un cambio de conciencia en el magisterio. Todavía en febrero de 1980, un educador de la Ciudad de México decía: “los únicos culpables de todo lo que nos pasa somos nosotros por dejados. Nos obligan a ir a un desfile y nos dicen: ‘al que vaya le vamos a dar un diploma’, ¿no? ¿Para qué nos sirve un diploma? Para nada, pero vamos al desfile”.

En la formación de la CNTE fueron muy activos gran cantidad de maestros bilingües, profesores de origen indígena. También los trabajadores de la educación que laboraban en zonas donde existen fuertes cacicazgos o lucha campesina.

A lo largo de la lucha el movimiento ha construido formas de organización distintas a las del sindicalismo tradicional. No ha hecho depender su poder real de la legalidad estatutaria, sino de su capacidad de movilización. Los comités de lucha, los consejos centrales, las comisiones coordinadoras, las brigadas, fueron, desde su origen, organismos político-sindicales de representación directa. La movilización y participación de los maestros ha sido posible gracias a ellos, quienes demuestran su voluntad de hacerse cargo de su propia lucha, sin intermediarios y sin depositar el futuro del movimiento en “lúcidas” vanguardias.

Los movimientos que integran la Coordinadora mantienen su autonomía táctica regional. Eslabonan acciones nacionales con base en puntos de acuerdo, potenciando la

relación de luchas desde abajo. Sus dirigentes se renuevan regularmente y quienes ocupan puestos de representación sindical regresan a sus salones de clase a trabajar.

La Coordinadora se definió a sí misma como una fuerza democrática e independiente que luchaba dentro del SNTE, claramente diferenciada de Vanguardia Revolucionaria y de los partidos políticos. Era una fuerza formada por los maestros de base.

Dominaba la dirección gremial desde 1972 Vanguardia Revolucionaria. Su dirigente, Carlos Jonguitud Barrios, controlaba el sindicato con mano de hierro, grupos de golpeadores y un sistema de canonjías a sus incondicionales, entre las que se encontraban las dobles plazas, las licencias sindicales con goce de sueldo, los créditos y los programas de vivienda. El SNTE formaba parte del PRI.

Gobernaba el país José López Portillo. La propaganda oficial anunciaba que México nadaba en petróleo y que se debía preparar para “administrar la abundancia”. Pero los salarios de los trabajadores de la educación eran raquíuticos y la inflación en los estados donde se explotaba el oro negro los hacía aún más precarios. “País petrolero, maestro sin dinero”, coreaban los mentores en sus protestas.

Se acababa de aprobar una reforma política que legalizó al Partido Comunista. Los maestros pertenecientes a grupos más radicales temían que esa legalización implicara que, a partir de ese momento, la lucha social se rigiera por criterios parlamentarios, dando al partido y a sus aliados el monopolio de la interlocución de la lucha reivindicativa.

En 1979 la insurgencia obrera de los años setenta había sido derrotada. La inmensa mayoría de las tendencias sindicales democráticas que actuaba en el interior de los grandes sindicatos nacionales había fracasado en su intento de remover a los líderes venales. Así había pasado con los electricistas y los metalúrgicos. El entorno gremial en el que la CNTE desplegaba su lucha era desfavorable.

En muchos lugares las organizaciones que la integran son una formidable escuela de democracia y ciudadanía. Son una isla de honestidad en el mar de corrupción del sindicalismo nacional y una fuerza anticorporativa. Reivindican la dignidad del magisterio. Cuando han ganado las secciones sindicales del sindicato, su gestión ha sido, en lo esencial, transparente. En algunos estados se han convertido en sujeto pedagógico alternativo.

Aunque las guerrillas ligadas al campo de los años sesenta se formaron frecuentemente con educadores rurales, durante la década de los setenta muchos mentores de izquierda sentían una especie de desprecio hacia los maestros de base. “Es que no son obreros”, afirmaban. De esa manera,

decían que no eran sujetos revolucionarios, sino, a lo sumo, compañeros de viaje de la causa proletaria.

Hoy, en cambio, son muchos los trabajadores de la educación que, además de hacer sindicalismo, están involucrados en luchas de resistencia social en organizaciones revolucionarias y en partidos políticos progresistas. Es común encontrar profesores como asesores de organizaciones campesinas, representantes en puestos de elección popular y dirigentes partidarios.

En el camino, una parte de sus dirigentes han formado, dirigido o asesorado a organizaciones urbano-populares y campesinas. Los maestros democráticos siguen comportándose, en las zonas rurales, como intelectuales orgánicos del campesinado. Otros se han incorporado a los principales partidos de izquierda. Unos cuantos han sido diputados y funcionarios públicos. Su compromiso, constancia y paciencia con la causa democrática y popular son asombrosos. La lucha de muchos sectores subalternos en el país sería incomprensible si no se contempla en su análisis el papel que han desempeñado en ellas los trabajadores democráticos de la educación.

Una parte muy importante de los organizadores populares de base y de los promotores de la resistencia a la devastación ambiental son maestros democráticos integrantes de la CNTE. En estados como Oaxaca (y parcialmente Michoacán), sus redes asociativas se han convertido en el punto donde se concentran las contradicciones sociales, en el eje estructurador del movimiento popular, en los agentes que han ayudado a construir una trama social diferente.

Pero no todo es miel sobre hojuelas. Algunos de ellos han sido cooptados, sobre todo a partir de 1989, por Elba Esther Gordillo. Otros han traicionado a sus compañeros y se han convertido en todo aquello contra lo que siempre lucharon. Algunos más hasta se volvieron paramilitares. Así sucedió con Solidaridad Campesino-Magisterial de Chiapas.

A lo largo de los últimos años, la CNTE ha desempeñado un papel central en la resistencia contra la Ley del ISSSTE y en el rechazo a la Alianza por la Calidad de la Educación. Sus integrantes fueron la columna vertebral en la oleada de amparos contra la reforma y para boicotear la afiliación al sistema de pensiones privado. Desde siempre han estado en primera línea en la defensa de la educación pública y el normalismo.

Desde 2013, la Coordinadora ha protagonizado una incesante movilización, primero para tratar de evitar la aprobación de la reforma educativa y después para abrogarla. A partir del 15 de mayo de 2016, estalló un paro

indefinido que duró 124 días y que logró, en los hechos, frenar parcialmente la aplicación de la reforma.

## Un magisterio en transformación

Entre diciembre de 1979, fecha en que se fundó la CNTE, y octubre de 2016, han pasado muchas cosas en el magisterio nacional. La prensa nacional ha dado cuenta de algunas de esas transformaciones, pero sólo de unas cuantas. El profundo cambio que se ha operado en el gremio supera, con mucho, las pequeñas notas periodísticas que dan cuenta de sus paros, manifestaciones y los dislates y el encarcelamiento de Elba Esther Gordillo, así como de la resistencia a la reforma educativa.

En las últimas cuatro décadas, el peso de los trabajadores de la educación pública en la sociedad ha disminuido; la imagen del maestro en la opinión pública se ha deteriorado; la profesión magisterial se ha precarizado, al tiempo que han sido registrados más de un par de docenas de sindicatos independientes en varias entidades del país.

En 1979 la docencia había perdido mucho del lustre que mostró durante el cardenismo, pero era aún una actividad valorada socialmente. Los profesores de primaria en zonas rurales seguían siendo los intelectuales orgánicos campesinos (o, en algunos casos, sus caciques). Una parte de los docentes urbanos había adquirido doble plaza, con lo que sus ingresos se habían estabilizado. En muy distintos niveles, la burocracia política tenía en ellos un semillero de cuadros.

Casi 37 años más tarde, la imagen de los mentores y la educación pública ha sido fuertemente erosionada por una feroz campaña de la derecha empresarial. Los maestros (aseguran los *think tanks* conservadores y sus medios de comunicación) son flojos, privilegiados, conflictivos, burros, pendencieros, corruptos e, incluso, violadores de niños. La educación pública, afirman, es un desastre por culpa de ellos. Más aún, el país no progresa por la irresponsabilidad de los docentes.

La divulgación de esta imagen ha sido facilitada por el liderazgo nacional del sindicato. La información publicada sobre los cruceros de lujo con destinos exóticos en los que los dirigentes gremiales afines a Elba Esther Gordillo se embarcan; los cursos de capacitación sindical en Estados Unidos a los que asisten los miles de comisionados que hacen política para *la maestra*, sin olvidar las rifas de camionetas Hummer (por citar sólo algunas notas informativas), ayudaron a forjar la leyenda negra de un magisterio lleno de privilegios. Poco importa que los cientos de miles

de docentes que diariamente deben esforzarse para salir adelante sean ajenos a esas prebendas.

Si en el pasado los matrimonios entre maestros permitían que la suma de sus ingresos alcanzara para mantener el hogar, en el presente los salarios obtenidos están muy lejos de ser suficientes para sobrevivir. Para subsistir, muchos profesores deben conseguir otros trabajos fuera de la escuela. Como hacen muchos otros mexicanos, los maestros manejan taxis, venden perfumería o se dedican al comercio informal. Quienes han estudiado otras profesiones (y no son pocos) difícilmente consiguen un empleo acorde con su preparación profesional. Abundan los que han probado fortuna emigrando a Estados Unidos como indocumentados.

Hace poco más de tres décadas, el diagnóstico oficial asociaba el bajo nivel educativo con un esquema centralizado de impartición de la instrucción pública, hasta el extremo de equiparar automáticamente descentralización educativa con mejoramiento de la educación. Asimismo, relacionaba la existencia de un sindicato nacional con los bajos niveles de aprovechamiento escolar. Casi 32 años después, la descentralización educativa es un hecho y sus resultados son un rotundo fracaso. Por supuesto, ninguno de los tecnócratas que la impulsó ha tenido que rendir cuentas de este descalabro. Ellos mismos, o sus herederos, son quienes ahora, con los mismos argumentos del pasado, impugnan la educación pública en nombre de la calidad.

Durante todos estos años, la Coordinadora ha desempeñado un papel fundamental en la formación de un maestro que retoma las mejores tradiciones de la escuela rural mexicana: la educación socialista y el cardenismo. Sus integrantes han promovido la democratización del país desde abajo, el impulso a una educación alternativa, la formación de organizaciones populares, la resistencia al neoliberalismo, la defensa de la educación pública y la lucha por la liberación nacional.

Poco a poco los maestros democráticos han comenzado a cuestionarse la función social de su trabajo. De la lucha por sus demandas más sentidas, de la solidaridad hacia otros contingentes en conflicto, han pasado a preocuparse por su materia de trabajo. La transición no es sencilla: de alguna manera implica el cuestionamiento profundo de sus pequeños privilegios. La subversión de la actividad docente implica que los maestros se conviertan en alumnos.

Muchos de esos trabajadores de la educación enseñan en condiciones muy difíciles a hijos de familias divididas por la migración, quienes sólo esperan llegar a jóvenes para irse

al otro lado de la frontera; a niños que no se presentan en el aula la mitad del año porque deben ayudar a sus padres en los campos de trabajo en otros estados o dedicarse a las labores agrícolas; a muchachos con el estómago inviablemente vacío.

Dentro de la CNTE existe, desde su nacimiento, el más amplio pluralismo. Muchas posiciones y puntos de vista coexisten en su interior. Hace 37 años se debatía si formar un sindicato independiente o democratizar al SNTE, si impulsar la lucha a partir de un amplio programa o de unas cuantas reivindicaciones centrales. Hoy se discute con intensidad si lo adecuado es nombrar direcciones paralelas a las del sindicato oficial, o si lo conducente es insistir en la combinación entre lucha estatutaria y movilización de masas.

Los maestros democráticos llevan ya casi cuatro décadas caminando carreteras y acampando frente a edificios públicos. Se niegan a arriar sus banderas de lucha y a olvidar sus muertos. Para sus enemigos merecen un cero en conducta. Sin embargo, en las aulas y en las calles se han forjado a sí mismos. Ellos desempeñan un papel central en la lucha por un México distinto. Cumplen con un papel de primer orden en la generación y divulgación de un sentido ético-político alternativo hacia las clases subalternas. A lo largo de todos estos años, han sufrido una metamorfosis profunda. Han cambiado como gremio y como profesionales; de paso, han transformado al país.

## Una nueva generación

Cuando en 1979 estalló la rebeldía magisterial, Teodoro Palomino, uno de sus más importantes dirigentes durante más de una década, tenía apenas 27 años. Profesor en el Estado de México, hijo de una maestra rural y un empleado de correos, estudió en la Normal de Ciudad Guzmán, Jalisco. Vinculado a la lucha agraria y a la guerrilla de Unión del Pueblo, fue preso político entre 1973 y 1974.

No era la excepción. La absoluta mayoría de los fundadores de la CNTE no alcanzaban los 30 años de edad. Muchos estudiaron en normales rurales y en la Normal Superior. Aristarco Aquino, zapoteco de la Sierra que llegaría a ser secretario general de la sección 22 de Oaxaca, tenía 28 años de edad cuando se fundó la CNTE. Fue estudiante de la Normal de Reyes Mantecón hasta que fue cerrada en 1969, por lo que tuvo que trasladarse a terminar su carrera en la Normal Rural de Mactumatzá. Organizador comunitario, encontró la inspiración y el ánimo para luchar contra el charrismo en los cursos de verano de la Escuela Normal Superior de México.

Un buen número de esos dirigentes eran parte de la izquierda radical. Manuel Hernández Gómez, el primer secretario general de la sección 7 democrática de Chiapas, que en 1979 tenía 36 años y al final de su vida se incorporó al PRI, pasó meses en la cárcel por su participación en la lucha campesina en la costa de su estado, y organizó el grupo Pueblo. Estudiante en la Normal Rural de Mactumatzá, comenzó a comprometerse con la lucha social campesina cuando Lucio Cabañas, líder de la FECSM, llegó a Mactumatzá.

Menores aún que ellos son los profesores de base que salen a las calles. Después de participar en la manifestación del 9 de junio de 1983, Paco Ignacio Taibo II comentó que había una nueva estampa que se repetía una y otra vez en el contingente de la sección 9: “una pareja de maestros muy jóvenes y tomados de la mano; entre ambos, un niños de tres, cuatro, cinco años”.

Esta juventud de los disidentes fue, desde un primer momento, motivo de preocupación de Vanguardia Revolucionaria. Alarmado, Jesús Saravia y Ordóñez, integrante del primer nivel de la cúpula de la dirección sindical, antes de romper con Carlos Jonguitud, advirtió: “observen a los elementos que participan en la disidencia, maestros que fluctúan entre uno y cinco años de servicio, que desconocen la gloriosa historia del sindicato de maestros; que se sienten los ombligos del sindicalismo mexicano y que dice estar creando un nuevo estilo de sindicalismo nacional; ignorando cuándo surgió nuestra organización”.

Tampoco escapó a Vanguardia Revolucionaria (la corriente político-sindical hegemónica en el SNTE durante el cacicazgo de Carlos Jonguitud) el origen de una parte del movimiento democratizador. El mismo Saravia denunció a “los elementos que participan en la disidencia, recién surgidos de las escuelas normales rurales, que tanto han degenerado ya en la formación de los maestros y que se sienten revolucionarios y transformadores de la realidad del país, a través del sindicato, y pretenden arrebatar la dirigencia sindical con gritos, con estridencias”.

La expansión de la educación pública masificó al magisterio y generó en sus filas una crisis de identidad. El maestro de la década de los ochenta está más cerca de ser un trabajador de la educación que un catedrático. Entre 1982 y 1989, el salario de los maestros descendió de 3.6 a 1.6 salarios mínimos.

La profesión magisterial vivió la creciente minusvalorización de su trabajo, la reducción de sus actividades a los muros del aula y una creciente presión social. Su labor dejó de ser un espacio de realización y pasó a ser un

empleo transitorio. Atrapado entre la entrega abnegada y la necesidad de reclamar mejores salarios, encontró en la reivindicación gremial una vía para la reafirmación cívica y profesional.

Los maestros del sur del país descubrieron que se encontraban cada vez más lejos de una pujante clase media y cada vez más cerca de los trabajadores asalariados, con bajos salarios y una creciente desprofesionalización.

Hasta en su vestimenta se produjeron cambios importantes. Sí, durante muchos años fue frecuente que el más modesto de los profesores se vistiera para ir a dar clases con un traje y corbata; a partir de mediados de los setenta, su guardarropa se volvió más informal.

El surgimiento de ese nuevo maestro evidenció que el mito del apostolado magisterial —que como ha explicado Jesús Martín del Campo, convergió con el del progreso y el de un porvenir mejor— estaba prácticamente agotado. Durante años se siguió recreando en la conmemoración anual del Día del Maestro y en los aniversarios de las normales públicas, pero no formaba parte del imaginario de los profesores.

Durante años, de manera ambigua y contradictoria, coexistieron dentro del magisterio la imagen del maestro-apóstol del discurso oficial con la del maestro-trabajador-asalariado de la vida real. Hasta que, en amplias capas de docentes, ganó fuerza la toma de conciencia de su condición de trabajador asalariado.

El mito sigue siendo funcional para mantener la relación paternal del gobierno hacia los docentes, pero no para ganar la adhesión de los docentes de base a quienes lo enuncian. Miles de palabras de agradecimiento, de exaltación, de reconocimiento, son vertidas en las ceremonias oficiales. El maestro-mito, el maestro-encarnador-de-los-grandes-problemas-nacionales es homenajeado. En nombre del magisterio nacional, los grandes jefes nacionales reciben los agradecimientos y se visten con ellos.

El mito es útil para las grandes piezas de oratoria oficial. Destilando cursilería, Fernando Solana, secretario de Educación Pública entre 1982 y 1988, lo mostró durante la ceremonia oficial del Día del maestro de 1979:

Si lo esencial es ser, y no tener, si el desarrollo al que aspiramos es serio, hay hacia él un solo camino: la educación. Y un responsable principal: el maestro [...] De ahí la enorme responsabilidad histórica del magisterio [...] Por ello el día de hoy todos los mexicanos rendimos homenaje de respeto y admiración a los cientos de miles de compatriotas que con tan ejemplar dedicación y

modestia dan la batalla cotidiana de construir un México para nuestros hijos.

## La CNTE y sus congresos

Entre el 27 y el 30 de septiembre de 1990, la CNTE realizó en la Ciudad de México su primer congreso ordinario. Se efectuó a más de un año de distancia del ascenso de 1989 (bautizado como la “primavera magisterial”), con el proyecto de Elba Esther Gordillo en proceso de consolidación, la cooptación de algunos antiguos disidentes y la incorporación de otros a espacios en el comité nacional. En ese momento, las diferencias internas entre los fundadores de la Coordinadora eran muy grandes y agudas.

A partir de esa fecha, el congreso pasó a ser su máximo órgano de gobierno. Se realiza cada dos años o cuando sea necesario.

El primer congreso dotó a la Coordinadora de documentos básicos, de un pliego petitorio y de un plan de acción nacional, con el objetivo de unificar y coordinar sus acciones. Había preocupación entre sus dirigentes porque después de las jornadas de abril y mayo de 1989 se había reducido la intensidad de la movilización. Las protestas efectuadas en octubre-noviembre fueron menores a lo esperado y las grandes acciones nacionales habían cesado.

Según el diagnóstico de la Coordinadora, ello era resultado de la falta de un proyecto sindical clasista, la ausencia de un plan de acción y un pliego petitorio consensados a nivel nacional, y de la polarización de las divergencias internas.

A pesar los acuerdos a los que llegó, el congreso tuvo resultados limitados y la unidad alcanzada fue precaria. Las contradicciones internas parecían insalvables. Como consecuencia, los compromisos establecidos no fueron asumidos por sus contingentes con la misma responsabilidad y el plan de acción nacional no pudo realizarse.

Como reconoció la misma CNTE un año después, en su segundo congreso efectuado en Morelia, Michoacán, la decisión del estallido del paro indefinido en el marco de las jornadas de lucha de febrero a marzo de 1991, no estuvo precedida de un balance real de las condiciones existentes de lucha y de la disposición de los maestros de base para movilizarse. “Por el contrario —dice el balance—, prevaleció el subjetivismo y el voluntarismo, al grado de que la decisión fue tomada sin la presencia de dos contingentes consolidados (sección 7 de Chiapas y 22 de Oaxaca)”.

El compromiso de efectuar un “paro superior en calidad y cantidad al realizado en abril y mayo de 1989” no se cumplió. Los estados que presionaron para que estallara

el paro indefinido prácticamente no suspendieron labores masivamente, no obstante lo cual exigieron y presionaron a la asamblea estatal de la sección 22 para que acordara su realización, dando información falsa.

En esas circunstancias, el movimiento tuvo que levantarse con la firma de un documento que sólo representaba una salida política para justificar la retirada. Ello no impidió que la represión administrativa se cebara sobre algunos contingentes. “El papel asumido por los charros del CEN del SNTE y Elba Esther Gordillo —concluyó en su balance la Coordinadora— fue únicamente de interlocución entre la CNTE y la SEP, utilizando nuestra fuerza para dirimir sus diferencias con el secretario de Educación Pública de ese entonces, asumiendo además una posición demagógica ante el movimiento y la opinión pública”.

## Los documentos básicos de la Coordinadora

El congreso define a la CNTE como la organización de masas conformada por los trabajadores de la educación democráticos del país, independientemente de la burguesía y su Estado, del charrismo sindical y de cualquier organismo político. La identifica como un frente de clase en el que participan trabajadores de la educación que aceptan el principio universal de lucha de clases, independientemente del color, sexo, credo religioso e ideología política.

Precisa no ser antipartido y respetar la libre militancia de sus miembros en cualquier organismo político, siempre y cuando ésta sea de carácter individual. Establece como su objetivo reconquistar al SNTE para que sirva a los intereses de las bases y no a los de la patronal. Rechaza ser un sindicato paralelo o un comité nacional distinto. Define su estrategia a partir de tres ejes centrales de acción: democratizar al SNTE; democratizar la enseñanza, comenzando con el cambio de actitud profesional del magisterio; y democratizar a la nación, participando en la más amplia convergencia con los demás sectores de trabajadores del país y en la lucha cotidiana contra los estragos de la explotación.

Como parte de sus principios, acuerda no negar ninguna forma de lucha y organización y sus posibles combinaciones, siempre que no obstruya la educación de las bases, no rebaje su nivel político ni limite su conciencia y su combatividad.

Plantea no la destrucción del sindicato sino la recuperación de su contenido revolucionario. Busca, sí, destruir al charrismo. Considera que la lucha sindical es también una lucha política, pues al luchar por los intereses de los traba-

jadores de la educación éstos se enfrentan como gremio a un poder que detenta la clase dominante. La lucha sindical es, desde esta lógica, clasista.

Resuelve que el rumbo de la lucha debe trazarse democráticamente. Fija que su dirección es colectiva, rechaza la afiliación forzosa y obligatoria a cualquier partido. Postula la necesidad de combinar la movilización con la negociación en la solución de los pliegos petitorios.

Con vocación pedagógica, procura elevar la conciencia de clase y educar políticamente. Advierte que no concilia ni trata de armonizar sus intereses con los del enemigo, y que lucha constante y consecuentemente por el mejoramiento de las condiciones de vida y la defensa de sus intereses y derechos de clase.

Con una visión clasista, ubica a la burguesía y su Estado como el enemigo principal. Reconoce a la clase obrera y al campesino como la principal fuerza social para el cambio estructural de la sociedad. Establece que existe un estrecho vínculo entre la lucha económica y la política. Llama a combatir el apoliticismo y a reconocer que el destino histórico de la humanidad es la sociedad sin explotados ni explotadores. Justifica la utilización de todas las formas de lucha de manera creativa, sin sectarismos ni desviaciones gremiales.

Promueve el respeto absoluto a los acuerdos emanados de sus asambleas y foros nacionales. Reivindica la práctica de la libre elección y la revocabilidad en las diferentes instancias de dirección. Considera que “es importante la conquista de las estructuras estatutarias, pero también que es fundamental y determinante desarrollar y mantener la estructura no estatutaria de los consejos centrales de lucha o de otros tipo que en esencia representa lo mismo.”

El congreso acordó un programa que, con algunas modificaciones, sigue vigente. En él se contempla el combate contra el imperialismo y la solidaridad con los pueblos en su lucha por la liberación. Se reivindica una educación crítica, científica y popular. Se exige la libertad de todos los presos políticos. Finalmente, llama a la construcción de un gran frente nacional de los trabajadores.

## **El largo camino de la educación alternativa**

Desde hace 23 años, la CNTE ha analizado y discutido cómo elaborar un proyecto de educación alternativo. No se ha conformado con ello. En varias entidades del país lo ha llevado a la práctica. Lo ha hecho como parte de su propuesta estratégica de luchar por democratizar el SNTE, democratizar la enseñanza y democratizar al país.

En el centro de este plan para diseñar una propuesta de enseñanza alterna, se encuentra la preocupación por impulsar una educación pública, democrática, científica, popular, crítica, reflexiva y comprometida. Se trata, según resolvió el segundo congreso nacional ordinario de la Coordinadora, de una responsabilidad histórica que debe emanar de las bases.

El Primer Foro sobre Educación Alternativa, organizado por la CNTE, se efectuó el 11 y 12 de junio de 1983. Su objetivo fue proporcionar a los maestros de banquillo herramientas para avanzar en la apropiación de su materia de trabajo. Ese acto fue el punto de arranque de una larga serie de encuentros, conferencias, talleres, foros y congresos educativos, estatales y nacionales, en ocasiones sin continuidad entre sí.

En ese primer foro los participantes analizaron y discutieron rutas pedagógicas diferentes a las establecidas en los planes oficiales, los retos de la capacitación del magisterio y qué se entiende por democratizar de la enseñanza.

Meses después, el 29 y 30 de octubre en 1983, el magisterio oaxaqueño convocó a un grupo de prestigiados investigadores, pedagogos independientes y maestros, al Segundo Foro Nacional sobre Educación Alternativa. La agenda de trabajo fue tan amplia y ambiciosa que resultó muy difícil abordar todos los temas a profundidad.

Aunque el formato de trabajo que se siguió tuvo grandes limitaciones, las conclusiones a las que se llegó fueron ricas e interesantes. El centro de la discusión entre los delegados giró en torno al papel de la escuela en la transformación social. Los asistentes se agruparon alrededor de dos grandes bloques: el de los reproducciónistas, que consideraban a la institución escolar un aparato ideológico de Estado que garantiza sin más la continuidad del sistema; y el de los liberacionistas, que veían en la escuela un instrumento para la concientización de la población.

Otro de los puntos abordados consistió en definir quién debía ser el sujeto del proceso de transformación educativa. Algunos participantes argumentaron en favor de dar un papel protagónico a figuras políticas tales como legisladores de izquierda o intelectuales con capacidad de persuadir al gobierno federal sobre la conveniencia de implementar algunas reformas. Otros insistieron en que el sujeto debía ser el maestro de banquillo, el que trabaja cada día en las aulas. Señalaron que se requería crear las condiciones para garantizar la participación de los profesores de base en la definición de las políticas educativas, de manera que pudieran aportar el conocimiento nacido de la experiencia diaria.

Para quienes defendieron la posición de avanzar en reformas desde el Estado y en la definición de políticas públicas, resultaba muy importante elaborar un proyecto acabado, no importando si por el momento los maestros de base lo apoyaban o no. Por el contrario, otros vieron en este debate la oportunidad de hacer de los maestros un actor pedagógico capaz de trascender la dinámica de lucha estrictamente gremial y economicista. Para ellos, la participación masiva del magisterio era fundamental en este proceso.

En los hechos, se presentó ahí un dilema que ha atravesado al movimiento magisterial a lo largo de su historia y que años después la investigadora Susan Street resumió: si la democratización de la enseñanza debe entenderse como su ciudadanía —es decir, como la ampliación de todos los agentes escolares y comunitarios en la conducción del sistema educativo público— o, por el contrario, si se debe concebir como la construcción de un movimiento político de masas a partir de la apertura del magisterio hacia otros sectores de la población.

Pero más allá de las reflexiones y los análisis en general, ese encuentro y los subsecuentes han sido particularmente ricos para compartir y contrastar las experiencias que se desarrollan a diario en las aulas, regiones, estados y niveles educativos.

En esos encuentros se analiza, por ejemplo, cómo se están recuperando las lenguas indígenas, la forma en que se enfoca el estudio de la historia, el español y las matemáticas, y el qué hacer en comunidades donde los niños van a la escuela como mera estación de paso hacia su marcha a Estados Unidos, donde serán trabajadores indocumentados, o en regiones asoladas por la violencia del narcotráfico.

Estas experiencias transformadoras son obra de los profesores que se apropian de la materia de trabajo en sus aulas y zonas escolares, y no de funcionarios públicos, académicos o intelectuales que elaboran propuestas desde fuera de las aulas. Parte de las huellas de este caminar puede rastrearse a través de las actas de múltiples reuniones reproducidas en el blog de la sección 9<sup>1</sup>.

La Coordinadora ha elaborado también propuestas de educación alternativa de largo aliento en varios estados. Entre ellas se encuentran las escuelas altamiranistas en Guerrero<sup>2</sup>, el Programa Democrático de Educación y Cultura y las escuelas integrales en Michoacán<sup>3</sup>, el Proyecto de Educación Alternativa de Chiapas, el nido de lengua<sup>4</sup>, y el Plan para la Transformación de la Educación en Oaxaca<sup>5</sup>. Su

<sup>1</sup> <<http://goo.gl/8L5cNh>>.

<sup>2</sup> <<http://goo.gl/5zzgNK>>.

<sup>3</sup> <<https://goo.gl/XGAlma>>.

<sup>4</sup> <<http://goo.gl/rI4UsH>>.

<sup>5</sup> <<http://goo.gl/xd8lcVW>>.

visión sobre los cambios en curso puede verse en Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa<sup>6</sup>.

El martes 9 de agosto de 2016, se efectuó el foro nacional “Hacia la Construcción del Proyecto de Educación Democrática: Evaluación Educativa Integral”, en el Centro de Convenciones Siglo XXI del IMSS. Fue un paso trascendental en la ruta que la CNTE comenzó a caminar hace 23 años. Los maestros democráticos llegaron ahí sabiendo no sólo lo que no quieren, sino con muchas pistas de hacia dónde necesita moverse el sistema educativo nacional

En el evento participaron más de dos mil docentes y sus invitados. Entre muchos otros estuvieron el ex rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Pablo González Casanova; el rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Hugo Aboites; el sacerdote Alejandro Solalinde; el investigador Adolfo Gilly; el especialista educativo Alberto Arnaut, y el escritor Paco Ignacio Taibo II, entre otros.

En la conferencia magistral, Pablo González Casanova llamó a “respetar la dignidad” de los maestros y a velar por los derechos laborales “de todos los trabajadores” en México, mientras que Adolfo Gilly recordó su formación normalista, el sentido de ser maestro y saludó la insumisión de la Coordinadora. Taibo convocó a los docentes a unirse en un “contraproyecto educativo” frente a la reforma gestada desde el poder y “contra la represión” del Estado.

Los profesores democráticos advirtieron que

La propuesta gubernamental ha resultado claramente fallida y eso habría que reconocerlo como punto de partida para cualquier análisis sobre la educación actual. Hoy podríamos indagar sobre las causas o explorar las razones profundas de la problemática, pero es un hecho que la propuesta del gobierno tiene problemas de fondo. Y no se trata solamente de problemas de aplicación, sino de una problemática de concepción y de diseño de las políticas oficiales.

Dijeron que, “lejos de propiciar mejores condiciones para el trabajo de los docentes, para el desempeño de los estudiantes o, en síntesis, para lograr un ‘México con educación de calidad’, como plantean los documentos gubernamentales, la política educativa ha generado una enorme incertidumbre laboral, así como un muy desfavorable entorno educativo para la niñez y la juventud”.

Explicaron el “fracaso” de la reforma promovida por Enrique Peña Nieto desde cuatro vertientes. Por principio de cuentas, en el diagnóstico “limitado” de la problemática

<sup>6</sup> <<http://goo.gl/iKEwbW>>.

educativa en el país, que señala “erróneamente” a los maestros como responsables “de todos los males”

En segundo término, denunciaron una concepción “mercantilista” de la educación. En tercer lugar, señalaron el desconocimiento de las “potencialidades de participación” de maestros y ciudadanos. Finalmente, criticaron una visión “reduccionista y equivocada” de la evaluación.

El encuentro fue el punto de partida para elaborar una propuesta educativa más amplia, inscrita en los tres ejes de lucha de la CNTE: democratizar el sindicato, democratizar la enseñanza y democratizar el país. El proceso culminará en noviembre con la realización del llamado Congreso Nacional de Educación Popular.

## Sindicalismo de clase

¿Cómo movilizar a las masas para conseguir la derrota del capitalismo?, se preguntó George Sorel hace más de un siglo. Construyendo un mito revolucionario, el mito de la huelga general, en el que las estructuras de opresión del Estado quedarán destruidas, respondió. Se trata de un mito que no es asimilable por la lógica estatal y que es capaz de convocar y poner en movimiento a los trabajadores en contra de sus enemigos. “Quizá –decía– no está lejano el momento en el que no se encuentre mejor medio de definir el socialismo que por la huelga general”.

La CNTE no hace suyo el pensamiento de George Sorel, pero (aunque no lo reconozca) ha forjado una visión de sí misma, de su misión y del papel de los trabajadores de la educación en el México moderno que tiene una gran deuda con este pensador. A escasos cuatro años de su fundación, la Coordinadora comenzó a reivindicar la realización de paros cívicos nacionales como el instrumento para organizar el descontento popular hacia las políticas gubernamentales. En 2004 su horizonte de lucha comenzó a considerar la huelga nacional como un elemento fundamental para cambiar el país. Paros cívicos, frentes patrióticos y huelgas nacionales forman parte de sus mitos movilizadores.

Esta concepción puede verse con claridad si se analizan las conclusiones alcanzadas a lo largo de un amplio número de foros, encuentros, asambleas nacionales, conferencias y congresos de la Coordinadora.

Muy probablemente, la mayoría de los dirigentes de la CNTE rechacen ser considerados herederos de George Sorel. Ellos se sienten más cerca de las tradiciones de la izquierda radical, aunque en los últimos años han abrevado y han encontrado inspiración en las experiencias de los movimientos populares latinoamericanos.

Sin embargo, una buena parte de sus concepciones de lucha son perfectamente compatibles con la concepción sindicalista revolucionaria del teórico francés. Sin ir más lejos, uno de los resolutivos centrales del primer Congre-

so de la CNTE estableció que “la lucha sindical es también una lucha política, es decir, cuando vamos a la defensa de nuestros intereses, ya sean económicos, políticos, laborales e ideológicos, nos enfrentamos como gremio, sector, bloque o clase social a un poder que detenta la clase dominante con la cual somos antagónicos e irreconciliables”.

En esta definición convergen dos posiciones diferentes que participan en la Coordinadora. De un lado, la de los sindicalistas radicales que están convencidos de que el sindicato puede desempeñar estas funciones políticas si se cuenta con un programa de lucha adecuado. Del otro, la de quienes desde posiciones cercanas al consejismo consideran que las limitaciones del sindicalismo para transformar a la sociedad son insuperables, pero quienes, al mismo tiempo, ven en el sindicato la herramienta para desarrollar una política de masas en la perspectiva de la transformación social, siempre y cuando su funcionamiento quede supeditado a la formación de consejos de lucha capaces de desbordar la dinámica estrictamente sindical.

Es en este horizonte de lucha que el acuerdo de avanzar en la construcción de un amplio movimiento popular a favor de la democratización del país como el acordado en el primer congreso (y ratificado por los posteriores), formó parte del imaginario de los fundadores de la CNTE desde sus orígenes. A partir de 1983, ese anhelo comenzó a materializarse junto con la idea de impulsar la organización de paros cívicos nacionales para enfrentar políticas antipopulares.

## El último tramo

### Una reforma que hace agua

Una bella maestra de suéter color lila pasa lista a sus alumnos en el salón de clases. Sonríe. Está sentada en una silla que se encuentra detrás de un robusto escritorio de madera. A sus espaldas, hay un pizarrón en el que se han dibujado con gis operaciones matemáticas, una pequeña biblioteca y gran cantidad de materiales de apoyo escolar, incluido un globo terráqueo.

Frente a ella, en orden, vestidos con sus uniformes escolares, se encuentra un pequeño grupo de niños de no más de seis años de edad, que responden diligentemente a su nombre. Sus pupitres, también de madera, parecen nuevos.

Los estudiantes tienen nombres de héroes. Se llaman Josefa Ortiz, Miguel Hidalgo, Leona Vicario, Benito Juárez. Al ser nombrados, responden: “¡presente!”

Mientras, una voz en *off* explica: “Para que todos nuestros niños tengan la posibilidad de convertirse en grandes mexicanos, partidos políticos, legisladores y el gobierno de la República ponen en marcha la reforma educativa. Un

gran paso para mover a México. Mejor educación pública, mejores mexicanos. Pacto por México”.

El spot, transmitido una y mil veces en la televisión abierta y en la radio durante 2013, fue uno de las decenas de promocionales difundidos para vender la reforma educativa como si fuera golosina, producto de belleza o manual de autoayuda. Fue parte de una apabullante campaña de medios que incluyó la divulgación de comerciales disfrazados de información, opiniones de expertos y una avalancha de propaganda negativa contra quienes se oponen a la nueva norma. La campaña en favor de la reforma y contra sus detractores ha durado ya más de tres años y medio, sin que se haya detenido un solo día.

Pese a ello, los mexicanos que tienen una opinión negativa de la reforma educativa son más que los que la apoyan. Según el sondeo de GEA, titulado *México: política, sociedad y cambio; escenarios de gobernabilidad*, publicado el 21 de septiembre de 2016, 47% de los encuestados está en desacuerdo con esta reforma, contra 43% que la apoya.

Por donde se vea, es un enorme descalabro para el gobierno federal en lo general y para el secretario Aurelio Nuño en lo particular. En marzo de 2016, el porcentaje de aprobación era mucho mayor que ahora: 61%. En cuatro escasos meses, el apoyo a la norma cayó 18 puntos porcentuales. El aval que la reforma tiene ahora es el más bajo desde diciembre de 2013.

La campaña del gobierno en favor de la reforma fue acompañada de una incesante guerra de lodo contra la CNTE. Se difundió una imagen de los maestros que la integran en la que éstos son profesionales desobligados y abusivos, que compraron o heredaron sus plazas, culpables no sólo de los grandes problemas educativos sino también de los nacionales. Se hizo una caricatura de sus dirigentes presentándolos como líderes inescrupulosos y corruptos, que se oponen a la reforma porque afecta sus intereses y negocios. Estas mentiras se machacaron una y otra vez en artículos de opinión, reportajes supuestamente objetivos y filtraciones en columnas periodísticas.

Incluso se han hicieron montajes en los que supuestos maestros (en realidad vendedores ambulantes disfrazados) rapan por la fuerza a maestras que apoyan la reforma (en uno de los casos, una periodista que se hace pasar por profesora).

Esta campaña de odio contra la CNTE también fracasó. Según el sondeo de GEA, 40% de la población tiene una buena opinión de la coordinadora y 7% muy buena, contra 24% que la desapruueba y 17% que tiene un parecer muy malo.

Durante cuatro meses, la resistencia magisterial contra la reforma educativa estuvo en el centro de la agenda política nacional. Entre el 15 de mayo y el 15 de septiembre de 2016, la huelga docente y la lucha de los padres de familia en

defensa de la enseñanza pública sacudieron regiones enteras del país, alterando la marcha de la economía y crispando el mundo de la política institucional.

Un estudio de 17 periódicos nacionales muestra que, entre el 1° de abril y el 30 de septiembre de este año, el tema que mereció más ocho columnas fue el de educación: 580 *princesas*, equivalentes a 20.4% del total. Esto, a pesar de que en abril de 2016 (cuando todavía no empezaba el paro indefinido) el tema educativo ocupaba apenas el octavo lugar en primeras planas.

La cuestión educativa y las protestas magisteriales atravesaron la vida cotidiana de millones de ciudadanos. En comidas y reuniones familiares, transportes públicos, centros de trabajo, asambleas y reuniones universitarias, el asunto se convirtió en tema obligado de conversación y debate.

A lo largo de estos cuatro meses, los maestros de la CNTE y sus aliados lograron que amplias franjas de la sociedad reconocieran que la reforma educativa está lejos de ser una solución a las carencias de la enseñanza pública en el país. Hicieron evidente que, por el contrario, es un verdadero problema. Mostraron que, detrás de ella, se esconden intereses empresariales disfrazados de ciudadanos, y que utilizan la coartada de los derechos de la niñez para hacer negocios. Esclarecieron que las leyes secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión están mal hechas y peor aplicadas.

El movimiento magisterial fue, a lo largo de esos cuatro años, un dique social a las reformas neoliberales en marcha. Sus integrantes enseñaron en las calles, en las plazas y en las vías de comunicación el carácter antipopular y antinacional de las modificaciones legales presumidas por Enrique Peña Nieto como el gran logro de su administración.

De acuerdo con el sondeo señalado, 69% de la población tiene un punto de vista desfavorable en la forma en que el gobierno se ha relacionado con los maestros. Y apenas seis de cada cien personas creen que este trato ha sido adecuado.

En distintos momentos, a lo largo de los primeros meses de 2016, el gobierno federal anunció el fin de la CNTE, su derrota definitiva. La huelga nacional magisterial iniciada el 15 de mayo demostró que las declaraciones gubernamentales eran baladronadas. La coordinadora no había sido vencida y, por el contrario, ahora es más fuerte que nunca. Los maestros abatieron la estrategia guerrillera de Aurelio Nuño (que demostró ser un pésimo político y peor policía).

De paso, la CNTE demostró que es un interlocutor necesario y legítimo para abordar la agenda educativa del país. Los maestros obligaron a las autoridades a sentarse a negociar y a que se les hicieran concesiones significativas. Clave en este diálogo fue el papel de la Comisión Nacional de Mediación (Conamed).

Muy pocos movimientos han sido objeto de una campaña de desinformación y estigmatización como la que el gobierno federal y el mundo empresarial emprendieron contra los trabajadores de la educación en lucha. Como si estuviéramos en plena *guerra fría* y los maestros fueran enemigos del país, políticos, líderes patronales y comunicadores lanzaron contra ellos todo tipo de calumnias y falsedades. El espíritu represor de Gustavo Díaz Ordaz reencarnó en Los Pinos.

A pesar de ello, la coordinadora ganó el respaldo de destacados investigadores educativos, de muy importantes intelectuales, del EZLN, de pueblos indígenas, de jerarcas religiosos y feligreses, de innumerables organizaciones sociales y de multitud de padres de familia.

El movimiento magisterial no logró la solución de su principal demanda: la abrogación de la reforma educativa. En cambio, demostró que en amplias regiones del país esa reforma está muerta. Nunca se va a poder aplicar. En Chiapas, el gobierno federal tuvo que aceptar, simple y llanamente, abrir un paréntesis en su implementación hasta 2018.

El mismo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) suspendió la evaluación al desempeño docente durante un año, limitándola a aquellos que la presentaron y obtuvieron resultados deficientes y a quienes la quieran presentar voluntariamente. El instituto reconoció, además, que tenía que modificar el tipo de evaluación en las escuelas multigrado y de educación indígena (casi 43% de las escuelas del país).

A pesar del complejo de avestruz del Congreso de la Unión y de su vocación de esconder la cabeza para ignorar los grandes problemas, el debate sobre la reforma educativa llegó también, por obra de la lucha magisterial, a este poder. Los legisladores que se negaban a reconocer que era necesario modificar la norma tuvieron que tragarse sus palabras. La discusión está allí. Y, aunque todavía está en veremos si el conflicto encontrará una vía de solución a través de las Cámaras o si seguirá dominando la vocación autista de muchos legisladores, la pelota está en su cancha.

No obstante que la SEP y el SNTE negociaron en secreto que el aumento al salario base de 3.5% no se aplicara a más de medio millón de maestros que se encuentran en carrera magisterial, las protestas docentes (incluidas las de Nuevo León) echaron atrás este acuerdo.

El movimiento logró liberar a ocho de los dirigentes oaxaqueños presos, y, al momento de terminar este trabajo, estaban por salir de la cárcel 24 integrantes del Frente Popular Revolucionario detenidos por solidarizarse con la lucha magisterial. Sin embargo, otros ocho siguen en las cárceles, acusados de delitos fabricados y absurdos. No se ha hecho justicia a las víctimas de la masacre gubernamental de Nochixtlán. Peor aún, sigue en el aire la tentación gubernamental de involucrar falsamente en esos hechos a seis

organizaciones sociales ligadas al movimiento magisterial. No hay un solo responsable castigado por el asesinato a manos de la policía de los profesores Claudio Castillo, Antonio Vivar Díaz y David Gemayel Ruiz.

Para Aurelio Nuño, el resultado fue catastrófico. Él quiso hacer de su política de mano dura hacia los maestros el centro de su campaña para obtener la nominación a la candidatura a la Presidencia por el PRI. Fracasó. Hoy nadie apuesta un centavo en favor de él.

Por el contrario, aunque provocó el enojo de los sectores empresariales más duros, la negociación con la CNTE permitió al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, seguir con vida en su carrera presidencial.

El naufragio político de Nuño y la sobrevivencia de Osorio Chong no fueron resultado de una decisión política de la CNTE. Los maestros luchan por resolver sus demandas, no por quitar o poner funcionarios. La Coordinadora no apoya a ningún político en su aspiración por ser candidato presidencial, pero la actitud de esos funcionarios ante la inconformidad magisterial tuvo consecuencias para ellos.

El secretario Nuño quiso derrotar a un movimiento con casi 37 años de vida. Fracasó. La CNTE cosechó muchos y muy importantes triunfos en esta última oleada. Suceda lo que suceda en el futuro inmediato, tiene en su haber, tras de estos 124 que sacudieron a México, logros históricos.

## Lucha sindical, lucha cívica

El 10 de marzo de 1986, al calor de la movilización magisterial oaxaqueña, Carlos Monsiváis escribió: “La conciencia sindical como reflexión ética. La renovación de la enseñanza a través de la lucha por los derechos básicos; la presencia voluntaria en los actos como requisito de credibilidad. Se esparce la sensación —no necesariamente verbalizada— de una realidad que se transforma gracias a la fuerza del cambio individual que es posible para la transformación comunitaria”.

Han pasado 30 años desde que el cronista describió de esa manera al movimiento magisterial. A pesar del tiempo transcurrido, lo central de su análisis sigue siendo actual. Esos maestros a los que la derecha empresarial, el gobierno federal y el liderazgo sindical se empeñan en ponerles un cero en conducta, son una fuerza vital en la democratización del sindicato, de la enseñanza y del país.

Prácticamente no existen en el movimiento sindical mexicano experiencias similares a la larga marcha de la CNTE. Su permanencia, la continuidad de las protestas, la magnitud de su membresía, su radicalidad, el sindicalismo que practica son inusitados.

En un país como el nuestro, la lucha de los maestros mexicanos es nuestro consuelo y nuestro orgullo. Son la muestra de que no todo puede ser mejor, sino de que seguramente lo será.

# Movimientos rurales y ajuste estructural, 33 años de resistencia

Víctor M. Quintana S.\*

Las y los campesinos mexicanos, así debilitados, mermados, excluidos, con enemigos cada vez más poderosos, continúan resistiendo. Ante las descomunales fuerzas de la globalización neoliberal, no son pasivos, ni ante la explotación y exclusión, sino que emplean diversas formas o estrategias individuales, comunitarias o gremiales de resistencia.

**E**n los años sesenta, le preguntaron al general chihuahuense Marcelo Caraveo, quien fue orozquista, huerista, obregonista y terminó siendo escobarista, cuál fue su mayor hazaña durante la Revolución. “¡¡¡Sobrevivir!!!”, respondió pronto al reportero, y agregó: “¿Para qué quiere más?”

Y así están los campesinos mexicanos. Siguen ahí, sobreviviendo, vivitos y peleando. Las utopías neoliberales de hace tres décadas pensaban que éstos se acabarían, ya porque migrarían a las ciudades o a Estados Unidos, o porque una minoría de ellos se convertiría en empresarios agrícolas. Pero no fue así: ha habido una gran emigración, es cierto, pero quedan en el medio rural mexicano más de 25 millones de personas; algunos de los cuales, productores y productoras, han construido

sólidas empresas de economía social, y unos pocos han llegado a ser empresarios agrícolas exitosos; pero el grueso del campesinado sigue ahí: resistiendo, adaptándose, diversificándose. En estas líneas presentamos el contexto de tres décadas de cambios estructurales y sus efectos en el campo mexicano, y cómo han ido emergiendo ahí, desde abajo, diferentes movimientos rurales no sólo de campesinos, sino de muy diversos actores rurales.

## El ajuste estructural en el campo mexicano... y más allá

El punto de quiebre en el proceso de la agricultura mexicana es 1982. En agosto de ese año, aprovechando la declaración de quiebra del país, se impone a México el primer paquete de medidas de ajuste estructural por parte del Fondo Monetario Interna-

cional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Se le llama a este trío “El Consenso de Washington”. En agricultura este paquete se traduce en dos grandes vertientes de política: 1) la severa reducción de la participación del Estado en la promoción del desarrollo económico sectorial (no sólo cayeron dramáticamente la inversión y el gasto agropecuarios, sino que se suprimió el sistema de precios de garantía) y la liberalización de los precios de los insumos y la maquinaria. Y 2) la apertura comercial unilateral y abrupta realizada durante los años ochenta y amarrada en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al llegar Salinas al poder en 1988, se inicia la segunda generación de medidas de ajuste estructural de la economía. Continúa con la retirada del Estado del sector, promueve la

\* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

firma y entrada en vigor del TLCAN y busca la privatización de la propiedad agraria, imponiendo una contrarreforma agraria: desde 1992 las tierras ejidales se pueden enajenar y las compañías por acciones pueden poseer propiedades rurales. El resultado de esta apuesta salinista es el fracaso: actualmente ni el 1% de la inversión extranjera directa que llega a México se dirige hacia la agricultura.

El gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) continúa la guerra contra la agricultura nacional. Desaparece los pocos precios de garantía que quedaban, continúa con la apertura comercial, tolera las importaciones más allá de los cupos permitidos, sigue reduciendo el presupuesto agrícola y cierra la Conasupo.

Posteriormente, las políticas de ajuste se han ido adaptando a las exigencias del capitalismo internacional. Las más recientes son las impuestas por el gobierno de Enrique Peña Nieto dentro de su paquete de reformas, sobre todo la energética, la de competencia económica y la del agua. Con ellas lo que se pretende es no sólo apropiarse del trabajo y los productos de los hombres y las mujeres del campo mexicano, sino también del territorio, de los recursos naturales, del paisaje, del patrimonio genético.

Mediante estas políticas de gobierno, se ha venido imponiendo a la agricultura mexicana la subordinación de la agricultura a la industria y a las finanzas en el marco de la globalización neoliberal. Al respecto, Blanca Rubio señala que ha de ponerse en manifiesto el vínculo entre la agricultura y la industria, que puede revestir dos formas: la primera, a través del aporte de alimentos que la primera hace a la segunda, con lo que contribuye al establecimiento de salarios, divisas y fuerza de trabajo. La segunda, mediante la aportación de materias primas que la agricultura hace a las industrias<sup>1</sup>.

Esta vinculación no es simétrica: la industria, actividad capitalista por antonomasia, subordina a la agricultura para poder avanzar y seguir obteniendo cada vez más lucro. Esta dinámica resulta, sin embargo, contradictoria: la industria se beneficia y se moderniza, pero la agricultura se va empobreciendo y se atrasa al transferir enormes volúmenes de excedente a la primera. La forma de subordinación va cambiando, va adoptando diversas formas y fases. Se trata de una subordinación con efectos *desestructurantes*: declive de precios, quiebra de productores, destrucción de

comunidades rurales, exclusión y expulsión de grandes masas de campesinos.

La reforma institucional impuesta a sangre y fuego durante los gobiernos de Salinas y de Zedillo cumplió un papel importante: hacer funcionales nuestras leyes y nuestras instituciones al nuevo ciclo de expansión del capitalismo en el campo, ese que Blanca Rubio llama “la nueva fase agroalimentaria global”. Con ellas se integró el país al manejo global de los alimentos como “commodities”, como importador de cereales, oleaginosas, cárnicos y lácteos, a la vez que dejaba de ordenar el mercado de alimentos.

Para contener la disidencia y acotar o cooptar a las organizaciones de productores, el salinismo-neoliberalismo creó dos espacios de concertación diferentes: el Consejo Agrario Permanente para las organizaciones campesinas y el Consejo Nacional Agropecuario, instancia de los empresarios agrícolas de diversos niveles. En el interior de estos espacios ha tratado el régimen, no de debatir lo esencial de sus políticas hacia la agricultura, sino de poner una válvula de escape y de procesamiento de los conflictos que surgen con la implementación de sus políticas excluyentes.

## Los efectos desestructurantes del ajuste estructural

El cambio desfavorable hacia los campesinos, los pequeños y medianos productores en la correlación de fuerzas tiene muy diversos factores: el tecnológico, pues con el descenso de inversión pública en el campo los pequeños productores se rezagan; el productivo-económico, pues la producción campesina pierde un considerable peso específico tanto en volumen como en valor; el sociodemográfico, pues se reduce la población campesina, se avejenta y se destruyen comunidades; el político, pues se rompe la alianza Estado-campesinos y se disminuye considerablemente el peso político de las organizaciones campesinas en las decisiones públicas más importantes.

Entonces, al no poder ya incidir muy significativamente en la orientación de la política general hacia el campo, los campesinos ven cómo ésta se va orientando primordialmente en beneficio de los agronegocios transnacionales, los oligopolios nacionales y los grandes productores orientados a la exportación. Por otro lado, señalan Haubert y Torres: “La descalificación a los ‘productores’ se encubre con nuevos ropajes que confirman que se han vuelto en gran parte inútiles para el sistema y sus actores dominantes. En lo sucesivo, se les va a destinar a ser beneficiarios de po-

<sup>1</sup> Blanca Rubio. *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés, 2ª edición, 2003.

líticas sociales de corte asistencialista que arrancaron con el programa Solidaridad, las cuales se han profundizado con el Progres y Oportunidades”<sup>2</sup>.

Este proceso de deterioro de la correlación de fuerzas sociopolíticas desfavorable para los campesinos va acompañado de un proceso de construcción de la democracia en el campo mexicano. Los lazos del corporativismo se fueron rompiendo en la medida en que las organizaciones del PRI-gobierno ya no fueron capaces de canjear beneficios al campesino por apoyo político, y porque desde abajo avanzó, alimentado por muchas vertientes de izquierda, guerrilleras, indigenistas, cristianas de liberación, un proceso de construcción de actores rurales democráticos. Gracias a esto, se logró una gradual democratización del campo mexicano, un proceso gradual de construcción de ciudadanía. Lo paradójico es que cuando esta ciudadanía se logra construir, el modelo neoliberal excluyente no está en la medida ni mucho menos en la disposición de hacer cumplir los derechos de esa ciudadanía recién conquistada. Así, al proceso de *beneficios sin ciudadanía* del periodo de sustitución de importaciones, corporativista, sucede un periodo, el actual, de *ciudadanía sin beneficios*.

## Y sin embargo resisten... el arsenal del campesinado mexicano

Las y los campesinos mexicanos, así debilitados, mermados, excluidos, con enemigos cada vez más poderosos, continúan resistiendo. Ante las descomunales fuerzas de la globalización neoliberal, han sabido diversificar su resistencia. Antes de proseguir, ampliemos un poco más el concepto de “resistencia”.

Nuestra hipótesis es que los campesinos no son pasivos ante la explotación y exclusión, sino que emplean diversas formas o estrategias individuales, comunitarias o gremiales, de resistencia. Para ello acudimos al concepto de resistencia formulado tanto por James Scott como por el mexicano Guillermo Bonfil. Para el primero, la resistencia no sólo son las luchas de los campesinos en defensa de sus tierras y sus pueblos, sino que también es como “el arsenal de los pobres, el repertorio de gestos, acciones –implícita o explícitamente impugnativos de la vida cotidiana de los subalternos–, interpretados como una infrapolítica de

los desvalidos”<sup>3</sup>. Por su parte, Bonfil, al analizarla más en el contexto de los pueblos indios, señala: “el México profundo... resiste apelando a las estrategias más diversas según las circunstancias de dominación a que es sometido... Las formas de resistir han sido muy variadas; desde la defensa armada y la rebelión hasta el apego aparentemente conservador a las prácticas tradicionales”<sup>4</sup>.

No problematizaremos más el concepto y adoptaremos la postura de Héau Lambert en el sentido de que tanto Scott como Bonfil plantean la misma problemática de la resistencia de los oprimidos en la larga duración, mediante tácticas y estrategias cotidianas de supervivencia que resultan ser, en el fondo, rechazos e impugnaciones de las relaciones de poder que padecen y que pueden adoptar muy diversas formas<sup>5</sup>.

Nuestra perspectiva de análisis es que, ante esta sucesión de formas de subordinación y exclusión, los campesinos mexicanos han implementado toda una sucesión de formas de resistencia: activa, pasiva, a veces armada, a veces pacífica, muchas veces colectiva y otras sólo individual o familiar. Veamos las que se han desplegado durante estas tres décadas de ajuste estructural.

## Los movimientos y las luchas

Durante la época de la sustitución de importaciones, la resistencia campesina se expresó sobre todo a través del movimiento de lucha por la tierra pues, dado que era su recurso esencial para la reproducción, generaba una gran disputa entre los actores sociales. De 1940 a 1970, se realizó un movimiento por la tierra de carácter regional, en parte debido a las acciones represivas del Estado. Al calor de la toma de tierras de los latifundios todavía existentes, se fundaron organizaciones como la UGOCM (Unión General de Obreros y Campesinos de México), con gran presencia en el norte del país, y movimientos guerrilleros como el de Rubén Jaramillo, en Morelos, en los años cincuenta. Asimismo, las luchas por la tierra en 15 estados de la República favorecieron el nacimiento de la Central Campesina Independiente (CCI) en 1963. Y en esa misma década estallaron otros movimientos de guerrilla también reivindicando la lucha por la tierra, encabezados por Genaro Vázquez y Lucio

<sup>2</sup> Maxime Haubert y Gabriel Torres. *Desenlace de las crisis y ajustes al modelo de desarrollo*. Revista de la Universidad de Guadalajara, primavera 2003.

<sup>3</sup> James C. Scott citado por Catherine Heau Lambert. “Resistencia y/o Revolución”. *Teoría Política*, año 1, núm. 2, marzo de 2007, pp. 56 y ss.

<sup>4</sup> Guillermo Bonfil citado por Heau Lambert, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 60.

Cabañas, en Guerrero, y el grupo que asalta el cuartel de Madera, en Chihuahua, en 1965<sup>6</sup>. En los años setenta, la lucha por la tierra adquirió dimensiones nacionales y por doquier surgieron movimientos, muchos de los cuales terminaron en ocupaciones y tomas generalizadas, tanto en el noroeste del país como en el sur y el centro. De aquí surgieron dos organizaciones nacionales importantes: la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA).

Sin embargo, al cambiar la forma de subordinación del campo, se debilitaron las anteriores organizaciones y el Estado lanzó la ofensiva del ajuste neoliberal, y las revueltas campesinas y rurales, en general, adoptaron muy diversas formas. Enseguida realizamos una agrupación a la vez por periodo y por tipo de demandas de los movimientos.

### **Las luchas por los precios de garantía y la apropiación del proceso productivo: 1983-1990**

Estas luchas surgen cuando el Estado comienza a replegarse de su papel como rector e impulsor de la producción de alimentos y materias primas. Entonces surgen organizaciones que buscan apropiarse del proceso productivo en todas sus fases: para el financiamiento y el aseguramiento, para la producción, para el abasto, para la comercialización de las cosechas. Un ejemplo claro de ellas es la UNORCA: Unión de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas. Las movilizaciones en este periodo tienen como demandas básicas el aumento de los precios de garantía y el apoyo del Estado para las organizaciones que se apropian de diversas fases del proceso productivo<sup>7</sup>.

*Precios de garantía.* En 1985, al estancarse los precios de los granos básicos y dispararse los de los insumos merced a la nueva política económica, surgen en varias partes del país movimientos para incrementar los precios de garantía, sobre todo del maíz y el frijol. Las movilizaciones comienzan en Nayarit en 1983 y se extienden a ocho estados de la República. El siguiente año, se dan principalmente en los extremos del país: con los maiceros de la zona centro de Chiapas y los maiceros y frijoleros de la agricultura de temporal del noroeste de Chihuahua. No obstante, el Estado maneja diferenciadamente ambos movimientos: a los dirigentes de los primeros los lleva a prisión y no accede a

sus demandas, en tanto que los temporaleros chihuahuenses, aglutinados primero en el Movimiento Democrático Campesino (1985-1986) y luego en el Frente Democrático Campesino, aprovechan la coyuntura de insurgencia electoral para lograr incrementos, así sea regionales, a los precios de sus cosechas.

*Las luchas por la "apropiación del proceso productivo".* Se dan a fines de los noventa y principios de los ochenta. Sus protagonistas son organizaciones nuevas, como la UNORCA, y sus movilizaciones están muy ligadas a los precios de los productos del campo, el crédito, el seguro la comercialización; una de las más importantes es la que se realiza la segunda quincena de octubre de 1990, cuando cerca de diez mil campesinos del noroeste, el Bajío y el sur marchan rumbo a la Ciudad de México. La inicia la UNORCA, pero se suman luego la CIOAC, la UGOCP, la Alianza Campesina del Noroeste y algunos grupos de la CNC; sus demandas principales son: precio justo a sus cosechas de maíz, soya, sorgo y arroz; reestructuración de carteras vencidas con Banrural; políticas financieras para fortalecer las uniones de crédito campesino; y transición pactada entre las organizaciones campesinas y el Estado de la política de subsidios y de la transferencia de los aparatos de fomento estatal al campo.

### **El movimiento contra la regresión agraria del salinismo: 1989-1993**

Desde agosto de 1989, previendo ya el giro antiagrarista de la política de Salinas de Gortari, 27 organizaciones campesinas del país se reunieron con el propósito de integrar un frente común contra la política agraria del gobierno federal. El congreso que agrupó al frente se celebró en Cuautla, Morelos, y en él se denunció que el gobierno de Salinas pretendía imponer una serie de reformas a la Constitución y a la Ley Federal de Reforma Agraria que conducirán a la privatización del ejido, y llamaron a movilizarse para impedirlo.

En noviembre de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció su iniciativa de reformar el Artículo 27 de la Constitución General de la República, que abre la posibilidad de privatizar el ejido y permitir la asociación de los ejidatarios con corporaciones y compañías por acciones. De inmediato, muy diversas organizaciones anunciaron su tajante rechazo a la iniciativa.

Las movilizaciones nacionales contra la *contrarreforma* salinista se dieron, primero, en el marco del Consejo de Anenecuilco, y luego dentro del Movimiento Nacional de Resistencia Campesina (Monarca), durante lo que resta

<sup>6</sup> Armando Bartra, *Los herederos de Zapata*. México: Era, 1985, pp. 93 y ss.

<sup>7</sup> Blanca Rubio, *op. cit.*, pp. 88 y ss.

de 1991 y algunos meses de 1992. Sin embargo, el apoyo abierto de la CNC y otras organizaciones afines a ella, al proyecto de Carlos Salinas, así como toda una ofensiva mediática del gobierno y sus aliados, sobre todo del PAN, terminaron venciendo la resistencia de las organizaciones campesinas independientes y la contrarreforma agraria terminó promulgándose.

### **Las movilizaciones anteriores a la firma del TLCAN**

Desde que se anunció la posibilidad de que se firmara el tratado, diversas organizaciones sociales empezaron a estudiar sus implicaciones, a discutirlos y pronunciarse al respecto. Destaca entre ellas el Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDCCH) al cual, y a pesar de no ser una organización con presencia nacional, su cercanía con la frontera con Estados Unidos, sus relaciones con organizaciones rurales de ese país y la experiencia de muchos de sus asociados de trabajar temporalmente ahí lo hicieron especialmente sensible al tema del TLCAN.

El 28 y 29 de octubre de 1991, en la ciudad de Zacatecas, en el centro del país, de manera paralela a la tercera ronda interministerial de negociaciones sobre el TLCAN que celebran los ministros de comercio y economía de los tres países, se reunieron en un foro un gran número de organizaciones sociales de todo el país y anunciaron la formación de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), a la que se integraron varias organizaciones campesinas como la CIOAC y el FDCCH como miembros fundadores.

Desde entonces y hasta la entrada en vigor del TLCAN, pocas fueron las movilizaciones campesinas que se llevaron a cabo, sólo el FDCCH tomó los puentes internacionales en octubre de 1993 y realizó una manifestación en el Puente de Santa Fe, en Ciudad Juárez, el 16 de noviembre de ese año, día en que el tratado se votó en el congreso norteamericano. Buena parte de la débil respuesta a esa forma de integración es que Salinas cooptó a parte del movimiento campesino, ya sea a través del Consejo Agrario Permanente o a través de diversos convenios de concertación con las organizaciones campesinas.

### **El Barzón: gran movimiento de las clases medias rurales: 1993-1998**

Sin embargo, la crisis se gestó en el seno de la economía nacional y estalló a fines de 1994, pero empezó a manifes-

tarse en 1992 en el eslabón más débil: el campo. Desde este último año, empezaron a darse en Chihuahua diversas manifestaciones de inconformidad de agricultores medios ante el problema de la *cartera vencida*, es decir, de los créditos bancarios que los agricultores habían dejado de pagar por un periodo de tiempo mayor que el tolerado por los bancos.

En agosto de 1993, surgió en Guadalajara, Jalisco, el movimiento de productores agropecuarios deudores de la banca que se autodenominó *El Barzón*; en este lugar lo encabezó Maximiano Barbosa, y luego se inició en Zacatecas bajo la dirección de Alfonso Ramírez Cuéllar y Juan José Quirino. Aunque tiene antecedentes claros en los estados de Sonora y Chihuahua, no es sino en Jalisco, en el centro occidente del país, donde se conformó como movimiento nacional y definió con claridad sus demandas fundamentales: reestructuración de los adeudos, quita de buena parte de los intereses, reducción de tasas y créditos frescos, principalmente.

La lucha de *El Barzón*, que luego se escindió en al menos dos corrientes, constituye el principal movimiento social del México rural en 1993, y, junto con el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fue el movimiento más significativo de toda la década de los noventa, sobre todo una vez que en 1994 empezaron a aglutinar también a deudores de créditos hipotecarios y de tarjetas de crédito en el medio urbano.

El *Barzón* se amplió por todo el país y se diversificó gracias a la caída en *cartera vencida* de cientos de miles de deudores de créditos hipotecarios, de créditos automotrices o de pequeños negocios; incrementó enormemente su base social y se convirtió en el movimiento social más importante de esos años en México. Diversificó enormemente sus formas de lucha: toma de bancos, cadenas telefónicas de alerta, acciones para impedir embargos y desalojos, recuperación de bienes embargados, etc., aunque luego se dividió y tendió a identificarse más partidariamente. Su fuerza y capacidad de convocatoria fueron determinantes para que cientos de miles de mexicanos conservaran su patrimonio y para que el gobierno federal pusiera en marcha varios programas de apoyo a deudores<sup>8</sup>. Aunque ya no tiene la presencia de antes, *El Barzón* se ha convertido en una de las organizaciones más importantes del campo mexicano

<sup>8</sup> Para una amplia historia de *El Barzón*, véase el libro ya citado de Hubert Canton de Grammont, *El Barzón, clase media, ciudadanía y democracia*. México: IIS/Plaza y Valdés, 2001.

y en un referente obligado de las clases medias y de los pequeños empresarios agropecuarios.

### **La irrupción del EZLN**

El 1° de enero de 1994, luego de un largo y paciente proceso de gestación e integración en el medio de las comunidades indígenas de Chiapas, hizo su aparición armada el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), la rebelión más clara, simbólica y concientizadora del público sobre el TLCAN y sus efectos, precisamente el día en que éste entró en vigor. Aunque el levantamiento armado duró escasos días, su impacto en la sociedad mexicana, los procesos que inició de convocatoria a la sociedad civil, de exigencia al gobierno para iniciar los Diálogos de San Andrés de los Pobres, influyeron decisivamente en los movimientos campesinos de los años subsecuentes por sus formas de lucha, su contenido, su forma de dialogar y de negociar.

El análisis del EZLN y del movimiento indígena que propició exceden con mucho las pretensiones de este artículo. Sin embargo, es indudable que la relación que el movimiento zapatista ha tenido con el resto de los movimientos campesinos es un tema muy poco estudiado, pero es necesario que se retome desde la perspectiva de ambos.

### **Reflexión para fin de los noventa**

Van a ser estos factores: transición a la democracia en el medio político, profundización de las políticas de ajuste en el campo y cambio en los interlocutores rurales privilegiados por el régimen, los que van a configurar de manera muy diferente la estructura de oportunidades política en el medio rural mexicano de los años anteriores. En efecto, tanto por lo agresivo que resultó el nuevo modelo agrícola promovido por Salinas y Zedillo contra los pequeños y medianos productores, como por la ineffectividad de las organizaciones oficialistas y las que se acercaron al régimen para contrarrestar las nuevas políticas agrícolas y la apertura comercial, se va a redefinir el mapa de los actores sociales y políticos en el medio rural. Hay un debilitamiento de la CNC y de las organizaciones cercanas al PRI, así como de las organizaciones que participan en el Consejo Agrario Permanente, el cual pierde un enorme peso específico. Así se fortalecen nuevas organizaciones precisamente por su combatividad a las reformas neoliberales: El Barzón, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), la Asociación Nacional de Empresas Comerciali-

zadoras del Campo (ANEC), el mismo Frente Democrático Campesino y otras<sup>9</sup>.

### **Las movilizaciones por el presupuesto rural: 1998 y la “Cabalgata por el Campo”**

Estos nuevos actores rurales comenzaron nuevas formas de lucha favorecidas precisamente por el contexto de mayor pluralidad política y de incipiente división de poderes. Denunciaron con toda claridad los enormes perjuicios causados a los campesinos, pequeños y medianos productores y, en general, a la agricultura nacional, por las políticas de ajuste en el campo. También iniciaron una práctica que ya se ha hecho institucional cada año: las movilizaciones campesinas y el cabildeo en la Cámara de Diputados para lograr incidir en el presupuesto que ésta asigna para el sector agropecuario, a partir de la propuesta del Ejecutivo federal. Las primeras acciones se dieron en torno al presupuesto rural de 1999, en el otoño de 1998, y de ahí en adelante se tornaron en una práctica sistemática de las organizaciones campesinas.

En el otoño de 1998, diversas organizaciones campesinas comenzaron una nueva modalidad de lucha que desde entonces se lleva a cabo año con año, por el presupuesto rural, es decir, para que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión incremente el presupuesto asignado para el campo. En 1999 las organizaciones pidieron un aumento de 22 mil a 35 mil millones de pesos para el año 2000, y que 60% del mismo se canalice al desarrollo productivo y 25% a las organizaciones campesinas, así como una mejor y más justa distribución del Procampo y que se reactive el crédito al campo.

Simultáneamente, en octubre de 1999, un contingente de El Barzón Chihuahua y El Barzón Federación, desde Ciudad Juárez, emprendieron una “Cabalgata por la Dignidad del Campo” para exigir el rescate y la dignificación de la agricultura nacional. Recorrieron dos mil kilómetros para ingresar a la Ciudad de México en diciembre del mismo año. Ahí confluyeron con las manifestaciones de las organizaciones campesinas en pro del incremento al presupuesto rural.

La movilización tuvo relativo éxito, pues el presupuesto de egresos para agricultura, ganadería y desarrollo rural

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

se fijó en 25 mil 769 millones de pesos, poco más de 8% superior al presupuesto ejercido en 1999<sup>10</sup>.

En diciembre de 2000, las organizaciones volvieron a la carga, exigiendo un nuevo incremento al presupuesto rural, y lograron aumentarlo de 26 mil 793 millones programados por el Ejecutivo federal a 31 mil 60 millones, un incremento de cuatro mil 107 millones de pesos<sup>11</sup>.

Desde comienzos del verano de 2001, se inició a nivel nacional un fuerte ciclo de movilizaciones de diversas organizaciones campesinas en torno a varias demandas. Los productores de maíz de Sinaloa, los arroceros de Campeche, los productores de sorgo de Tamaulipas, los productores de piña de Oaxaca y Veracruz, todos clamaban por mejores precios a sus productos, por canales ágiles de comercialización y por el control estricto de las importaciones que les hacen competencia desleal<sup>12</sup>.

### **La reactivación campesina de inicios del milenio**

A ocho meses de que Vicente Fox asumió el gobierno, en el verano de 2001, la rebeldía de los campesinos contra su política agropecuaria se multiplicó por todo el país y se declaró la “guerra” al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. Hubo movilizaciones de protesta en Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Baja California, Zacatecas, Jalisco, Oaxaca, Distrito Federal, Michoacán, Nayarit, entre otros. Incluyeron tomas de secretarías de Estado en la capital, de oficinas públicas en distintas entidades de la República, de ingenios azucareros, instalaciones de Pemex, bodegas almacenadoras de granos, puentes fronterizos, así como confiscación de productos extranjeros y bloqueos de carreteras y mítines.<sup>13</sup> Todo esto preparó el terreno para la emergencia del movimiento campesino más importante de las últimas décadas, el movimiento *El Campo No Aguanta Más* (noviembre 2002-abril 2003).

<sup>10</sup> María Amparo Casar, Eduardo Revilla Martínez y Juan Pablo Guerrero Amparán. *Algunos aspectos relevantes del presupuesto 2000*. México: CIDE. Recuperado de <[http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/aspectos\\_relevantes\\_2000.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/aspectos_relevantes_2000.pdf)>.

<sup>11</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Consultado en el sitio internet: <<http://www.cefp.gob.mx/modpef99-05/pdf/pef2001.pdf>>.

<sup>12</sup> *El Financiero*. México, D.F., 23 de julio de 2001, nota de Héctor Silva.

<sup>13</sup> *El Diario*. Chihuahua, Chihuahua, 31 de julio de 2001.

El 3 de agosto de 2001 se constituyó en el municipio de Guasave, en Sinaloa, el Frente para la Defensa de los Productores Agropecuarios con campesinos de los estados de Sinaloa, Sonora, Coahuila, Durango, Zacatecas y Chihuahua. El frente quedó integrado por miembros de la Liga de Comunidades Agrarias, de la Confederación Nacional Campesina, el Comité Pro Mejoramiento del Agro del Noroeste de Chihuahua, El Barzón Chihuahua, El Barzón nacional, el Frente Democrático Campesino, la Confederación Nacional Campesina en Ahome, Sinaloa, el Frente para la Defensa de los Productores Agropecuarios de Sinaloa y la Organización Regional Campesina Autónoma, de Sonora. Además, lo integran productores del Valle de San Lorenzo, Sinaloa, de la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Laguna, que integra a productores de Durango y Coahuila, así como de la Central Campesina Cardenista de Zacatecas, en representación de las organizaciones de Chihuahua<sup>14</sup>.

El 14 de agosto de 2001, cientos de campesinos de Chihuahua, Sinaloa y Sonora cerraron por tres horas uno de los puentes internacionales de esta ciudad fronteriza que comunica con El Paso, y detuvieron camiones de carga provenientes de Estados Unidos como parte de las movilizaciones que realizaban por todo el país, para exigir que se modificara la política agropecuaria que desde 1982 habían impuesto los priistas y que el gobierno foxista había seguido fielmente. Los representantes del Frente Nacional para la Defensa de Productores Agropecuarios hicieron contacto vía telefónica con la Presidencia de la República para notificar de su acción y exigir que el Ejecutivo federal tomara en cuenta sus demandas, propuestas y se reuniera con ellos. Las propuestas centrales que lograron unificarlos fueron: reducir 50% el precio del diesel para uso agrícola, así como de los fertilizantes y las tarifas eléctricas para pozos de riego, con miras a comenzar a nivelar las condiciones entre los productores mexicanos y los estadounidenses. Igualmente, pugnaron por el control efectivo de las importaciones de productos agropecuarios, mediante la participación directa de los productores en los comités de cupos, y por la atención eficaz a los problemas de financiamiento agropecuario y a la cartera vencida del sector<sup>15</sup>.

Luego de permanecer 24 horas en la frontera, los campesinos del frente se retiraron, pero las organizaciones de Chihuahua reemprendieron la lucha el 30 de agosto, cuando

<sup>14</sup> Archivo personal de Víctor Quintana.

<sup>15</sup> *La Jornada*. México, D.F., 15 de agosto de 2001.

tomaron las instalaciones y los tanques de almacenamiento de la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex), para seguir presionando por la solución de sus demandas. Al mismo tiempo, hubo protestas del Frente para la Defensa de Productores Agropecuarios en la capital de la República y en el puerto de Veracruz, a las que asistió una representación simbólica de campesinos chihuahuenses<sup>16</sup>.

Aunque este Frente para la Defensa de los Productores Agropecuarios no se desintegró, fue perdiendo fuerza, pues algunas organizaciones prefirieron movilizarse en lo regional y se dispersaron. Sin embargo, las movilizaciones conjuntas de estos meses fueron preparando las condiciones para la emergencia de un nuevo y robusto movimiento.

### **El movimiento *El Campo No Aguanta Más*: 2002-2003**

La expresión más acabada de resistencia y de propuestas de alternativas al modelo dominante de políticas económicas de ajuste lo constituye el movimiento que se despliega en México desde fines de 2002 y que se dio en llamar *El Campo No Aguanta Más*.

*Arranque del movimiento.* El 12 de octubre de 2002, el país se llenó de acciones de protesta contra el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), considerado por las organizaciones campesinas y populares como la extensión del TLCAN a toda América. Se tomaron puentes internacionales, se realizaron bloqueos de carreteras y se organizaron marchas y plantones con la consigna unánime: "No al ALCA".

El 12 de noviembre de 2002, se llevó a cabo una reunión de 12 organizaciones campesinas en la Ciudad de México. Como resultado de dicha reunión, se presentó un manifiesto titulado *Seis propuestas para la salvación y revalorización del campo mexicano*. Las propuestas son: moratoria al capítulo agropecuario del TLCAN, un programa emergente para el campo 2003 y a largo plazo a 2020, por una verdadera reforma financiera rural, reconocimiento a los derechos y a la cultura de los pueblos indios, entre otros<sup>17</sup>.

Signaron el documento las organizaciones: Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo

(ANEC), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS), Unión Nacional de Organizaciones Comunitarias en Forestería (UNOFOC), Coordinadora Estatal de Productores de Café Orgánico de Oaxaca (CEPCO), Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), el Frente Nacional de Defensa del Campo Mexicano (FNDCM), la Red MOCAF (Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales) y el Frente Democrático Campesino (FDC). El manifiesto comenzaba con la frase *El campo mexicano no aguanta más*, y una periodista bautizó así al agrupamiento de organizaciones que lo suscribían. A partir de ahí, el movimiento sería conocido como tal.

*Primera etapa: los combates en el Legislativo.* Desde el 3 de diciembre de 2002 y hasta bien avanzado dicho mes, las organizaciones anteriores a las que luego se sumarán El Barzón y el CAP, realizaron intensas movilizaciones y cabildeo ante el Legislativo para lograr que, cuando menos, en el caso del TLCAN las cosas se quedaran como estaban y no se iniciara la nueva etapa el 1° de enero de 2003. Acudieron también a la Embajada de Estados Unidos para hacer sus planteamientos.

*Segunda etapa: las grandes movilizaciones de enero de 2003.* En el primer minuto del 1° de enero, un contingente del Frente Democrático Campesino, acompañado por líderes de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), de la Organización Popular Independiente, de las Comunidades Eclesiales de Base, estas últimas de Ciudad Juárez, y de las organizaciones de El Paso, Unión de Trabajadores Agrícolas de la Frontera (UTAF), y de la Unión de Trabajadores Fronterizos, se instalaron en el Puente Internacional Córdoba-Américas o Puente Libre, entre Ciudad Juárez y El Paso, Texas, y dieron lectura al *Manifiesto de Ciudad Juárez*. En esta proclama se retomaron las demandas fundamentales del movimiento El Campo no Aguanta Más y se lanzó la iniciativa de iniciar un *Diálogo Nacional para la Salvación del Campo Mexicano*, con una convocatoria amplia para todos los sectores sociales y políticos.

Los dirigentes del FDC y de la ANEC se declararon en ayuno y llamaron a la ciudadanía a sumarse a la demanda de moratoria al TLCAN en materia agropecuaria. Desde la mañana del día 1°, numerosas personas de muy diversas

<sup>16</sup> *El Diario*. Chihuahua, Chihuahua, 31 de agosto de 2001, nota de García y D. García.

<sup>17</sup> Movimiento El Campo No Aguanta Más, *Seis propuestas para la salvación y la revalorización del campo mexicano*, documento privado, México, 2002.

organizaciones sociales se dieron cita en el Puente Libre para solidarizarse con los campesinos. Luego se sumaron a la acción contingentes de la UNORCA del estado de Durango y Sonora. Al mismo tiempo, se realizaron acciones de protesta en otras partes de la República por parte de la CNPA, en Morelos y en Zacatecas<sup>18</sup>.

El plantón-ayuno en el Puente Libre logra una gran difusión nacional e internacional. Esto obliga al Gobierno Federal a apresurar las negociaciones y llama a las diversas organizaciones a dialogar el lunes 6 de enero de 2003. El 6 de enero se realiza en Los Pinos una gran reunión entre el Gobierno Federal y las organizaciones rurales. Preside Vicente Fox, acompañado por su gabinete. El Presidente ofrece iniciar un diálogo para buscar soluciones a la problemática del campo. La representación del CAP lo acepta sin condiciones. Por su parte, la representación del movimiento El Campo no Aguanta Más plantea como condiciones de dicho diálogo “señales claras de que el gobierno va a renegociar el TLCAN en materia agropecuaria” y el “cese de acciones penales contra campesinos y sus dirigentes”<sup>19</sup>.

El mismo día, la UNORCA inició un ayuno en el Ángel de la Independencia del Paseo de la Reforma en la Ciudad de México, y se convocó a la realización de actos similares en otras partes de la República. El 16 de enero culminó el ayuno con la celebración en el Museo de la Ciudad de México del Diálogo Nacional para la Salvación del Campo, con la participación de numerosos intelectuales, artistas y líderes de opinión. El 20 de enero, en muy diversas entidades de la República, se celebró una gran jornada de movilización y protesta. Muy diversos sectores externaron su apoyo al movimiento, entre ellos, el Frente Sindical Mexicano y la Comisión de Pastoral Social del Episcopado Mexicano.

El 31 de enero convergen en la Ciudad de México contingentes de todos los rumbos del país. Los más numerosos al principio son los de las organizaciones del movimiento El Campo No Aguanta Más, e integra también un nutrido contingente del CAP. Al partir la marcha se suman las organizaciones sindicales y organizaciones urbano-populares. Luego se integra un contingente de más de tres mil gentes

<sup>18</sup> El Campo No Aguanta Más, 2003.

<sup>19</sup> *Idem*.

de la CNC<sup>20</sup> [...] Se culmina con un combativo mitin en el Zócalo lleno<sup>21</sup>.

*Tercera etapa: el Diálogo Nacional por el Campo.* La fuerza demostrada en la manifestación del 31 de mayo hace que el Gobierno se apresure a buscar la negociación. Se forma un comité conjunto de organización y negociación con representación paritaria del Gobierno Federal y los cuatro agrupamientos campesinos. Lo encabeza la Secretaría de Gobernación. En el seno del mismo, se acuerda realizar ocho mesas de diálogo. Se acuerda iniciar la primera mesa el lunes 10 de febrero en el Archivo General de la Nación. Las mesas de diálogo resultan muy ricas en convocatoria y en participación. Además de las cerca de dos mil ponencias que se presentan, hay una importante representación de regiones, sectores y organizaciones campesinas.

Los agrupamientos campesinos inician el lunes 17 de marzo un trabajo de armonización de sus propios resúmenes en busca de la elaboración de un proyecto común. Luego de intensas sesiones, lo logran y con fecha del 24 de marzo publican su documento: propuesta de un acuerdo nacional para el campo: por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía alimentaria, con campesinos como elementos fundamentales del proyecto de nación de México en el siglo XXI. Es una visión unitaria de las muy diversas organizaciones rurales. Se logran zanjar años de profundas diferencias y desacuerdos. Es un aporte no sólo crítico a la situación actual del campo en México, sino a los efectos de las políticas económicas de ajuste en el agro, pero a la vez es un documento que plantea un modelo diferente, una alternativa de proyecto de nación, propuesta desde el campo. Viene a ser un verdadero Plan Campesino para el Siglo XXI.

Sin embargo, ese documento se erosiona mucho al negociar las organizaciones campesinas con el gobierno. Se va debilitando en el contenido porque el gobierno logra dividir las, sobre todo separar a la CNC y al CAP, además de que la cercanía de las elecciones federales presiona para que lo suscriban. Así, a mediados de abril de 2003, se elabora el borrador del Acuerdo Nacional para el Campo entre el gobierno de Vicente Fox y las organizaciones campesinas.

<sup>20</sup> La CNC es la Confederación Nacional Campesina, una organización formada en los años treinta desde el gobierno para ejercer un control corporativo sobre el campesinado. Siempre ha pertenecido al oficialista (al menos hasta el año 2000) Partido Revolucionario Institucional, PRI.

<sup>21</sup> Véase la crónica de la manifestación en los diarios de la Ciudad de México, sobre todo en *La Jornada, El Universal y Reforma*, del 1º de febrero de 2003.

*Cuarta etapa: el Acuerdo Nacional para el Campo y las acciones posteriores.* El lunes 28 de abril, en el Palacio Nacional, el presidente Fox, los secretarios de Gobernación, Agricultura, Economía y Reforma Agraria firman el Acuerdo Nacional para el Campo. Por las organizaciones campesinas, la CNC, el CAP, El Barzón y ocho de las 12 organizaciones del movimiento El Campo no Aguanta Más. No asisten ni lo suscriben la UNORCA, el FDCHH y la UNOFOC.

El 6 de mayo se constituye la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo con representantes del gobierno y de las organizaciones; sin embargo, esta comisión sufre un rápido desgaste porque no hay disposición de aquél para atender las demandas esenciales sobre el modelo de desarrollo para el campo.

A pesar de ello, se logra un impacto significativo en la política del gobierno mexicano ante las negociaciones de la Ronda de Cancún de la Organización Mundial del Comercio, en septiembre de 2003. Desde antes de la celebración de la reunión ministerial en esa playa del Caribe, la postura del movimiento El Campo No Aguanta Más incide en la decisión del gobierno de Vicente Fox de que México ingrese al Grupo de los 20 (G-20) que, entre otros países, está integrado por Brasil, Argentina y la India, y que exige el retiro de los subsidios a las exportaciones agropecuarias y de las ayudas gubernamentales internas a la agricultura por parte de Estados Unidos y la Unión Europea. Durante la celebración de la reunión ministerial en Cancún, la primera semana de septiembre, las organizaciones de El Campo No Aguanta Más y las organizaciones campesinas de otros países, aglutinadas en la Vía Campesina, realizan fuertes acciones de protesta en diversos sitios de la ciudad. Finalmente, la reunión de Cancún fracasa, pues al no ceder Estados Unidos y la Unión Europea en el tema de los subsidios agrícolas, las negociaciones en otros temas también se derrumban.

Otro logro político es que los productores agropecuarios organizados hacen que se aplique la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y se les reconozca la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas públicas, tanto a nivel nacional en el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable como a nivel estatal y municipal en los consejos respectivos. Pero tal vez uno de los logros más importantes del movimiento es que, a nivel nacional, se rompe el papel hegemónico de la CNC como aglutinadora y representante de los intereses de los agricultores de todo tipo, y que se coloca en la agenda nacional el problema del campo. Y no sólo eso, sino que se impacta positivamente en la opinión pública, la cual, en una encuesta de finales de enero de 2008,

se declara, en 70%, “favorable” a la renegociación del TLCAN en materia agropecuaria.

### ***La crisis de la tortilla, la campaña “Sin maíz no hay país” y la nueva resistencia campesina***

A un mes escaso de haber llegado a la Presidencia de la República, Felipe Calderón enfrentó la primera crisis de su sexenio: la llamada “crisis de la tortilla”, pues de diciembre de 2006 a las primeras semanas de enero de 2007, el precio del alimento básico de las clases populares escaló de \$6 a \$10 el kilo. Antes, el 20 de ese mes, Calderón había promovido un “pacto” entre el gobierno federal, las grandes empresas fabricantes de harina de maíz y cinco mil tornilleros, para “estabilizar” el precio a \$8.50 el kilo: un incremento de 41.6% en relación con el precio de diciembre: diez veces más que el aumento a los salarios mínimos, que no llegó a 4%<sup>22</sup>.

El incremento golpeó fuertemente a los consumidores, sobre todo de las clases populares. La crisis de la tortilla reveló lo equivocado de la estrategia agroalimentaria de los últimos gobiernos. Cuando se terminó a nivel internacional el ciclo de los granos básicos baratos, la especulación de los acaparadores se desató y la tortilla escaló precios que hacen trizas cualquier aumento al salario mínimo. Entonces el gobierno federal, a través del secretario de Economía, Eduardo Sojo, reconoció que “no dispone de instrumentos para controlar el precio”, pues los desmanteló con toda su política alimentaria desde los años noventa.

Las organizaciones campesinas a nivel nacional empezaron a movilizarse a la vez que criticaban las políticas del gobierno en lo referente a los granos y alimentos básicos, y fustigaron el “pacto de estabilización del precio de la tortilla” celebrado por el gobierno federal y la cúpula agroempresarial. Organizaciones como la Conoc, la UNORCA, la CNPA, la ANPAP y el Frente Democrático Campesino ofrecieron una serie de propuestas para solucionar de manera definitiva el problema de la carestía de tortilla y maíz y, en general, para construir la soberanía alimentaria del país.

El 25 de junio de 2007 se lanzó la campaña “Pon a México en tu boca-Sin maíz no hay país”, promovida por más de un centenar de agrupaciones campesinas aglutinadas en la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas

<sup>22</sup> Víctor M. Quintana S. *Crisis de la tortilla, crisis del modelo*. Publicado en internet en <<http://colobiareport.ss.uci.edu/webdocs/crisisdelatortilla.pdf>>.

(CNOG), entre ellas las chihuahuenses Frente Democrático Campesino y El Barzón. El grito de arranque del eslogan lo dio la escritora Laura Esquivel, autora del clásico literario gastronómico *Como agua para chocolate*. La campaña tuvo cinco demandas fundamentales:

1. Sacar al maíz y al frijol del TLCAN. Instalar un mecanismo permanente de administración de las importaciones y exportaciones de maíz y frijol (y sus derivados y subproductos) por el Congreso de la Unión.
2. Prohibir la siembra de maíz transgénico en México.
3. Aprobación del Derecho Constitucional a la Alimentación por parte de la Cámara de Diputados y la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional por la Cámara de Senadores.
4. Luchar contra los monopolios del sector agroalimentario.
5. Promover que el maíz mexicano y las expresiones culturales que involucra se inscriban tan pronto como sea posible en la Lista de Patrimonio Oral e Intangible de la Humanidad, por la UNESCO.

La campaña comenzó a recibir la adhesión de artistas, intelectuales y organizaciones sociales, y se replicó en varias entidades. Hay que destacar el acierto de esta campaña en el manejo de aspectos antes algo descuidados: la lucha cultural y las manifestaciones artísticas.

El primer minuto de 2008, fecha en que se inició la total desgravación de la importación de maíz, frijol y leche en polvo, en el marco del TLCAN, el FDCCH, El Barzón y representantes de la ANEC, la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y otras organizaciones integrantes de la campaña “Sin maíz no hay país” y de la Unión de Trabajadores Agrícolas de la Frontera, tomaron el puente internacional Córdova-Américas que une a Ciudad Juárez con El Paso, Texas, para protestar por entrar en vigor la penúltima etapa de liberación de dicho tratado.

En la “joroba” del puente, signaron y proclamaron el llamado Plan del Chamizal. Esta iniciativa –definida como un símil, guardando toda proporción histórica, del Plan de Ayala– es un llamado a la nación a unificarse para detener el desastre en el campo, defender la seguridad nacional –uno de cuyos ejes es la producción de alimentos suficientes para la población– y la gobernabilidad democrática del país<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> *La Jornada*, 2 de enero de 2008, crónica de Matilde Pérez.

Este documento, que comienza con la consigna: “Salvar al campo para salvar a México/Rescatar a la Nación para rescatar al campo”, inicia con un llamado a la nación desde el campo mexicano y a la campaña nacional *Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco*, para el rescate de la nación, la recuperación y el ejercicio cabal de nuestra independencia y soberanía popular y nacional, así como para la construcción de un verdadero Estado social y democrático de derecho<sup>24</sup>.

El documento denuncia la “política de guerra” emprendida los últimos 25 años por los gobiernos priistas y panistas en contra de los campesinos mexicanos, y señala que esto confirma “el carácter ilegítimo, antidemocrático y anticonstitucional del gobierno de Felipe Calderón”. Hace un balance del fracaso de la política neoliberal no sólo en el campo, sino en todos los aspectos de la vida del país. Asimismo, plantea una “agenda mínima común” de siete puntos, entre los que destacan: soberanía alimentaria y reactivación del campo, defensa de los recursos energéticos nacionales y contra las reformas de Felipe Calderón a las leyes del ISSSTE, el IMSS y en materia laboral, así como defensa de los derechos de los indígenas, de los migrantes y de los trabajadores agrícolas.

Termina convocando a todas las organizaciones sociales a una asamblea de articulación el 14 de enero y a “una Marcha Nacional por el Rescate de la Nación, los Derechos de los Trabajadores del Campo y la Ciudad y contra la Represión”, a celebrarse el 31 de enero en la Ciudad de México.

El 18 de enero de 2008, los campesinos participantes en la toma iniciaron una “tractorada” desde el mismo puente internacional hasta la Ciudad de México para apoyar el pliego de “Sin maíz no hay país”, a la vez que convocaron a la formación del “Movimiento Nacional de Resistencia Campesina Villa-Zapata”<sup>25</sup>.

A lo largo de todo el recorrido de la caravana, le sobraron los apoyos de todo tipo por parte de comunidades y organizaciones campesinas: diesel para los tractores, así como comida, hospedaje y cálidas recepciones en los pueblos y ciudades.

Finalmente, el 31 de enero, luego de haber recorrido 2 mil kilómetros por la columna vertebral del país, el contingente neovillista llegó a la Ciudad de México y encabezó la gran marcha de organizaciones campesinas y sociales.

<sup>24</sup> Campaña “Sin maíz no hay país”, Plan del Chamizal, p. 1.

<sup>25</sup> *El Diario de Juárez*, 2 y 3 de enero de 2008.

En ella participaron alrededor de 200 mil personas de muy diversas organizaciones campesinas y sociales. La multitudinaria marcha la encabezaron los campesinos, primero los norteños de la caravana de tractores y les siguieron las coordinadoras y las organizaciones sindicales como el Frente Sindical Mexicano, la Unión Nacional de Trabajadores, y un contingente de la coordinadora Diálogo Nacional. Hubo una gran convergencia para exigir la renegociación del TLCAN en materia agropecuaria, y acordaron formar un consejo nacional de organizaciones que luchara por conseguirlo, así como continuar juntos en el combate por impedir la privatización de los energéticos, la reforma laboral del gobierno y para lograr la derogación de la Ley del ISSSTE<sup>26</sup>.

Aunque en esos momentos se evaluó que las jornadas de enero tuvieron logros importantes, el hecho es que no se obtuvo el objetivo principal, que era la renegociación del TLCAN. Así, se volvieron a formar mesas de negociación con el gobierno, pero éste logró desactivar las demandas principales y fue conformando algunas organizaciones con el acuerdo de financiarles convertirse en “Agencias locales de desarrollo”.

Es de destacarse que la campaña “Sin maíz no hay país” ha resultado en verdad un núcleo generador de movimientos desde su fundación en 2007 hasta la fecha. De ahí han surgido movilizaciones importantes contra los transgénicos, en defensa del maíz nativo y del patrimonio genético en general, por el rescate de la milpa y la cultura campesina que florece con ella; por mejores precios a los productores y a los consumidores del grano, por una nutrición adecuada para el pueblo de México, etc. Se trata de una campaña-movimiento que ha sabido conjugar los aportes de productores, investigadores, académicos, artistas, nutriólogos, comunicadores, y que ha tenido un importante efecto en la educación de la opinión pública y en ocasiones en su movilización también.

### **Las luchas de los incansables productores chihuahuenses**

Ya sea por las difíciles condiciones agroclimáticas o por la no existencia de ventajas comparativas con la agricultura norteamericana, los productores del estado de Chihuahua

<sup>26</sup> *La Jornada*, 1° de febrero de 2008, crónica de Matilde Pérez, Carolina Gómez y Gabriel León Zaragoza.

han mostrado todos estos años una gran capacidad de movilización, que muchas veces ha contagiado a otras regiones. En efecto, ellos comenzaron las protestas contra el TLCAN desde 1991 y el movimiento de las carteras vencidas desde 1993, pero no han sido las únicas, pues en los últimos diez años se han dado múltiples las luchas de estos pequeños, medianos y hasta grandes agricultores norteños:

- Contra las altas tarifas de la CFE para riego agrícola por bombeo y contra los cortes de la energía practicados a sus pozos.
- Contra la siembra del maíz transgénico localizado en algunas colonias menonitas.
- Por el pago de los apoyos de Aserca a la comercialización del maíz, el frijol y el algodón.
- Contra la importación de manzana norteamericana a precios de dumping.
- Para que Liconsa compre a precios competitivos la leche que producen.
- En contra de las alzas de precios de los insumos, fertilizantes, energéticos y maquinaria.

Estas luchas han sido plurales y diversas: participan en ellas El Barzón, el FDCCH, Agrodinámica Nacional, Comité Pro Mejoramiento del Agro, así como productores maiceros, frijoleros, ganaderos, lecheros, manzaneros, algodones, etc. Prácticamente no hay año de la década 2005-2015 que no haya generado una serie importante de movilizaciones.

### ***Digresión necesaria: la acumulación por despojo en el campo mexicano***

Con el avance de la globalización y de los intentos de Estados Unidos y sus aliados, la OTAN y empresas transnacionales, por mantener un mundo unipolar a toda costa y salvar su hegemonía amenazada, se inició un nuevo ciclo para mantener y conservar la dominación ya no sólo a través del control de los alimentos, sino ahora también a través de la utilización de las riquezas naturales, como los recursos energéticos, los minerales, el agua, como “commodities” en los mercados financieros globales.

Por eso se hizo necesario para el neoliberalismo extractivista un nuevo marco institucional para la explotación económica de los espacios rurales y de dominación de los actores que en ellos operan, cuya lógica de base es la “acumulación por despojo”: despojo de la tierra, del agua, del aire, de la biodiversidad, de los saberes comunitarios, de

los derechos individuales y colectivos, etc., en aras de la urbanización desordenada, de los agronegocios, de los talamontes, de los proyectos turísticos y de los criminales organizados y de cuello blanco.

Este despojo característico de la “fase demencial del totalitarismo neoliberal”, como la llama el periodista argentino-canadiense Alberto Rabilotta, se hace posible legalmente por las 21 reformas constitucionales y de leyes secundarias en materia energética y las que habrá en la Ley de Aguas y la de Bioseguridad, entre otras. Este nuevo marco institucional consagra una nueva forma de explotación económica en el campo mexicano, cuyas principales implicaciones son: legalización del extractivismo como la actividad económica prioritaria en el campo: extracción de petróleo, gas natural, gas shale, aguas termales, de agua, simplemente, y de minerales, por sobre todo uso agrícola, ganadero o forestal del suelo. Despojo de los territorios a las comunidades, ejidos o propietarios bajo la forma de “ocupación temporal” o de “servidumbre energética”. Autorización del método de fragmentación hidráulica para la extracción de gas de lutita con los consiguientes daños ambientales y el agotamiento de acuíferos.

Ahí no termina la furia extractivista-entreguista del presidente Peña Nieto. Están pendientes otra serie de reformas para dar la última vuelta de tuerca a la reforma energética: a la Ley General de Aguas, que permitan una total desregulación para darle prioridad a los usos energéticos del agua: megapresas, geotermia, enfriamiento de centrales nucleares, *fracking*, etc. Reformas a otras leyes como la del Equilibrio Ambiental, la de Vida Silvestre, la de Desarrollo Forestal, la de Bioseguridad, para autorizar, entre otras cosas, la construcción de gasoductos en áreas naturales protegidas; además, quitar funciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), facilitar la explotación de energéticos en selvas, humedales y suelos forestales, y autorizar la siembra de semillas transgénicas para la producción de bioenergéticas.

### **La respuesta campesina, indígena y de las comunidades al extractivismo y el despojo**

Desde el inicio de esta fase ha habido importantes procesos de resistencia por parte de comunidades campesinas, indígenas, coordinadoras y organizaciones regionales y nacionales. En Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Michoacán, Chihuahua, Sonora, Nayarit, Jalisco y otras entidades han

emergido movimientos en defensa de los proyectos mineros, de las grandes presas, de la extracción o apropiación del agua superficial y de los acuíferos.

Cuando llega el gobierno de Peña Nieto y establece el “Pacto por México”, algunas organizaciones pidieron que se llevara a cabo un diálogo para acordar un “Pacto por el Campo”. Luego demandaron que se les escuchara antes de formular cualquier proyecto de reforma para el campo. Así, durante los meses de mayo, junio y julio de 2014, se llevaron a cabo ocho foros nacionales temáticos y siete foros regionales, además de foros estatales, donde participaron muy diversas organizaciones campesinas y los gobiernos federal y de los estados.

Sin embargo, la atropellada y atropellante aprobación de las 21 reformas legales que constituyen la reforma energética en el Congreso, durante los meses de junio y julio, indignó a los campesinos que promovieron una Gran Marcha Nacional Campesina en la Ciudad de México el 23 de julio de 2014. Ésta constituyó la manifestación más articulada y masiva de cualquier sector de la sociedad mexicana en contra de la Reforma Energética aprobada por el PRI, el PAN y sus aliados.

La manifestación logró arrancarle al gobierno una serie de mesas de diálogo para que los representantes campesinos plantearan sus propuestas para la reforma. Sin embargo, no todas las organizaciones aceptaron acudir a dichas mesas y paralelamente se convocó al *Encuentro y Jornadas por la Defensa de la Tierra, el Agua y la Vida* para el 17 de agosto de ese año en el emblemático pueblo de San Salvador Atenco.

El evento fue todo un éxito tanto por el número de asistentes como por el ambiente y la inspiración que en él predominaron. De ahí surgió una estratégica y emotiva declaratoria que denunció la nueva fase del neoliberalismo en el campo mexicano con toda la estela de despojo que trae consigo.

A pesar de que desde hace casi ya dos años no ha habido otra movilización de la misma envergadura, las resistencias ante el nuevo modelo de despojo se han ido multiplicando y diversificando por todo el país por parte de las comunidades campesinas, indígenas, coordinadoras y organizaciones regionales y nacionales. En Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Michoacán, Chihuahua, Sonora, Nayarit, Jalisco y otras entidades han emergido movimientos en defensa de los proyectos mineros, de las grandes presas, de la extracción o apropiación del agua superficial y de los acuíferos, de cambio de política de mercados, etc.

Sólo algunos ejemplos de estas nuevas experiencias, muy diversas, de resistencia son:

- La Caravana Yaqui por la defensa del agua y el territorio de julio de 2015, que logró detener el proyecto del Acueducto Independencia en Sonora.
- La lucha contra el *fracking* o fracturación hidráulica, coordinada por la Alianza Mexicana contra el Fracking en diversas organizaciones de Puebla, Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí, Nuevo León y Coahuila.
- La lucha de la Asamblea de Pueblos Macehuales, del Totonakú y Mestizos de 20 municipios de la región de Cuetzalan, Puebla, que se opone a los proyectos de minería, hidroeléctricas y extracción de gas por fractura hidráulica, que autoridades y transnacionales promueven en la entidad.
- La defensa de la cuenca del Río del Carmen en Chihuahua por parte de El Barzón y los ejidos de la zona, en contra de la extracción sin control de agua por parte de menonitas acaudalados, y en contra de la mina Mag Silver, que pretendía establecerse en el ejido Benito Juárez, Buenaventura. Este movimiento le costó la vida a los barzonistas Ismael Solorio y a su esposa, Manuelita Solís, así como al agricultor Alberto Almeida.
- El activismo de la coalición *Agua para Todos*, que ha logrado detener el proyecto de Ley General de Aguas, de Conagua, y difundir una propuesta alternativa.
- La campaña *Valor al campesino*, que logró incluir la creación del Programa S266, “Programa de apoyos a pequeños productores”, que busca apoyar a las unidades económicas rurales pequeñas para aprovechar el potencial del sector.
- El triunfo logrado en el juicio colectivo promovido por científicos, especialistas y campesinos al obtener la sentencia de apelación por la que ordena a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sagarpa, abstenerse de otorgar permisos de liberación o siembra de maíz transgénico hasta que se resuelva en definitiva dicho juicio colectivo.

## Las policías comunitarias y algunas formas de autodefensa

El nuevo milenio ha significado, sobre todo desde fines de 2006 cuando Felipe Calderón lanzó su “guerra contra el narcotráfico”, una oleada de invasiones de efectivos del crimen organizado a varias regiones rurales del país. En ellas establecen el control casi total de amplias franjas de

territorio, cobran derecho de piso, secuestran, extorsionan, ejercen como autoridades y utilizan a la policía a su favor, y en otros casos se apoderan de los recursos naturales, como el hierro y la madera en Michoacán, las cosechas e importantes actividades comerciales.

Varias comunidades, sobre todo indígenas, han resistido a esas invasiones del crimen organizado creando las “Policías Comunitarias”, según sus usos y costumbres. Así ha sucedido en buena parte de la sierra de Guerrero y en comunidades michoacanas como Cherán y Ostula. Se trata de cuerpos elegidos y formados por miembros de la propia comunidad, independientes a los cuerpos policiacos oficiales; armados por ellas, vigilados por ellas, totalmente voluntarios, con los que han hecho frente a las fechorías del crimen organizado, muchas veces teniendo que soportar que asesinen a los comunitarios o que los encarcelen.

Se distinguen las policías comunitarias de las autodefensas en Michoacán porque éstas no surgen de comunidades indígenas en general. En muchos casos, se trata de ejércitos privados formados por uno o varios empresarios agrícolas para defender su patrimonio y sus cosechas. Buena parte de los efectivos están bajo sueldo de los patrones y muy bien equipados. En varios casos, entre las autodefensas se han detectado casos de complicidad con el Estado o el crimen organizado.

Además de toda esta riqueza de movimientos y de luchas, el arsenal de otras formas de resistencia de las comunidades campesinas e indígenas es muy diverso. Aquí sólo reseñamos algunas otras formas que han llevado a cabo para resistir.

## La milpa de las resistencias

### *Proyectos de desarrollo-económico-productivo*

Auspiciados por organizaciones campesinas, por pueblos indígenas, en colaboración con organizaciones no gubernamentales, con instituciones educativas o de iglesia, con organismos de la cooperación internacional y hasta con dependencias de gobierno, surgen muchos proyectos que movilizan a las comunidades en proyectos de desarrollo alternativos al modelo dominante.

Estos esfuerzos han llegado a ser la avanzada del futuro en muchos aspectos. Por ejemplo, en el cultivo y la comercialización del café orgánico, donde la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras ha sembrado una rica experiencia. En el manejo comunitario y sustentable de los bosques, donde hay organizaciones como la Unión

Nacional de Organizaciones en Forestería Comunitaria (UNOFOC). En la operación y expansión de experiencias de economía solidaria o de ahorro y crédito alternativos, como la Unión de Esfuerzos para el Campo en Querétaro o la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS). En la organización para comercializar directamente sus productos, como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC). Todas estas organizaciones constituyen verdaderas redes de comunidades, de proyectos campesinos tejidos desde abajo.

## Cooperación y solidaridad desde abajo

Además de estos movimientos, se han ido construyendo desde abajo formas de cooperación y de solidaridad, tanto en lo económico como en lo social y lo político, que fortalecen la resistencia de las comunidades, les abren espacios de sobrevivencia y van construyendo un proyecto alternativo de globalización económica. Exponemos brevemente algunos de ellos:

- *Envío de remesas de migrantes.* Los recursos de los migrantes ya son la principal fuente de ingreso para el país, pues lo que envían los mexicanos radicados en Estados Unidos alcanzó en 2007 una cifra récord de 23 mil 979 millones de dólares. Según un estudio de la CEPAL, esas remesas las recibieron más de un millón de hogares, sobre todo en el campo, y representaron 77% de los ingresos de éstos. Aunque sigue predominando la informalidad en el envío de estas remesas, hay un creciente número de experiencias en que algún grupo de migrantes de la misma localidad de origen se organiza y envía sistemáticamente recursos financieros para ser utilizados en proyectos de desarrollo y generación de empleos en su comunidad de origen.
- *Constitución de organizaciones binacionales.* Algunos grupos van más allá del envío organizado de remesas para proyectos de ayuda o desarrollo. Llegan a plantearse la orientación, apoyo, defensa legal y capacitación de sus agremiados que emigran definitiva o temporalmente a Estados Unidos. Un caso muy exitoso es el del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB).
- *Constitución de alianzas y frentes multinacionales.* Los grupos campesinos se van vinculando más allá de las fronteras nacionales, participan en instancias como la Vía Campesina, en el Foro Social Mundial; o realizan movilizaciones conjuntas con organizaciones de otros países, por ejemplo, para oponerse al Área de Libre Comercio

de América del Norte (ALCA) o a la política agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

## Respuestas familiares y comunitarias

Las anteriores son respuestas planeadas y llevadas a cabo colectivamente, más allá de la unidad familiar. Pero hay todo un conjunto de respuestas, sobre todo de los ejidatarios, que se desarrollan en el contexto de la unidad familiar e incluso individualmente. Son diversas de acuerdo con la diversidad del campo mexicano; las dividimos en cuatro tipos<sup>27</sup>:

- *Estrategias de autoconsumo y producción agropecuaria.* Los campesinos utilizan tácticas que minimizan el riesgo y generan ingresos complementarios: se refuerzan los cultivos tradicionales para la autosuficiencia de la familia: maíz, frijol y forrajes. Se refuerza también la actividad ganadera como complemento de la dieta familiar y como reserva económica. Disminuyen el uso de insumos y aplican las tecnologías de menor costo. Asimismo, aprovechan al máximo los diversos programas de gobierno.
- *Participación en mercados laborales.* Los campesinos participan más en actividades extra agrícolas: 60% de las familias rurales lo hizo en 1997, una tercera parte más que tres años antes. Emigran a Estados Unidos (45% de los ejidatarios tiene un familiar en ese país) y aprovechan las remesas o los ahorros del trabajo realizado allá para el consumo o para la compra de activos para su actividad agropecuaria, sobre todo ganado. Ante la retirada de los bancos públicos y privados, los campesinos se autofinancian.
- *Cambio en el acceso a la tierra.* La migración y la quiebra de los campesinos más pobres disminuyen la presión sobre la tierra y facilita que quienes se quedan aumenten la superficie que cultivan mediante el préstamo, el arrendamiento, la mediería, etc. Aumenta el tamaño del minifundio. Otro cambio importante aquí es el mayor acceso de la mujer a la tierra como titular de parcelas y como conductora de la actividad económica familiar.

<sup>27</sup> Esta sección toma datos de dos trabajos: CEPAL: *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua*. México: CEPAL, pp. 1 y ss.; y Benjamín Davis. "Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México". *Revista de la CEPAL*, núm. 72, diciembre de 2000, pp. 99 y ss.

Los campesinos y las campesinas se niegan a desaparecer. A pesar de que la modernización que les ha sido impuesta los subordina, los explota y a la vez los excluye, causando una gran desarticulación y desorden en sus comunidades, e incluso en sus familias, ellos acuden a un *bricolaje* muy diverso de estrategias de resistencia. De acuerdo con su fuerza sociopolítica y los activos de su explotación agropecuaria, combinan todo un arsenal de “armas de los pobres”: luchas sociales y políticas, formas de organización y solidaridad desde abajo, minimización del riesgo en la producción, migración para financiar su consumo y su capitalización, acceso a más tierras, etcétera. “Si bien es necesaria la defensa permanente de nuestros territorios, no es suficiente con resistir, tenemos que ser capaces de pasar a la construcción de alternativas que nos permitan, por un lado, mantener nuestra tierra, el agua, la vida y nuestros derechos. Y, por otro, la posibilidad de desatar todos los saberes, la imaginación y la creatividad del pueblo al servicio del pueblo”, señalan.

## Hacia una caracterización de las nuevas resistencias campesinas en México

Un primer esfuerzo de sistematización de las nuevas características que han adoptado los nuevos movimientos campesinos en México, nos arroja las siguientes:

- *La vuelta del territorio.* El territorio parece ser el nuevo elemento ordenador de lo rural. Hay una resignificación múltiple del mismo: ya no es sólo el espacio de la producción y de la reproducción física del campesinado y sus medios de vida; también de la producción y reproducción de su vida social y cultural. Es el contenedor vivo de los ecosistemas, lugar de tránsito, espacio de contacto y de enlace. Ese territorio polisémico se ha convertido en el objeto del deseo de quienes pretenden localizar ahí la globalización del despojo y de la exclusión, para quienes el territorio es sólo reserva de recursos naturales, de paisajes, asentamiento de proyectos orientados al lucro, espacio de control criminal-militar. La defensa del territorio contra los múltiples despojos y violencias le devuelve la predominancia a la organización comunitaria, a la resistencia local, por sobre los intentos corporativistas y centralistas. Señala Víctor Toledo que:

A la crisis de la civilización moderna e industrial, que es tanto ecológica como social, se irán sumando más y más

batallas por el territorio, entendido como el espacio vital en todas sus escalas. Los seres humanos defienden su hábitat a diferentes niveles: el hogar en primer término, la comunidad, el edificio o el barrio, la región, el país, el planeta. Contra la dupla capital-Estado, la lucha por la vida mueve ya al cambio civilizatorio (*La Jornada*, 12 de octubre de 2016).

- *Alta diversidad en las demandas.* Los motores de las muy diversas luchas campesinas son también muy diversos: lucha por la tierra, defensa de los recursos naturales, contra la desnacionalización y privatización de recursos estratégicos como el agua y el petróleo, contra los tratados de libre comercio, por los derechos, cultura y territorio de los pueblos indios, contra las semillas transgénicas, por la defensa del patrimonio genético de los pueblos, contra las políticas económicas neoliberales, por la participación de las y los campesinos en la definición de políticas, presupuestos y presupuestos públicos, contra las políticas de los organismos multilaterales, como el FMI y la OMC, etcétera.
- *Diversidad de actores.* Anteriormente, los principales actores de las luchas rurales eran los productores, jefes de familia o los jornaleros agrícolas; había un sesgo marcadamente masculino y adulto en ellos. Las cosas han cambiado. Ahora hay una gran participación de las mujeres en la lucha rural. Tal vez siempre habían estado ahí, pero sin visibilidad. Ahora son claramente visibles y su protagonismo es cada vez mayor, como dirigentes, como portavoces, como contingente decisivo. Algo parecido sucede con los jóvenes. También hay una nueva diversidad en cuanto a los sectores sociales involucrados: antes las luchas rurales eran emprendidas básicamente por los campesinos pobres y los proletarios agrícolas. Pero la devastación de la política neoliberal ha sido de tal magnitud que ha dañado seriamente la economía de las capas medias rurales e incluso de algunos empresarios agrícolas, antes prósperos.
- *Diversificación de los adversarios.* Los adversarios tradicionales de los movimientos rurales han sido básicamente dos: los ricos del campo y el Estado. Dentro de los primeros están los latifundistas, los hacendados, los intermediarios. Contra ellos se han dirigido las luchas por la tierra, contra el acaparamiento de tierras y agua, contra la apropiación privada de los recursos comunitarios, contra el coyotaje de las cosechas. El Estado es, a su vez, la contraparte de las luchas por la dotación de tierras o la recuperación de las mismas, por apoyos

y subsidios al proceso productivo, por dotación de servicios a las comunidades. Esto sigue siendo así, pero han aparecido nuevos adversarios dentro del contexto de la agricultura mundializada. Son, en primer lugar, los poderes económicos transnacionales: organismos multilaterales, como el FMI, la OMC y los gobiernos de los países desarrollados. Contra ellos se enderezan los movimientos contra los tratados de libre comercio, contra los subsidios, contra la apertura de fronteras. En segundo lugar, están las empresas transnacionales, los gigantes del agronegocio. Forman parte también del poderío económico transnacional, pero a ellas se dirigen otras demandas muy específicas: contra la exportación *dumping* de sus productos, que atenta contra la soberanía alimentaria de las naciones; contra el uso de transgénicos, contra el empleo de agroquímicos que devastan el medio ambiente. Figuran también ahora las empresas transnacionales que impulsan grandes proyectos mineros, de energía, gasoductos, parques eólicos, presas, desarrollos turísticos.

- *Nuevas formas de organizar y coordinar.* Las grandes centrales campesinas, oficialistas o independientes han entrado en crisis. No sólo la CNC, sino otras coordinadoras nacionales que se han dividido varias veces y que han entrado en procesos de desgaste y dispersión. Ahora las formas de coordinarse son más puntuales, más por problemas, por demanda, más funcionales y horizontales, menos descentralizadas y jerárquicas. Así como aparecen formas de coordinación, así se agotan y surgen otras. Esto tiene la ventaja de ir debilitando el corporativismo, de disminuir la dependencia de las organizaciones con respecto a los partidos políticos, de prescindir de caudillismos y de liderazgos apelmazados.
- *Vinculación con otros sectores sociales.* Tanto el carácter de las demandas como el de los adversarios ha ido estableciendo un terreno común y los movimientos campesinos se han ido vinculando y emprendiendo acciones con otros sectores sociales. El primero de ellos son los pueblos indios, quienes comparten el medio rural con los campesinos y además buena parte de las demandas de éstos. Han establecido, asimismo, una permanente vinculación con los consumidores urbanos, tanto en la denuncia de las importaciones de alimentos de baja calidad o transgénicos como en la construcción de cadenas de comercio alternativo o comercio justo de productos agropecuarios. Se ha ido haciendo más importante la participación de intelectuales, académicos y artistas, así

como de comunicadores de algunos medios de gran alcance.

- *En armonía con la naturaleza.* El cuidado de la naturaleza, de los ecosistemas, la producción de energías limpias, el uso racional del agua, que se “siembra y se cosecha”, es otro de los elementos infaltables en las nuevas formas de resistencia y en las luchas campesinas actuales.
- *Articulación internacional.* Los actores rurales han logrado un grado de internacionalización nunca antes visto. A las relaciones casi meramente simbólicas que se daban en congresos y en los eternos “intercambios de experiencias” ha seguido un trabajo más sistemático donde se llevan a cabo campañas internacionales simultáneas, formación de dirigentes y estructuración de organizaciones plurinacionales, con movilizaciones conjuntas. El ejemplo más avanzado hasta ahora es el de la Vía Campesina, organización verdaderamente global de las y los productores familiares. Gracias a ella, se han hecho posibles la presión directa y la movilización de la opinión pública internacional en foros como las reuniones de la Organización Mundial del Comercio, del Área de Libre Comercio de América Latina (ALCA), o la coordinación de instancias de discusión y planteamientos estratégicos como el Foro Social Mundial.

Con esta gran diversidad de formas de resistencia, por un lado, pero de paciente construcción de un modelo que se oponga al del despojo-destrucción y exclusión, las comunidades campesinas e indígenas en esta segunda década del milenio han ido sembrando alternativas diversas de producción y convivencia. Esta multiplicación, esta floración de acciones comunitarias cotidianas creativas, combinadas con las fragorosas defensas de las comunidades y su entorno cuando así se requiere, señalan el rumbo diverso, combinado unas veces, separado otras, por el que desde abajo se va tejiendo un nuevo modelo civilizatorio.

Como señala la declaración final del “Encuentro y Jornadas por la Defensa de la Tierra, el Agua y la Vida”, celebradas en Atenco en agosto de 2014:

Si bien es necesaria la defensa permanente de nuestros territorios, no es suficiente con resistir, tenemos que ser capaces de pasar a la construcción de alternativas que nos permitan, por un lado, mantener nuestra tierra, el agua, la vida y nuestros derechos. Y por otro, la posibilidad de desatar todos los saberes, la imaginación y la creatividad del pueblo al servicio del pueblo.

# Neoliberalismo y sindicalismo mexicano aletargado

Marco Antonio Leyva Piña\*  
Briguet Loami López Matías\*\*

El modelo de desarrollo neoliberal ha sido un éxito para los empresarios, lo que contrasta con la precarización del trabajo, el incremento del trabajo informal, los bajos salarios y la mayor pobreza en el país. Esta degradación del trabajo se ha sustentado en organizaciones sindicales que privilegian su propia sobrevivencia solapando violaciones sistemáticas a los derechos fundamentales del trabajador y a las normas laborales nacionales e internacionales.

## Introducción

**E**n el país la instauración del modelo de desarrollo neoliberal significó para las organizaciones sindicales nuevas condiciones económicas, políticas y sociales de restricción y oportunidad para su acción en el espacio estatal y productivo. Los sindicatos corporativos se adaptaron y refuncionalizaron, y aparecieron nuevas figuras en su categoría.

A los sindicatos independientes se les dificultó salir bien librados en un entorno empresarial agresivo y desaprovecharon las oportunidades políticas que las alternancias en el poder y la democracia formal ofrecen,

y los sindicatos blancos avanzaron soterradamente con la complacencia de las instituciones laborales.

Las organizaciones sindicales han mostrado gran capacidad de adaptación a las presiones que provienen de entornos internacionales y nacionales, a costa de la degradación de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores, y son indiferentes hacia los movimientos y organizaciones que se encuentran luchando desde la sociedad civil, al grado de volver a hacer la pregunta de su pertinencia como agentes de cambio social.

## Debilitamiento y refuncionalización del sindicalismo corporativo

En el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, las organizaciones sindicales corporativas tuvieron una vital intermediación de intereses

con el Estado como representantes e interlocutores de los trabajadores. En ese periodo de fuerte impulso a la industrialización del país, el Estado mexicano construyó una base social y política para constituirse como el principal agente de desarrollo (Bizberg, 1990: 329); su capacidad de intervención se expandió a todos los espacios que consideró necesarios para ese propósito, y de forma especial atendió la regulación del conflicto entre capital y trabajo.

El pacto corporativo entre Estado y sindicatos se reconoce por medio de fuertes alianzas políticas entre cúpulas sindicales, partidos políticos y élite política gobernante<sup>1</sup>. En ese entorno,

<sup>1</sup> De manera estatutaria, se estableció la pertenencia a un sindicato. En este juego de poder político el sistema electoral fue un soporte fundamental para asegurarle al PRI la colaboración y la subordinación de los dirigentes sindicales (véase Muñoz, 2006: 135).

\* Profesor-Investigador de la carrera en Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

\*\* Maestra en Estudios Sociales con especialidad en Estudios Laborales por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

los trabajadores fueron un actor secundario al que se tenía que someter ideológica y políticamente para lograr la paz social. En ese “entregue” de actores, proyectos y alianzas políticas se generaron políticas públicas para la protección del empleo, del salario, de las condiciones de trabajo y de otras dirigidas a la reproducción de la fuerza de trabajo, en trascendentes espacios como la educación y la salud (Bizberg, 2003a; Rendón, 2001; Xelhuantzi, 2006).

En este modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, el corporativismo sindical fue considerado como un agente especial en la construcción de la época de oro de la clase trabajadora. Se supone que el Estado, los líderes sindicales, las cúpulas políticas, el partido en el poder y los trabajadores formalizados tuvieron ganancias económicas y políticas, y en esa visión instrumental de los actores sociales se pierde de vista qué contingentes significativos de fuerza de trabajo se mantuvieron excluidos de este régimen político, y los presuntamente beneficiados fueron dominados por medio de un poder económico y simbólico que, a través del tiempo, se observa como oprobioso y opuesto a la construcción de condiciones para que los trabajadores vivan con dignidad.

A inicios de la década de los ochenta, ya estaban presentes las condiciones económicas que marcarían las exigencias de transformación del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, entre ellas, devaluación, inflación, decremento del poder adquisitivo y del PIB *per capita*, etc. Para unos autores, la crisis económica tenía su explicación en la deuda externa del país; para otros, el Estado interventor se consideró como una falla estructural que afectaba el funcionamiento adecuado del mercado, y hubo sus adeptos en los límites de la tecnología que prevalecía en la industria; y otros tomaron partido por la crisis económica en las deficientes tasas de ganancias que se obtuvieron en ese momento, y algunos más miraron en las organizaciones sindicales el punto fundamental (Offe, 1990; Harris, 1990).

Con el presidente Miguel de la Madrid, se empezaron a generar políticas económicas de austeridad que imprimieron un significativo viraje del discurso clasista y de los proyectos sociales característicos de los gobiernos priistas posrevolucionarios<sup>2</sup>, entre ellas destacaron: límites al incremento salarial, aumento de precios de la canasta básica,

<sup>2</sup> Puede observarse de manera más detallada la evolución del gasto social en el análisis de Pedro Moreno, *Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México* (1990: 49-82).

disminución de subsidios y al gasto social<sup>3</sup>, y privatización de empresas estatales (Bensusán y Middlebrook, 2013). Y se empezó a delinear el nuevo espíritu del capitalismo que prevalece en la actualidad: más poder empresarial por medio del mercado y la aplicación de estrategias salvajes para incrementar la ganancia con degradación del trabajo, así como menor poder para las organizaciones sindicales y control estructural y subliminal de los trabajadores.

Carlos Salinas de Gortari, como presidente del país, fortaleció el modelo de desarrollo neoliberal; una de sus principales orientaciones fue colocar al mercado externo como uno de sus principales ejes económicos. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en enero de 1994, fue una iniciativa de apertura al nuevo modelo económico globalizador que implicó la liberalización del comercio y la desregulación de los flujos de inversión extranjera y de los mercados financieros. Ese proyecto estrella de articulación globalizadora aún se mantiene en la palestra de la discusión para saber si cumplió con las expectativas para las que fue creado y los impactos que tuvo en las organizaciones sindicales y los trabajadores mexicanos; los análisis aún no son definitivos y con los datos que se tienen todo indica una tendencia negativa para los trabajadores mexicanos (Beaulieu *et al.*, 2010).

Ya para finales de 1994, estaban construidas las principales rutas económicas y políticas que, como condiciones estructurales, impondrían nuevos terrenos de negociación y lucha para los actores sociales y las organizaciones sindicales. No todos aprendieron y se adaptaron de la misma manera, pues unos se acomodaron a las nuevas condiciones, otros se quedaron en el camino y algunos más se quedaron anclados en el pasado.

El gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la estrategia económica neoliberal<sup>4</sup>, aunque ahora desde una posición más ortodoxa: se modificó la Ley del Instituto Mexicano

<sup>3</sup> Un importante estudio que muestra la evolución del gasto social en los gobiernos en la década de los ochenta es el de Julio Boltvinik, *Welfare, Inequality, and Poverty in Mexico, 1970-2000* (2003: 385-446); también se puede consultar a Bruno Lautier, *Las políticas sociales en México y Brasil: la seguridad social, la asistencia, la ausencia* (2004).

<sup>4</sup> Ernesto Zedillo fue el primer candidato del PRI que llegó al poder con menos de 50% de los votos, y el último de 15 presidentes priistas consecutivos. Con su llegada al Poder Ejecutivo, se inauguró un periodo de tensiones interpartidistas que empezaron con el proyecto modernizador impulsado por Carlos Salinas y que continuaron durante el sexenio de Ernesto Zedillo, en una permanente tensión partido-gobierno que terminó debilitando al PRI y que preparó la llegada de la alternancia al poder.

del Seguro Social<sup>5</sup> y las intenciones políticas para reformar la Ley Federal del Trabajo se hicieron más frecuentes<sup>6</sup>; asimismo, se firmaron los acuerdos con la Unión Europea: el Tratado de Libre Comercio (TLCUEM)<sup>7</sup>, en 2000. En este entorno de activismo estatal para favorecer la reproducción del capital, no sólo se redefinieron las condiciones en que actuaban las organizaciones sindicales, como los mecanismos y los principios para la toma de decisiones tripartita, sino que también se incidió en la reorganización del apoyo estatal para las organizaciones y comunidades, se sustituyó el proyecto Solidaridad por Progresía para captar el apoyo de los pobres como clientela política (Bizberg, 2003a: 227).

### Iniciativas para la transformación de las relaciones de trabajo

Las estrategias empresariales neoliberales y la acción estatal se fraguaron a través de la modificación del pacto histórico entre Estado y sindicatos. Los diferentes gobiernos federales mencionados diseñaron iniciativas institucionales para readecuar a los sindicatos corporativos a las nuevas necesidades trazadas por el mercado externo y la flexibilidad del trabajo. En el gobierno federal de Salinas, en su estrategia de reconversión industrial, se localizan tres hechos relevantes: propuesta de modificación a la Ley Federal del Trabajo, el Programa Nacional de Capacitación y Productividad (PNCP) 1991-1994<sup>8</sup> y el Acuerdo Nacional para la Elevación de la

<sup>5</sup> La reforma fue apoyada por las fuerzas del corporativismo al viejo estilo de intercambios políticos, con beneficios de carácter macroeconómico (el ahorro nacional derivado de los fondos de pensión) a costa de los trabajadores (véase a Pedro Moreno *et al.*, "La seguridad social en México" [2003: 227-249], y a Gustavo Leal, "Modernización de la propuesta: reto inmediato de los sindicatos que operan la salud y seguridad social" [2010: 215-233]).

<sup>6</sup> Fue una propuesta panista marcada por el tema de la flexibilidad en la contratación a través de la individualización de la relación del trabajo; su objetivo fue minimizar el papel de los sindicatos. Este intento de reformar la LFT se presentó como un ataque directo al poder sindical (véase a Arturo Anguiano y Rosario Ortiz, "Reforma laboral en México: precarización generalizada del trabajo" [2013: 95-104]).

<sup>7</sup> El TLCUEM se encaminó a la eliminación de barreras arancelarias y otros obstáculos de comercio, para las exportaciones de bienes mexicanos a Europa y para las exportaciones europeas hacia México. En el comercio de servicios existieron otros arreglos de transición de hasta diez años de duración. En el fondo se establecía la total liberalización comercial; sin embargo, fue un acuerdo que careció de tratos equilibrados y justos para México.

<sup>8</sup> El PNCP 1991-1994 no tuvo más difusión que su publicación en el *Diario Oficial* donde se establecía la función de la Secretaría del Trabajo como encargada de promover, coordinar, concertar e inducir acciones con

Calidad y la Productividad (ANECP). Como lo señalan Méndez y Quiroz (2009), estas iniciativas para transformar el aparato productivo se encontraban embebidas de política, como la lucha por el poder en el interior del PRI entre la vieja clase política y la nueva élite tecnocrática que, con todo y sus altibajos, a la larga, contribuyó al debilitamiento de ese partido hasta su derrota electoral en el 2000.

Desde la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), se impulsaron iniciativas para incrementar su poder en las relaciones de trabajo. Uno de sus argumentos por varias décadas fue que la Ley Federal del Trabajo (LFT) limitaba el desarrollo, la productividad y la competitividad de las empresas. Esa organización empresarial, la más importante en el país, fue tenaz en su objetivo de remover los obstáculos para la maximización de la ganancia y propuso: la flexibilización de las relaciones individuales de trabajo, desaparición de la tutela de la ley, eliminación de la irrevocabilidad de derechos y creación de un capítulo especial de productividad (Villegas, 2010: 330). Dicha propuesta no prosperó<sup>9</sup> y su relevancia consistió en que dibujó el futuro camino para las subsecuentes iniciativas de reforma laboral, que finalmente culminarían con la reforma laboral aprobada en 2012, con afectaciones negativas para los trabajadores.

La alianza entre Estado y empresarios se fortaleció, y además de intentar menguar el poder sindical en su dimensión política, también se prepararon para modificar las relaciones de trabajo en los espacios de la producción y el trabajo. Estado, empresarios y sindicatos oficiales se pusieron de acuerdo con un programa de productividad y un acuerdo del mismo tipo<sup>10</sup>, aprobados como bases para impulsar y lograr la modernización productiva. Con ello,

los sectores público, social y privado para el cumplimiento y ejecución del programa (véase a Gabriel Pérez, *La Ley Federal del Trabajo: crónica de una reforma anunciada* [2014: 91]).

<sup>9</sup> La iniciativa empresarial no fue aprobada. Por su parte, Salinas dejó de impulsar la idea de reforma a dicha LFT para coincidir con las posiciones conservadoras del viejo orden corporativo que se oponían a cualquier reforma, como la Confederación de Trabajadores de México. Esta unión permitió un relativo consenso para postergar (aunque sólo por un tiempo) la reforma y avanzar, por otros caminos, en la creación de las condiciones favorables para las estrategias de modernización de las relaciones laborales (véase a Max Ortega y Ana Solís, "Las luchas sindicales más importantes del sexenio foxista" [2010: 281-302]).

<sup>10</sup> Tanto en el ANECP como en el PNCP, el tema de la productividad fue de vital importancia, pues implicaba impactos en los ámbitos técnicos y operativos, además de transformaciones subjetivas y culturales al implementar una nueva cultura de trabajo basada en la calidad total.

los sindicatos corporativos se acomodaron a los nuevos terrenos de negociación y pudieron mantenerse con cierta presencia en los viejos espacios de su acción tradicional para colocarse en las negociaciones de la productividad y la calidad de la producción y de los servicios.

Esa actitud pragmática de antaño de los sindicatos corporativos de adaptarse por medio de la subordinación a las decisiones estatales, en terrenos políticos y productivos inéditos para su acción, tuvo altos costos para los trabajadores, ya que se incrementó el poder empresarial con anuencia del Estado. Méndez y Quiroz señalan que durante el gobierno de Salinas la firma del acuerdo representó “no sólo la debilidad de la respuesta obrera, sino la magnitud de su derrota” (2009: 161).

El modelo de desarrollo neoliberal sustentado en políticas económicas, productivas y laborales minó la fuerza política de los sindicatos corporativos. El gobierno y los empresarios impulsaron un discurso productivista que ponía en duda todo el ejercicio político del pasado, aduciendo que las visiones tecnocráticas del trabajo eran superiores y necesarias para la modernización productiva y que, en consecuencia, se requerían formas de negociación sin tanta política tripartita; así, en el mejor de los casos, se dejó vislumbrar a las relaciones laborales individualizadas como la panacea para el incremento de la productividad y la competitividad.

Las bases de un nuevo modelo de relaciones sindicales y laborales idóneo para el incremento de la explotación y el dominio de los trabajadores en el largo plazo ya estaban instauradas, como la productividad, flexibilidad, movilidad y polivalencia<sup>11</sup>. En ese marco de políticas depredadoras hacia los trabajadores, ya emergía una serie de repercusiones preocupantes —la desaparición de más de 2 mil 900 contratos colectivos<sup>12</sup> y la proliferación de contratos de protección—.

<sup>11</sup> Durante el gobierno de Carlos Salinas, la flexibilidad se hizo patente en los contratos colectivos de trabajo, permitiendo adecuar las formas de contratación a la supuesta productividad de las empresas y violando en la mayoría de los casos los derechos laborales. En este contexto, las empresas modificaron y suprimieron cláusulas que otorgaban poder económico a los sindicatos; modificaron cláusulas que protegían a los trabajadores del despido; incrementaron la jornada de trabajo; redujeron las plazas de base; ampliaron las plazas de confianza y trabajadores eventuales; ampliaron los contratos por honorarios u obra terminada; ajustaron liquidaciones y rotaron indiscriminadamente al personal en tumos y puestos; y, desde luego, llevaron a cabo despidos masivos.

<sup>12</sup> Se liquidó el contrato ley de la industria textil de fibras duras y fueron declaradas en quiebra empresas con la única finalidad de eliminar sindicatos y secciones sindicales. En esta etapa comenzó la proliferación de los contratos de protección patronal.

Este tipo de políticas económicas y laborales neoliberales impulsadas por los gobiernos priistas golpearon con dureza a los sindicatos, generando un imaginario intelectual de crisis de los sindicatos corporativos (Bensusán, 2008: 48) y la emergencia de nuevas figuras sindicales.

## Conflicto sindical

Los sindicatos corporativos presentes en las principales ramas y empresas de la producción perdieron poder político en la intermediación de intereses con el Estado. Esta nueva condición sindical se inició y forjó mediante la depuración, el disciplinamiento y control de líderes y organizaciones sindicales. La respuesta sindical fue heterogénea y, sin embargo, tuvo un aspecto en común que resalta: el carácter defensivo de las luchas sindicales.

Destacaron los conflictos y las disputas protagonizadas por los sindicatos corporativos por oponerse a la embestida del capital a través de huelgas, emplazamientos y convenios, que terminaron controladas por la autoridad laboral. También la respuesta se dio mediante la formación de alianzas sindicales, como el frente intersectorial en defensa del empleo y el salario (Quiroz, 2004: 167).

Otra forma de resistencia sindical fue la llamada insurgencia sindical, cuyas luchas se establecieron al margen de las reglamentaciones institucionales, como las huelgas salvajes o la resistencia obrera en la cotidiana materialidad de los procesos de trabajo.

Los gobiernos federales de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari se destacaron por refuncionalizar por la vía autoritaria a las organizaciones sindicales, para favorecer a los empresarios en su inexorable camino de la maximización de la ganancia. En la memoria histórica del sindicalismo mexicano está presente un conjunto de conflictos y huelgas que muestran al modelo de desarrollo neoliberal como uno de los más depredadores de los trabajadores mexicanos.

En la década de los ochenta, resaltaron las huelgas estalladas por los siguientes sindicatos: Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1982 y 1983; Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN) en 1983; sector automotriz de Dina en 1983 y Renault en 1984; Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana en 1984 y 1985; Sindicato de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (STMMYSRM) en 1985; Sindicato Mexicano de Electricistas en 1987; así como la huelga de los trabajadores de la Ford

en 1987; la de los trabajadores de la Volkswagen en 1987; la huelga de hambre de los trabajadores de la Universidad Pedagógica Nacional y la huelga nacional de los sindicatos universitarios en 1988). También destaca la huelga de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) de la Compañía Aeroméxico en 1988 y la destitución del comité ejecutivo de Goodrich Euzkadi en 1988 (Quiroz, 2004).

Todos esos movimientos huelguísticos fueron tratados de forma autoritaria por el gobierno federal, quien los aprovechó para justificar cierres de empresas como una forma de escarmiento político. Tanto sindicatos independientes como corporativos sufrieron la represión sindical, aunque los primeros se llevaron la peor parte, el diseño de política laboral y sindical ya estaba anunciado.

En este contexto de violencia institucionalizada en contra de los sindicatos, los analistas sindicales se preguntaron por el futuro de éstos. Las respuestas fueron diversas. Para unos, el Estado minó las bases corporativas del sindicalismo —como los pactos tripartitas para mantenerlos en orden—; y para otros, la emergencia del neocorporativismo se presentó como una opción idónea para la estrategia económica del Estado (Méndez, 1989; Quiroz, 2004).

En este concierto de movimientos sindicales, destaca la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que desde su nacimiento en 1979 se mantuvo muy activa en contra del charrismo oficial enquistado en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y por incremento salarial al magisterio.

El gobierno federal ya había dejado claras sus intenciones sindicales, fortalecer la política económica neoliberal, el impulso de pactos entre capital y trabajo para incrementar la productividad y la represión a los sindicatos que se opusieran a su proyecto de modernización económica. Es memorable la depuración sindical de Carlos Salinas en el sindicato petrolero, donde apresó a su líder Joaquín Hernández Galicia por apoyar a la oposición del PRI en el proceso electoral para la Presidencia de la República; y la destitución —aunque se dice que fue renuncia— del líder del magisterio, Jongitud Barrios, e imposición de Elba Esther Gordillo, quien no dudó en ser una aliada de los diferentes gobiernos federales en turno.

Después de este debilitamiento del sindicalismo corporativo, continuó la represión a toda respuesta sindical en contra de los proyectos estatales y empresariales. Fueron relevantes los despidos y la derogación de cláusulas del contrato colectivo de la Sección 147 del Sindicato de Altos Hornos de México (AHMSA), la huelga de los trabajadores

de la Ruta 100, la mutilación de los CCT de los trabajadores de Sicartsa, así como la violencia ejercida en contra de los trabajadores de la planta Ford en Cuautitlán y de los trabajadores de la Cervecería Modelo.

Carlos Salinas, como presidente de la República, utilizó la acción múltiple en contra del sindicalismo, ablandó al corporativismo tradicional, golpeó con dureza a la resistencia sindical de oposición y promovió la conformación de sindicatos con acción en el terreno de la producción, la privatización y la flexibilidad del trabajo, que encontraron su camino en un discurso gubernamental incongruente que refrendaba la relación Estado-sindicatos con cooperación y paz laboral, y que resolvía los conflictos por medio de estrategias de represión sindical. Asimismo, los sindicatos en efervescencia política impulsaron la estrategia de construcción de alianzas, entre las que destaca el nacimiento del Frente de Sindicatos de Empresas y Servicios (Fesebes) en 1990, cuya tendencia ideológica fue apoyar el proyecto de la productividad impulsado por el Estado y la hegemonía de Hernández Juárez; esa organización fue inobjetable.

Al finalizar uno de los sexenios gubernamentales más polémicos en la historia mexicana, las principales orientaciones para la reorganización sindical ya estaban trazadas: instituciones laborales subordinadas al presidente, libertad sindical acechada, gansterismo sindical tolerado, corrupción sindical y proliferación de CCT de protección y promoción del espacio de la producción como favorable para la acción sindical.

Con Zedillo la vida sindical trascendió sin grandes sobresaltos, mantuvo la dirección sindical marcada por su antecesor y recibió con beneplácito los nuevos discursos empresariales, como el de la Nueva Cultura Laboral. Resolvió uno de los conflictos que persistía desde Salinas: eliminó la empresa Ruta 100 y despidió a sus 12 mil trabajadores, acción que, de paso, le permitió restar fuerza al movimiento urbano popular que giraba en torno a ese sindicato. Así nació en 1989 el Sindicato Único de los Trabajadores Urbanos de Pasajeros Ruta 100 (Suatur-100).

En el gobierno de Ernesto Zedillo continuaron los afanes de reorganización sindical. Encontró un sindicalismo debilitado políticamente que utilizó para impulsar sus programas económicos y laborales, con una diferencia con el pasado de oro de los sindicatos corporativos; éstos no se concibieron como protagonistas reales de los vientos modernizadores en el país y sí como organizaciones necesarias de controlar para beneficio de la maximización de la ganancia.

Para mediados de la década de los noventa, hubo una disminución de los emplazamientos a huelga y huelgas esalladas, interpretadas de forma diferente en ese momento histórico. Como menciona Bizberg (2003b), algunos las catalogaron como el indicio de la extinción del corporativismo, apreciación equivocada, pues algunas organizaciones sindicales se encontraban en movimiento en la lucha por su reconocimiento y favores del Estado, y otras se concentraron en el espacio de la producción, donde percibieron una veta de acción sindical para reencontrarse con los empresarios en un camino de concertación de la productividad y la calidad como formas de obtener recursos económicos magros para los trabajadores; también se generó un intenso bullicio por la lucha de la representación sindical. En 1995 nació la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo (CIPM), en 1997 se constituyó la Unión Nacional de Trabajadores (con la participación de ex miembros del Congreso del Trabajo y del sindicalismo independiente)<sup>13</sup> y en 1998 surge el Frente Sindical Mexicano (FSM) para oponerse a la reforma laboral y energética promovida por el gobierno Zedillista.

Para finales de los noventa, se sentía un ambiente pesimista en torno al sindicalismo mexicano; las derrotas obreras y sindicales dejaban entrever que esas organizaciones ya no representaban un contrapeso para los empresarios en su relación con el Estado, pues además de perder peso político en la intermediación de los intereses de los trabajadores con el Estado, también perdieron identidad discursiva al alejarse del nacionalismo revolucionario y su lugar fue ocupado por otra visión ideológica centrada en la productividad; en concreto, se percibió a los sindicatos como organizaciones sin peligro para los empresarios y el Estado, y, lo más grave, algunos sindicatos corporativos y neocorporativos se convirtieron en los agentes básicos en la aprobación de las políticas neoliberales, como sucedió con Elba Esther Gordillo, líder del SNTE (Leyva, 2007).

En este contexto de reorganización autoritaria del sindicalismo, el corporativismo sindical tradicional perdió

poder político, situación que no amenazó su existencia, pues emergieron otras rutas de acción sindical, como la denominada neocorporativa —que miraba el espacio de la producción como una oportunidad para la negociación con los empresarios (De la Garza, 2014)— y la generación de la aparición de microcorporativismos en el piso de fábrica.

La nueva realidad sindical exigió a los analistas sindicales propuestas conceptuales para entender fenómenos inéditos en la coyuntura sindical. Méndez y Quiroz propusieron la tipología siguiente: sindicalismo concertador (neocorporativismo impulsado por el gobierno salinista), sindicalismo de oportunidad (estrategia de pasividad y adecuación al Estado y el capital) y sindicalismo blanco de la modernidad (estrategia de apoyo al capital) (2009: 162). En ese entorno, de reagrupamientos sindicales emergentes, de alianzas y rupturas coyunturales, de una rica elaboración de discursos sindicales donde las organizaciones sindicales independientes participaron en uno y otro campo de lucha, Méndez y Quiroz denominaron a este tipo de sindicalismo como independiente autonomista, caracterizado por su estrategia de confrontación al proyecto flexibilizador<sup>14</sup>.

Las décadas de los ochenta y noventa marcaron el origen y fortalecimiento de políticas públicas neoliberales y de estrategias empresariales dirigidas a la flexibilización del trabajo y la adaptación de las organizaciones sindicales a los nuevos requerimientos de la acumulación del capital. Si bien el viejo corporativismo fue debilitado políticamente, se mantuvo en las principales ramas estratégicas de la producción y aparecieron nuevas formas de corporativismo que tampoco se despojaron de las pretensiones de dominio de los trabajadores en el proceso de trabajo.

## Del fortalecimiento corporativo al letargo sindical

Con Vicente Fox en la Presidencia de la República y los panistas en el poder, se esperaba una fuerte reorganización de los sindicatos en su discurso histórico y en la coyuntura

<sup>13</sup> La creación de la UNT marcó un hito en la historia del movimiento sindical y en el campo de la política, después de tres procesos unitarios, el primero en la mitad de los años cincuenta cuando se formó el Bloque de Unidad Obrera (BUO); el segundo en el año de 1960 con la aparición de la Central Nacional de Trabajadores (CNT), y el tercero en 1966 cuando surgió el CT; pasaron más de 30 años para que un sector de trabajadores lograra constituir una nueva organización de carácter unitario sin intrusión estatal. Reyna, Manuel (1998). *La formación de la Unión Nacional de Trabajadores: una visión hemerográfica*.

<sup>14</sup> Luis Méndez y Othón Quiroz analizaron cómo algunos sindicatos de centrales y confederaciones no independientes se salían, coyunturalmente, de los patrones de comportamiento político del corporativismo tradicional, y cómo, por sus acciones de confrontación, se identificaban temporalmente con sectores del sindicalismo independiente y con algunos sindicatos de la Fesebes. De esos encuentros transversales surgieron algunos agrupamientos temporales y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) (véase a Luis Méndez y Othón Quiroz, “25 años de sindicalismo en México. Un balance pesimista” [2009: 164]).

por la lucha de la Presidencia del país, por lo menos eso parecía.

De nueva cuenta, los presagios de reorganización sindical y del corporativismo en particular jamás se cumplieron. El funcionamiento del corporativismo sindical como una maquinaria bien constituida es inentendible si sólo se visualiza a partir de algunos de sus componentes como las dirigencias sindicales, o de su relación con los presidentes en turno. Ya diversos analistas sindicales han mencionado que como régimen involucra a las relaciones capital-trabajo-Estado que conforman un conjunto que va desde el patrón de acumulación de capital, el sistema productivo, el sistema de partidos políticos hasta la vida interna de los sindicatos (De la Garza, 1985; Rendón, 2005).

Pensar en la transformación de los sindicatos corporativos por el cambio de partido en el poder, sin modificar o incidir en los otros componentes, se convirtió en un acto de fe. Ese tipo de sindicatos aprendieron a adaptarse a los nuevos terrenos de conflicto y negociación, y supieron cambiar de piel manteniendo sus pretensiones de dominación de los trabajadores. Méndez y Quiroz reseñan sus nuevas características: un “corporativismo neoliberal en lo económico, liberal en lo político, conservador en lo cultural y con hegemonía empresarial” (2009).

El corporativismo, más que sufrir una crisis que pusiera en cuestionamiento su existencia y funcionamiento en los sistemas político y productivo, se adaptó a un espacio marcado por cambios, continuidades y confrontaciones calculadas entre el corporativismo tradicional, los neocorporativos y las nuevas figuras como el poscorporativismo—como en el caso del sindicato de telefonistas, caracterizado por sus mayores niveles de autonomía en relación con el Estado y los partidos políticos, así como por su acción en el proceso de trabajo—.

## Los conflictos laborales

Vicente Fox, como candidato a la Presidencia de la República, reconoció el poder del corporativismo sindical y adoptó una posición de conciliación con la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y con otros sindicatos agrupados en el Congreso del Trabajo (CT). El presidente del cambio entendió como ventaja política la posibilidad de mantener los controles institucionales y jurídicos que ofrecía la estructura corporativa, ya que le permitió conservar al movimiento obrero bajo su custodia y como un buen aliado (Othón, 2007; Leyva, 2007; Gatica et al., 2007).

Los presidentes panistas fueron los principales reproductores del corporativismo tradicional autoritario. Recordemos la práctica presidencial de Fox de unirse con los priistas para evitar llevar a juicio a la dirigencia del sindicato de petroleros; su participación en la imposición de líderes por medio de reelecciones antidemocráticas, como la de Víctor Flores en el Congreso del Trabajo; así como su intervención en el conflicto interno de la FSTSE, que favoreció a la maestra Elba Esther Gordillo al reconocer *fast track*, vía la Secretaría del Trabajo, a la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (Fedessp), entre algunas de sus notorias acciones gubernamentales (Leyva, 2007).

La intervención violenta en la destitución del líder de los mineros, Napoleón Gómez Urrutia<sup>15</sup>, mostró a una administración foxista enmascarada de democracia. El conflicto de los mineros evidenció cómo el poder de Estado en colusión con empresarios (Grupo México, Peñoles y AHMSA) puede aplacar y disciplinar un movimiento sindical. Sin embargo, y aun con los embates contra los mineros, éstos han logrado sortear y mantenerse en lucha por el apoyo de organizaciones internacionales como la Federación Internacional de Trabajadores de Metal (IMF), la Federación Internacional de Sindicatos de Química, Energía, Minas e Industrias Diversas (ICEM) y la AFL-CIO; de otro modo, hubieran perecido (Davis, 2012).

Fox atendió a la oposición sindical como el tradicional corporativismo autoritario. En un principio, tanto la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)<sup>16</sup> como el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) apoyaron el proyecto laboral

<sup>15</sup> En el gobierno de foxista el SNTMMSSRM cambió sus alianzas históricas con respecto a la CT: Napoleón Gómez Urrutia, líder sindical desde el 2001, asumió una posición crítica hacia el CT, en el año 2003 cuestionó el proceso de renovación del liderazgo del CT y en 2006 rompió definitivamente con el CT argumentando métodos antidemocráticos en la elección del presidente del CT y se convierte en sindicato independiente. En febrero de 2006 la relación de tensión crece con la explosión en la mina Pasta de Conchos, la respuesta del gobierno a la acción subversiva del líder fue girar orden de aprensión por cargos de corrupción. Véase Adalberto, Cardoso y Julián Gidin (2009). *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compare*, y David, Bacon (2006). *Hundreds of Mexican miners fired for striking*.

<sup>16</sup> La UNT surge como alternativa al bloque conformado por la CT-CTM, caracterizado por organizaciones pasivas que se adaptaron al cambio sin desligarse del PRI. Dicha organización utilizó un discurso de apoyo a sus bases, aunque en la práctica se convirtió en cómplice para reforzar las prácticas proempresariales foxistas. Como bien lo plantea Marco Leyva, la CTM fue funcional y necesaria para el gobierno federal y su estrategia económica (véase “Los sindicatos ante el conflicto sociolaboral” [2010: 154]).

panista presentado en la Mesa Central de Decisión, por su interés en la creación de empresas competitivas en el contexto de la globalización neoliberal, de implementar una nueva cultura del trabajo con principios cristianos que diluían la relación antagónica generada en el proceso de trabajo; pero, al final, se rompió este idilio con la promoción presidencial de la reforma laboral (Robles *et al.*, 2007).

La UNT mantuvo una posición de tensión con Fox al persistir éste con sus ímpetus reformadores neoliberales, como la modificación al régimen de jubilaciones y pensiones de uno de sus sindicatos con mayor afiliación, el SNTSS en 2003. La UNT se presentó como la alternativa para los sindicatos corporativos con estrategias encaminadas a la gestión del trabajo en el piso de la producción, con lo cual se ganó la simpatía de diversos empresarios. No descuido la parte política y terminó subsumida en el oportunismo partidario; su estrategia gremialista de acciones enmarcadas en las vertientes institucionales demostró su indiferencia real ante muchos conflictos obrero-patronales que confrontaban con el Estado y los empresarios de forma amenazante para su ideología productivista y pacifista.

El bloque más radical contra las políticas foxistas y el más salvajemente atacado fue el establecido por el SME y el Frente Sindical Mexicano, quienes se manifestaron rotundamente contra las privatizaciones y las reformas panistas, estableciendo de forma clara su rechazo al neoliberalismo. Recordemos que el SME apoyó la propuesta laboral del gobierno en turno y terminó asumiendo una postura de confrontación y denuncia conforme a su tradición política.

El sindicalismo blanco como opción de paz laboral y de respeto irrestricto de los intereses de los empresarios continuó en ascenso sin importar sus métodos de crecimiento —como la represión, recuentos amañados y resoluciones plagadas de corrupción en contra de los trabajadores en las juntas de Conciliación y Arbitraje (Xelhuantzi, 2006)—. Emulando a este tipo de sindicatos, los corporativos también gestionan Contratos de Protección Patronal (CPP) y son una práctica a través de la cual se legaliza<sup>17</sup> la pérdida de la

<sup>17</sup> La LFT no prevé ningún procedimiento de acreditación de la representación sindical de los trabajadores. Basta que un sindicato firme un supuesto CCT y que alguna de sus partes lo deposite en la Junta de Conciliación y Arbitraje para que surta efectos. El Contrato de Protección se trata de una colusión para realizar fraude a la ley y eludir la bilateralidad en la negociación colectiva, bajo el respaldo de las autoridades (véase a Graciela Bensusán, *Los determinantes institucionales de los contratos de protección* [2007: 13-48]).

libertad sindical y la mercantilización, convirtiéndolos en un negocio más que en un órgano de representación, defensa y mejora de los intereses de los trabajadores (Bouzas *et al.*, 2007; Bensusán, 2008).

Al final de ese sexenio presidencial, el corporativismo salió fortalecido. Las escaramuzas entre sus diferentes expresiones rebasaron la interpretación de un supuesto descontrol sindical por parte del gobierno federal. Al contrario, Fox, a la vieja usanza, mantuvo la intermediación de intereses de los sindicatos corporativos desgastada, controló en los límites institucionales a los sindicatos neocorporativos, golpeó a las organizaciones sindicales que fueron irritantes a su proyecto de continuidad neoliberal y empoderó al SNTTE como definidor de la política educativa por encima de las autoridades de la SEP, además de que contribuyó para que esa organización sindical ganará poder político y electoral, y que en 2005 formara su propio partido político, el Partido Nueva Alianza (Panal).

En los inicios de la Presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, ya se había desvanecido cualquier expectativa de transformación de la relación Estado-sindicatos; al contrario, el SNTTE se fortaleció más por medio de su desbordado apoyo económico y político para que Calderón llegara a ese puesto clave del sistema político mexicano.

En esa gestión presidencial, se vivieron conflictos relevantes. Las protestas de la CNTE en contra del modelo neoliberal se mantuvieron a través de la movilización para derogar la ley del ISSSTE y evitar una reforma educativa lesiva para los trabajadores de la educación; además, es notable su participación en el movimiento oaxaqueño de la APPO. Otras protestas emanaron de organizaciones sindicales del sector público y privado con la finalidad de ejercer presión sobre la patronal en cuanto a la asignación de recursos, como el caso del Sindicato Único de Empleados de la Universidad Michoacana, que realizó paro laboral de 12 horas por desacuerdo con las autoridades universitarias, y de los trabajadores de la empresa Johnson Controls Interiores, proveedora de autopartes de Volkswagen, quienes hicieron un paro de labores de cuatro días para que la empresa aceptara al Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares (SNTMMS) como representante y no a la Coordinadora de Organizaciones Sindicales.

Calderón, con el control de los sindicatos corporativos y la pasividad de la UNT, tenía el campo abierto para dirigir su ofensiva a uno de los sindicatos con tradición de lucha en el sindicalismo mexicano, el Sindicato de Electricistas

Mexicano (SME), cuya desaparición por decreto fue uno de los actos más salvajes en contra del sindicalismo de confrontación y de movilización con tradición histórica. También ese gobierno destacó por la ofensiva dirigida contra el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos, Siderúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSSRM) después de tres años de huelga<sup>18</sup>.

Ya la política sindical estaba trazada: eliminar y subordinar a todo sindicato que se opusiera a la reforma laboral. La reforma a la ley laboral de 2012 fortaleció los procesos de desregulación y brindó a los empresarios un marco legal flexible para continuar con mínimos obstáculos sus estrategias de reducción de costos laborales, lo que, al mezclarse con la violencia estructural en nuestro país, ha ampliado los espacios de incertidumbre, inseguridad y desprotección laboral; así, la fuerza de trabajo se hace más flexible y los trabajadores pierden poder social de negociación, lo que, en consecuencia, socava aún más la frágil posición de los trabajadores.

Los gobiernos panistas se aliaron con la maquinaria del corporativismo, la reconocieron y utilizaron para consolidar la flexibilización y precarización del trabajo, estrategia que combinaron con la represión sindical para contener las protestas por medio del poder simbólico. Reconocieron y respetaron al corporativismo de viejo cuño que, conector del ejercicio autoritario del poder, mantuvo un consenso cómplice con el gobierno federal. Con los sindicatos afiliados de la UNT —varios de ellos denominados como neocorporativos— mantuvieron una relación de tensión y conflicto, y al final lograron una cooperación conflictual.

De los sindicatos que se adaptaron a los nuevos juegos del poder destaca el SNTE, que representa un tipo de corporativismo pragmático utilitario. Este sindicato, de los más grandes de América Latina, jamás se alejó de forma sustancial de su alma corporativa autoritaria. Las modificaciones en su discurso sindical y su mayor autonomía con los partidos políticos fueron cambios cosméticos, pues

<sup>18</sup> La explosión de la mina de Pasta de Conchos mostró no sólo las condiciones laborales de inseguridad en que trabajaban los mineros y que se sostenían con la complacencia de la dirigencia sindical, que después del accidente buscó limpiar su imagen responsabilizando a autoridades y a la empresa, sino que la acusación de fraude al líder minero, el golpe a Gómez Urrutia, fue un pretexto, pues el asunto de trasfondo fue la intención del gobierno de alinear a la dirigencia sindical a su proyecto de reforma laboral y al deseo empresarial de flexibilizar totalmente la fuerza de trabajo.

la organización mantuvo como eje a la Presidencia de la República como referente exclusivo de acción educativa y social; tampoco propuso modificaciones reales al sistema educativo: algunas de sus iniciativas de cambio se hicieron como simple retórica y en los marcos de subordinación de la relación con el Estado; sus líderes lo que desearon fue mayor poder político hasta llegar a posiciones desquiciantes, como el sueño de Elba Esther Gordillo de ser presidenta de la República.

Entre el viejo y el nuevo SNTE, las diferencias fueron a nivel de las apariencias: sus prácticas corporativas de dominio de sus agremiados, su intermediación con el Estado y su afán de poder político, lo llevaron a ser uno de los principales bastiones en el espacio legislativo en defensa de las políticas económicas neoliberales; su aparente pluralidad política fue una venta política al mejor postor, y la corrupción y opacidad en el uso de sus recursos económicos fue una fuente inagotable para mantener una estructura sindical dirigida por una sola persona que supo comprar las lealtades de sus agremiados para mantener su poder.

Los gobiernos panistas entregaron malas cuentas a los mexicanos, aunque hay analistas que observan algunos puntos positivos de ese gobierno. Es notorio que empresarios y Estado, por medio de la estrategia de flexibilidad del trabajo, incidieron en las relaciones de trabajo y sindicales con estrategias diversas, como la afectación del CCT, los bonos de productividad y la subcontratación, que fueron avanzando en la precarización del trabajo y en un mayor dominio de los trabajadores a través del uso racional del corporativismo sindical y de políticas de terrorismo sindical.

Con Enrique Peña Nieto en la Presidencia de la República, el PRI recuperó el poder político, y a través del proyecto de nación Pacto por México buscó el apoyo de los partidos políticos para lograr las reformas estructurales en los sectores estratégicos de la economía, con el supuesto de lograr mayor competencia, productividad, inversión, aumentar el producto interno bruto, el empleo, los salarios, la productividad, etcétera.

La reforma de telecomunicaciones se aprobó arropada en el discurso de abrir el mercado y eliminar los monopolios. Al final, las modificaciones realizadas a la Ley de Radio y Telecomunicaciones beneficiaron a Televisa y TV Azteca, que dominan el mercado; el castigo fue para Slim. El sindicato de los telefonistas se manifestó en contra de la reforma de manera tenue, y en los marcos de control institucional Hernández Juárez la percibió como una amenaza en contra del contrato colectivo de trabajo de los telefonistas y de

su liderazgo vetusto; aun así, la movilización de esa organización fue más bien de carácter preventivo en defensa de Telmex y de intereses gremiales, ya que no se propusieron influir en la modificación de una reforma que afectaría al pueblo mexicano.

La reforma energética produjo más problemas que soluciones, pues al centrarse únicamente en la extracción de hidrocarburos descapitalizó y endeudó a esa industria en beneficio de las empresas extranjeras; asimismo, entró en peligro para la organización sindical de los petroleros, como la posible aparición de otras organizaciones sindicales, lo cual, sin embargo, no sucedió, como tampoco ese sindicato corporativo tuvo alguna intención de participar en dicha reforma; su relación con el Estado es de una fuerte vinculación y en el espacio estatal es donde asegura su existencia.

La reforma educativa fue la última en aprobarse producto de la estimación gubernamental de la capacidad de movilización y de lucha de la CNTE. Ya Peña Nieto había mandado mensajes de que movería a cualquier precio los obstáculos para lograr el cambio educativo: encarceló a la maestra Gordillo para dejar claro que el Estado era el único que podía darle conducción a la educación y, con un SNTE colocado en su real dimensión política de subordinación pasiva al Estado, se dio a la tarea de contener a la CNTE.

La reforma educativa hasta ahora se ha limitado a ser una reforma administrativa y laboral, modificando los mecanismos de ingreso, promoción y permanencia de los maestros; en el fondo, obedece a orientaciones sustancialmente económicas y técnicas opuestas a un real proyecto educativo. La CNTE, en su lucha, ha recibido una indiferencia brutal de las organizaciones sindicales en el país; su fuente de apoyo son organizaciones de la sociedad civil. Estamos ante un sindicalismo mexicano gremialista y conservador, autista de las necesidades básicas de los trabajadores, y el discurso de la defensa de las organizaciones sindicales no es más que la defensa de los intereses económicos y políticos de los líderes sindicales, salvo excepciones contadas.

El modelo de desarrollo neoliberal ha sido un éxito para los empresarios, lo que contrasta con la precarización del trabajo, el incremento del trabajo informal, los bajos salarios y la mayor pobreza en el país. Esta degradación laboral va en contra de los convenios realizados con la Organización Internacional del Trabajo, que promueve el

trabajo decente, ya que en nuestro país lo que prevalece es el indecente, sustentado en organizaciones sindicales que han privilegiado su propia sobrevivencia solapando violaciones sistemáticas a los derechos y normas laborales fundamentales del trabajador y a las normas laborales nacionales e internacionales.

## Referencias

- Anguiano, A. y Ortiz, R. (2013). "Reforma laboral en México: precarización generalizada del trabajo". *El Cotidiano*, núm. 182, noviembre-diciembre. México: UAM/Ediciones Eón, pp. 95-104.
- Beaulieu, E. et al. (2010). "Trade and Labor Markets in the Three NAFTA Countries". En Aguilar, I. et al. (eds.), *Senderos de la integración silenciosa en América del Norte* (41-68). México: El Colegio de México/Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM.
- Bensusán, G. (2008). "Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano". Documento de investigación LC/MEX/L.861. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bensusán, G. y Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: UAM-X/Clacso/Flacso.
- Bizberg, I. (1990). "La crisis del corporativismo". *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4, abril-junio. México: El Colegio de México, pp. 695-735. Recuperado de <<http://www.jstor.org/stable/27755742>>.
- Bizberg, I. (2003a). "El sindicalismo en el fin del régimen". *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 1, enero-marzo. México: Colegio de México, pp. 215-248.
- Bizberg, I. (2003b). "Auge y decadencia del corporativismo". En Bizberg, I. y Meyer, L. (comps.), *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*, vol. 1. México: Océano.
- Bouzas, J. et al. (2007). *Contratación colectiva de protección en México. Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)*. México: Fundación Friedrich Ebert, pp. 97-120.
- Davis, B. (2012). "The Struggle of the National Mine, Metal and Steel Workers Union of the Mexican Republic". En

- De la Garza, E., *La situación del trabajo en México*. México: Plaza y Valdés/UAM, pp. 501-513.
- De la Garza, E. (1985). "Perspectiva del sindicalismo en México". En Alcocer, J. (comp.), *México, presente y futuro*. México: Ediciones de Cultura Popular.
- De la Garza, E. (2014). "Corporativismo y neoliberalismo: el caso de México". En Ospina, C. (coord.), *Reconfiguración de las relaciones entre Estado, sindicatos y partidos en América Latina*. Colombia: CLACSO, pp. 207-240.
- Gatica et al. (2007). "El neocorporativismo sindical en el sexenio 2000-2006 (entre la subordinación, la negociación y el radicalismo)". En Méndez, L. y Leyva, M. (coords.), *2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, tomo 3. México: Ediciones Eón, pp. 57-78.
- Harris, D. (1990). *La justificación del Estado de Bienestar*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Lautier, B. (2004). "Las políticas sociales en México y Brasil: la seguridad social, la asistencia, la ausencia". En Alba, C. y Bizberg, I., *Democracia y globalización. Autonomía del Estado y trayectorias políticas, sociales y geográficas en México y Brasil*. México: El Colegio de México.
- Leal, G. (2010). "Modernización de la propuesta: reto inmediato de los sindicatos que operan la salud y seguridad social". En González, M. y Gutiérrez, A., *El sindicalismo en México. Historia, crisis y perspectivas*. México: Plaza y Valdés, pp. 215-233.
- Leyva, M. (2007). "El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: del corporativismo a la política como cinismo". En Méndez, L. y Leyva, M.A. (coords.), *2002-2006. Reflexiones sobre un sexenio conflictivo*. México: UAM-I/UAM-A/Ediciones Eón, pp. 76-104.
- Leyva, M. (2010). "Los sindicatos ante el conflicto sociolaboral". En González, M. y Gutiérrez, A., *El sindicalismo en México. Historia, crisis y perspectivas*. México: Plaza y Valdés, pp. 129-158.
- Méndez, C. (1989). "De derrotas y algo más". *El Cotidiano*, núm. 27, enero-febrero. México: UAM/Ediciones Eón, pp. 47-49.
- Méndez, L. y Quiroz, O. (2009). "25 años de sindicalismo en México. Un balance pesimista". *El Cotidiano*, núm. 156, julio-agosto. México: UAM/Ediciones Eón, pp. 148-168.
- Moreno, P. et al. (2003). "La seguridad social en México". En De la Garza, E., *La situación del trabajo en México*. México: Plaza y Valdés, pp. 227-249.
- Muñoz, A. (2006). "El sindicalismo corporativo mexicano y los partidos políticos en tiempos de alternancia". *Nueva Antropología*, vol. XX, núm. 66, julio, México, pp. 133-155.
- Offe, K. (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ortega, M. y Solís, A. (2010). "Las luchas sindicales más importantes del sexenio foxista". En González, J. y Gutiérrez, A., *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas*. México: Plaza y Valdés, pp. 281-302.
- Pérez, G. (2014). "La Ley Federal del Trabajo: crónica de una reforma anunciada". *El Cotidiano*, marzo-abril. México: UAM/Ediciones Eón, pp. 91-98.
- Quiroz, O. (2004). "Veinte años de desarticulación obrera". *El Cotidiano*, núm. 126. México: Ediciones Eón/UAM-A, pp. 66-175.
- Quiroz, O. (2007). "Un sexenio gatopardesco: Del corporativismo obrero al empresarial". En Méndez, L. y Leyva Piña (coords.), *2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, tomo 3. México: Ediciones Eón, pp. 37-56.
- Rendón, A. (2001). "El corporativismo sindical y sus transformaciones". *Nueva Antropología*, vol. XVIII, núm. 59, abril. México. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15905902>>.
- Rendón, A. (2005). *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*. México: UAMII/Miguel Ángel Porrúa.
- Robles, J. et al. (2007). "El sexenio en el que vivimos en peligro. Una visión desde el mundo laboral". En Méndez, L. y Leyva Piña (coords.), *2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, tomo 3. México: Ediciones Eón, pp. 105-125.
- Villegas, P. (2010). "Los proyectos de reforma a la Ley Federal del Trabajo". En González, J. y Gutiérrez, A., *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas*. México: Plaza y Valdés, pp. 327-351.
- Xelhuantzi, M. (2006). "El sindicalismo mexicano contemporáneo". En González, I., *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XX*. México: Frederich Ebert Stiftung, pp. 13-38.

# Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos

Francisco López Bárcenas\*

La lucha de los pueblos indígenas en defensa de sus territorios pone en evidencia el carácter colonial del gobierno y de la sociedad mexicana, así como el carácter depredador del capital. A los nuevos colonizadores poco les importa que la Carta Magna reconozca la multiculturalidad de la nación mexicana, a los pueblos indígenas y sus derechos.

## Entrada

**E**l fin del siglo XX y el principio del XXI estuvieron marcados por el signo de los nuevos movimientos sociales, dentro de los cuales sobresalen los movimientos indígenas. Cuando el avance del capital financiero sustituía a la política y restaba espacios a las luchas gremiales, cuando parecía que llegábamos al fin de la historia y la mundialización del capital se nos presentaba como un destino manifiesto<sup>1</sup>, vemos surgir nuevos sujetos sociales

con identidades particulares, reclamando sus derechos específicos. Lo anterior es una constatación de que desde hace varios años los pueblos indígenas, sus comunidades y organizaciones, se han convertido en sujetos políticos con una utopía común bien definida: ser reconocidos dentro de las sociedades en las que viven con plenos derechos, igual que los demás miembros de ellas. El asunto no es menor, pues para que esto suceda es necesario transformar al Estado, y para hacerlo antes hay que modificar la percepción social sobre los pueblos indígenas.

Estamos ante el hecho de que los pueblos indígenas no sólo existen sino que también se mueven, y en muchos casos lo hacen fuera de los espacios institucionalizados por los Estados de los que forman parte, usando sus propios recursos y formas, con lo cual crean sus propios

rostros y caminos. Esto desconcierta a la clase política tradicional porque los movimientos indígenas no son cualquier movimiento, sino unos que dentro de su utopía incluyen modificar la relación de subordinación en que los mantienen el gobierno y la sociedad, por otra que transforme los espacios de participación en la vida política del país, al tiempo que amplíe las vías para hacerlo, incluyendo las suyas, dando origen de esa manera a nuevos movimientos sociales que, como bien observa Alberto Melucci<sup>2</sup>, impactan diferentes niveles o sistemas de la estructura social, se expresan en distintas formas y orientaciones, y pertenecen a diferentes fases de desarrollo de un sistema o a diferentes sistemas históricos.

\* Asesor de la Coordinación Nacional de Antropología del INAH.

<sup>1</sup> Para un exposición más amplia sobre el impacto del capital financiero en la política, puede verse a Guillermo Almeyra, "Lo político y la política en la mundialización", en Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), *Repensar lo político*, México, UAM-Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2002, pp. 209-313.

<sup>2</sup> Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999, p. 59.

Ahora bien, estos nuevos movimientos no se dan en el vacío sino en contextos económicos, políticos y sociales bastante complejos que también marcan las formas en que se manifiestan. Uno de sus rasgos distintivos, emanado de la etapa histórica en que suceden, es que ni en sus diversas manifestaciones ni en sus demandas se restringen a los espacios de los Estados nacionales, a veces ni a la región del mundo a la que éstos pertenecen. Casi siempre sus demandas fundamentales alcanzan espacios más amplios, que incluyen diversos territorios delimitados por la geografía, pero también por la influencia del capital. Esto lo ha notado incluso la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos de América, que en el año 2000 se dirigió a los gobiernos de Latinoamérica, afirmando que durante los próximos 15 años “el mayor desafío de los Estados americanos serían los movimientos indígenas de resistencia”<sup>3</sup>, los cuales, según su afirmación, serían potenciados por redes transnacionales de activistas por los derechos humanos.

La expansión y territorialización del capital transnacional ha hecho que los movimientos indígenas también levanten demandas nuevas que coinciden con las de movimientos que se dan en otras latitudes. Entre las primeras sobresale la lucha por la defensa de la integridad nacional frente a las embestidas externas, al tiempo que enfocan sus esfuerzos para reconfigurar el ejercicio del poder interno, de tal manera que la ciudadanía étnica y el ejercicio de los derechos políticos puedan ser una realidad. Estas demandas se han concretado en el reclamo del derecho a la autonomía indígena, que incluye el derecho a ser reconocidos como pueblos étnicamente diferenciados, a mantener su integridad territorial, la defensa de la biodiversidad y el conocimiento ancestral asociado a ella; a tener sus propias formas de autogobierno y a participar en la vida nacional de manera diferente al resto de la población, dando origen a otro tipo de ciudadanía. En ese sentido se inscriben también las luchas por un desarrollo propio, con rostro indígena, y en general la defensa de la diversidad cultural, conscientes de que su presencia nos enriquece a todos y que cuando algo de ella se pierde todos empobrecemos.

Las formas en que los nuevos movimientos indígenas se manifiestan muchas veces no se miran porque, a diferencia de movimientos anteriores, que privilegiaban las plazas públicas para manifestarse, prefieren movilizarse en sus propios espacios y echando mano de sus propios recursos; y cuando deciden salir de ellos, usan mecanismos novedosos

como las redes sociales, foros internacionales, denuncias públicas y creando medios de comunicación propios, como las radios comunitarias o vía internet. Todas estas acciones colectivas que la mayoría de las veces involucran actores de diferentes Estados trascienden las formas tradicionales de organización jerárquicas, las más de las veces corporativas y clientelares que luchan por espacios dentro del aparato gubernamental. Los movimientos indígenas son nuevos porque nuevos son los actores políticos que en ellos intervienen; sus demandas son nuevas y también son novedosas las formas de manifestarse.

En el presente texto me propongo ofrecer una explicación sobre lo novedoso de los movimientos indígenas en México y cómo el zapatismo contribuyó a su nacimiento al tiempo que potenció su desarrollo. Nótese de entrada que no hablo del movimiento indígena mexicano, en singular, sino de los movimientos indígenas de México, en plural, lo cual no es sólo un juego de palabras sino una posición metodológica, conceptual y hasta política si se quiere. En ella asumo que no existe un solo movimiento indígena sino varios, pues históricamente cambian los sujetos políticos, sus demandas y sus estrategias de lucha, pero también porque en ninguno de los actuales se reconocen todos los pueblos indígenas de México. En ese sentido, prefiero hablar de los movimientos indígenas en México porque quienes participan en ellos se reclaman mexicanos, levantan demandas de todos los mexicanos y se desarrollan en el territorio del país.

Antes de entrar al análisis de los movimientos indígenas, formulo una exposición sobre la situación colonial en que se desarrolla la vida de los pueblos porque considero que explica la forma en que históricamente se han organizado, las demandas que han enarbolado y las maneras en que se han movilizado. Enseguida de ello, expongo unos breves antecedentes de los movimientos indígenas, la intervención del Estado para que se organizaran en la segunda parte del siglo XX, así como la manera en que surgieron los nuevos movimientos indígenas, las formas en que se fueron tejiendo algunas de sus tendencias más visibles de su etapa de mayor auge: la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y el Congreso Nacional Indígena (CNI), los diversos rasgos que caracterizaron a cada una de estas tendencias y los nuevos movimientos regionales que surgieron cuando se debilitaron. Terminamos con algunas reflexiones sobre los retos que enfrentan los movimientos indígenas en la actualidad.

Soy consciente de que al poner la mirada sólo en los nuevos movimientos indígenas quedan fuera del análisis

<sup>3</sup> Jim Cason y David Brooks, “Movimientos indígenas, principales retos para AL en el futuro: CIA”, *La Jornada*, 19 de diciembre de 2000.

otros donde participan comunidades u organizaciones cuya composición social es mayoritariamente indígena, aunque sus demandas siguen siendo de carácter social y no étnico, como serían los que luchan por vivienda o servicios sociales –introducción del agua entubada a sus comunidades, electrificación, construcción de caminos, entre otros– y sus métodos de lucha son las tradicionales organizaciones sociales. El hecho de que el análisis no se enfoque a ellos no resta ninguna legitimidad a su lucha, sólo que ya no son el centro de los movimientos indígenas porque éste ha sido ocupado por nuevos actores con demandas novedosas y también nuevas formas de lucha.

## Lo indígena como relación colonial

Es elemental pero no por eso puede obviarse: hablar de movimientos indígenas novedosos lleva implícito el reconocimiento de que existieron otros que han dejado de serlo. Los movimientos indígenas comenzaron con la invención de los indígenas, es decir, desde la llegada de los colonizadores españoles a tierras del Anáhuac y Aridoamérica, pues es bien sabido que fueron ellos los que clasificaron de esa manera a los pueblos que encontraron en estas tierras a su llegada. La categoría de indio no se refiere a ningún contenido específico de los pueblos a los que se refiere, sino a una relación colonial<sup>4</sup>. Esa relación enraizó durante los 300 años de colonialismo español y se mantuvo durante los primeros años de la independencia, la reforma y la revolución, hasta nuestros días, pues a pesar de que los pueblos participaron en estas gestas libertarias, los grupos políticos que se hicieron del poder al final de ellas mantuvieron las relaciones de subordinación entre ambos sectores sociales.

La situación en que transcurren los nuevos movimientos indígenas actuales representa el cuarto ciclo de colonialismo, lo que implica que en la historia del país han existido al menos otros tres ciclos. El primero y más largo comenzó con la invasión europea y concluyó con las luchas independentistas donde los pueblos tuvieron una amplia participación, aunque al final fueron subordinados a los intereses de los criollos que se hicieron del poder. El segundo inició con la formación de los Estados latinoamericanos y la imposición de las ideas liberales, promoviendo la propiedad

<sup>4</sup> Guillermo Bonfil Batalla, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, en *Obras escogidas*, tomo I, México, Instituto Nacional Indigenista-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Dirección General de Culturas Populares-Secretaría de la Reforma Agraria, 1995, pp. 343-344.

privada y los derechos políticos individuales, atentando contra los territorios de los pueblos y sus formas de gobierno, proceso que duró casi toda la segunda parte del siglo XIX. El tercero se desarrolló desde principios del siglo XX hasta los años setenta más o menos, y se distinguió por las políticas asimilacionistas que buscaban desaparecer a los pueblos indígenas, “incorporándolos” a la cultura nacional. El cuarto ciclo de la colonización indígena se gestó con las políticas neoliberales y se mantiene hasta nuestros días. Cada uno de estos ciclos ha estado marcado por los rasgos específicos de la acumulación capitalista y en cada uno de ellos la respuesta del Estado ha tenido su propio sello.

El primer ciclo coincidió con los objetivos de la naciente burguesía de buscar mercados y recursos para sostener su lucha contra el feudalismo, que andaba en crisis pero se negaba a sucumbir. De ahí que los colonizadores hayan centrado sus esfuerzos en la apertura de mercados que pudieran controlar; lo mismo que del oro para financiar las guerras por la hegemonía europea. En el segundo la burguesía ya se había impuesto al feudalismo y luchaba por imponer su predominio, por eso su interés era consolidar nuevos Estados para expandirse, controlar la fuerza de trabajo y los mercados de consumidores. En el tercero los pueblos enfrentaron burguesías arraigadas que buscaron incorporarlos a la ‘cultura nacional’, es decir, al mercado interno. En todos ellos el Estado ideó formas de someterlos a un sistema colonial, muchas veces de manera abierta, otras de manera soterrada, pero en todos los casos combinando políticas de asimilación y planes de sometimiento armado<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Para estudiar el colonialismo interno en México, de manera general, se recomiendan las siguientes obras: Guillermo Bonfil Batalla, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Obras escogidas*, tomo I, México, Instituto Nacional Indigenista-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Dirección General de Culturas Populares-Secretaría de la Reforma Agraria, 1995; Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós-UNAM, 1998; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965; y Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades rurales*, decimoséptima edición, México, Siglo XXI, 1996. Además de esos textos, existen otros particulares: Marcelo Carmagnani, *El regreso de los dioses: el proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, FCE, 2004, lo estudia entre los mixtecos y zapotecos de Oaxaca; Benjamín Maldonado Alvarado, *Los indios en las aulas: Dinámica de dominación y resistencia en Oaxaca*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2000, estudia la educación en Oaxaca como el tercer ciclo de colonización; y Edward H. Spicer, *Cycles of Conquest: The Impact of Spain, México and the United States on the Indians of the Southwest, 1533-1960*, Tucson, University of Arizona Press, 1962, así como Everardo Garduño, “Cuatro ciclos de resistencia indígena en la frontera México-Estados Unidos”, *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 77, octubre de 2004, estudian el colonialismo entre los pueblos del norte de México.

Cada uno de estos tipos de colonialismo fue generando formas específicas de resistencia entre los pueblos colonizados. En el primero organizaron rebeliones en contra de ellos; al final, la superioridad tecnológica de los invasores se impuso y lograron sus propósitos. El saldo trágico para los pueblos originarios del Anáhuac y Aridoamérica fue la desaparición de decenas de ellos, y los que sobrevivieron quedaron sometidos a los propósitos de los invasores, aunque para ello éstos tuvieron que hacer algunas concesiones: les reconocieron propiedad sobre tierras y recursos naturales y sus gobiernos propios, entre otras. En el siglo XIX las cosas fueron un tanto distintas. Como los criollos no les reconocieron sus derechos sobre sus tierras ni sus gobiernos, tuvieron que ir a las armas para defenderlas, enfrentando al nuevo Estado y en muchos casos a sus antiguos jefes militares en la lucha por la independencia de la corona española. Casi toda la mitad del siglo XIX, la mayoría de los pueblos indígenas de México estuvieron en armas defendiendo sus derechos hasta que, unas décadas antes de que finalizara el siglo, al consolidarse el Estado nacional, fueron sometidos. Durante el tercer ciclo colonial, el Estado no los enfrentó abiertamente, buscó desaparecerlos por la vía de las políticas indigenistas diseñadas para que dejaran de ser indígenas. Los pueblos resistieron como pudieron y al final del siglo resurgieron y ocuparon la escena nacional, reclamando su reconocimiento como sujetos políticos con derechos colectivos específicos.

## Del corporativismo a la independencia

En la época contemporánea el colonialismo interno se manifestó en el hecho de que la mayoría de los pueblos habitaban territorios con gobiernos sin reconocimiento por parte del poder central; se encontraban en una situación de desventaja frente a los grupos dominantes, a quienes el gobierno reconoció derechos de administración económica, política y jurídica, impidiendo que los representantes de los pueblos se incorporaran a esos gobiernos, a menos que fuera en calidad de “asimilados”; y sus derechos así como su situación económica, política, social y cultural eran regulados e impuestos por el gobierno central<sup>6</sup>. Esto explica de alguna manera la naturaleza de sus demandas. Pero no siempre fue así. Los primeros movimientos indígenas comenzaron a manifestarse en los años setenta del siglo

pasado, impulsados desde el gobierno federal, con la intención de impedir que el descontento social que ya permeaba diversos sectores penetrara también a los pueblos. Para entender la preocupación gubernamental, baste recordar que por esa época ya se habían presentado el jaramillismo, el movimiento ferrocarrilero, magisterial, médico y estudiantil, todos sometidos a sangre y fuego.

Uno de los movimientos indígenas más significativos de esa época fue el Movimiento Nacional Indígena (MNI), creado en 1973 con participación mayoritaria de profesores bilingües, a quienes el Estado les endosó la representación de sus pueblos y comunidades, sin tenerla, a cambio de que legitimaran sus políticas indigenistas. Dos años después, en 1975, el Estado impulsó la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), integrado por los Consejos Supremos que se crearon de manera corporativa por todo el país. Como en el caso anterior, el Estado otorgó al Consejo la interlocución que no tenía con los pueblos indígenas, dando como resultado una crisis de representatividad y posterior fractura. Una parte de ella constituyó la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI) que en la década siguiente se integró a la Coordinadora Nacional ‘Plan de Ayala’ (CNPA), mientras la otra parte desapareció por inacción. En 1977 se creó la Asociación Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües A. C. (ANPIBAC) con el apoyo del gobierno, que los necesitaba para promover la aculturación de los pueblos indígenas y de esa manera se integraran a la ‘cultura nacional’. En un principio tuvieron como objetivo gestionar asuntos de sus comunidades ante la Secretaría de Educación Pública (SEP), sólo que algunos profesores con arraigo en sus comunidades incorporaron en sus demandas problemas políticos y agrarios de aquéllas, situación que finalmente condujo a la división de la asociación. Algunos de sus miembros la abandonaron y los que quedaron en ella la utilizaron más para obtener puestos dentro de la administración gubernamental que para conseguir los fines para los que se había creado<sup>7</sup>.

Como se desprende de lo expuesto, esta etapa del movimiento indígena se caracterizó por estructurarse a iniciativa del Estado y por lo mismo servir a sus intereses, más que los de los indígenas que decía representar. Si el sujeto político era tradicional, también lo eran sus demandas o lo que decían demandar, que en su mayoría se restringían

<sup>6</sup> Pablo González Casanova, “Colonialismo interno: una redefinición”, *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, octubre de 2003.

<sup>7</sup> Una historia de estos movimientos indígenas puede encontrarse en Mejía Piñeiros y Sergio Sarmiento, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, segunda edición, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Siglo XXI, 1991.

a lo que el gobierno estaba dispuesto a brindar. Inclusive las formas de manifestarse resultaban arcaicas, alejadas de las expresiones de sus pueblos, pues se reducían a presentar en público reclamos que ya habían negociado en privado, o a presentar como logro algún proyecto de gobierno. En otras palabras, las organizaciones indígenas servían para impulsar las políticas indigenistas del gobierno, no para defender los intereses de las comunidades de donde eran originarios sus integrantes, aunque en público se presentaran como esto último.

Fue en la década de los ochenta cuando comenzaron a formarse organizaciones indígenas regionales que levantaron demandas fuera de los cauces institucionales. Lo primero que las distinguía de las anteriores es que aunque estaban compuestas por indígenas, su discurso estaba muy alejado del discurso étnico y en su mayoría se confundían con las demandas campesinas: dotación de tierras, libertad para administrar y explotar sus recursos naturales para beneficio de sus propias comunidades, respeto al derecho de elegir sus propias autoridades y cese a la represión en su contra, entre las más comunes. Se trataba de movimientos que carecían de conciencia étnica o que al menos no lo procesaban políticamente, y por lo mismo marchaban a la cola de los movimientos campesinos y se confundían con ellos. Con todo, fueron el embrión de las organizaciones que al paso de los años formarían los nuevos movimientos indígenas.

Otra característica de las organizaciones indígenas de esta etapa es que adoptaron una estructura jerarquizada, similar a la de cualquier otra organización social o política, y sus demandas adquirieron rasgos economicistas y en algunos casos políticos, pero sin un componente étnico. Pero no sólo era eso, en la mayoría de los casos los proyectos productivos se distinguían de otros porque buscaban apropiarse del proceso productivo sin perder su autonomía política, aunque ésta todavía no se planteara como un derecho de pueblos, con sustento en la reivindicación étnica y cultural. Estos objetivos se manifestaron en los esfuerzos de las organizaciones por mantener el control y la autogestión en los proyectos, desde su financiamiento, su implementación y sus resultados, al tiempo que mantenían su independencia frente a las organizaciones corporativas oficiales y los partidos políticos. Así se formaron la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios, en Chiapas; la Alianza de Organizaciones Campesinas Autónomas de Guerrero y la Coalición de Ejidos Cafetaleros de la Costa Grande, en Guerrero; la Coordinadora Estatal de Productores de Café

de Oaxaca y la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo, en Oaxaca<sup>8</sup>, entre otras.

Un cambio significativo en la orientación y estructura de los movimientos indígenas, que constituye un antecedente de algunos movimientos indígenas actuales, fueron las organizaciones que comenzaron a formarse a finales de la década de los ochenta. Entre ellas es de importancia la creación del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), que desde 1988 comenzó a plantear la necesidad de un régimen de autonomía regional para los pueblos indígenas de México, inspirado en el modelo de autonomía regional impulsado para el Estado de Nicaragua<sup>9</sup>. Con el FIPI el movimiento indígena empezó a dejar de ser apéndice del movimiento campesino al tiempo que perfilaba sus propios rasgos identitarios, tanto en su discurso como en su conformación. Durante la coyuntura de los 500 años de la invasión española a nuestro país, el discurso étnico adquirió relevancia en el movimiento social frente a las demandas campesinas. Esto se reflejó en el Primer Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios, realizado en Matías Romero, Oaxaca, en 1989, lo mismo que en el segundo, realizado en Xochimilco, Distrito Federal, al año siguiente. Fruto de la maduración, en ese año se creó el Frente Nacional de Pueblos Indígenas (Frenapi), y para 1992 se organizó la campaña “500 años de resistencia indígena negra y popular”. En todos estos eventos se fue construyendo un nuevo tipo de discurso indígena que de reclamar acceso a la tierra y manejo directo de la explotación de los recursos naturales, o bien libertad política para elegir sus autoridades locales o alto a la represión policial o caciquil, pasó a reclamar autonomía para los pueblos indígenas, en su versión de autonomía regional<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Consuelo Sánchez, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999, pp. 127-130.

<sup>9</sup> Para la historia del FIPI puede verse a Margarito Ruiz, “El frente independiente de pueblos indios”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2/94, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 117-132. Sobre el proceso de reconocimiento de las autonomías regionales en Nicaragua, véase a Miguel González Pérez, *Gobiernos pluriétnicos. La constitución de regímenes de autonomía en Nicaragua*, México, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe del Atlántico Norte-Plaza y Valdés, 1997, pp. 245-292.

<sup>10</sup> Sobre este periodo del movimiento indígena, puede verse a Joaquín Flores Félix, “Los pueblos indios en la búsqueda de espacios”, *Cuadernos Agrarios* núms. 11-13, nueva época, enero-diciembre de 1995, México, pp. 148-158. También a Sergio Sarmiento, “El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado”, *Cuadernos del Sur*, año 7, núm. 16, mayo de 2001, Oaxaca, México, pp. 65-96.

## El EZLN y los movimientos indígenas

En esas andábamos cuando en el estado de Chiapas apareció públicamente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), aquel 1° de enero de 1994. Como bien es sabido, en su inicio los rebeldes no hicieron mención explícita a demandas indígenas; éstas sólo podían encontrarse dentro de sus reclamos de manera tangencial. “Somos producto de 500 años de lucha”, decían en la Primera Declaración de la Selva Lacandona, pero sus demandas se sintetizaban en trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”<sup>11</sup>, que podían ser reclamadas legítimamente por todos los sectores sociales. Como también es del conocimiento público, a la declaración de guerra que el EZLN hiciera al Estado mexicano siguió una ofensiva militar del gobierno federal contra él, que fue detenida cuando la sociedad civil tomó las calles y plazas públicas para exigir un alto a la guerra y el inicio de diálogos entre las partes para buscar una solución al conflicto. Dentro de los grupos sociales que se movilizaron en apoyo a las demandas del Ejército Zapatista, se encontraban los pueblos indígenas y varias de sus organizaciones; fueron también las que al paso del tiempo más aprovecharían los espacios abiertos por la rebelión zapatista para estructurar su programa de lucha y las formas de llevarlo a cabo.

Unos meses después de iniciada la rebelión zapatista y apenas pasados los Diálogos de Catedral, entre el EZLN y el gobierno federal, a fin de resolver las causas justas que dieron origen a la rebelión, el FIPI, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y organizaciones afines a ellos, convocaron a la creación de la Convención Nacional Electoral Indígena, que se realizó durante los días 4 y 5 de marzo de 1994 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El objetivo de los convocantes y quienes participaron en el evento era discutir formas de participación en el proceso electoral del mes de agosto de ese año, pero al final también se pronunciaron sobre la falta de respuestas del gobierno federal que atendieran al fondo de las demandas del EZLN<sup>12</sup>. Se trataba, al parecer, de tender puentes entre ambos movimientos, uno armado

y otro civil, para conjuntar demandas sobre los derechos indígenas. Pero era más que eso porque los civiles postulaban como eje de su lucha la ocupación de espacios en las instituciones públicas como estrategia para alcanzar sus objetivos, mientras que los rebeldes pensaban que nada se podía lograr dentro del gobierno y su lucha era por crear otros espacios y formas para el ejercicio de la política. Por eso a la larga terminaron separados y cada uno luchando de acuerdo con su concepción de cambio.

Lo que sucedió después de los Diálogos de Catedral también es del dominio público. En la consulta que el EZLN hizo dentro de sus bases de apoyo sobre el ofrecimiento que el gobierno hacía a sus demandas, éstas lo rechazaron, aunque mantuvieron abierto el proceso de negociación con el gobierno federal, al tiempo que proponían un amplio diálogo con la sociedad civil. Como parte de ese diálogo, en el mes de junio de 1994, simultáneamente al anuncio del rechazo del ofrecimiento gubernamental a sus demandas, llamaban a las organizaciones políticas y sociales a una Convención Nacional Democrática (CND) a realizarse en la comunidad de Guadalupe Tepeyac, un importante bastión zapatista, durante los días 6 y 7 de agosto de ese año. En ese evento el FIPI y la CIOAC presentaron un documento denominado “Los pueblos indios. Hacia la democracia y la paz en el futuro”, en donde fundamentaban la necesidad de un régimen de autonomía regional para los pueblos indígenas. Poco impacto tuvo dentro de los participantes porque, como hasta entonces, al movimiento indígena se le puso a la cola de las demandas de otros sectores. Las organizaciones proponentes analizaron la situación y decidieron crear la Convención Nacional Indígena (CNI) para hacerse visibles y presentar sus propias demandas por otras vías. El evento se realizó los días 29 y 30 de octubre de 1994 en la delegación Magdalena Contreras del Distrito Federal<sup>13</sup>. Como continuidad de esos trabajos y la discusión del programa del movimiento indígena, durante los días 16 al 18 de diciembre de ese mismo año, diversas organizaciones indígenas convocaron a la Convención Nacional Indígena en Tlapa de Comonfort, Guerrero; el evento reunió a 94 organizaciones de 20 estados de la República y a alrededor de 1,500 participantes, lo que constituyó un gran esfuerzo por la unidad del movimiento indígena<sup>14</sup>.

En todos estos eventos la lucha por los derechos de los pueblos indígenas adquirió una forma específica: el reclamo

<sup>11</sup> EZLN, “Declaración de Selva Lacandona”, *La palabra de los armados de verdad y fuego*, México, Editorial Fuenteovejuna, 1994, pp. 5-6.

<sup>12</sup> Maya Lorena Pérez Ruiz, *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Científica, Serie Antropología, 2005, pp. 358-361.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, pp. 365-366.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 366.

de un régimen de autonomía, y dentro de ésta prevalecía la postura impulsada por el FIPi desde un principio, aunque no dejaban de existir voces, hasta entonces minoritarias, que impulsaban las autonomías comunales y municipales, y más que un régimen de autonomía buscaban que se garantizara constitucionalmente el ejercicio de ellas. Esta posición, que haría crisis al año siguiente, se explicaba porque en esos momentos la propuesta de autonomía regional era la mejor estructurada como demanda política, lo que no negaba la existencia de otro tipo de experiencias cuyos actores no buscaban hacerse escuchar en el plano nacional sino construir su propio rostro y camino a partir de abrir espacios locales o regionales.

Las organizaciones indígenas que se agrupaban en torno a la propuesta de autonomía regional siguieron su proceso de consolidación, y durante los días 10 y 11 de abril de 1995 constituyeron la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), en un acto convocado por legisladores indígenas cuyas organizaciones los habían llevado a esos puestos a través de negociaciones con los partidos para que les otorgaran espacios en las diputaciones plurinominales. En ese acto las organizaciones que asistieron discutieron por primera vez una propuesta de reforma a la Constitución federal para que se reconociera un régimen de autonomía. A esta reunión siguieron otras tres con los mismos fines: la segunda se realizó los días 27 y 28 de mayo de 1995 en Lomas de BÁCum, Sonora; la tercera los días 26 y 27 de agosto de 1995 en la ciudad de Oaxaca; y la última los días 8 y 9 de diciembre de 1995 en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

De esa manera se fue tejiendo uno de los movimientos indígenas de México. De él se puede decir que tiene dentro de sus méritos haber introducido en el país la discusión sobre la pertinencia de reconocer la autonomía de los pueblos indígenas como demanda central. Pero junto con ello lleva la carga de no haber entendido que dada la dispersión geográfica de los pueblos indígenas de México, la autonomía regional no podía ser el único tipo de autonomía y su insistencia en lograrlo implicaba tratar de imponer modelos que no surgían de la realidad sino de experiencias externas, sobre todo la nicaragüense. En ese mismo sentido, hay que señalar que durante todo el tiempo que tuvo vida propia, la ANIPA fue una organización vertical con poca participación de las bases en la toma de decisiones. Pero lo más grave fue que en el discurso siguió reivindicando su programa de lucha original, mientras que en la práctica lo iba abandonando para ocupar cargos dentro de un gobierno panista cuyo signo político es la derecha, instrumentando políticas gubernamentales

contrarias a las que pregonaba, lo cual la llevaría con el tiempo a desaparecer del escenario nacional.

Dentro de los movimientos indígenas no todos comulgaban con ese programa ni con las formas de luchar por él y pronto se manifestaron otras alternativas más novedosas al respecto. El 9 de febrero de 1995, el gobierno federal lanzó una campaña militar tratando de detener a la dirigencia militar del Ejército Zapatista. No lo logró porque, nuevamente, la sociedad civil se manifestó en contra de la salida militar al conflicto. Fracasado el intento militar, el gobierno recuperó la iniciativa e intentó obligar a los zapatistas a un diálogo desventajoso. Sin embargo, éstos le dieron la vuelta a la jugada cuando al negociar la agenda del diálogo y las reglas del procedimiento del mismo, consiguieron introducir como primer tema los derechos y la cultura indígena y que las partes se hicieran acompañar de invitados y asesores sin fijar el número de ellos. Negociar los derechos indígenas primero que cualquier otro tema fue importante dado que en ese momento el movimiento indígena era el mejor estructurado de los otros sectores sociales que apoyaban al zapatismo, y eso garantizaba respaldo político frente al adversario; pero incorporar invitados y asesores lo fue más, ya que permitió integrar al diálogo a las autoridades indígenas, líderes de organizaciones, estudiosos del tema y organizaciones solidarias con ellos. Esto a su vez generó un proceso de discusión del tema al mismo tiempo que creó condiciones para que los participantes tejieran redes de acción y comunicación entre ellos, principalmente los indígenas.

De acuerdo con las normas de procedimiento pactadas entre las partes, el diálogo se desarrolló en tres fases. La primera, del 18 al 22 de octubre de 1995, incluyó la participación de todos los asistentes, invitados y asesores de ambas partes, que entre todos alcanzaban casi el millar; la segunda, del 13 al 18 de noviembre de ese mismo año, consistió en un pequeño grupo de ambas partes que organizara las propuestas realizadas en la anterior fase, identificando coincidencias y contradicciones entre ellas. Al tiempo que esto sucedía en el interior de las mesas del diálogo, los invitados y asesores dialogaban afuera sobre cómo desarrollar las propuestas que se habían realizado en la mesa anterior, lo que permitió conocerlas, sistematizarlas y pensar la forma de articularlas en un programa de lucha para el movimiento indígena. En febrero de 1996 se dio la tercera y última fase del diálogo, donde las partes negociaron y firmaron los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés.

Entre cada una de las fases del diálogo se desarrollaron amplios foros donde pudieron participar todos los que asis-

tían a las mesas, pero también aquellos que por una u otra razón no pudieron hacerlo. Formalmente se trataba de analizar los avances del proceso de negociación, pero también tenían como finalidad legitimar la posición que asesores e invitados sistematizaban y que el EZLN defendía como suya. El gobierno lo entendió así y por eso, no obstante que esos eventos estaban pactados con la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), puso todas las trabas que fueron posibles para evitar su realización, desde la militarización de las regiones hasta negar documentación a los extranjeros que deseaban participar como observadores. Los obstáculos se pudieron superar y, finalmente, durante los días del 3 al 8 de enero de 1996, es decir, entre la segunda y tercera fase del diálogo entre el gobierno federal y el EZLN, se realizó en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, el Primer Foro Nacional Indígena, el cual fue precedido de al menos 15 foros regionales. A éste siguió otro que se organizó del 23 al 25 de julio de 1996 en la comunidad de Oventic, Chiapas, cuando ya se habían suscrito los Acuerdos de San Andrés. Si en el primer foro los asistentes respaldaron las propuestas que los asesores e invitados presentaban y que el EZLN avalaba en la mesa de negociación con el gobierno federal, en el segundo hicieron suyos los acuerdos suscritos y exigieron su cumplimiento<sup>15</sup>.

El asunto tenía sus implicaciones. Si en un principio la propuesta de autonomía que llevaba legitimidad, por ser la más elaborada y discutida, era la que impulsaba la ANIPA, durante la primera y segunda fase del diálogo se habían hecho presentes otras, como la comunal o la municipal, que fueron ganando terreno por ser experiencias ya vividas por sus impulsores. Esto mostró que el modelo de autonomía regional no era avalado por todos los pueblos y organizaciones indígenas y que había otros con propuestas diferentes. El foro fue espacio para la discusión de las diversas posturas que privilegiaron su contenido sobre el espacio en donde éstas se realizarían, lo que llevó a que al final las posturas no consensaran y se diera legitimidad a todas<sup>16</sup>. Esto impactó en la construcción de los nuevos movimientos indígenas, ya que aparte de la ANIPA, el EZLN se encontró con otros actores con quienes discutir propuestas diferentes, lo cual no le venía mal, sobre todo cuando algunos impulsores de la autonomía regional, al tiempo que participaban en el diálogo

con los zapatistas, negociaban con el gobierno federal la entrega de recursos para proyectos propios, acciones que eran vistas por aquéllos con malos ojos. En los Acuerdos de San Andrés los zapatistas aceptaron que el derecho de la autonomía se ejerciera en los ámbitos que los pueblos indígenas hicieran valer, lo que para la ANIPA representó una traición al movimiento indígena. De esa manera terminó la alianza coyuntural entre ellos. Los de la ANIPA ya no asistieron al Segundo Foro, en el que los asistentes acordaron formar una red de organizaciones indígenas en lugar de una organización vertical, ni a las reuniones promotoras del Foro Nacional Indígena Permanente (FNIP).

Los foros terminaron para dar paso al Congreso Nacional Indígena (CNI), el cual se formalizó durante la asamblea realizada en la Ciudad de México los días del 9 al 11 de octubre de 1996. En él los militantes de la ANIPA volvieron e intentaron colocar su propuesta de autonomía regional como programa de lucha, pero la mayoría de los asistentes se inclinaron por asumir como programa de lucha los Acuerdos de San Andrés y su incorporación a la Constitución federal<sup>17</sup>. Está claro pero es importante resaltarlo: cada propuesta llevaba implícita una postura. En la primera Asamblea Nacional del CNI, realizada en Milpa Alta, Distrito Federal, los miembros de la ANIPA insistieron en constituirlo como una organización formal con estructura vertical, a lo cual los demás asistentes se negaron, inclinándose la mayoría por considerarlo “un espacio construido por todos para que se encuentren nuestros pueblos, se hablen nuestros corazones, se crezca nuestra palabra y se encauce nuestra lucha, y es una forma de servirnos unos a otros para engrandecer a nuestros pueblos y poder lograr nuestros objetivos comunes”<sup>18</sup>.

Quienes estuvieran dispuestos a participar en el espacio deberían asumir los principios de “servir y no servirse, construir y no destruir, obedecer y no mandar, proponer y no imponer, convencer y no vencer, bajar y no subir, y enlazar y no aislar”. Además de ello, en lugar de dirección, se dotó de una Comisión de Seguimiento constituida por 10 grupos de trabajo que se compondrían al menos de cinco miembros titulares, representantes de pueblos y organizaciones indígenas, más los que se quisieran integrar<sup>19</sup>. En

<sup>15</sup> Sobre el contexto en que se dieron los foros y sus resultados, puede verse a Ramón Vera, “La construcción del Congreso Nacional Indígena”, en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera Herrera (comps.), *Los Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp. 33-46.

<sup>16</sup> Maya Lorena Pérez Ruiz, *op. cit.*, pp. 400-408.

<sup>17</sup> Juan Anzaldo Meneses (comp.), “Declaración nunca más un México sin nosotros”, en *Nunca más un México sin nosotros. El camino del Congreso Nacional Indígena*, México, Ceácatl, 1998, pp. 9-12.

<sup>18</sup> Ramón Vera, “La construcción del Congreso Nacional Indígena”, en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera Herrera (comps.), *Los Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp. 33-46.

<sup>19</sup> Juan Anzaldo Meneses, *op. cit.*, pp. 9-12.

otras palabras, el CNI no se propuso ser una organización y por lo mismo no lo fue, sino un espacio donde los pueblos pudieran discutir sus problemas y coordinar sus acciones, una asamblea cuando sus integrantes se juntaban y una red cuando estaban en sus lugares de origen.

## Rostros y máscaras, caminos y veredas

Los procesos que conformaron estos dos movimientos indígenas en México representan al mismo tiempo dos modos de trazar los caminos por los cuales transitar para el reconocimiento y la defensa de los derechos indígenas. Es importante resaltar que, a pesar de tener posturas diferentes, ambos movimientos se mantuvieron unidos durante varios años, el tiempo que duró la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución federal. Juntos realizaron la difusión por todo el país, primero, de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena y, después, de la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Cocopa, que los diversos movimientos indígenas de México hicieron suya. El reclamo del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se volvió un punto de confluencia en donde ambos se encontraron, dejando de lado sus diferencias en la naturaleza de sus propuestas y en la forma de organizarse y movilizarse para conseguirlo. Con todo, no eran los únicos movimientos indígenas de México, sólo las expresiones más visibles de ellos. En las regiones y aun en las comunidades indígenas, existían otros que, sin mucha notoriedad, también construían sus utopías y luchaban por alcanzarlas, mismos que al paso del tiempo tendrían más importancia.

La coincidencia coyuntural no borró las diferencias, mismas que no dejaron de aflorar y que conforme el tiempo pasaba se fueron acentuando. Varios factores influyeron en ello. El principal era la visión de los niveles de la autonomía y las formas para conseguirla. Pero hubo otras. Algunos miembros de la Comisión de Seguimiento se acercaron bastante al zapatismo y defendían abiertamente la posición de ellos al grado que cuando no obtenían el suficiente apoyo para legitimar sus posturas, buscaban imponerlas. Eso tuvo el efecto de que quienes no coincidían con ellas se fueran alejando poco a poco, marcadamente los miembros de la ANIPA y algunas organizaciones que aunque en un principio participaban con ella con el tiempo también la abandonaron. Esto se reflejó en la conformación de los Grupos de Trabajo de la Comisión de Seguimiento, algunos de los cuales dejaron de funcionar, y la mayoría de los que subsistieron

fueron poco operativos, sobre todo porque se carecía de experiencia para el trabajo o sus miembros se cambiaban muy seguido, dando lugar a un marcado voluntarismo<sup>20</sup>, hasta que alguien sin mandato para ello los declaró desaparecidos. Por otro lado, la ANIPA hizo de la obtención de diputaciones y puestos en el gobierno federal lo mismo que en los estatales su acción más visible. Los rostros y caminos de cada movimiento iban quedando más claros con el paso del tiempo.

Esta situación y el hecho de que el presidente de la República se negara a cumplir los Acuerdos de San Andrés, atendiendo la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Cocopa, fue conduciendo al movimiento indígena nacional a un inmovilismo, lo que le impidió responder de manera unitaria y en un solo frente la embestida militar y la represión política que el Estado desató en todo el país, situación que obligó a muchas organizaciones a replegarse a sus regiones para armar desde ahí la defensa, retomando sus reivindicaciones particulares. De esa manera empezó a dispersarse lo que se había venido construyendo con tanto trabajo. Pero como no hay mal que por bien no venga, el regreso de los movimientos indígenas a sus regiones constituyó el inicio de otro tipo de movimientos, ya no para transformar al Estado sino para enfrentar al capital, que con el paso del tiempo se convertiría en el eje central de su lucha.

## El destino de la ANIPA

Cuando se presentó la coyuntura electoral del año 2000 para elegir presidente de la República, las posiciones se polarizaron más, al grado casi de la ruptura. Aunque nunca se discutió a fondo el problema, las organizaciones que reivindicaban su participación en el CNI asumieron una postura antielectoral, mientras que las que militaban en la ANIPA apostaron abiertamente al proceso y terminaron aliándose a la derecha, después de que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se negara a mantener el espacio para una candidatura que anteriormente les había obsequiado. El 22 de mayo del 2000, faltando un mes y días para las elecciones, junto con el Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, donde algunos de sus miembros participaban, el Consejo Indígena Mexicano (CIM) –de

<sup>20</sup> La crítica más ácida sobre este periodo, desde los actores que participaron en el proceso y que finalmente se retiraron, se encuentra en Carlos Beas Torres, "Los retos del movimiento indígena", *Cuadernos del Sur*, año 5, núm. 14, mayo de 1999, Oaxaca, México, pp. 141-152.

filiación priista— y el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena, publicaron un documento dirigido a todos los partidos políticos donde exigían:

Reconocimiento como sujetos políticos plenos, acceso a espacios institucionales y políticos en las instancias ejecutivas, legislativas y judiciales, la administración, dirección y ejecución de las políticas del Estado destinadas a los pueblos indios, el establecimiento de una política de Estado que garantice el desarrollo de nuestras lenguas y culturas, y una educación que desarrolle la conciencia de la diversidad de todos los mexicanos, que supere el racismo y la exclusión que con frecuencia se ejerce sobre nuestros pueblos<sup>21</sup>.

En otro documento posterior, estas demandas ya se concretizaban. Proponían la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas integrado por representantes de los pueblos indígenas y personalidades destacadas, el cual debería ser un organismo dependiente del Ejecutivo federal. Entre sus funciones estarían evaluar las acciones de las dependencias del Ejecutivo en materia indígena; coordinar las diversas dependencias del mismo responsables de la acción en las zonas indígenas; nombrar a profesionales indígenas en todos los puestos de mando de las instituciones indigenistas y coordinar con ellos la reforma estructural de dichas instancias; asumir la coordinación del diálogo y la negociación en el estado de Chiapas por parte del Ejecutivo federal; así como crear el Instituto Nacional de las Lenguas Originarias de México y la Subsecretaría de Ecología y Desarrollo Sustentable de los Pueblos Indígenas<sup>22</sup>.

De todos los candidatos a la Presidencia, el que les respondió y prometió llevar adelante sus propuestas fue Vicente Fox Quesada, del derechista Partido Acción Nacional (PAN), quien a la postre terminaría ganando las elecciones<sup>23</sup>. Los compromisos centrales sobre derechos indígenas no se cumplieron, a menos que como tal se tome el hecho de que el antiguo Instituto Nacional Indigenista se transformara en la Comisión Nacional para el Desarrollo

<sup>21</sup> Para mayor información, puede verse a Francisco López Bárcenas, “De la autonomía al indigenismo”, *Massiosare*, suplemento de *La Jornada*, México, 30 de julio del 2000.

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Sobre la forma en que se tejió la alianza, puede verse a Genaro Bautista, “El acercamiento con los presidenciables”, *Palabra India*, Órgano Informativo de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, núm. 1, septiembre de 2000, México, pp. 9-11.

de los Pueblos Indígenas, y que durante sus primeros años algunos espacios de decisión los usaran los miembros de la ANIPA, mientras que a otros se les colocó en mandos medios de la administración federal en donde realizaron las labores que anteriormente criticaron. En esa situación, el 11 de diciembre del 2001, a un año de haber pactado con el foxismo, la ANIPA aclaró que dejaba de luchar por los Acuerdos de San Andrés y que retomaba su propuesta inicial de luchar por la autonomía regional. En una declaración política emitida en esa fecha, afirmaba:

Ratificamos nuestro compromiso de seguir luchando por la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas de México, como lo mandata nuestro Proyecto Político que a lo largo de 5 Asambleas Nacionales, celebradas desde el Norte hasta el Sur de nuestro País, consensamos los Pueblos y Organizaciones Indígenas, para demandar una nueva relación con el Estado mexicano y la sociedad nacional, expresada en nuestra propuesta de *Iniciativa de Ley para la Creación de las Regiones Autónomas Pluriétnicas*. En su momento aportamos las propuestas de esa iniciativa a los Diálogos de San Andrés, de las cuales se retomaron partes mínimas. Anunciamos que a partir de hoy ésa vuelve a ser nuestra bandera de lucha, para demandar el reconocimiento constitucional de nuestros derechos, en virtud de que la Ley Cocopa finalmente fue desconocida<sup>24</sup>.

Al paso de los años, con varios de sus dirigentes convertidos en burócratas, la ANIPA fue perdiendo presencia en el movimiento indígena hasta que terminó diluida. Lo que no significa que sus integrantes hayan renunciado a sus pretensiones de ocupar algunos puestos políticos, aunque para lograrlo hayan tenido que renegar u olvidarse de sus programas de lucha. Eso sucedió el 8 de febrero de 2012, cuando crearon un efímero Movimiento Indígena Nacional (MIN) para exigir a los partidos políticos incluirlos como candidatos a legisladores en la Cámara de Diputados y Senadores. En su carta a los partidos políticos solicitando ser considerados candidatos, no hablaban de propuestas políticas ni de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Eso lo notó el analista Gilberto López y Rivas, quien expresó que “se trata de un movimiento que se deslinda de los Acuerdos de San Andrés, el Congreso Nacional Indígena (CNI), el EZLN, los procesos autonómicos hegemónicos

<sup>24</sup> ANIPA, “Los retos del movimiento indígena nacional: Declaración política”, *Memoria*, núm. 158, abril de 2002, pp. 37-37.

por los mayas zapatistas, así como de la vía de construcción de autonomías desde abajo y a partir de un quiebre con el sistema de partidos políticos”.

No sólo dijo eso. También señaló como significativas:

La falta de un planteamiento programático y la distancia del MIN sobre problemas concretos acuciantes para numerosos pueblos indígenas que constituyen incluso cuestiones de vida o muerte, como es la presencia dañina de las corporaciones mineras, madereras, turísticas, farmacéuticas y de narcotraficantes, entre otras, en los territorios de las etnorregiones, como se ha venido documentando en las páginas de nuestro periódico, tanto en reportajes como en artículos de opinión, limitándose a una mención formal sobre el derecho a la consulta previa e informada. Nada sobre el éxodo migratorio, los megaproyectos carreteros, la militarización, la criminalización de movimientos, la acción de grupos paramilitares en territorios indígenas, o sobre los presos políticos detenidos por su oposición a la privatización del agua o los altos costos de la electricidad<sup>25</sup>.

En otras palabras, los impulsores del supuesto Movimiento Indígena Nacional y sus propuestas sólo apuntaban a que sus impulsores obtuvieran candidaturas a cargos de elección popular. Al paso de los años, perdieron su capacidad de convocatoria y cada uno buscó, y algunos obtuvieron, las ansiadas candidaturas por sus propios medios.

En esa situación las organizaciones, pueblos y comunidades indígenas que participaban en ella buscaron su propio camino. Algunos cambiaron el rumbo que hasta entonces había llevado su lucha, sumándose a quienes levantaban como bandera los principios marcados por el CNI; otros siguieron su propio camino, acomodándose a las circunstancias nacionales y regionales para conseguir sus objetivos, combinando la movilización con la negociación políticas; los últimos siguieron por el mismo camino, pero sin la presencia y fuerza que tuvieron en los últimos años del siglo XX. Parecía que ese modelo de organización dio de sí lo que pudo dar y entraba en crisis.

## El rumbo del CNI

Del lado de las organizaciones que reivindicaban su pertenencia al CNI, las cosas tampoco marchaban muy bien.

<sup>25</sup> Gilberto López y Rivas, “El Movimiento Indígena Nacional y las autonomías”, *La Jornada*, 17 de febrero de 2012.

Después de que el Presidente de la República tomara posesión del cargo, el EZLN convocó a la marcha de la dignidad indígena<sup>26</sup>, también denominada marcha del color de la tierra<sup>27</sup>, la cual recorrió 13 estados de la República, acompañado del CNI y de diversas organizaciones sociales. Con ella exigieron el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución federal, a través de la iniciativa de la Cocopa. En medio de la efervescencia política que generó, a principios del mes de marzo de 2001 se organizó en la comunidad de Nurío, Michoacán, el Tercer Congreso Nacional Indígena, en donde se ratificó la defensa de los Acuerdos de San Andrés. Terminado el evento, la marcha continuó rumbo al Distrito Federal, a donde llegó el 11 de marzo. Después de una fuerte oposición de los diputados para que la comandancia zapatista hiciera uso de la tribuna en la Cámara de Diputados, finalmente lo lograron y, después de hacerlo, se retiraron a la selva, dando de esa manera por concluida su misión.

El movimiento indígena que los acompañó también regresó a sus lugares de origen, creándose un vacío que el Congreso de la Unión aprovechó para aprobar una reforma constitucional que se apartaba de lo pactado en San Andrés<sup>28</sup>. La situación de dispersión en que los movimientos indígenas se encontraban se mostró en las formas en que reaccionaron a la fallida reforma constitucional para reconocer sus derechos. Muchas organizaciones se movilizaron a destiempo contra el dictamen emitido por la Cámara de Senadores, y cuando los diputados federales votaron en el mismo sentido sucedió algo similar. Lo novedoso se vio cuando el proyecto de decreto se votó en las legislaturas de los estados. Fue ahí donde se expresó la existencia de movimientos indígenas más allá de sus manifestaciones nacionales, pero sobre todo se mostraron en los lugares donde menos se pensaba que existían. Los indígenas de los estados de Sinaloa, Sonora, Chihuahua y San Luis Potosí dieron la sorpresa al protestar por el tipo de reforma que se quería imponer, mientras en Oaxaca, Guerrero y Chiapas, estados donde el movimiento indígena había mostrado

<sup>26</sup> Un buen recuento periodístico de la marcha puede verse en Ramón Vera (ed.), *El otro jugador: La caravana de la dignidad indígena*, México, La Jornada, 2001.

<sup>27</sup> Una recopilación de los discursos zapatistas durante la marcha puede encontrarse en *La marcha del color de la tierra*, México, Causa Ciudadana-Rizoma, 2001.

<sup>28</sup> Sobre el contenido de la reforma y su rechazo, puede verse Francisco López Bárcenas et al., *Los indígenas y la reforma constitucional en México*, Serie Derechos Indígenas, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Redez, Casa Vieja, Ce-Acatl, Segunda edición, 2002.

robustez, volvió a manifestarse aunque no con los mismos actores. Estábamos asistiendo al surgimiento de nuevas manifestaciones de los movimientos indígenas, con otros actores y otras demandas, que con el tiempo marcarían un nuevo rostro y nuevos caminos que recorrer.

Cuando la reforma constitucional finalmente se aprobó, con el voto en contra de las legislaturas de los estados con más población indígena, un grupo de organizaciones de derechos humanos y abogados independientes decidieron impugnarla, no por su contenido, que no respondía a las exigencias del movimiento indígena ni a lo pactado en los Acuerdos de San Andrés, sino por los vicios que tuvo el proceso, donde no se respetaron las formas y procedimientos establecidos en la Constitución federal, ni las respectivas de los estados y las leyes orgánicas de la Cámara de Diputados federal y de las entidades federativas. Algunos representantes de organizaciones indígenas que no vivieron de cerca el proceso lo han criticado afirmando que “el CNI —o lo que quedaba de él— sólo le pudo apostar a una controversia constitucional y jugando ingenuamente en el terreno de la legalidad criolla” y “obviamente iba a perder, como sucedió”<sup>29</sup>. El argumento no es correcto. En primer lugar porque no fue el CNI quien decidió iniciar dichos procesos sino un grupo de organismos de derechos humanos y abogados independientes, aunque el CNI avaló posteriormente el proceso; en segundo lugar, no fue una controversia constitucional sino cerca de 330 presentadas por otros tantos municipios indígenas, quienes no apostaban a la legalidad criolla sino precisamente a ponerla a prueba.

Cierto, formalmente buscaban que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarara nulo el proceso en vista de las irregularidades cometidas en la Cámara de Diputados y en diversas legislaturas estatales durante el procedimiento, y que por esa vía se anulara la reforma impugnada. Pero también pretendían que la SCJN emitiera su opinión sobre si se debían respetar durante el proceso de reforma constitucional los derechos previamente reconocidos a los pueblos indígenas, qué lugar correspondía a un tratado de derechos humanos frente a la Constitución federal y cómo afectaba a la interpretación constitucional el hecho de que la Carta Magna declarara que somos un país multicultural<sup>30</sup>. Seguramente sabían del riesgo y lo

asumieron. Eran conscientes de que la SCJN podía fallar como finalmente lo hizo, declarando improcedentes las controversias constitucionales. En estricto sentido, los que apostaron al proceso no perdieron; la SCJN no resolvió que no tuvieran razón, por lo que, entendido en sentido contrario, puede decirse que la tuvieron. Además de ello, no fundamentó su voto en ese sentido. Se exhibió y con ello desnudó las insuficiencias del sistema jurídico mexicano, a tal grado que incluso juristas liberales la criticaron de caprichosa<sup>31</sup>.

## El rostro del nuevo colonialismo

Con los resultados de las controversias constitucionales, los pueblos indígenas, sus comunidades y sus autoridades, al igual que las organizaciones indígenas, comprendieron que el Estado había cerrado todas las puertas para el reconocimiento de los derechos indígenas y decidieron concentrarse en sus territorios para armar la resistencia, impulsando autonomías. De hecho, ya existían algunos antecedentes de ello, como la declaración de regiones autónomas en Chiapas<sup>32</sup> que, desde octubre de 1994, hiciera el movimiento indígena identificado con la ANIPA y que en la práctica no pasó de eso. Más efectividad tuvieron los 38 municipios autónomos creados en el mismo estado en diciembre de ese año por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional<sup>33</sup>. Con declaración o sin ella, otras comunidades decidieron caminar por ese mismo camino y desataron diversos procesos, de acuerdo con sus condiciones y necesidades. El caso más paradigmático fue la instalación de las Juntas de Buen Gobierno por las comunidades zapatistas, en el mes de agosto de 2003, como gobiernos civiles en los territorios controlados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. A ellas siguieron otros procesos similares por diversas partes del territorio nacional, que se manifestaron en la instalación de gobiernos y sistemas de seguridad propios, con base en sus propias normas, defensa de los territorios y recursos naturales, creación de centros de enseñanza y medios de comunicación propios, entre otros.

---

Serie Derechos Indígenas 6, México, Convergencia Socialista, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, 2002.

<sup>29</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez, “La caprichosa Corte”, *Reforma*, 16 de septiembre de 2002.

<sup>32</sup> Jorge Alberto González Galván, *Derecho indígena*, México, Panorama del Derecho Mexicano, McGraw Hill, Serie Jurídica, 1997, pp. 38-39.

<sup>33</sup> Adriana López Monjardin y Dulce María Rebollo, “Los municipios autónomos zapatistas”, *Chiapas*, núm. 7, México, 1999, pp. 115-137.

<sup>29</sup> Carlos Beas, “El movimiento indígena, de ausencias, olvidos y otras tristezas”, *La Guillotina*, núm. 50, primavera de 2003, pp. 38-39.

<sup>30</sup> Sobre las controversias constitucionales, los argumentos de los demandantes y sus resultados, puede verse a Guadalupe Espinoza Saucedo et al., *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*,

Estas nuevas expresiones de los movimientos indígenas hablan de las luchas de los nuevos movimientos por su derecho a la autonomía, ya no como un reconocimiento constitucional sino como una construcción en los hechos, lo que representa un salto cualitativo con respecto al anterior. Para ellos, el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, ya no pasaba por la incorporación de su contenido en la Carta Magna, sino por la defensa en la práctica cotidiana de los derechos en ellos contemplados. Con estos procesos autonómicos estábamos asistiendo a una reactivación de los movimientos indígenas en las regiones sin que hubiera una organización nacional que fuera capaz de darles amplia cobertura, porque sus dos expresiones más importantes se habían desgastado tanto que casi habían desaparecido del escenario nacional.

Como ya se dijo, como parte de su ejercicio de la autonomía y el control de sus territorios, los nuevos movimientos indígenas comenzaron a enarbolar demandas contra el despojo de sus recursos naturales. Este cambio en el objetivo de la lucha y la estrategia para lograrlo se justificaba argumentando que no tenía sentido continuar el diálogo por la transformación del Estado cuando en las autoridades no había voluntad política para cumplir lo pactado, pero también porque la explotación capitalista en México había tomado nuevos rumbos, entrando en una nueva fase económica que diversos analistas denominan *acumulación por desposesión*, misma que los pueblos estaban viviendo con una gran intensidad porque los ansiados recursos naturales se encuentran en sus territorios. Minerías acaparando la tercera parte del país; las aguas de la nación entregadas a esas mismas mineras, a los agricultores de exportación y a los dueños de la industria automotriz; la biodiversidad y los saberes ancestrales de pueblos y campesinos en manos de los operadores de las industrias farmacéuticas y alimenticias; todo lo cual configura el nuevo rostro del cuarto ciclo de la colonización y sucede con la complacencia de los gobiernos que, en teoría, son los encargados de cuidar que los recursos naturales se usen de tal manera que beneficien a los mexicanos de ahora y a los de las próximas generaciones.

Otra faceta del cuarto ciclo de colonización que los pueblos indígenas vieron con claridad fue el nuevo rol de los gobiernos que aparecen como gendarmes del sistema capitalista sin importar que se proclamen de derecha o de izquierda, y se materializa en la facilitación de la ocupación territorial por multinacionales extranjeras, a través de contratos de obras que siempre se justifican con el argumento de impulsar el desarrollo. A diferencia de tiempos pasados

donde los gobiernos autoritarios y antidemocráticos fueron los preferidos por el capital para desempeñar estas funciones, ahora los que portan careta de democráticos son los favoritos, y si son multiculturales mejor, pues les otorgan más legitimidad, y al identificarse con el pueblo garantizan la “paz social”, situación que permite al capital financiero imponer más proyectos que a un gobierno autoritario<sup>34</sup>. Para ser funcionales al capital, sólo necesitan una condición: que no pretendan distribuir equitativamente la riqueza del país entre todos sus habitantes; pueden incluso impulsar políticas de apoyo social, pero no acabar contra el colonialismo sobre los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas ven que los gobiernos mexicanos de los últimos años han dejado de ser representantes populares y guardianes del patrimonio nacional, para convertirse en gendarmes al servicio de las empresas transnacionales, porque en todos los lugares donde los pueblos se oponen al despojo ellos son los responsables de contenerlos. Para hacerlo, no siempre recurren al uso de la fuerza, hasta podría decirse que es el último recurso que utilizan. Primero recurren a la cooptación de los potenciales opositores, ofreciéndoles programas asistenciales para sus comunidades y puestos en el aparato burocrático para los dirigentes, abriéndoles espacios en los cargos de elección popular o allanándoles el camino para que realicen algún negocio que les deje ganancias económicas, vía los proyectos de apoyos financieros con presupuesto público, por ejemplo.

Cuando todo esto falla, comienza la represión, que al principio tampoco asume violencia física. Puede comenzar con poner obstáculos a sus actividades diarias, retardando los trámites oficiales, negando los permisos o impulsando auditorías a sus administraciones. Si todo esto no funciona, comienza el uso de la fuerza, las amenazas, la prisión y el asesinato. Naturalmente, para la realización de estas actividades no importa el color del partido en el poder, pudiendo afirmarse que es en los estados en los que la “oposición” ha desplazado del poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI) donde estas tareas se realizan de mejor manera, como si los gobernantes sintieran que tienen un compromiso que cumplir con quienes los apoyaron para llegar al poder o quisieran demostrar que ellos también saben realizar su trabajo.

Algunos ejemplos pueden ilustrar la anterior afirmación. En el estado de Oaxaca, con un primer gobierno

<sup>34</sup> Osvaldo León, “Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. Incertidumbres y procesos contradictorios”, *ALAI, América Latina en Movimiento*, 27 de septiembre de 2011. Recuperado de <<http://alainet.org/active/49721>>.

distinto al Partido Revolucionario Institucional en toda su historia, se reprime a las comunidades que se han organizado para cuidar el bosque, oponerse a la minería y a los proyectos eólicos, como lo pueden constatar la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco, el Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios o el Consejo de Pueblos Unidos en Defensa del Río Verde; en Guerrero, gobernado por el Partido de la Revolución Democrática, se hostiga a los que se oponen a la minería, la creación de reservas de la biosfera, y a quienes crean sus propios sistemas de seguridad, como el Consejo Regional de Autoridades Comunitarias o el Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio; en Morelos, con un gobierno emanado del mismo partido que el anterior estado, se acosa a los que se oponen a la minería, la instalación de un gasoducto o la apertura de carreteras, como el Consejo de Pueblos de Morelos; en Michoacán, gobernado por el mismo partido, se persigue a quienes reclaman respeto a su territorio y sus gobiernos propios, como al pueblo nahua de Ostula o al municipio indígena de Cherán.

Pero no se crea que esta tarea sólo la realizan los partidos autodenominados de izquierda. En Chiapas, gobernado por el Partido Verde Ecologista, se acosa a las comunidades que viven en áreas ricas en biodiversidad, igual que a las que se oponen a la minería, al tiempo que se arma la contrainsurgencia en contra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional; en Puebla, gobernado por el Partido Acción Nacional, se reprime a nahuas y totonacos que se oponen al gasoducto, la instalación de empresas mineras y la construcción de minipresas para producir energía eléctrica, a fin de que estas empresas funcionen, como al Consejo TiyatTlali; en Sonora, gobernado por el mismo partido, se reprime a los yaquis que se oponen a que se les despoje del agua que les tituló el presidente Lázaro Cárdenas, y a los guarijíos que se oponen al despojo de su territorio para la construcción de la presa Los Pilares.

Los gobiernos priistas continúan con sus políticas de años. En Chihuahua se reprime a los rarámuris que se oponen al proyecto turístico Barrancas de Cobre, lo mismo que a quienes luchan por recuperar sus tierras y defender sus bosques; a los coras y wixaritari de Nayarit se les reprime por oponerse a la construcción de la presa hidroeléctrica Las Cruces; también a los nahuas y totonacos de Veracruz que se oponen al *fracking* y la construcción de gasoductos; a los otomíes del Estado de México e Hidalgo, que se oponen a la construcción de carreteras y gasoductos porque afecta

sus territorios; mientras que en Baja California se busca por todos los medios someter a los pueblos yumanos que defienden sus territorios de la invasión de los industriales que impulsan casinos, parques eólicos y la minería. En fin, todos reprimen a los pueblos indígenas con tal de que el capital extranjero pueda sentar sus reales y sacar adelante sus negocios. Aun así, los pueblos resisten.

## La nueva resistencia de los pueblos

La lucha de los pueblos indígenas en defensa de sus territorios pone en evidencia el carácter colonial del gobierno y la sociedad mexicana y el depredador del capital. A los nuevos colonizadores poco les importa que nuestra Carta Magna reconozca el carácter multicultural de la nación mexicana, igual que a los pueblos indígenas y algunos de sus derechos, entre ellos, el acceso preferente a los recursos naturales existentes en sus territorios; tampoco sirve de mucho que la propia Carta Magna establezca la recepción de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales —entre ellos el derecho a la autonomía y, como consecuencia, al control de sus territorios y la administración, uso y aprovechamiento de los recursos naturales en ellos existentes, igual que a la consulta previa antes de realizar en ellos actos que pudieran impactarlos si en la práctica éstos no se respetan.

Los pueblos indígenas lo saben. Pero también han aprendido que el discurso de los derechos humanos legítima. Por eso en lugar de dejarlo todo a sus adversarios, se apropian de él y lo usan en su beneficio, cuando consideran que les conviene. No de otra manera se explica que su lucha, cualquiera que sea la forma que asuma, invariablemente incluya el reclamo de falta de los pueblos como sujetos de derechos colectivos, violación del derecho al territorio y otros derechos asociados a él. En muchos casos los tribunales les dan la razón, cambiando la correlación de fuerzas, pues no es lo mismo luchar sin un discurso legítimo que contando con él, y cuando esto no sucede, ponen en tela de juicio la imparcialidad en la administración, situación que en muchos casos les genera simpatía y solidaridad de algunos sectores sociales.

Armados de este discurso jurídico, emprenden acciones de diversa índole, entre las cuales se encuentran las que informan a los afectados y la sociedad en general sobre el problema; en este tipo de acciones puede verse un fuerte activismo de las mujeres, que reivindican sus derechos junto con sus pueblos. Para hacerlo, usan todos los medios de co-

municación, pero principalmente echan mano de radios comunitarias que ellos mismos han ido construyendo con la activa participación de los jóvenes que se apropian de las nuevas tecnologías; o pintas en caminos rurales, paredes de casas y plazas en las zonas urbanas. Los que pueden elaboran folletos con información sobre los derechos que el Estado y las empresas deben respetar y las consecuencias de no hacerlo; también crean páginas de internet para explicar sus problemas y demandar solidaridad. Ninguna de estas acciones se descarta. Cada una tiene su propio fin y público destinatario.

Otra manera de organizar la lucha es la movilización. La gente se moviliza para buscar soluciones organizando reuniones comunitarias o regionales, según sea el caso, donde aprovecha para ir creando relaciones de solidaridad y acompañamiento con diversos sectores sociales; también realiza marchas públicas y mítines de denuncia. A ellas suman cabildos con funcionarios públicos para conocer su postura u obtener información para su lucha, con miembros del Poder Legislativo para que presionen a las autoridades del Poder Ejecutivo y se conduzcan conforme a la ley, con representaciones de las empresas para explicarles la razón de su inconformidad, y hasta en instancias internacionales donde buscan presionar al gobierno para que respete los derechos que ha reconocido. Todas estas son acciones tradicionales de las que se valen sectores inconformes para hacerse escuchar frente a la inacción o la actuación arbitraria de las autoridades estatales o de las empresas.

Una forma de movilización que se ve poco porque es muy propia de los pueblos es la que realizan en el interior de sí mismos. Algunas veces las dan a conocer, otras no, dependiendo de la sacralidad o espiritualidad que encierran y de los propósitos que quieran lograr al realizarlas. Para llevarlas a cabo, recurren a sus guías espirituales, quienes ponen en juego sus poderes y habilidades para restablecer la armonía entre los hombres de este tiempo y los del pasado, así como entre la sociedad y sus dioses. Guiados por ellos, los pueblos recorren sus lugares sagrados, realizan ofrendas a sus deidades y piden perdón por apartarse de sus obligaciones con la naturaleza y permitir que fuera agredida desde fuera. Y lo más importante: refrendan su compromiso de recomponer sus relaciones con sus antepasados, sus deidades y la naturaleza. Entonces desempolvan sus propias formas de lucha y las ponen en movimiento para organizar la resistencia, a su manera. Como muchos no las ven o viéndolas no las entienden, piensan que los pueblos no se movilizan, cuando en realidad son las movilizaciones

más significativas para los pueblos, porque a partir de ellas construyen su autonomía<sup>35</sup>.

Una vertiente que siempre se encuentra presente son los procesos judiciales contra los que buscan despojarlos de su patrimonio. Al uso del derecho para justificar públicamente el reclamo de derechos y validar determinados actos, como las asambleas comunitarias de rechazo a las empresas, se suman juicios de carácter administrativo contra las actuaciones de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, por no ajustarse a la normatividad ambiental a la hora de aprobar los proyectos; reclamos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que constate la violación de derechos y recomiende a las autoridades estatales cesen los actos violatorios y tome medidas para evitar que se repitan; juicios agrarios para nulificar contratos de arrendamiento, ocupación temporal de las tierras, controvertir montos de pago, y hasta solicitar la desocupación de las tierras y amparos ante el poder judicial federal, pidiendo su protección ante la violación de garantías constitucionales y evitar que siga sucediendo. Las experiencias en cada caso son distintas porque los resultados no dependen sólo de lo que las leyes digan, sino de una buena combinación de diversas formas de lucha.

Las movilizaciones más novedosas son las de acción directa, expresadas en la ocupación de los espacios donde se pretenden instalar las obras que violan sus derechos, así como en la expulsión de la maquinaria con que se busca despojarlos. Como no confían en que las autoridades estatales resuelvan sus demandas y respeten sus derechos si emprenden un proceso judicial para lograrlo, deciden hacerlo ellos mismos apelando a su derecho a la libre determinación. Los más imaginativos echan mano de sus propios recursos y se reafirman en su territorio y sus prácticas culturales, delimitando su territorio por la vía de los hechos o fortaleciendo sus lazos comunitarios a partir de su relación con la naturaleza. Este tipo de acciones, aunque no parezca, tienen un grado de efectividad bastante amplio y profundo, al grado de que podría decirse que es lo que diferencia la lucha de los pueblos indígenas con las de otros sectores, pues en ella ponen en juego sus recursos identitarios y de derechos colectivos, mostrándose diferentes —culturalmente— del resto de la sociedad pero iguales en derechos, que es una manera de reclamar la inclusión que

<sup>35</sup> Francisco López Bárcenas, "Juchari Uinapikua: fuerza y camino de Cherán", *Ojarasca*, suplemento de *La Jornada*, núm. 221, México, septiembre de 2015.

tanto se les ha negado. Las luchas emancipatorias de los pueblos, como se ve, no recorren los mismos caminos que los del resto de la población.

En todos estos tipos de resistencias existe un denominador común: dejar de ser sociedades colonizadas para integrarse en una sociedad igualitaria y multicultural, pero en serio. Eso explica que el eje central de sus luchas, el que da sentido a todas sus demandas, sea la autonomía, y que alrededor de ella estén la defensa de sus territorios y los recursos naturales existentes en éstos, los cuales, sumados, nos arrojan una defensa del territorio nacional y sus recursos naturales. Esto nos lleva a un terreno más pantanoso que es necesario comprender: en el fondo de las reivindicaciones de los pueblos indígenas flota la idea de que el paradigma de vida occidental ha entrado en una crisis civilizatoria sin retorno, lo que nos urge a encontrar nuevos modelos de vida que sustenten nuestras esperanzas de que la vida podrá subsistir por mucho tiempo. En esto las luchas de los pueblos indígenas tienen mucho que aportar: la relación de respeto que tienen con la naturaleza, su filosofía de la solidaridad por sobre las relaciones económicas, el trabajo y el festejo como dualidad en las relaciones sociales. De ese tamaño es el reto. Por eso las luchas de los pueblos indígenas son luchas de toda la humanidad. En la descolonización de los pueblos indígenas se encuentra la libertad de todos los ciudadanos y pueblos.

## Salida

Hemos argumentado que los movimientos indígenas en México son nuevos porque es muy reciente su colocación en la escena nacional como sujetos políticos con demandas propias y métodos muy de ellos para conseguirlas. Para que esto sucediera, fue fundamental el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional aquel 1° de enero de 1994, porque abrió el espacio nacional y lo puso al servicio de los pueblos indígenas para que estructuraran su demanda y la colocaran en el centro de las reivindicaciones nacionales. Para ello fue importante el proceso de diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, donde participaron activamente como asesores o invitados cientos de autoridades y líderes indígenas, junto con estudiosos de su problemática y organizaciones y personas solidarias con su causa, porque entre todos, a través de un diálogo horizontal, hicieron posible la constitución de una agenda de lucha.

La negativa del gobierno a cumplir con los Acuerdos de San Andrés, impulsando en cambio una reforma constitucional ajena a ellos, obligó a los movimientos indígenas —el Ejército Zapatista de Liberación Nacional incluido— a

concentrarse en sus regiones, lo que trajo como consecuencia que modificaran sus demandas y las estrategias para conseguirlas: de luchar por años para conseguir la modificación de la Constitución federal para incorporar en ella a los pueblos indígenas como titulares de derechos colectivos, ahora se pasaba a la acción para construirlos, con lo cual buscaban otras maneras de ejercer la política. En este proceso, se encontraron con que el capital transnacional se hallaba en sus territorios con la intención de despojarlos de sus recursos naturales, y no les quedó más camino que combinar la resistencia al despojo con sus ideas de transformar las formas de ejercer el poder. Las luchas de resistencia y las emancipatorias se combinaban en una sola.

En este punto es importante entender que las luchas de los movimientos indígenas, por sus objetivos y formas, los trascienden y requieren el concurso de todos los mexicanos y de todos los ciudadanos para ser posible. Esto es así porque la defensa de los recursos naturales lleva tras de sí la lucha por el modelo depredatorio del capital, que busca obtener la mayor ganancia en el menor tiempo, para lo cual prescinde de la mano de obra de amplios sectores laborales, dejándolos sin posibilidad de obtener formas de vida decentes, al tiempo que convierte en mercancía los bienes comunes. De igual manera, la construcción de autonomías como una forma distinta de ejercicio del poder público lleva implícita una profunda crítica al modelo representativo materializado en los partidos políticos, que se han transformado en franquicias al servicio de cualquier grupo de interés que esté dispuesto a pagar por ser postulado a algún puesto de elección popular, lo que ha traído como consecuencia un régimen político donde lo que predomina es la corrupción y el tráfico de influencias antes que la representación de los ciudadanos.

En ese sentido, es necesario ir pensando en una gran articulación de los movimientos indígenas, entre ellos y con el resto de los movimientos sociales de México y del continente. Como hemos tratado de mostrar, hasta ahora los movimientos indígenas son comunitarios, municipales o regionales, lo cual representa una desventaja frente al capital y las políticas estatales que siempre son nacionales. Cuando una empresa se instala en una comunidad, lo hace porque tiene todo un entramado nacional y hasta transnacional que le da cobertura; pero cuando una comunidad o municipio inicia la lucha en defensa de sus derechos, con lo que más cuenta es con los apoyos regionales que han logrado construir, y pocas veces con algún apoyo solidario con su lucha. Es necesario construir una agenda común de resistencias y luchas emancipatorias que incluya a todos aquellos que creen que la organización de los pueblos es indispensable para un verdadero cambio. De otra manera, los movimientos pueden ser ejemplos de resistencia pero no de emancipación.

# 30 años de apertura comercial en México: del GATT al Acuerdo Comercial Transpacífico

Ramiro Tovar Landa\*

Si bien la apertura no es un “juego de suma cero” dado que todas las partes que amplían su espectro de comercio ganan, necesariamente la reasignación de recursos implica que unos sectores se contraigan y otros se expandan. Pero las barreras regulatorias y las inercias políticas en el interior de las economías no han permitido que la reasignación de recursos materialicen los beneficios con una mayor inclusión. Ningún país en el mundo puede sellarse ante los bienes, servicios, capital, innovaciones o incluso migraciones del resto del mundo, lo que se requiere es mayores niveles de capital humano –educación y habilidades tecnológicas–. Ningún país puede ambicionar la prosperidad tratando de conseguirla por sí mismo en la autarquía.

## Hace 30 años. De una economía cerrada a la desregulación y la apertura al exterior

**E**n julio de 1986, México se adhirió al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés); desde entonces, el país inició una evolución ininterrumpida de apertura comercial para ser ahora una de las economías más abiertas del globo. Así, mientras en algunos países desarrollados se cuestionan los beneficios

de la globalización, por ahora, México se encuentra comprometido con la apertura comercial y como miembro de los principales acuerdos que conforman la actual globalización del comercio, la inversión y los servicios.

Antes de cuestionar los efectos de la apertura comercial en México, conviene recordar las circunstancias y las decisiones que nos llevaron a ser una de las economías más abiertas del orbe. Durante el periodo conocido como el Desarrollo Estabilizador (1956-1970), se incrementaron las barreras comerciales con un significativo sesgo antiexportador. La crisis de balanza de pagos de 1976 fue seguida por un periodo de liberalización de las importaciones entre 1977 y 1979, cuando empieza a considerar el adherirse al GATT.

Hacia finales de los setenta, la modesta liberalización comercial terminó y sobrevino una etapa de economía cerrada con elevados aranceles y una extensa obertura de bienes sujetos a permisos de importación. En 1982 se impusieron controles de cambios; para entonces, todas las importaciones estaban sujetas a permiso previo. A mediados de 1985, se inició un proceso de sustitución de permisos por aranceles y se retomó el considerar la adhesión al GATT<sup>1</sup>.

En las memorias del presidente José López Portillo, fue en enero de 1979 cuando acordó iniciar consultas para el eventual ingreso al GATT, antes de la visita oficial del presidente

\* Profesor Numerario y Asesor de la Oficina de Rectoría del Instituto Tecnológico Autónomo de México. La opinión del autor no refleja necesariamente la opinión del instituto al que se encuentra afiliado.

<sup>1</sup> B. Balassa (1983). “Trade Policy in Mexico”. World Development.

de Estados Unidos, Jimmy Carter, enfatizando que se mantuviera “un status conveniente para el país”. Posteriormente, el mismo Presidente reflexionó que hacía unos años las tendencias progresistas afirmaban que el esquema de desarrollo basado en la sustitución de importaciones había creado un sistema de sobreprotección que impedía la competencia con el exterior y se preguntaba: “¿Qué vamos a hacer para entrar con capacidad competitiva al mundo con el que estamos relacionados? Ese es el reto”. A mediados de 1979, afirma que el ingreso al GATT se había politizado y que “ya [era] un problema de izquierda o derecha”.

Hacia finales de 1979, reconoce que el ingreso al GATT e implantar el impuesto al valor agregado (IVA) serían las grandes decisiones para fin de año. El entonces Presidente escribe, en forma correcta, sobre la realidad que enfrentaba en el debate; señalaba como un absurdo que una decisión técnica se haya politizado y que ingresar al GATT se haya transformado en “imperialismo”, mientras antes desproteger a la industria que estaba sobreprotegida era de vanguardia. Para marzo de 1980 decide, ante la división de opiniones en el interior del gabinete, y sólo con las de Comercio, Programación y Banco de México a favor, diferir el ingreso al GATT, y anota que se tenía la percepción histórica de que la adhesión al GATT era una forma de “regresar los dólares” a los que nos compraban crudo; asimismo, fundamenta su decisión en que la entrada al GATT, siendo sólo exportadores de crudo, con “poco que exportar y con un exceso de demanda importadora que se tenía que controlar y no liberar”, así como con la inflexibilidad en otorgar subsidios y protección, resultaría contrario respecto a las propias reglas del GATT<sup>2</sup>.

En el cuarto informe de su administración, expresa que en apoyo a la política industrial no se ingresó al GATT. Para el sexto informe, México estaba en una de las mayores crisis de balanza de pagos, un entorno hiperinflacionario, un déficit del sector público cercano a 18% del PIB y excluido transitoriamente del mercado financiero internacional. Así fue como perdimos años de apertura comercial que se lamentarían posteriormente, cuando precisamente la monoexportación de México (petróleo) era consecuencia de la ausencia de apertura. La protección nunca generó una mayor gama de bienes exportables; se había optado por la receta fallida. Entonces no reconocía en el ámbito político una de las proposiciones fundamentales del comercio internacional: el Teorema de la Simetría de Lerner, que establece

<sup>2</sup> José López Portillo (1988). *Mis tiempos. Biografía y testimonio político*. Vol. II. México: Fernández Editores.

que los aranceles generalizados a las importaciones tienen el mismo efecto adverso sobre las exportaciones que si éstas estuvieran gravadas, es decir, que inhiben las exportaciones. La carencia de capacidad exportadora era resultado de la política de protección y del control de la demanda por importaciones.

De igual forma, se tenía que aceptar que los repuntes en las exportaciones no petroleras debido a las sustantivas depreciaciones del tipo de cambio por crisis en la balanza de pagos sólo mejoraban transitoriamente la competitividad respecto al exterior, lo que era opuesto a los objetivos de abatimiento de los entonces niveles inflacionarios. Esto exigía que la disminución del nivel de protección, además de favorecer la exportación al reducir el precio de insumos así como la rentabilidad de las industrias que sustituían importaciones en forma ineficiente, fuera consistente con los objetivos de abatimiento de la inflación al sujetar el precio de los bienes comerciales a la competencia internacional<sup>3</sup>.

Como candidato, el presidente Miguel de la Madrid admitió que el nivel de protección otorgado a la industria nacional había sido excesivo y que no había propiciado el aumento en la productividad y en la competitividad de los productos industriales nacionales. Propuso racionalizar la protección y señaló que el comercio internacional exigía que fuera de doble vía, que el resto del mundo pedía reciprocidad, y que nosotros teníamos que estar dispuestos a aceptar la competencia. Afirmaciones en el sentido correcto.

Anticipó que México debía convertirse en un exportador relevante en los próximos 20 años; hablaba de identificar ventajas comparativas, de una planta industrial eficiente y de mano de obra calificada. Enfatizó, por primera vez, la necesidad de recuperar el dinamismo de las exportaciones de manufacturas y de otros bienes no petroleros, tal que México pudiera llegar a ser exportador de bienes de capital<sup>4</sup>.

En el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, se creó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice), que estableció que la protección permanente y excesiva no podía ser la norma de política dado que origina una industria superprotegida

<sup>3</sup> Miguel Mancera Aguayo (1987). “El comercio exterior y la política monetaria”. En *Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de México. Vol. II. Ensayos conmemorativos*. México: Bancomext/El Colegio de México.

<sup>4</sup> Miguel de la Madrid Hurtado (1981). *Pensamiento político*. Partido Revolucionario Institucional.

y escasamente eficiente. En consistencia con lo anterior, finalmente se ingresó al GATT en 1986, en un entorno en el cual la inflación alcanzó 141%.

Durante los primeros tres años de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se avanzó en hacer consistente la estructura de aranceles con las obligaciones como miembros del GATT, y en promover la eficiencia de la apertura en su aspecto arancelario, eliminando permisos previos a la importación y estableciendo un rango de aranceles de entre 10 y 20%, siendo el promedio ponderado de 10.1%, mientras que la dispersión arancelaria se situó en 4.5%; al finalizar 1991, sólo 1.7% de las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General a la Importación permanecía controlada y 6.6% de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General a la Exportación permanecían controladas<sup>5</sup>.

A finales de 1991 se expidió el decreto que abrogaba el control de cambios que prevaleció desde finales de 1982, y que además significaba eliminar el compromiso de los exportadores de vender las divisas al tipo de cambio controlado como obligación para poder exportar, así como el compromiso de los importadores de solicitar divisas a una institución nacional de crédito y devolver los excedentes en un plazo determinado previa comprobación del uso de las divisas adquiridas.

En esta primera mitad del sexenio, los procesos de desregulación y privatización fueron consistentes con la creación de una economía abierta orientada a la competencia en los mercados internacionales y a crear competencia en el mercado doméstico al dismantelarse la protección que prevalecía respecto a la competencia por bienes del resto del mundo.

El 9 de febrero de 1989, se publicó en el *Diario Oficial* el acuerdo por el que la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) procedería a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional. En sus considerandos, se mencionaron como objetivos elevar la eficiencia, ampliar la participación de los sectores privado y social, evitar los obstáculos normativos a la libre competencia y elevar la competitividad. Para implementar tal acuerdo, Secofi creó en su interior la Coordinación del Programa de Desregulación Económica.

Tal acuerdo señalaba que el periodo de los años ochenta se consideraba perdido para el crecimiento y desarrollo

de América Latina, pues el crecimiento de la región había sido de sólo 1.2% entre 1980-1986, en tanto que el crecimiento de la economía mundial fue de 2.5%. Las fuentes de crecimiento de los años setenta se habían agotado, toda vez que los términos de intercambio del comercio exterior se encontraban deprimidos y las crisis macroeconómicas recurrentes en México habían limitado el acceso al crédito externo, al igual que en otros países de la región. Dado lo anterior, los países latinoamericanos se vieron obligados a la adopción acelerada de políticas de ajuste estructural que comprendieron desde las variables de finanzas públicas y de balanza de pagos hasta la consideración de reformas en variables que determinan el desempeño microeconómico del sector real de la economía.

Tales políticas de ajuste estructural necesariamente tendrían que incluir la conformación de un marco institucional que procurara la asignación eficiente de los recursos y facilitara el cambio tecnológico. Las políticas de apertura comercial, de disminución de los costos de transacción, así como la procuración de las instituciones que facilitarían la creación de mercados antes no existentes, fueron consideradas políticas públicas catalizadoras del crecimiento que, aunque no tuvieran un efecto inmediato, conformarían los principios que lo promovieran en el tiempo, todas ellas con efectos semejantes a un cambio tecnológico generalizado en la economía<sup>6</sup>.

Resultaba evidente que una excesiva y/o inadecuada regulación había inhibido el desarrollo del potencial económico de varios sectores de la economía, y que las diversas justificaciones o explicaciones a su existencia no correspondían a un análisis económico basado en una evaluación de su beneficio y costo social; en cambio, obedecían frecuentemente a inercias y políticas heredadas de una economía cerrada y cuasicentralmente planificada.

Lo anterior se manifestaba en la creación y protección de sectores monopolizados por uno o por varios agentes económicos, los cuales frecuentemente formaban una colusión o cartel legalizado “*de facto*”. Otras regulaciones obedecían a criterios distributivos entre los agentes económicos que, de hecho, se encontraban aislados de toda interacción competitiva dada la regulación imperante, y otros por la sustitución del mecanismo de mercado en la asignación de recursos por criterios administrativos típicos de un mecanismo centralizado administrativamente que

<sup>5</sup> SHCP (1994). *Antología de la planeación en México. Tres años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*. Tomo 24. México: FCE.

<sup>6</sup> Arturo M. Fernández P. (octubre de 1988). *Reflexiones sobre las estrategias y condiciones para la modernización y ajuste estructural en América Latina*.

respondía a grupos de interés o a la percepción de lo que se consideraba casuísticamente como de “interés público”.

En este contexto se debía investigar cuáles aspectos del marco institucional no habían garantizado una organización lo más eficaz posible de los mercados o que eran un impedimento a la competencia, manifestada ésta como la inhibición al impulso de los particulares para concurrir o innovar en los mercados domésticos y del exterior.

El centro de la política de desregulación y la apertura de los mercados, procedente de los objetivos del ajuste estructural, se consideraron como aspectos particulares de un problema más general, que es la organización de las actividades económicas fundada en las instituciones en las cuales éstas se desarrollan.

Se reconoció que el problema de la organización económica de las industrias era determinar el nivel adecuado de centralización o descentralización de las mismas. Un mayor grado de descentralización corresponde a delegar al mecanismo de mercado la asignación de los recursos; la descentralización económica depende de la interacción de las ventajas de la especialización y de los costos de transacción involucrados. En la medida en que el marco jurídico se adapte para disminuir los costos de transacción, permitirá aprovechar las ventajas de la especialización de los agentes económicos. La reducción de los costos de transacción se da fundamentalmente cuando las instituciones jurídicas apropiadas permiten especificar claramente los derechos de propiedad y ejercer su coerción en forma efectiva. Sólo a partir de este tipo de certidumbre institucional los agentes económicos concurrirán a las actividades económicas y acrecentarán el potencial económico de los recursos que éstos asignen.

Como principio se adoptó que no es el tamaño o número de las regulaciones aplicables lo que resalta como inadecuado para el funcionamiento de los mercados. De hecho, tanto el exceso como la ausencia de regulaciones pueden ser igualmente dañinos al bienestar social. El objetivo era que la regulación fuera la adecuada en definir claramente el ámbito de los derechos de propiedad y que no representara un obstáculo para el ejercicio lícito y efectivo de estos derechos. El concepto de derechos de propiedad se concibió en un sentido amplio, no sólo de los derechos relacionados a los activos de una empresa, sino también de los adquiridos por medio de las relaciones contractuales entre los particulares, y entre éstos y la autoridad.

Un principio adicional e igualmente relevante es que el marco jurídico debería garantizar la libertad de concurrencia o participación en todas las actividades económicas

posibles, mientras que la autoridad debería hacer coercibles con imparcialidad los derechos adquiridos en los contratos entre todos los agentes económicos participantes o concurrentes en las actividades de mercado, otorgando certeza jurídica dentro de una tradición que se basa en normas formales y rígidas, lo cual no tendría que ser impedimento para el diseño de normas que otorguen flexibilidad respecto a la evolución esperada en los mercados. Es decir, el diseño de las normas debería caracterizarse por ser compatible con el surgimiento de nuevas transacciones y de creciente complejidad en una economía abierta; lo anterior, sin abandonar su formalismo característico de nuestra tradición jurídica, de tal forma que se diseñaran normas estables, que no petrificadas, respecto a la dinámica económica y a su aplicación imparcial a los particulares.

Una modalidad de la limitante a los derechos de propiedad, en un sentido amplio, es la regulación sobre el uso, destino y modificación de los activos tangibles o intangibles de las empresas. En forma semejante a los efectos de un control de precios, la regulación excesiva de la actividad económica inhibe el desempeño rentable de las empresas, por medio de restricciones no económicamente justificadas respecto al uso de los activos, el destino de los bienes, la formación y uso de los canales de distribución, el acceso a insumos, entre otros identificables como normas que son incompatibles con la generación de rendimientos de la inversión realizada por los particulares.

Como parte de las políticas de ajuste estructural de finales de los años ochenta, figuró en forma prominente la participación de particulares en actividades donde hasta ese entonces había participado el Estado, de tal forma que se tenía que contemplar el diseño de regulaciones dentro de las tareas del Programa de Desregulación; se tendría que participar en el diseño de aquellas relaciones en donde el Estado desempeña su función pública de manera descentralizada, por medio de agentes económicos privados contratados en el mercado y la delegación de las actividades económicas encomendadas originariamente al Estado. Tal delegación constituye una relación contractual mediante la figura de la concesión para la prestación de servicios al público.

Sería posible afirmar que los fundamentos del Programa de Desregulación Económica fueron efectuar, y en lo posible inducir, cambios regulatorios orientados a elevar la productividad y la ampliación de oportunidades de los particulares en toda actividad económica legítima. El costo atribuible del cumplimiento administrativo de los trámites relacionados con la regulación siempre fue considerado

como una consecuencia inherente del cambio regulatorio antes que un objetivo en sí mismo.

A partir de lo anterior, la “Desregulación Económica” se entendía como la adaptación o reforma del marco regulatorio que norma la actividad económica para inducir mayor productividad y un uso eficiente de los recursos<sup>7</sup> por medio de: i) eliminar obstáculos de carácter normativo que inhiben el ejercicio lícito de las actividades económicas de los particulares; ii) eliminar normatividades que formen barreras a la concurrencia de los particulares y, por tanto, a la formación de mercados competitivos; iii) la identificación de aspectos normativos que encarezcan el desempeño de las empresas, evitando la libre elección de los particulares respecto a sus decisiones de producción, inversión y selección de insumos, inclusive de aquellos grupos sociales que se vean obligados a desempeñar sus actividades lícitas al margen de la legalidad sin poder gozar del beneficio de las instituciones existentes; y iv) el diseño de regulaciones estables, claras y de mínima intervención en los mecanismos de delegación de actividades económicas a los particulares, a través de las cuales el Estado cumpliera sus compromisos sociales y sus funciones de orden público.

Por consiguiente, en forma coloquial, se estableció que la desregulación económica significara dar aliento a la iniciativa de los particulares por medio de la seguridad jurídica y la ampliación de oportunidades de concurrencia en las actividades económicas existentes y en aquellas hasta entonces ausentes. El Programa de Desregulación dio lugar a la actual Comisión de Mejora Regulatoria (Cofemer), pero su objetivo original se desvirtuó al centrarse en la simplificación administrativa de la cauda de regulación que continuamente se creaba.

Dos casos ejemplificativos de la desregulación de la actividad económica durante el primer lustro de la década de los noventa fue el autotransporte federal de carga, la liberalización de los cultivos hortofrutícolas de exportación, y en la actividad de maniobras en zonas federales terrestres, específicamente en puertos:

I. En el caso del transporte de carga, el Reglamento al Capítulo de Explotación de Caminos de la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1951 señalaba que el servicio público de autotransporte de carga sólo podía prestarse bajo una concesión que establecía la ruta, el sentido o dirección del transporte permitido y el tipo de carga, general o especializada, la cual era determinada

discrecionalmente. Para el otorgamiento de nuevas concesiones se requería la opinión de una comisión consultiva constituida por empresas transportistas, las cuales tenían preferencia sobre cualquier otro interesado en la prestación del servicio; asimismo, existían una serie de prácticas no reglamentadas respecto al establecimiento y mecánica de la asignación de clientes entre los concesionarios. Las omisiones en la normatividad eran siempre una oportunidad de discrecionalidad y de fácil captura de los concesionarios que operaban como un cartel legalizado y cuya estabilidad estaba protegida por la autoridad.

La regulación y las prácticas existentes por la discrecionalidad en su interpretación formaban un mecanismo de cartelización o colusión perfecto; fijación de precios por parte de la autoridad que escuchaba la opinión de los concesionarios; barreras legales a la entrada; segmentación territorial del mercado; asignación aleatoria de transportistas entre los usuarios que evitaba todo tipo de negociación entre las partes, y la vigilancia por parte de la autoridad para evitar la entrada de transportistas “piratas”. Lo anterior constituía un significativo costo en bienestar para la economía y una transferencia importante de recursos a los miembros del cartel de transportistas, la cual fue estimada en 444 millones de dólares entre 1986 y 1988, lo que equivalía a una rentabilidad de casi 40% anual para sólo 15 grupos transportistas hasta entonces existente. El regreso de camiones de carga vacíos, por no corresponder en su concesión recoger carga en sus puntos de destino y sólo en sus puntos de origen que les eran concesionados, fue un ejemplo alarmante de las ineficiencias en el autotransporte de carga.

En julio de 1989 se publicó el Reglamento del Autotransporte Federal de Carga que establecía la libertad de tránsito en todas las carreteras de jurisdicción federal; permitir el transporte de cualquier carga excepto para sustancias tóxicas y explosivas; liberalizar la posibilidad de cargar y descargar en cualquier parte de la República y en las zonas federales y la eliminación del mecanismo de concesionamiento por un sistema de permisos; la posibilidad de que el autotransporte de carga particular ofrezca el servicio a terceros; y simultáneamente se instrumentó un mecanismo de regularización para transportistas que operaban en la informalidad.

Con ello se obtuvo: i) el incremento de la oferta de capacidad de autotransporte y, por tanto, la disminución en los costos para las empresas en la movilización de sus productos e insumos; ii) la creación de nuevas rutas que incorporaron al mercado a un número creciente de localidades; y iii) la creación de un mercado competitivo con

<sup>7</sup> Arturo M. Fernández P. (25 de mayo de 1990). “Aliento a la iniciativa de los particulares”.

una variedad de escalas en el transporte de carga, y con la adopción acelerada de mecanismos de logística, transporte multimodal y modernización del equipo de transporte cada vez más eficiente en términos de capacidad de carga, consumo de combustible y adaptación a las condiciones topográficas del país<sup>8</sup>.

2. En el caso de los cultivos hortofrutícolas de exportación, México era y sigue siendo el principal exportador de frutas y legumbres a Estados Unidos durante la temporada invernal. Con el argumento de evitar la sobreoferta en el mercado norteamericano, la autoridad de agricultura impuso desde 1986 permisos al cultivo de ciertas hortalizas y frutas de exportación, mismos que administraba la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas. Tales autorizaciones establecían quiénes, qué cultivo y cuánta área debía ser cultivada; además, eran un requisito para acceder al agua en los distritos de riego. Asimismo, dichos permisos complementaban el control de la exportación por medio de los certificados de origen que la autoridad de agricultura también había delegado a dicha confederación desde 1962. Los cultivos carentes de permisos eran destruidos e incluso se generó violencia en los cultivos de fresa en el estado de Michoacán en 1983.

La existencia y monopolización de los permisos de siembra y de los certificados de origen en la exportación restringía la oferta de estos productos agrícolas tanto en el mercado doméstico como en el de exportación. El supuesto efecto sobre la oferta en el mercado norteamericano no existía dado que México no participaba en más de 10% de la oferta total, mientras era desplazado por producto proveniente de Chile, del sureste asiático y de países con clima mediterráneo.

En junio de 1990 se expidió un acuerdo que eliminaba el permiso de siembra para hortalizas y frutas de exportación. El volumen máximo de exportación por localidad establecía el mecanismo de autorización fitosanitaria y el etiquetado del producto de exportación de acuerdo con la práctica internacional.

Como resultado de la desregulación, se obtuvieron los efectos de i) aprovechamiento del área cultivable de los productos hortofrutícolas en los que México tiene una ventaja comparativa, elevando la elasticidad de la oferta del agro respecto al mercado internacional; ii) garantizar la calidad de los productos agrícolas de exportación mediante

mecanismos objetivos estandarizados y de mínimo costo al productor-exportador; y iii) facilitar la integración de agroindustrias, incrementado el valor agregado del producto y ampliando los destinos de exportación.

Caso especial fue la desregulación de las industrias del cacao y el café. En ambos casos existían permisos a los volúmenes de importación y exportación así como cuotas de abasto a la industria nacional. En el café existían precios controlados tanto de garantía como de venta y se asignaban discrecionalmente las cuotas de exportación por medio de una empresa paraestatal. En el caso del cacao, la situación era semejante: existía un monopsonio en la compra del grano a los productores y un monopolio de venta a los industriales por medio de otra empresa paraestatal, a la exportación y sus derivados intermedios, así como la asignación discrecional de la cuota de abasto a la industria, lo que generó el estancamiento de la producción y de la industria, y una creciente importación de derivados.

3. Para hacer eficientes los procesos de exportación e importación, era necesario desregular la forma en que se contrataban los servicios de maniobras en puertos que hasta entonces se encontraban controlados por gremios que monopolizaban tales servicios y que impedían la entrada de empresas para movilizar la carga de comercio exterior. Por ello fue necesaria la requisita del Puerto de Veracruz, tal que se permitiera la concurrencia de otros prestadores de servicios en dicho puerto.

La desregulación fundamentalmente introdujo la libertad contractual de los usuarios en la elección del prestador del servicio –por tanto, se transformó en una actividad permitida sin limitaciones de áreas de acción en zonas federales– y la eliminación del pago por servicios no prestados así como la liberalización de tarifas y la realización de maniobras privadas en instalaciones privadas sin requerir permiso previo.

Al iniciarse la etapa de los tratados de libre comercio, entre 1993 y 1997, México eliminó de manera unilateral los aranceles de nación más favorecida a más de 1,200 productos. Los productos libres del arancel pasaron de 414 en 1993 a 1,658 en 1997. A pesar de que el arancel promedio simple se mantuvo en alrededor de 13%, el arancel promedio ponderado se redujo de manera significativa de 7.8% en 1993 a 2.9% en 1996 y a 2.7% en 1997. Se eliminaron los permisos previos de importación sustituyéndolos por aranceles para 67 productos agrícolas y por cuotas para otros agropecuarios, de acuerdo con la Ronda de Uruguay.

Cabe señalar que en 1980 el PIB *per capita* medido en dólares constantes de Estados Unidos base 2010 era de

<sup>8</sup> G. Martínez y G. Fárber (1994). *Desregulación económica (1989-1993)*. México: FCE.

\$12,092, y en 1986 de \$11,215, lo que equivale a una tasa compuesta de crecimiento real anual negativa de -1.25%, y en 1994 pasó a ser de \$12,580, lo que significó una tasa compuesta de crecimiento real anual de 1.45%. Por la crisis de 1995, el valor del PIB se redujo casi 7% después de un crecimiento de 2% y de 4.4% en 1993 y 1994, respectivamente. Sin embargo, la economía se recuperó y para 1996 registró un aumento de 5.1%. Al ser una economía más eficiente, su recuperación fue más pronta que cuando era una economía cerrada; el PIB *per capita* en USD real en 2008 fue de \$15,518 y antes de la crisis global iniciada en Estados Unidos registró una tasa compuesta de crecimiento real anual de 1.51%, para 2015 el PIB *per capita* de referencia fue de \$16,420 por lo que su tasa compuesta de crecimiento real anual ha sido de sólo 0.81% en los últimos siete años.

## La era de los tratados de libre comercio

La entrada en vigor de los compromisos de la Ronda Uruguay en enero de 1995 coincidió con una crisis económica profunda. La interrupción repentina de los flujos de capital del exterior hacia México a finales de 1994 causó una sustantiva devaluación. A pesar de la crisis, el gobierno no adoptó medidas proteccionistas, como ocurrió con la crisis de 1982.

A partir de su adhesión al GATT en 1986, México ha sido uno de los países que liberalizó más rápidamente su comercio con el resto del mundo. Esta liberalización no se detuvo con la crisis económica de diciembre de 1994, por el contrario, se mantuvo y se profundizó, lo que contribuyó de manera importante a la rápida recuperación del crecimiento económico. El mantenimiento de la apertura al comercio y a la inversión extranjera fue la base para que México recuperara el crecimiento económico en sólo 20 meses, cuando le tomó varios años superar la crisis de 1982.

México tiene a la fecha 12 tratados de libre comercio que incluyen a 46 países. El primer tratado de libre comercio celebrado fue con Chile en 1992. Asimismo, están el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) (1994), el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres con Colombia y Venezuela (1995), y en el que sólo participa Colombia desde finales de 2006; con Bolivia y Costa Rica (1995); con Nicaragua (1998); Chile (1999), que sustituyó al de 1992; con Israel (2000); la Unión Europea (2000); el Triángulo del Norte con Guatemala, Honduras y El Salvador (2001); la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) con Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza (2001); con Uruguay (2004); y el que tiene con Japón (2005)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Recuperado de <<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>>.

México inició el siglo XXI con un arancel promedio ponderado de 3% en los tratados bilaterales que contemplaban la eliminación de aranceles, y con un arancel de 7.3% con los países con los que no se tenía un tratado de libre comercio. Para 2007, el promedio simple de los aranceles de nación más favorecida se situaba en 11.2%, inferior a 16.5% que prevalecía en mayo de 2001. La dispersión arancelaria, medida por el coeficiente de variación, se incrementó de 0.9% en 2001 a 1.4% en 2007 al aumentar la desviación y disminuir el promedio de los aranceles.

El porcentaje de las líneas con arancel cero pasó de 18.6% a 58.3% entre 2007 y 2012, y el porcentaje de líneas con un arancel mayor a 0% y hasta con uno de 15% disminuyó de 60.7% a 32.1%. El porcentaje de líneas con un arancel superior a 15% también disminuyó durante este periodo de 20% a 9.4%. A septiembre de 2012, estaban sujetas al permiso previo de importación sólo 37 fracciones arancelarias, incluyendo productos tales como petrolíferos, neumáticos usados, ropa usada y vehículos usados.

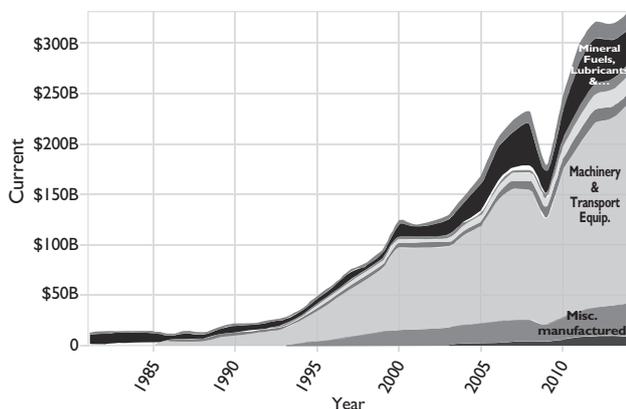
Como resultado de la apertura comercial iniciada en 1986 y los tratados de libre comercio, sobre todo el NAFTA, el patrón de comercio de México se modificó radicalmente. A principios de la década de 1980, las exportaciones de México dependían casi exclusivamente del petróleo. Las ventas al exterior de hidrocarburos representaron el principal producto de exportación de México con 70% de las exportaciones totales del país en 1982. Para 2001, las exportaciones habían cambiado de manera radical: 89% de las exportaciones mexicanas eran manufacturas, situación que se ha consolidado a la fecha.

Entre 2001 y 2006, el comercio total de bienes (importaciones más exportaciones) se incrementó de 52.6% del PIB en 2001 a 60.3% en 2006, porcentaje relativamente alto comparado con otras economías de tamaño similar a México. En 2006 las importaciones representaron 30.5% del PIB, mientras que las exportaciones fueron equivalentes a 29.8%. En dicho periodo las exportaciones petroleras duplicaron su valor dado el relativamente elevado precio del petróleo en esos años, por lo que su participación en las exportaciones totales de bienes alcanzó 15% en 2006. Sin embargo, las exportaciones de manufacturas siguieron siendo las más importantes, representando en promedio 80.5% del total. Los bienes intermediarios representaron en promedio 75% de las importaciones en 2001-2006, de las cuales 45% fue importado por las maquiladoras.

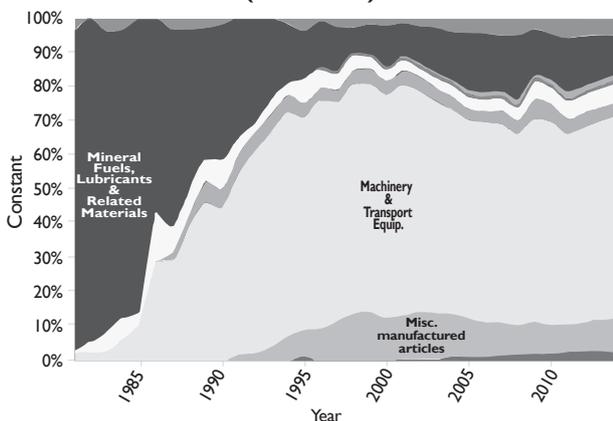
En 32 años la participación de México en el valor de las exportaciones mundiales pasó de 1.4% en 1983 a 2.4% en 2015, y de 0.7% a 2.5% en el valor de las importaciones

mundiales respectivamente. En 2014 México se colocó como la 13° economía por su valor exportado y en la 12° por su valor importado. En 2015 México resultó el 8° exportador mundial de equipos de oficina y de telecomunicaciones y el 4° en la exportación de automóviles<sup>10</sup>. El patrón de comercio desde 1982 a 2014 se describe en las siguientes gráficas (1, 2, 3 y 4), las cuales muestran el valor y la participación de cada categoría de bienes exportados e importados<sup>11</sup>:

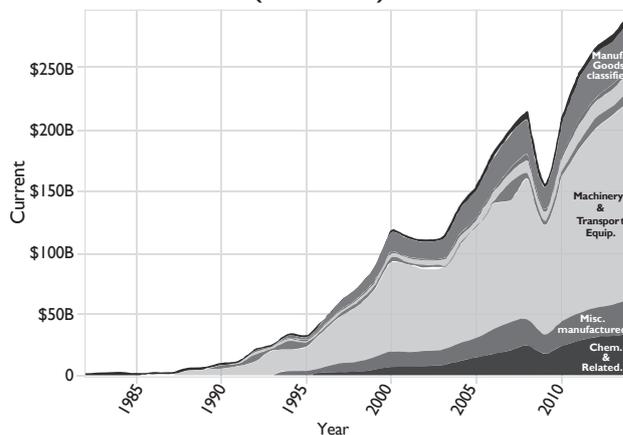
**Gráfica 1**  
Valor y tipo de las exportaciones (1982-2014)



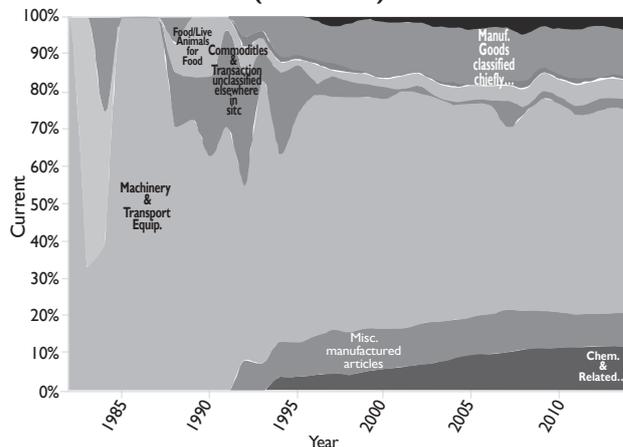
**Gráfica 2**  
Composición porcentual de las exportaciones (1982-2014)



**Gráfica 3**  
Valor y tipo de las importaciones (1982-2014)



**Gráfica 4**  
Composición porcentual de las importaciones (1982-2014)



Es evidente que el proceso de apertura comercial que inició con el ingreso de México al GATT (ahora OMC) y posteriormente con la sucesión de tratados de libre comercio tuvo un efecto positivo en las exportaciones, diversificándolas hacia bienes manufacturados y disminuyendo su concentración en petróleo. Efectos semejantes se tuvieron en las importaciones de una mayor diversidad de bienes que antes no se importaban y en el crecimiento de las mismas. Es de resaltar que la aceleración y el cambio significativo en su composición, tanto de exportaciones como de importaciones, se dieron a partir de la entrada en vigor del NAFTA.

La sincronía entre el crecimiento del PIB de México y de Estados Unidos es evidente desde la entrada en vigor del

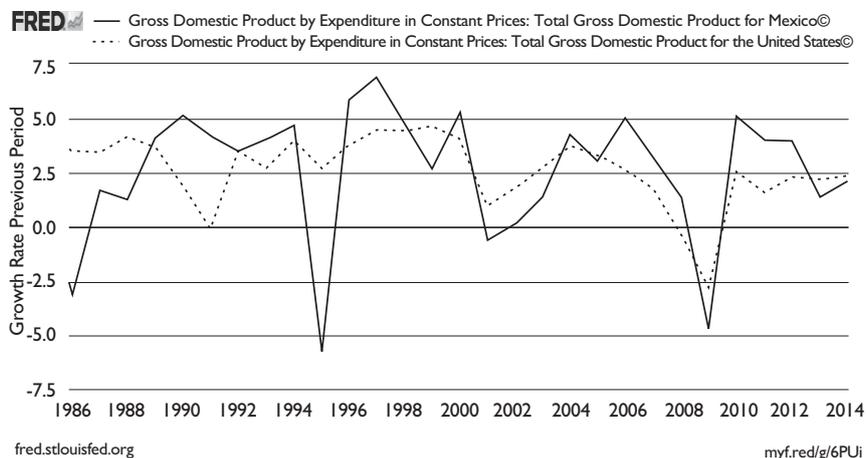
<sup>10</sup> World Trade Organization (2016). "World Trade Statistical Review".

<sup>11</sup> Gráficos obtenidos al utilizar la herramienta disponible en <<http://atlas.cid.harvard.edu/>>.

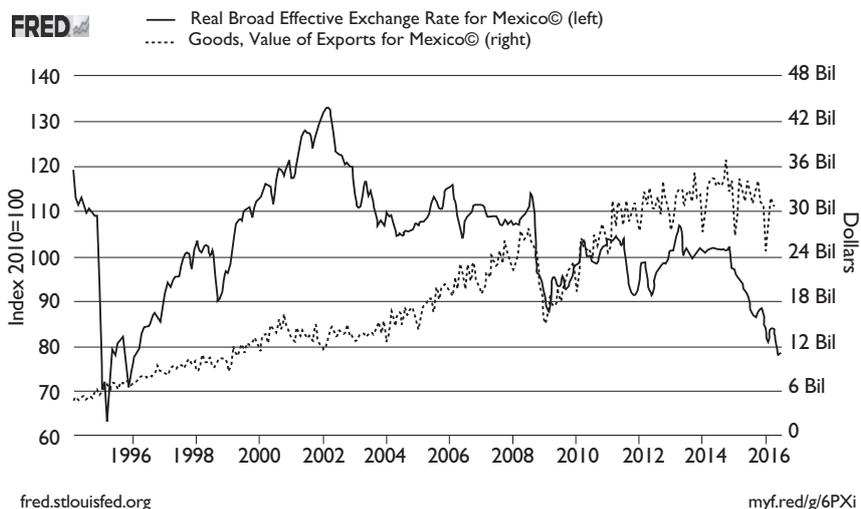
NAFTA, posterior a la crisis doméstica de 1995, lo cual ha hecho que la respuesta de las exportaciones a Estados Unidos tenga una mayor relación con la actividad industrial de ese país que con las variaciones en el tipo de cambio real del peso con el dólar americano (véase el comportamiento de ambas variables entre 2014-2016 en las gráficas 5 y 6). Tal sincronía representa una oportunidad pero también conlleva el riesgo de estar sujeta a las recesiones mundiales, en particular de Estados Unidos, como en 2009.

sobre las exportaciones, con base en un conjunto de 104 pares de países durante el periodo entre 1983-1995. Señala que dichos tratados elevan las exportaciones en un promedio de 80 puntos porcentuales en un plazo de una década, con un crecimiento promedio anual de 3.8 puntos porcentuales mayor respecto a una situación sin tratado. Las ganancias en exportaciones son mayores para los países emergentes con tratado con economías desarrolladas. En el caso del NAFTA, las exportaciones aumentaron en 79

**Gráfica 5**



**Gráfica 6**



Ahmed Hannan (2016)<sup>12</sup> muestra evidencia empírica del efecto de los tratados bilaterales de libre comercio

puntos porcentuales en 10 con un crecimiento promedio de exportaciones de 4.3 puntos porcentuales.

<sup>12</sup> Swarnali Ahmed Hannan (2016). *The Impact of Trade Agreements: New Approach, New Insights*. IMF Working Paper, WP/16/117.

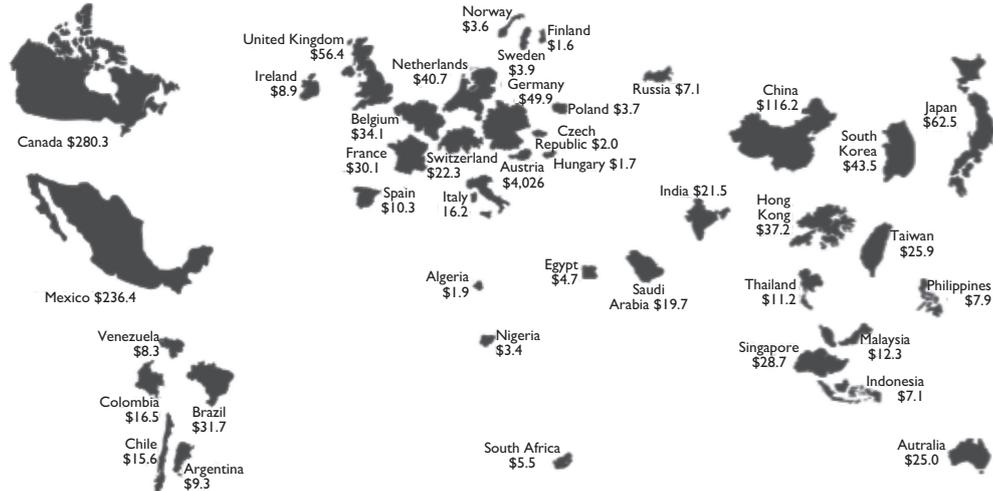
El NAFTA ha creado un área de libre comercio que ahora sólo se compara con el comercio entre China y Estados Unidos. La concentración de importaciones y ex-

portaciones de Estados Unidos con Canadá y México sólo rivaliza con los flujos con China. La liberalización comercial de China modificó los flujos de comercio a nivel mundial y fortaleció la dinámica de crecimiento de la región asiática de la cuenca del pacífico, que continúa con tasas de crecimiento mayores que el resto de mundo, a excepción

de India, que es el único país de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que ha sostenido su crecimiento. A finales de 2015, Estados Unidos exportó mayor valor a México y Canadá que a China, e importó mayor valor de Canadá y México combinado, que lo que importó de China<sup>13</sup>.

**World Map of U.S. Exports**

Trade in Goods (in billions of dollars)



**How to read this graph:**  
Countries appear bigger as U.S. amount of export of goods is higher e.g. Canada.  
Conversely countries that have a lower amount of exports of goods is smaller. e.g. Finland.

howmuch.net

**World Map of U.S. Imports**

Trade in Goods (in billions of dollars)



**How to read this graph:**  
Countries appear bigger as U.S. amount of import of goods is higher e.g. China.  
Conversely countries that have a lower amount of imports of goods is smaller. e.g. Egypt.

howmuch.net

<sup>13</sup> Recuperado de <<http://howmuch.net/articles/usa-trade-2015>>.

Ante el estancamiento de las negociaciones globales al interior de la OMC, los tratados comerciales bilaterales y la formación de bloques de comercio han prevalecido e incluido avances en la liberalización comercial y de servicios que no habían sido abordados o que habían carecido de acuerdos en las rondas de la OMC. Ahora estamos ante un nuevo acuerdo comercial relevante a nivel global, el Acuerdo Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) concluido en octubre de 2015 que será el mayor acuerdo de comercio preferencial a la fecha; sin embargo, falta por ser ratificado por los países miembros, y los actuales cambios de visión respecto a la globalización han puesto en riesgo esta etapa final, siendo particularmente preocupante el discurso en el proceso electoral de Estados Unidos.

Dicho acuerdo inicia a partir de un entendimiento de cooperación entre cuatro países: Singapur, Chile, Nueva Zelanda y Brunei en 2004. En marzo de 2010, los países iniciales se reunieron con Australia, Perú, Estados Unidos y Vietnam, y en octubre se incorporó Malasia, en tanto que en 2012 lo hicieron Canadá y México, y en 2013 Japón, un total de 12 economías de la cuenca del Pacífico.

El TPP involucra países que en conjunto reúnen 36% del producto global y 23% del comercio internacional, y comprende no sólo compromisos de liberación comercial sino compromisos de reformas relacionadas con la inversión en bienes y servicios en los países que lo requieran, incluyendo temas innovadores en un tratado comercial como los que tienen que ver con la economía digital. Se ha estimado que los países que tendrán los mayores beneficios serán los de un ingreso relativamente menor. Conforme a lo esperado, los beneficios de un tratado de libre comercio para un país serán mayores entre mayor sea abatimiento de sus propias barreras al comercio.

Siendo México una de las economías más abiertas de las 12 que integran el TPP, su efecto en el ingreso en una década se estima en 0.5%, mientras que las economías con mayores niveles de protección tendrán beneficios sobre su ingreso de mayor magnitud, como los casos de Japón, Malasia y Vietnam, con efectos estimados de 1.9%, 5% y 5.8%, respectivamente; otras economías que se beneficiarán son aquellas relativamente de menor tamaño como Brunei, Perú y Singapur, con efectos sobre su ingreso de 3.3%, 1.6%, 1.9%, respectivamente<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> P. A. Petri y M. G. Plummer (2016). "The Economic Effects of the TPP. New Estimates". En C. Cimino-Isaacs y J. J. Schott (eds.), *Trans-Pacific Partnership: An Assessment*. Peterson Institute for International Economics.

## Reflexiones a 30 años de apertura comercial

Ahora no podríamos concebir un entorno de una economía cerrada como la que prevalecía a principios de la década de los ochenta, con dos o tres marcas o modelos de automóviles, lavadoras, planchas, televisiones, refrigeradores o computadores personales, cuando la única forma de adquirir modelos modernos de televisores o de videograbadoras y a un mejor precio era acudiendo a la "fayuca", y ni qué decir de teléfonos celulares que en una economía cerrada tendrían que ser fabricados en territorio nacional y tener un precio increíblemente mayor dados los aranceles que pudieran existir para "proteger la industria nacional". La vida cotidiana ahora está inmersa en artículos en cuya fabricación participan varios países y están disponibles globalmente.

En el presente las exportaciones manufactureras de cualquier país requieren valor agregado importado proveniente de varios países. A diferencia de las teorías clásicas del comercio, ahora las industrias intensivas en economías de escala tienen como mercado todo el orbe, y las diferentes etapas de la producción en las manufacturas finales se encuentran distribuidas entre varios países, desarrollados o emergentes. Basta ver el origen de los componentes de un teléfono celular o de una prenda de vestir para darse cuenta de que el origen geográfico de sus componentes no es único.

La principal y más significativa política de competencia ha sido la apertura comercial que eliminó monopolios creados por la protección, en una situación donde teníamos uno o dos fabricantes, desde cerillos hasta la fabricación de envases de vidrio; en la actualidad el principal factor procompetitivo proviene de los bienes de importación.

El beneficio de la apertura comercial se puede observar en el espectro de elección que ahora tiene el consumidor y en la asequibilidad de los bienes cotidianos. De acuerdo con datos del INEGI, entre 1995 y 2010 el número promedio de televisiones por hogar subió de 1.18 a 1.51; el de refrigeradores, de 0.69 a 0.85; el de lavadoras, de 0.46 a 0.66; y el de hornos de microondas, de 0.12 a 0.44. El nivel de ingreso *per capita* real en los últimos 30 años ha aumentado en forma sostenida a pesar de las crisis recurrentes, al igual que el valor de las exportaciones y de las importaciones respecto al PIB (Cuadro 1 y Gráfica 7).

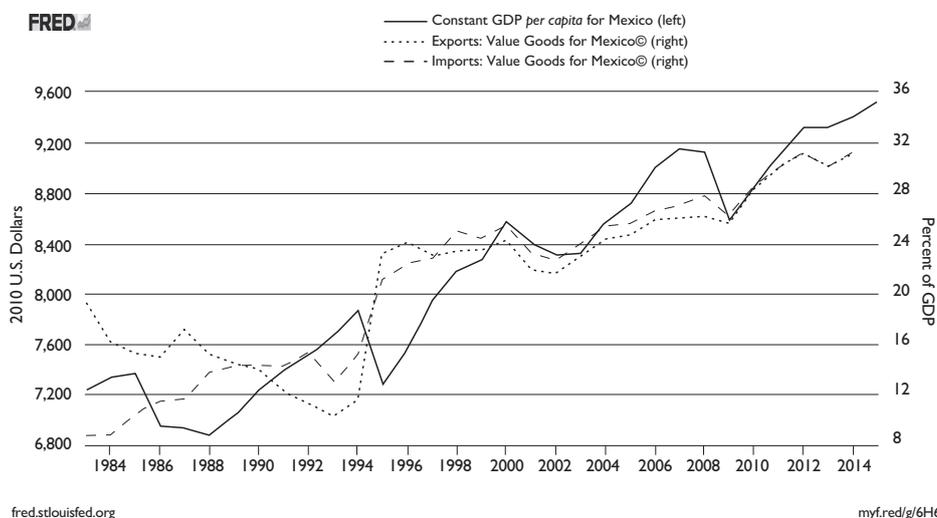
**Cuadro I**  
**Indicadores de equipamiento en el hogar**

	1990-1995	2010-2014
Automóviles	8 por cada 100 hab.	20 por cada 100 hab.
Computadora	≤1%	30%
Lavadora	40%	67%
Refrigerador	71%	83%
Televisor	88%	93%

Fuente: INEGI, ENIGH varios años, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010, World Bank, World Development Report.

tasa de interés o caídas en el precio del petróleo), pero atribuibles a los desequilibrios en las finanzas públicas, ahora la exposición a las crisis de origen internacional hace aún más vulnerable la situación macroeconómica doméstica. Las implicaciones políticas de mantener la disciplina fiscal se incrementan en escenarios persistentes de desigualdad, lo que puede poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y volver a caer en escenarios del pasado que han sido superados, como el financiamiento inflacionario o el llamado a volver a dar protección selectiva entre las actividades económicas.

**Gráfica 7**



Existe la preocupación de la desigualdad y si está relacionada con el entorno de globalización. El crecimiento en el ingreso derivado de la apertura comercial en todas las economías antes cerradas, como China y los países de Europa del Este, muestra que no todos los segmentos de la población se benefician en igual magnitud de la apertura con el resto del mundo; no obstante, es necesario reconocer que el efecto neto es positivo para todas las economías que se integran. El que la desigualdad no disminuya o incluso aumente no excluye el hecho de que se ha tenido un mayor ingreso que respecto a la situación de autarquía. Tal es la diferencia entre desigualdad relativa y absoluta; es decir, que si una persona del primer decil tiene un ingreso de \$1 en 1985, y otra del último decil un ingreso de \$10; pero después de 30 años la primera ingresa \$5 y la segunda \$50, la desigualdad absoluta ha aumentado pero la relativa ha permanecido constante, aunque ambos individuos han quintuplicado su ingreso.

Si bien en México las crisis desde 1980 hasta final de siglo han sido catalizadas por factores externos (alza en

Debemos reconocer que en las recetas del pasado no está el impulso al crecimiento que requerimos. Tal vez la nueva realidad internacional son tasas menores de crecimiento debido a que el cambio tecnológico ahora protagoniza el crecimiento y no los procesos de apertura o integración mundial que dieron lugar a fenómenos de crecimiento excepcionales, como el caso de China o Rusia. De los países denominados BRICS, sólo India mantiene tasas de crecimiento elevadas, pues el resto se ha desacelerado, y economías como Brasil resultaron estar fundadas sólo en la burbuja del precio de los *commodities* sin realizar reformas fiscales que consolidaran la base de crecimiento.

Las tendencias proteccionistas en los países desarrollados, como lo demuestra la decisión de la Gran Bretaña de salir de la Unión Europea, la retórica aislacionista del candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos y el fracaso de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, son obstáculos que demuestran que los beneficios del crecimiento no han sido uniformes para todos los sectores de la población, por lo que se ha politizado el libre comercio con

propuestas proteccionistas que no son nuevas en la historia. A ello se suman las consecuencias de la crisis financiera global detonada en Estados Unidos en 2008-2009 y las crisis fiscales en la Unión Europea, por lo cual es relativamente fácil retomar etapas económicas y sociales superadas y del simplismo de la autarquía económica y demográfica.

El comercio internacional como proporción del PIB global se ha duplicado desde 1975, y sólo en los últimos 10 años la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales ha aumentado de 33% a 42%<sup>15</sup>. No ha sido la creación y expansión de los mercados debido a la globalización del comercio y la inversión lo que ha catalizado corrientes “populistas” o de aislamiento; ha sido la ineffectividad para corregir los efectos de las crisis recurrentes que ahora no se limitan a ser domésticas; en el presente cada una puede tener efectos globales y los gobiernos han sido ineffectivos, tanto en prevenirlas como en internalizar los costos de sus efectos sin que éstos sólo se acumulen en deuda (por ejemplo, Unión Europea).

Ante la propuesta de un eventual abandono de los tratados de libre comercio de los que forma parte Estados Unidos, el cierre de la economía de México como represalia, sólo tendría como efecto que ambas economías asegurarán su mutuo deterioro. Dado que la actual organización económica de éstas como de otras muchas economías está

basada en los flujos bilaterales o multilaterales de bienes e inversión, tal retórica resulta no creíble a menos que el objetivo fuera la autodestrucción.

Si bien la apertura no es un “juego de suma cero” dado que todas las partes que amplían su espectro de comercio ganan, necesariamente la reasignación de recursos implica que unos sectores se contraigan y otros se expandan; pero las barreras regulatorias y las inercias políticas en el interior de las economías no han permitido que la reasignación de recursos materialicen los beneficios con una mayor inclusión. Ningún país en el mundo puede sellarse ante los bienes, servicios, capital, innovaciones o incluso migraciones del resto del mundo, lo que se requiere es mayores niveles de capital humano —educación y habilidades tecnológicas—. Ningún país puede ambicionar la prosperidad tratando de conseguirla por sí mismo en la autarquía.

Por ello, México deberá continuar siendo una economía abierta incluso cuando otras se cierren, mientras procura un crecimiento que no grave en torno a la situación de sus finanzas públicas y elimine las asimetrías de crecimiento en el interior del país. La exigencia de la integración con el resto del mundo implica una mayor prudencia fiscal. Las reformas estructurales realizadas durante la actual administración, sobre todo las de mayor efecto a largo plazo, como la energética, no deberán contaminarse por la exigencia de recursos fiscales o de resultados relativamente inmediatos ante la impaciencia que caracteriza a los tiempos políticos.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 11.

# ¿Nuevos parámetros y variables para la economía nacional?

Ramón Martínez Escamilla\*

Enfrentamos grandes problemas tanto en la estructura como en la dinámica económica internas, particularmente en lo que toca a lo que pudiéramos llamar la economía institucional de México; entre otros, está el grave problema de la falta de uniformidad de criterios en la preparación y elaboración final de las estadísticas económicas. No necesitamos repetirnos en torno a lo que el capitalismo es. Lo que requerimos con urgencia es saber que en lo que se refiere a su inserción en sus modalidades contemporáneas, México vive confrontando cotidianamente los problemas del éxito.

## Introducción

**N**unca como en el último lustro ha sido evidente que el comportamiento de las variables causales en la dinámica de una economía capitalista de alcance regional y aun nacional, es muy difícil de prever no sólo para el corto, sino hasta para el largo y el mediano plazo. La erraticidad que impide las previsiones es el origen de la continua y a veces pasmosa inestabilidad económica que caracteriza al capitalismo contemporáneo. Lo mismo sucede en todas partes, aunque no es fácil encontrar el fondo real y los trasfondos de tal inestabilidad.

Cuando tales variables son sometidas a medición, las proyecciones más rigurosas no sólo admiten un considerable margen de error, sino que, por naturaleza, son simples posibilidades del comportamiento humano a escala, de agentes económicos a los que todavía tamiza y adelgaza la probabilidad. Sin duda por eso se sostiene con razón que las leyes de la economía son de carácter estocástico y tendencial; esto es, que los fenómenos económicos siempre se presentan cuantitativamente abrumadores y cualitativamente sesgados. Y si esto se dice del fenómeno real, ¡cuánto más podría decirse, en el mismo sentido, del pensamiento que lo interpreta y de la acción que pretende conducirlo políticamente!

Esto, que está presente hasta en los periodos de mayor mansedumbre real e institucional del proceso económico, es más evidente en tiempos,

inesperada y hasta tercamente abruptos, violentos y perniciosos, como el presente, saturados de inflexiones, quiebres y hasta desgarramientos estructurales que impactan frontalmente a lo social, lo político y lo estratégico.

Aun en la escasa probabilidad de que algún día la economía haya podido referirse al conjunto del mundo, de la historia y de la sociedad, en el sentido de un saber omniabarcante, es por lo menos parcialmente cierto que los sucedáneos teóricos de las imágenes del mundo han comenzado a quedar devaluados no solamente por el progreso fáctico de las ciencias empíricas, sino también, y aún más, por la conciencia reflexiva que ha acompañado al progreso real que camina por detrás del que registran esas ciencias, y que una vez más vuelve a su papel de matriz de todas las llamadas ciencias del hombre.

\* Doctor en Economía. Investigador titular "C" de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y coordinador del Seminario Permanente de Teoría Económica. Premio Universidad Nacional 2009.

Por supuesto, ahora las llamadas redes sociales hacen su parte, aunque a su despecho. Ni las ciencias empíricas ni la conciencia reflexiva madre de las humanidades, ni las humanidades mismas han avanzado en la historia a mayor velocidad que las realidades en ellas retratadas. Los científicos y los humanistas, con todas nuestras elaboraciones, siempre les iremos a la zaga. Los portentos científicos que subyacen a la informática, por ejemplo, no han podido situarse por encima de lo experimentado y probado secularmente por la economía capitalista real, sino que, a lo sumo, al ser conjugados en los ordenadores, no hacen más que confirmar y reproducir artificialmente, y a velocidad exponencial, todos los principios de aquélla, por más que hayan influido ya radicalmente en toda la tecnología aplicable a lo concomitante o a lo funcional del sistema.

A la informática y a otras disciplinas les pasa lo mismo que a la otrora llamada carrera espacial, que no ha podido ni podrá modificar alguna de las realidades cósmicas preexistentes ni agregar una más, y tampoco ha podido reformular en firme siquiera alguna de las nociones fundamentales de la cosmología; aunque los fundamentos tecnológicos de que se sirve y otros que ha puesto en planta hayan permitido determinar notables avances en diversas disciplinas aplicadas a las comunicaciones estratégicas y la logística.

Pero sería osado hacer desdén de la utilidad práctica –pragmática en el fondo– del progreso fáctico de las ciencias empíricas o del vertiginoso avance de la conciencia reflexiva que desencadenan y que luego es sistematizada para efectos estrictamente utilitaristas. Sin ellos, sería más difícil el entendimiento de la dinámica que adopta la sociedad contemporánea en todos sus procesos, aunque con ellos no se pueda modificar un ápice el sentido de la sociedad o de la vida. Quizá hasta por eso es cierto que: “Con esa conciencia, el pensamiento filosófico retrocede autocríticamente por detrás de sí mismo; [y] con la cuestión de qué es lo que puede proporcionar con sus competencias reflexivas en el marco de las convenciones científicas, se transforma en metafilosofía”<sup>1</sup>. Así, podría decirse que tanto el tema de la teoría económica como el del derecho que podría circunscribirla se transforman, y, sin embargo, siguen siendo los mismos.

Y ahora que tenemos a la vista esta noción, es más fácil entender que han desaparecido las evidencias que

permitirían suponer que el mundo sigue siendo el mismo que hace unos cuantos años y que el poder mundial ya no se reparte de la misma manera; pero también, que el sistema de hegemonías sólo se volvió unilateral sin que registrara cambio sustantivo. ¿Qué mejor oportunidad para preguntarnos si el sentido social e histórico del capitalismo permanece inmutable; si su racionalidad objetiva se conserva intacta; si las teorías económicas que habían tenido éxito permanecen en escena con el mismo vigor; si las políticas de desarrollo que les corresponden a escala mundial siguen vigentes; si el Estado capitalista no ha experimentado ni permite experimentar aún más mutaciones; si sus gobiernos mantienen la misma dimensión social y su viejo y probado quehacer político; si el personal político de hoy tiene la misma extracción y composición sociales; y si su proyección a futuro en el seno del sistema es la misma?

A todo esto se podría contestar afirmativa o negativamente; ése no es un gran problema, al menos para el que esto escribe. Pero en nuestros días, hay todavía muchos economistas que estarían prestos a defender que los comportamientos de la economía real permiten su verificación en las cuentas nacionales y en los estados consolidados que se registran nacional o regionalmente, y que se reportan a los organismos de las Naciones Unidas, o simplemente a los organismos supranacionales, públicos o privados; a pesar de que en la economía real inciden impactos como el lavado de dinero y el saqueo sistemático proveniente de un generalizado subsistema de ilícitos oficiales y privados.

Lejos de hacerse cargo de este tipo de situaciones, tales economistas frecuentemente postulan que, para situarse en el justo medio del conocimiento de los comportamientos inmaculadamente económicos, basta asumir su búsqueda sólo en aras del conocimiento mismo. Y a pesar de que ya ni los anuarios estadísticos más funcionales a la imagen de la economía real de países, como los que en este momento todos tenemos en la cabeza, ofrecen continuidad sobre lo que quieren expresar, ellos llegan incluso a sostener que el verdadero sentido de este conocimiento está en la búsqueda de las tendencias a largo plazo que exhiben las estadísticas, y así las erigen en el final de sus muy aplicados ejercicios profesionales, a la manera de supuestos planes de desarrollo.

Desde luego, no les falta razón si nos atenemos a que las estadísticas, en tanto series históricas, mantienen intacta su importancia como elementos de búsquedas tendenciales, auxiliares para el análisis cuantitativo y hasta cualitativo

<sup>1</sup> Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa, tomo 1, Racionalidad de la acción y racionalización social*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 1989, p. 16.

de una estática metodológica que se exhibe como dando saltos desgobernados temporariamente, y de una dinámica que se retrata en instantáneas como metida en una camisa de fuerza tan rígida y anclada en una conceptología tan demencial, que por ningún lado deja de ostentar los rasgos de una supuesta y muy mal graduada mansedumbre social, pues las estadísticas económicas no son más que una suerte de discurso tecnológico-contable, paralelo al discurso de política económica, con que los jefes de Estado desde el último cuarto del siglo XX han sido tan proclives a disertar; mientras bajo sus plantas se desmoronan las estructuras económicas que supuestamente gobiernan, y siguen pretextando fenómenos depredadores –geofísicos, meteorológicos, fisiológicos, demográficos e incluso estrictamente sociales y políticos– cada vez que yerran las teorías en que se encuadra su funcionalidad, las políticas que justifican o impulsan con fundamento en éstas, y las mismas estadísticas con que publicitan su pretendido éxito.

Muy explicable, pero también muy grave problema es este último, pues, con tal publicidad, las teorías y políticas económicas específicas, en la práctica, van dejando de ser las hipótesis de trabajo sujetas a la prueba del tiempo y de la dinámica social que en realidad son, para convertirse en tomas de posición tan “definitivas” y determinísticas que llegan a ser asumidas como duros principios de gobernabilidad, y en su entorno no penetran más que muy tenues reconsideraciones y ningún tipo de modificación que no provenga de la mera exégesis jaculatoria de la racionalidad objetiva en que se encuadran, dejando sólo para los más sonados casos de inestabilidad y de falta de “eficiencia” la aplicación de revisiones netamente coyunturales a los implementos de una racionalidad metodológica tan acotada ideológica y aun políticamente, que apenas dejan introducir algunos cambios en la costra cosmética de la administración; para que, sin dejar de funcionar como las demás fuentes de poder y riqueza individual y grupal, las ciencias y las técnicas más funcionales se desarrollen y se apliquen, para que los problemas sociales no resueltos sigan siendo los mismos.

Por este camino, hoy como nunca antes podría parecer que las teorías económicas se limitan a dar forma, con lenguaje científico y tecnológico, a las preferencias ideológicas en favor del capitalismo más cerril; y que ningún progreso experimentan desde que comenzaron a abandonarse los grandes temas de la economía centrados en el ser social más que en las cosas que produce y en cómo lo hace. Más aún, la actual tendencia tecnificante en la que con frecuen-

cia se les hace desembocar, da la impresión de que es una mecanización que nada aporta siquiera para la comprensión de los fenómenos que pretende describir.

Apenas es necesario expresar que el verdadero sentido de tal sistematización no tiene objetivo más genuino que el de exponer la relación de lo cuantitativo con lo cualitativo en, la aplicación de la teoría del valor al análisis concreto, por lo cual sería por lo menos aventurado conducirse o expresarse al respecto sin tener una formación especializada. Pero la verdad es que mientras todo lo antes señalado sucede, la estructura real de la economía mundial y sus procesos localizados global, internacional, regional, nacional y localmente por un lado, o integral, sectorial o factorialmente por el otro, han mutado muy sensiblemente en sus contenidos y formas, unas veces dando lugar o contribuyendo a justificar estas formas de pensamiento y otras veces tomándolas como su fundamento.

Pero más allá de lo común de ciertos lugares, la dinámica interna del capitalismo sigue irradiando de confrontaciones entre fuerzas sociales conscientes de su interdependencia y su antagonismo simultáneos. Y todo lo que se confronta hoy, sea en el terreno de la sociedad, de la cultura, de la educación o de la economía –diríase que sobre todo de la economía–, tiene su salida natural y remarcada en el terreno de la política, es decir, en el terreno del ahora velozmente cambiante Estado capitalista y sus caducas tipologías, de las formas de gobierno que hoy admite, y de sus políticas de mera administración enunciadas como de desarrollo, que ya tampoco son las mismas.

Y precisamente hoy que vivimos el tiempo de la crisis de las categorías políticas y de las categorías económicas, vale decir, de las categorías históricas y de las correspondientes categorías de análisis científico, conviene que nos formulemos algunas preguntas y adelantemos algunas respuestas pertinentes para los enfoques teóricos dominantes entre los agentes de la economía real.

Por su puesto, nunca he creído que la teoría económica incluya categorías éticas o juicios de valor. Tampoco, que deba incluirlos. Especialmente la teoría económica contemporánea. Y ha sido así porque, a mi modo de ver, el quehacer de ella, en todo lugar y tiempo, ha sido sólo el de la búsqueda, a veces afortunada, de un conjunto de hipótesis de trabajo científico, ordenadas y sistematizadas con más o menos éxito, en torno a la producción, la distribución y, cada vez más, al financiamiento de los medios de vida de la sociedad.

Al expresarlo así, me hago cargo de los enormes cambios que ese mismo quehacer ha registrado en los elementos que irreversiblemente ha incorporado a su estructura y, sobre todo, a su dinámica, pero principalmente de los aún más grandes cambios que la historia ha incorporado a la economía real, particularmente desde que, de manera más o menos olímpica, casi se decretó “el fin de la historia”, merced a la universalizada desilusión de los sistemas, a pretexto de que, hasta entonces, los cambios económicos no habían siquiera dejado vislumbrar un destino humano cada vez más digno de llegar a vivirse.

En la economía real, sin embargo, los cambios no han sido tan grandes como vertiginosos, lo que induce a prejuizar que quizá la humanidad de tanto brincar sobre el mismo sitio lo único que ha conseguido es apisonarlo para tropezar cada vez menos, y menos sonoramente, a la hora de practicar sus concebidas pruebas de hipótesis, situación que implica que cada vez ha tenido que exigirse más para pasar con menos penas de la cosmética al ámbito de las esencias.

Haya sido porque los cambios se han registrado más en la tecnología o porque con toda esa modestia hayan tenido que privilegiar más a la administración y en ella al financiamiento que a la agregación real de valor, el hecho escueto es que el profundo antagonismo humano que sigue implicando producir y distribuir no se desplaza tan de prisa en la historia como en la geografía para seguir dejando la indeleble lección de que sobrevivir y perecer no son sino la cara y la cruz de la misma mercancía universal.

¿A qué espacios, entonces, tendrá que ser remitida la ética para que un día pueda decirse que al producir, distribuir y financiar se ha aprendido a vivir en la verdad, si en el Estado, en la política y en la organización social parece que las puertas tienden a estrecharle el acceso porque el del libre mercado no es al parecer un mecanismo de validez universal ni necesario?

Ni ésta ni otra pregunta de las muchas que pueden formularse tiene tal vez posibilidades o pretensiones de permanecer porque sus alcances en tiempo y espacio están más o menos a la vista. Es, en consecuencia, la consideración que cada quien pueda plantearse a la luz de su propia formación la que puede proporcionar la respuesta que, sumada a la del otro, produzca el conjunto que la estructura y la dinámica de ahora reclaman. Ya las hipótesis que han probado el Estado mínimo, el máximo y el de seguridad nacional son bien elocuentes en el sentido de que en la socialdemocracia el presente puede ser acaso menos tortuoso así transite

de la intervención a la simple rectoría económica, y así se trate de procesos “globales” leídos con la graduación de una óptica que se desplaza del subastador o del dotador inicial a la elección pública como correctora de los desajustes y fricciones propias del mercado.

Sin embargo, como el de las preguntas, el de las preferencias autorales por escuelas o corrientes del pensamiento económico contemporáneo puede ser muy extenso y hasta complejo. De ahí que para los presentes efectos convenga más ir de frente a unos cuantos de los grandes temas en que, quiérase o no, converge, seguramente, la atención de no pocos estudiosos, así sea sólo a la manera de preguntas y respuestas.

## Preguntas y respuestas

Por la temática económica general más en boga, pero también por el cada vez mayor grado de especialización de los autores y los trabajos con que es legítimo esperar que se aborden los subtemas que la integran de manera sobresaliente, en una actualidad tan compleja también es válido reflexionar por escrito en torno a la importancia que revestirían algunos aspectos como los que aquí propongo, porque me parece que conforman el ancho campo hacia el que de una u otra manera tienden a converger también las mayores preocupaciones autorales de nuestro tiempo. Lo hago sólo en aras de un mejor entendimiento del estado que guardan la economía mexicana y la latinoamericana, en sus contextos nacional, internacional y mundial; y, además, tratando de visualizar primero y tener algunos acercamientos más tarde, a la dinámica que es posible prever en el mediano y largo plazo para esas mismas economías. No hace falta agregar que me atengo, sobre todo, al adecuado vehículo que es esta revista para difundir las apreciaciones más novedosas que desde el medio académico pueden ofrecerse no sólo acerca de los problemas que exhibe el desarrollo, sino también de las reflexiones de corte teórico para hacerles frente.

Las que siguen, sin embargo, ya sea vistas en lo particular o en una visión de conjunto, no dejan de conformar apenas un primer acercamiento, y por ello asumen la forma de grandes preguntas y breves respuestas.

### ***1. ¿Es aún el mecanismo del mercado el eje central del capitalismo contemporáneo?***

Aunque la respuesta más sencilla y directa debiera ser que sí, la verdad es que tanto a escala mundial y regional como

nacional, dicho mecanismo ha demostrado ser insuficiente para resolver las necesidades del sistema a escala de toda la sociedad y también, en especial, a escala de cada uno de sus componentes.

Me refiero a que no sólo desde el punto de observación de la práctica secular, sino también desde el de la teoría económica, la espontaneidad con que el mercado puede comportarse y el principio de ingobernabilidad y violencia a que por naturaleza conduce más temprano que tarde, ha dejado ver que los correctivos, enmiendas y reorientaciones que los poderes organizados de la sociedad pueden aplicar, aun frente a las condicionantes más rigurosas de la racionalidad capitalista, representan la única oportunidad de que los principios de la propia racionalidad y la impronta que marcan en todos y cada uno de los comportamientos del acontecer económico hagan permanecer el sentido histórico y la todavía considerable aplicabilidad práctica del propio capitalismo.

Si quisiéramos repetir esto, empleando los mismos conceptos y nomenclaturas escuchados y vistos aquí y allá, tendríamos que decir que el solo mecanismo del mercado carece de perspectiva si no se acotan y reorientan sus efectos mediante la aplicación de políticas económicas específicas para contrarrestar sus efectos más perniciosos.

Con esto, está claro, no estamos postulando que se puede pasar del capitalismo salvaje al capitalismo racional sin grandes empeños de la sociedad en conjunto, sino, acaso, que la participación directa del Estado y de los diversos tipos de gobierno en la dinámica real del proceso económico bien podría fundar y mantener el sentido social de todo el acontecer económico. Por supuesto, lo expresado conlleva la necesidad de abordar con detenimiento los diversos tipos de Estado capitalista presentes hoy y los tipos de gobierno que de manera, digamos natural, admiten.

## **2. ¿Sigue el mecanismo del mercado consolidándose ahí donde ya se ha desarrollado, o ampliándose y desarrollándose donde se había estado manteniendo como sólo una insipiencia?**

La historia contemporánea del capitalismo, pero sobre todo la observada en el periodo de interguerras, con énfasis en la dinámica que ha podido exhibir la gran crisis estructural de 1929-1933 y la que pudo observarse en la segunda posguerra, especialmente después de la derrota capitalista en Corea, han sido suficientemente elocuentes

para que se termine por entender que muy pronto en el siglo XX quedó demostrado que el mecanismo del mercado no podía consolidarse de forma diferente de la que se consolidó, y que no fue otra cosa que la demostración fehaciente ante los ojos de todo el mundo de que los principios de antagonismo y violencia sociales en que se sustenta no pudieron ni pueden llevar a la humanidad con paso firme ni con confianza suficiente en la bondad de los pasos andados hacia la conquista de un destino social cada vez más digno y decoroso.

Y es que, siendo a la vez el pilar de sostén de la desigualdad social, no pudo ni podrá conducir sino a un tipo de diferenciación social que si en lo nacional y aun en lo regional lo que tiende a consolidar es un sistema de clases, en el contexto mundial refunda cíclica y periódicamente la posibilidad de la crisis como un sistema de hegemonías en el que, simplemente, unas potencias económicas y estratégicas van sustituyendo a veces de manera paulatina y a veces de manera acelerada a otras potencias.

Por supuesto, el mecanismo del mercado sigue consolidándose donde primero se había desarrollado, desarrollándose donde antes sólo era una insipiencia, y fundándose donde nunca antes lo hubo siquiera como barrunto de una historia novedosa, pues ésa ha sido desde siempre su naturaleza: transitar aceleradamente la historia de la humanidad, pero eso no quita de la escena sus principios fundacionales; esto es, producir para generar riqueza, generarla para intercambiarla y reproducirla, reproducirla para acumularla, y acumularla para invertirla; y así, invirtiéndola para consumir más y mejor para mejor y más producir, para reproducir la desigualdad.

## **3. ¿Son la producción y la distribución los dos momentos simultáneos y consustanciales del proceso económico?**

Podría decirse, sin lugar a dudas, que así fue por lo menos hasta la culminación de la era del capitalismo industrial, y que así se mantuvo durante las primeras décadas del capitalismo financiero al que también se le conoce con el nombre de imperialismo; y de ello dan cuenta la historia económica mundial concreta y también la historiografía objetivamente concebida y expuesta. Me refiero, pues, a la situación que se inició aproximadamente desde 1890 y hasta, digamos, 1929, pero que ya en los años treinta del siglo XX comenzó a mostrar cambios tan severos en la estructura del sistema capitalista en conjunto, como el que

consistió en la primero paulatina, pero muy poco tiempo después acelerada terciarización de la economía mundial, principalmente en los centros capitalistas de decisión que primero comenzaron a remontar con éxito la grave depresión de 1929-1933, como fueron Estados Unidos y las economías más prósperas de Europa Occidental; para desde ahí difundirse no difuminándose sino ganando atributos y consolidándose en el capitalismo en conjunto a partir del formato de un cada vez más ostensible crecimiento, y hasta llegar al predominio del capital financiero sobre el capital comercial y el capital industrial, mediante los cada vez más acelerados y endurecidos procesos de concentración y centralización.

Y hoy es suficientemente conocido que, a partir de la cibernización y difusión vertiginosa de la toma de decisiones en materia financiera, puede trastocarse a profundidad el paso y el ritmo del comportamiento capitalista con sólo operar la parte mejor bursátilizada del mismo; hasta el punto que es posible dar con un solo golpe de timón un cambio de rumbo a las políticas financieras específicas, pero también a los asentamientos, estructuraciones y reestructuraciones del capital mundial tanto geográfica como política, estratégica y aun estructuralmente. Apenas hace falta agregar que la creciente participación del Estado en el proceso económico como empleador, pero también como gran productor de bienes y servicios, contribuyó aceleradamente a la terciarización de la economía, pues ésta y no otra ha sido la vocación natural del Estado capitalista, entendido como el poder social situado por encima de la sociedad pero válido para toda ella.

Es decir, ahora conviene hablar con sentido de rangos similares del proceso de la producción, la distribución y el financiamiento para referimos a la integralidad del proceso económico, y esto que para muchos podría parecer sólo una imperdonable blasfemia frente a las sagradas escrituras de la teoría económica tradicional, y aun para las de la más ortodoxa de las visiones “objetivistas” de la economía, es apenas una de las más caras expresiones con que se llama la atención de la manera más objetiva posible a una de las más grandes mutaciones que se pueden advertir en el capitalismo desarrollado en sus moldes digamos clásicos.

#### **4. ¿Es el nuevo valor generado o agregado en uno u otro de estos momentos el resultado directo e inmediato del trabajo productivo?**

En lo que se refiere al sector productivo de la economía, esto es, al sector generador de bienes y servicios pro-

ductivos, sí. En lo que se refiere al sector no productivo de la economía, esto es, al sector generador de servicios comerciales y financieros, no. Y este es el *quid* del asunto: que el valor agregado se genera apenas se echan a andar la producción y la distribución, es decir, apenas se comienza a aplicar a la tierra el trabajo productivo en cualesquiera de sus formas, pues éste es el único capaz de producir valor y de reproducirlo, multiplicarlo y acelerar la velocidad de rotación del nuevo valor creado bajo la forma de bienes y servicios productivos.

En suma, que el capital financiero hegemoniza al capital comercial e industrial, lo que equivale a decir que el trabajo no productivo de la economía hegemoniza al trabajo productivo, y ésta es la verdadera tragedia del capitalismo de nuestro tiempo. Es así como vemos que sólo unas clases sociales producen valor para que otras clases sociales disfruten mayormente sus beneficios; y lo que se dice de las clases sociales se dice de las economías nacionales, y vale también para las economías internacional y mundial, lo que podría corroborarse preguntando a los trabajadores fijos y emigrantes de todo el orbe. Un buen resumen expresaría que unas economías son irrecusablemente subsidiarias de otras y que, en el fondo, las cúspides burguesas de los centros del poder financiero a escala mundial hegemonizan y explotan a los pueblos, esto es, a las masas trabajadoras del mundo en conjunto.

#### **5. ¿Es el financiamiento sólo el proceso de valorización del trabajo productivo excedente y acumulado bajo la forma de capital?**

Acabamos de ver los principios sobre los que ha descansado la elevación del financiamiento a la calidad o categoría del tercer momento fundamental y simultáneo a todo el proceso económico, lo cual nos ha obligado a considerar como esenciales a varias nuevas categorías de análisis que sería ocioso repetir, pero que sería indispensable tomar como puntos de partida hacia consideraciones e incluso conceptualizaciones de las que quizá no exista precedente específico.

Lo anterior implica que por mucho que lo parezca, el del financiamiento no es un momento espontáneo y autónomo dentro del proceso económico general, sino la salida; es decir, el paso natural hacia la realización de la concentración y centralización del capital, que no tienen otro sentido que no sea el de multiplicarlo, incluso por el

camino de la aceleración de su ineludible rotación, lo que implicaría, como de hecho implica, el tránsito acelerado hacia composiciones técnicas y orgánicas del propio capital cada vez más complejas.

Un punto sobresaliente de esa complejidad es precisamente el hecho de que puede llegar un momento específico en el que se hable de capital virtual, y esto mismo no sería otra cosa que personificar, vale decir, volver concreta aunque subsumida en la propia esencia del capital la enorme o inédita, propiamente dicha, modernización que ha experimentado el capitalismo y que ha facilitado la llamada globalización, tal como se le conoce en la práctica y la realidad cotidianas, e independientemente de las múltiples sofisticaciones conceptuales de las que ha venido siendo objeto por parte de muchos “teóricos” contemporáneos. Y aquí las comillas no son sólo un rasgo semántico sino la caracterización más cercana en que puede ser resumida la esoterización, o sea la afectada teleologización de la ciencia social, y especialmente de la económica.

No faltarán quien se rasgue las vestiduras al “interpretar” que, expresando lo que antecede, estamos atropellando uno de los principios más caros de la economía política; ni quien se alegre porque puede creer o suponer que hemos terminado por confesar que la que rige es la teoría económica. Nada más ligero y vulgar que esto si fuera así. Y aquí nadie en particular tiene que ser quien dé la respuesta porque de eso se ha encargado todos los días el propio segmento financiero de la economía capitalista en todos sus ámbitos y todas sus escalas, pues ha estado incidiendo de manera recurrente en ya no pocas crisis bancarias y monetarias, es decir, típicamente financieras, con las que cada vez el capital de este segmento de la economía puede verse en algún entredicho desde el punto de vista de los valores reales que comporta y sus proporciones, esto es, desde el punto de vista de la racionalidad en que supuestamente se sustenta. Nótese si esto no es así en los diversos *cracks* bursátiles y el comportamiento de los índices de transacción y de cotización con que de manera irreversible se va recorriendo al mundo región por región.

## **6. ¿Asume acaso otra forma de valorización el trabajo productivo propiamente dicho?**

No, podría contestar cualquiera, pues la fuerza de trabajo sigue siendo la mercancía por excelencia en el capitalismo moderno, así su valor se acumule, se concentre y se centralice bajo la forma de capital merced al proceso de

generación y realización de la plusvalía. Pero está claro que este es un proceso cada vez más complejo por cuanto una de las características más sobresalientes de la globalización es la terciarización extrema de la economía, como ya lo adelantaba en el punto 3, fenómeno que deja su constancia en las múltiples formas de reciclar hacia la inversión los rendimientos del capital. Véase cómo los llamados futuros son ya verdaderas antiguallas frente a los derivados que se diversifican y se reproducen aceleradamente, adoptando nomenclaturas que se antojan esotéricas, mientras sigue ausente de la escena financiera el poder susceptible de devolver ya no digamos racionalidad sino hasta sentido social a sus principales procesos. Se habrá notado ya cómo adentro de las propias estructuras financieras de todos los rangos y jurisdicciones el fraude y la trampa van generalizándose en tanto las estructuras de poder se consolidan en un esquema de casi absoluta ceguera para no decir de abierto cinismo y contubernio.

## **7. ¿Es la racionalidad económica sólo una falacia, o es que al quedar sujeta también a la ley de los rendimientos decrecientes está asistiendo a su propio secular proceso de extinción, y generando un vacío susceptible de ser llenado con la ostensible ingobernabilidad económica o, alternativamente, con la vuelta o el arribo a la razón de los procesos primigenios de la economía política?**

Por principio de cuentas, entre racionalidad y razón no necesariamente existe parentesco. Racionalidad (de *ratio*, *rationis*, tercera declinación latina) significa proporcionalidad, para el caso, en la distribución y en la producción, en el sentido en que la teoría del número postula que toda proporción es la igualdad de dos razones, o sea, de dos quebrados. La racionalidad entraña al principio de equilibrio y éste puede ser, por lo menos, estable, inestable y neutro, lo cual introduce un amplio campo para la erraticidad y sobre todo para la especulación, la cual introduce a la vez una enormidad de posibilidades. Digamos, ateniéndonos a la racionalidad, que la teoría económica es un precioso campo para la exégesis y, por ende, para la controversia y hasta para la disputa. El principio de racionalidad se vincula con la utilidad, y una y otra incluso suelen ser consideradas como sinónimos. También se vincula con la noción de rendimientos que, como es sabido, en economía normalmente son decrecientes, lo cual refina y hasta enturbia al utilitarismo por

el camino de la racionalidad metodológica y la racionalidad formal. Ya un libro mío lo discute en extenso desde hace más de una década.

La razón, en cambio, normalmente es irrecusable. No en balde se la define como la facultad de conocer y ordenar la experiencia, la tendencia y la conducta en relación con la totalidad de lo real. Por eso matemáticamente es el cociente entre dos números y hasta puede ser una razón directa o una razón inversa. Por eso se dice que cuando una persona entra en razón, se vuelve consciente, adquiere conciencia. Hasta por eso la razón suele ser el argumento que prueba una cosa. Pero nótese bien que no he expresado que racionalidad y razón *no son antónimos*. Lo que expreso es que entre ellos puede haber controversia aunque no haya disputa, enfrentamiento ni querrela, aunque también sea de lo más frecuente que haya estos últimos.

Todo esto que parece ser sólo una digresión es apenas el pie de entrada para decir que el capitalismo contemporáneo necesita acogerse no tanto a la racionalidad como a la razón, y comenzar a ofrecer mejores perspectivas, vale decir, mejores respuestas a los planteamientos de la humanidad de nuestro tiempo, y, por esa vía, anunciar la construcción de un futuro económico cada vez más digno de ser alcanzado. Esto vale especialmente para México y América Latina.

### **8. En suma, ¿qué es la racionalidad económica capitalista?**

Es producir riqueza. Producirla para el cambio. Cambiarla para acumularla. Acumularla para concentrarla. Concentrarla para centralizarla. Centralizarla para crear y acumular poder. Acumularlo estratégicamente para ejercer comando social, y ejercerlo para dominar socialmente. Esta dominación social se entiende en todas sus escalas y connotaciones. O sea que cuando se habla de racionalidad económica, se está hablando de una economía para el lucro, es decir, para el máximo utilitarismo.

Este utilitarismo en nada se modifica si pasamos de la racionalidad objetiva a la racionalidad metodológica, o si pasamos de ésta a la racionalidad técnica, a la material o a la formal, o sea, a la de un gobierno *en sí*. Pero en lo que toca a esta última, el utilitarismo puede subir enormemente de punto, observado en un gobierno específico, o sea, en un gobierno acotado con los nombres del país, del periodo, del partido y de los miembros del personal político que lo ejercen.

### **9. ¿Querría esto decir que la racionalidad en sí transita incólume toda la historia del capitalismo?**

Si consideramos al capitalismo como el sistema dinerario por excelencia, la respuesta es sí; o sea que vale lo mismo para el capitalismo mercantil que para el industrial y el financiero también conocido como imperialismo, aun en la etapa ulterior llamada globalización. Huelga expresar que ulterior se está expresando no en el sentido del fin de su historia sino en el de la última etapa que se le ha conocido, desagregada en liberalización, desregulación, apertura y privatización, entendidas como sus facetas no sucesivas, como suelen ser abordadas, sino simultáneas y consustanciales; es decir, como el largo y tortuoso tramo de inflexión del capitalismo hacia su imperialización total, que no es otro que el de su crisis ya no estructural sino sistémica, imponiéndose al conjunto de la sociedad mundial con paso acelerado y sin regreso posible, merced a la galopante racionalización en que la ruptura entre economía y gobierno, y entre política y ética, se ostentan como una de sus principales características.

### **10. ¿Querría esto decir que la Ley de los Rendimientos Decrecientes tocó a su fin y que la crisis general del capitalismo es otro nombre para su finiquito?**

Ni lo uno ni lo otro, aunque no se les puede dejar de pensar como sus prolegómenos. Tanto la citada ley general como la teorización que de ella se desprende con fundamento tanto en la noción de desequilibrio económico como en la de eficacia marginal del capital, no son otra cosa que la reconsideración de la teoría de los ciclos económicos en su vertiente de más largo plazo. Tal como se le ha conocido, la crisis general del capitalismo, aun en sus nociones de crisis estructural o de crisis sistémica, es sólo el punto de inflexión más agudo del ciclo económico de más largo plazo, que también reconoce una muy prolongada fase de desaceleración que desemboca en la recesión abierta y en la contracción de todos los valores económicos, algunos de los cuales llegan incluso a rebasar el cero y a adquirir signo negativo, por más que en el más largo plazo se produzcan y reproduzcan muchas causas contrarrestantes que atenúan y amortiguan la caída, volviendo errático el comportamiento de aquella ley, y dándole el carácter de simple tendencia de

largo plazo. Es entonces cuando cobra su verdadero sentido el ensamble dinámico entre los subsistemas que surgen del proceso económico, del proceso civil, del proceso social, del proceso político, del proceso jurídico, como una especie de amalgama crítica en la que puede volver a invocarse la esencia de lo humano, de lo ético, de lo idiosincrático, y hasta de lo netamente teleológico, en respuesta al aparentemente incontestable desmoronamiento de todas las estructuras y la dispersión, inutilidad e impotencia de todas las superestructuras.

Es la hora de imaginar y poner en planta el rescate crítico de todo lo aplicable a la interpretación y ejecución de todo lo que, proviniendo de lugares y tiempos ya idos, mantiene su vigencia para ayudar en la comprensión del presente, en el saneamiento de sus llagas y quebrantos, y en el aliento de esperanza en la construcción de algo diferente y superior en un aspecto esencial que es el de su mayor apego a la razón.

## Los problemas del éxito

Infinidad de personas tanto físicas como morales, de todas partes, tienden a pensar y a proponer que detrás de cada una de estas grandes preguntas y sus correspondientes breves respuestas campeon los más grandes y graves problemas que aquejan al capitalismo contemporáneo. Quizás no les falte razón, sobre todo si no se pierde de vista que este sistema no ha encontrado la salida de su esencial y secular problemática, consistente en que tuvo que nacer, crecer, desarrollarse, madurar e irse aproximando paulatina pero irreversiblemente, en medio de su natural, profunda e irrecusable crisis, a los límites de su historia. ¿No se ha tratado, acaso, de un sistema profundamente antagónico social, política y, sobre todo, económicamente? Dicho de otra manera, ¿no ha sido ese antagonismo, por ventura, el motor de su propia historia? ¿No es el alivio relativo de esa cruda historia el motivo esencial de su innegable progreso traducido a los términos de la modernidad alcanzada en todos los órdenes de su existencia? Y, ¿no es cierto, en fin, que todo ese conjunto de precariedades es el que le ha permitido su precaria permanencia en el tiempo y el espacio geosocial y político? Aquí y ahora la gran pregunta debiera contener un elemento fundamental que esclarezca la grave cuestión de si ha conocido la humanidad un sistema socioeconómico y político en verdad superior al capitalismo. Y seguramente se habrá notado que, no obstante, todos y

cada uno de los sistemas que han transitado la historia los ha conllevado como sus cimientos; no me estoy refiriendo a las utopías sino a las realidades experimentadas en carne viva por el permanente y edificador género humano. Se habrá notado también que, pese a los diversos intentos registrados por la historia, esa humanidad no ha remontado sino que sigue cotidianamente su organización primigenia en esos compartimentos políticos estancos denominados Estados nacionales.

Este último asunto viene aquí a la medida porque a los súbditos del Estado nacional mexicano les conviene saber cuál ha sido la suerte, vale decir la historia, que, bien o mal de nuestro grado, nos ha tocado vivir y compartir, digamos, por ejemplo, en los últimos 30 años.

Apenas vale la pena recordar que de diversas tragedias capitalistas a escala mundial hemos salido maltrechos los mexicanos. De las grandes guerras mundiales y antes de los expansionismos colonialistas y neocolonialistas; de los expansionismos mercantilistas, manufactureros, industriales y financieros; de la globalización y en general de los señuelos de la democracia y hasta de la socialdemocracia. Pero en medio de tan contradictorio y trágico devenir de la historia también hemos sabido salir airosos y, ¿por qué no reconocerlo?, hasta victoriosos en la afirmación de nuestra gran nacionalidad y en la emancipación y fortalecimiento de nuestro Estado nacional, proceso del cual no debiéramos perder de vista, en diversas etapas de nuestra historia nacional, que hemos llegado a ser incluso cátedra mundial, hasta construir y fortalecer la grandiosa nacionalidad que ahora somos, a despecho de muchos propios y de no pocos extraños.

Hace poco más de 30 años, en septiembre de 1985, llegamos a escuchar el dicho proveniente de diversas partes del mundo de “se ha acabado México”. ¡Qué criterio tan equivocado subyacía a tan desafortunada expresión! En ese entonces, éramos acaso 70 millones de mexicanos que alentábamos y sustentábamos relaciones internacionales y fraternales con bastante menos de un centenar de naciones hermanas. Éramos ya un gran sistema nacional con unos 23 millones de agentes económicos activos bajo los formatos de fuerza de trabajo y población económicamente activa, para sostener en todos los órdenes de la economía a todos esos millones de “paisanos” nuestros, que en todos los órdenes de la vida nos representaban, poco más de 12 millones de jefes de familia, de manera que pudiéramos vivir con dignidad y decoro social conforme

a los entonces llamados “mínimos de bienestar”. En el conjunto de naciones de aquel entonces “ranqueábamos” acaso como la treintaicuatroava (34ava) potencia económica. Pero hoy, 31 años después, somos poco más de 120 millones de mexicanos; es decir, un mercado interno de esas dimensiones que nos permite la sobrevivencia en unos niveles de bienestar que no son menores a los de aquellos años. Nuestra fuerza de trabajo y nuestra población económicamente activa fluctúan alrededor de 40 millones que registran tasas de empleo sensiblemente mayores, aunque como en el resto del mundo la informalidad y el empleo sólo estacional nos impactan fuertemente; no obstante, no se pierda de vista, hemos aprendido a autoemplearnos a pesar de que, como sociedad nacional, padecemos de una corriente de inmigración que ya fluctúa en más de 7 millones de seres que a veces como trabajadores temporales y a veces como contingentes en tránsito, nos impiden evaluar de mejor manera nuestros rangos de actividad y empleo. Nuestra canasta básica ha mejorado sensiblemente merced a la elevación del costo histórico del trabajo a pesar de la permanencia en el régimen tripartita de los salarios mínimos.

Hoy contamos con una infraestructura económica sumamente vasta y compleja, y con una planta industrial y comercial en franca expansión con modernidad probada que, aunada a la planta agrícola y ganadera y de servicios, ocupa de manera permanente, como adelantábamos, a no menos de 42 millones de mexicanos y, de manera temporal o intermitente, a otros 7 millones que se auxilian en el consabido autoempleo y que nos permiten sobrellevar con menos penas los términos reales del desempleo. La red carretera nacional se ha ampliado y modernizado muy sensiblemente y se ha ido logrando aceleradamente una mayor y mejor complementariedad con los grandes avances que registra el campo de las telecomunicaciones. Fluctuamos en torno a los 100 millones de usuarios permanentes de teléfonos fijos y a unos 97 millones de usuarios de internet y de la llamada telefonía celular.

La red aeroportuaria mexicana se ha desarrollado de manera vertiginosa para los estándares del mundo en desarrollo, y lo mismo sucede con el complejo portuario de altura tanto en el Golfo de México como en la parte que nos toca del océano Pacífico, todo lo cual nos ha permitido arribar y sostenernos en el rango de una de las más grandes potencias exportadoras del mundo de nuestro tiempo, y formar sin dubitaciones como integrantes de la integración económica más grande de la historia de la humanidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así

como ser el país que cuenta con el mayor número de tratados de libre comercio signados con el resto del mundo, y marchar todavía con paso incipiente pero firme hacia la integración comercial con los países más distantes del océano Pacífico y del actual Borneo hasta llegar a “ranquear” como una potencia económica mundial entre el noveno y el treceavo lugar, en el contexto de un México que ya mantiene relaciones diplomáticas con prácticamente todos los países de la tierra.

Algunas de nuestras industrias extractivas se registran entre las más productivas del mundo, lo mismo que algunas industrias de vanguardia en el ramo alimentario, en el ramo de los conductores eléctricos, en el ramo de los conservadores alimentarios y de bebidas de la más alta aceptación comercial. En el ramo de los electrodomésticos, de la automovilística y de la telefonía, contamos con empresas de alto impacto y aceptación en el mercado mundial, y nuestras grandes compañías productoras de infraestructura están trabajando en todos los continentes.

Por supuesto, confrontamos todavía muy grandes problemas tanto en la estructura como en la dinámica económica internas, particularmente en lo que toca a lo que pudiéramos llamar la economía institucional de México; entre otros, el grave problema de la falta de uniformidad de criterios en la preparación y elaboración final de las estadísticas económicas que, por desgracia, propician todavía la falta de unidad de criterios para calificar los logros alcanzados, particularmente en lo que se refiere a los resultados iniciales de la aplicación de las reformas económicas emprendidas por el actual régimen gubernamental. Fue muy grande el éxito alcanzado a la hora de emprenderlas e instaurarlas como conjunto de programas de acción inmediata institucional y políticamente consensuados. En este aspecto específico, los mexicanos una vez más hemos sido reconocidos como cátedra mundial de buen gobierno y de concertación de voluntades políticas disímbolas hacia un fin institucional y patriótico. La pluralidad y la diversidad ideológica y partidista en el ejercicio real de poder, sin embargo, no han logrado consolidarse, sino que el mantenimiento de dicha diversidad continúa como la fuente primigenia de una dialéctica que reconoce que las grandes soluciones nacionales no son de corto ni de mediano sino de largo plazo.

No necesitamos repetirnos en torno a lo que el capitalismo es. Lo que requerimos con urgencia es saber que en lo que se refiere a su inserción, en sus modalidades contemporáneas, México vive confrontando cotidianamente los problemas del éxito.

# Reestructuración en las maquiladoras de Ciudad Juárez y respuesta obrera (2008-2015)

Sergio G. Sánchez Díaz\*  
Javier Melgoza Valdivia\*\*

El objetivo de este trabajo es articular diversas problemáticas en Ciudad Juárez entre 2008 y 2015: por un lado, la subjetividad de obreras y obreros en las maquiladoras, marcada por una orientación pragmática que busca beneficios concretos e inmediatos. Esta orientación ha experimentado cambios significativos ante las dinámicas recientes de crisis global y de reestructuración de esta “industria”. Todo ello, durante un periodo de gran violencia en la ciudad. Nos interesa observar la conformación de subjetividades individuales y colectivas entre grupos de obreros de esta “industria” en medio de ese complejo panorama, para, finalmente, observar los brotes de resistencia obrera en diversas maquiladoras en 2015, tratando de ubicar las orientaciones de grupos obreros que se propusieron organizarse sindicalmente ante los procesos de precarización laboral a los que dieron lugar la crisis y la reestructuración empresarial. En suma, buscamos contribuir al estudio de las subjetividades del una vez llamado “nuevo proletariado del norte”.

## Elementos que sirven de contexto para estudiar la situación de obreras y obreros en las maquiladoras en Ciudad Juárez a principios del siglo XXI

Ciudad Juárez era, hasta la primera década del siglo XXI, una urbe con 1 millón 218 mil 817 habitantes. En esa

ciudad se concentraba casi 40% de los poco más de tres millones de habitantes totales del estado de Chihuahua, el más extenso de México en términos geográficos (INEGI/Gobierno del Estado de Chihuahua, 2003: 54-55). Según los censos del año 2003, 106 mil 922 habitantes del lugar tenían su residencia en otra entidad del país y podían considerarse migrantes con raíces en otras entidades, mientras que 862 mil 890 eran originarios del municipio de Ciudad Juárez. Si consideramos los lugares de nacimiento de los habitantes de la ciudad (tanto de hombres como de mujeres), los princi-

pales lugares de origen de los migrantes de Ciudad Juárez eran los estados de Durango, Coahuila, Zacatecas, Veracruz y el Distrito Federal (INEGI/Gobierno del Estado de Chihuahua, 2003: 87, 90-92).

Tanto para el imaginario colectivo como para vastos segmentos de la población migrante nacional, Ciudad Juárez era y es un destino en el cual los migrantes buscaban y siguen buscando vender su fuerza de trabajo y lograr así un ingreso para “salir adelante”, para vivir o para sobrevivir. En esta ciudad, los migrantes podían encontrar (y encuentran todavía) una empresa, casi siempre una maquiladora de exportación, para alcanzar tal objetivo. La identificación de Ciudad Juárez como una localidad que ofrece mayores posibilidades de empleo, en comparación con la gran mayoría de las urbes de otras latitudes del país,

\* Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Antropología y Profesor Investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, en la Unidad Ciudad de México. Desarrolla investigaciones sobre trabajo, sindicalismo, violencia, maquiladoras, relaciones de género, teoría antropológica y teoría social, entre otros temas. Correos electrónicos: <sads542@yahoo.com.mx>, <sergio-sanchezdiaz651@gmail.com>.

\*\* Maestro en Sociología del Trabajo y doctor en Ciencias Antropológicas. Es Profe-

sor-Investigador titular en el departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Sus temas de investigación son las estructuras sindicales, los modelos productivos, cultura política y cultura laboral, entre otros. Correo electrónico: <mvlj@xanum.uam.mx>.

no es únicamente una percepción que anide en quienes se trasladan a esta ciudad fronteriza, sino que forma también parte de las representaciones sociales de los oriundos. Con demasiada frecuencia, tanto los propios como los fuereños califican a Ciudad Juárez como un espacio que “ofrece oportunidades a quienes estén dispuestos a trabajar duro” y vienen “a jugársela por Juárez”.

Los censos ilustran muy bien esta orientación de los migrantes llegados a Ciudad Juárez. La principal “causa de migración” para el total de los pobladores con más de cinco años de edad era la “búsqueda de trabajo” (35.47% del total de posibles causas de migración), siendo este porcentaje mucho mayor en el caso de los hombres (41.67% del total de posibles causas de migración) con respecto al porcentaje las mujeres que declaraban en este rubro (INEGI/Gobierno del Estado de Chihuahua, 2003: 92). En otras palabras, para oriundos y migrantes Ciudad Juárez era, hasta fines del siglo pasado, un lugar de oportunidades, atractivo para los migrantes, donde encontraban, sobre todo, opciones de empleo.

Para diversos estudiosos de la geografía humana (como Milton Santos, 2000), e incluso para quienes cultivan el género de la narrativa de viajes (como V. S. Naipaul, 1982), los sitios que son cruces de caminos (*cross roads*), como los puertos y fronteras, son, a la vez, propicios para la convivencia civilizada entre “los diferentes” o, en otros casos, espacios donde se acentúa la intolerancia hacia quienes no comparten los rasgos étnicos, religiosos o culturales de los originarios. En el caso de Ciudad Juárez, las décadas recientes han sido el escenario en el cual se ha podido observar la emergencia y paulatina consolidación de un conjunto de prejuicios y estereotipos por parte de los originarios de la entidad hacia los migrantes. De manera particular, la sedimentación de una serie de estigmas tuvo como foco de atención inicial el segmento de mujeres jóvenes trabajadoras de las maquiladoras (Balderas, 2002). Empero, estos prejuicios hacia los migrantes, con contenidos regionalistas, clasistas y sexistas, se refirieron a la totalidad de los “fuereños”, de ambos sexos y de cualquier grupo de edad. De esta manera, poco a poco se fueron generalizando expresiones como las siguientes: las obreras de la maquila eran las “maquilocas”; los originarios de Veracruz eran los “juarochos”; y los de la región de la Laguna eran los “torreoneros”. Este proceso de formación de estereotipos no solamente identifica al objeto: también lo califica, lo ubica en un orden de valoración y, con ello, lo sujeta al juicio de los demás. Así, las obreras de las maquiladoras eran pensadas en el imaginario de la ciudad como las mujeres “fáciles”, como las “plumitas”, y el conjunto de los migrantes eran

vistos como “los otros”, como los que llegaban a “quitarle el trabajo a los de Juárez”. En estas circunstancias, Ciudad Juárez perdió buena parte de su carácter como lugar abierto y generoso para los forasteros, y con el paso del tiempo devino un lugar realmente hostil hacia “los otros”, orientación que encontramos efectivamente en muchos lugares en los cuales ocurre con cierta intensidad este “encuentro” entre originarios y migrantes.

En otro lugar hemos demostrado que este ambiente de prejuicios se extendía a las maquiladoras, al proceso de trabajo. Nosotros pudimos detectar, a través de entrevistas diversas, las pugnas entre “los del sur” y los “originarios” por los ritmos de trabajo que unos y otros llevaban a cabo. Los migrantes eran en general, los “matados” en el trabajo (los que se “mataban” trabajando intensamente), mientras los originarios solían ser vistos por los migrantes como los “flojos”, los que no se “aplicaban” en el trabajo, los que se la “llevaban leve” (Sánchez, 2011: 123-160).

Hoy día, el escenario anterior ha cambiado drásticamente, luego de la violencia de los años 2008-2012. En esos años, los homicidios y feminicidios llegaron a ser, en conjunto, 13 mil 874, para ser más o menos exactos (Plan Estratégico de Juárez, 2014: 24). Como corolario de esa situación, en esos años se calcula que unas 200 mil o 250 mil personas abandonaron la ciudad (*El Universal*, consulta en línea del 26 de noviembre de 2010 y 30 de noviembre de 2011); alrededor de 110 mil casas fueron abandonadas por motivos que van desde esa violencia o porque sus moradores no continuaron pagando los créditos que habían contratado, por diversos motivos, entre ellos, por haber pedido sus empleos (información de vocera del INEGI, en el programa de televisión Noticias de Juárez, canal 628 de cable, Sky, 11 de marzo de 2011)<sup>1</sup>.

Es decir, en esos años se dio un verdadero éxodo de la ciudad. Aunque los migrantes siguieron llegando, la violencia se instaló con expresiones difíciles de imaginar con anterioridad, lo que dio lugar al “Operativo Conjunto Chihuahua”, en 2008, con la intervención del ejército, y que ni remotamente llevó paz y tranquilidad a la región, sino que conllevó más violencia, además de una sistemática violación a los derechos constitucionales de los ciudadanos de Ciudad Juárez, hecho que conocemos como “desmantelamiento de la ciudadanía” (Domínguez y Ravelo, 2011).

Antes de referirnos al miedo y el terror de esos años, los cuales pasaron a formar parte indudable de la cultura y

<sup>1</sup> Más información sobre la situación en Ciudad Juárez, en el semanario *Proceso*, núm. 1771, 10 de octubre de 2010, p. 22.

la subjetividad de las y los obreros de las maquiladoras, nos referiremos a la situación que, en general, prevalecía en estas empresas en los años a los que nos estamos refiriendo.

## **Despotismo en las líneas de producción, crisis y despidos masivos en las maquiladoras en el siglo XXI**

En este apartado nos referimos a las condiciones en las que, en general, se desarrolla el trabajo en estas maquiladoras. Ravelo, Domínguez, Sánchez y Melgoza escribieron al respecto:

En conjunto la discriminación salarial, la unilateralidad empresarial que sustenta un despotismo laboral y la inestabilidad en el empleo conforman un caldo de cultivo en el cual la violencia, en sus diversas manifestaciones, forma parte de la experiencia cotidiana de las y los trabajadores ligados al modelo productivo maquilador (Ravelo, Domínguez, Sánchez y Melgoza, 2013: 167).

En efecto, en estas empresas, como se ha dicho y demostrado reiteradamente por analistas del “fenómeno maquilador”, domina ampliamente el capital. Desde sus orígenes, aquí se impuso un modelo de trabajo flexible, basado en jornadas de trabajo intensivas y extensivas, en los bajos salarios (acompañados de un conjunto de bonos o estímulos, los cuales han disminuido drásticamente años recientes), y en la inestabilidad laboral, en los despidos individuales, selectivos y masivos, y que dio lugar, entre otros motivos, a un proletariado sin identidad con las empresas, acostumbrado a la rotación de una empresa a otra.

Veamos más de cerca esta problemática. En Ciudad Juárez, hacia fines del siglo XX, existían 10 parques industriales, con 316 maquiladoras de exportación, de las ramas automotriz, eléctrico-electrónica y confección de ropa, principalmente. Hasta esos años se emplearon en ellas alrededor de 250 mil trabajadores, hombres y mujeres (60% era población de sexo femenino y cerca de 40% lo era de sexo masculino, aunque algunas fuentes indican una ligera superioridad de la población masculina en estas cifras).

En el año 2001, cerraron 42 plantas, disminuyendo el registro de empleados a 220 mil (Asociación de Maquiladoras, 2002). Hacia principios de 2003, las estadísticas reportan el inicio de actividades de una serie de empresas; por ello, el total de esas empresas fue, de nuevo, de poco más de 300 maquiladoras, empero, el número total de trabajadores ocupados en esta industria era un total de 215 mil. Es

decir, el total de puestos de trabajo perdidos en el sector, considerando únicamente los primeros tres años del siglo XXI, fue de poco más de 35 mil puestos de trabajo.

La conjunción de diversos factores mantuvo una tendencia a la baja en el empleo maquilador en Ciudad Juárez durante buena parte de la década pasada y principios de la actual. Podemos señalar que entre esos factores destacaron, primero, la contracción del mercado estadounidense y, con ello, la disminución de la demanda de los productos maquilados en la zona norte de nuestro país; segundo, la creciente competencia de las maquiladoras locales en relación con las establecidas en zonas de América Central y Asia; tercero, el ascenso en espiral de la violencia ligada a la delincuencia organizada en Ciudad Juárez; y cuarto, la casi inexistencia de políticas públicas locales y estatales orientadas a la preservación de las fuentes de empleo y la promoción de las actividades económicas en general. Ello permite comprender por qué hacia el año 2010 se acumuló una pérdida total de empleo en el sector cercana a los 80 mil puestos de trabajo, si consideramos las estadísticas oficiales más optimistas, las cuales registraban 178 mil 089 puestos de trabajo en las maquiladoras para el año referido.

Para 2010, ya era algo generalizado el fenómeno de los “paros técnicos”, decididos de manera unilateral por las propias gerencias, casi siempre, o con el concurso de algunas representaciones sindicales, en los casos excepcionales en que la maquiladora que entraba en paro hubiese sindicato. Estos paros, al menos en el discurso, se resolvían con el fin de mantener la fuente de empleo en una coyuntura de recesión económica. Así, muchos obreros y obreras laboraban algunos días a la semana, a lo sumo, dos o tres días, con la consiguiente reducción de sus salarios. Para mayo de 2009, los datos oficiales indicaban 37 maquiladoras en paro técnico, con alrededor de 40 mil obreras y obreros en esa condición y, por consiguiente, sujetos a significativas reducciones en sus ingresos (*El Universal*, 19 de mayo de 2009:A-16).

Podemos sostener que, al parejo de la crisis que enfrentaba el sector, el capital maquilador ponía en marcha una estrategia de reestructuración laboral. El capital iba a buscar superar esa crisis reduciendo fuerza de trabajo empleada y transformando las relaciones laborales, precarizando aún más las condiciones de contratación de las y los trabajadores, como veremos en el siguiente apartado.

Puede sorprender la falta de respuesta de las y los trabajadores del sector ante estos despidos masivos, pero aquí es donde nos encontramos con los elementos culturales y subjetivos que han caracterizado a este sector

de trabajadores, aunque tal vez convenga relativizar ahora (2015-2016) esta “falta de respuesta”, ante los brotes cada vez más intensos de respuestas obreras en los últimos dos años, las cuales hablan de un cambio en la subjetividad de estos obreros, aunque este sea un cambio todavía limitado, circunscrito a un puñado de empresas.

A lo largo de los años que hemos investigado el sector y, a partir de entrevistas en profundidad con estas obreras y obreros, podemos sostener que el capital aquí logró una importante hegemonía. Él estableció, desde sus inicios, un escenario en el cual la noción de derechos laborales era y es prácticamente inexistente para las y los obreros. Más que reivindicar derechos laborales (desde los salariales hasta los colectivos y sindicales), a esta masa de obreros les interesaba, sobre todo, alcanzar un ingreso, así fuera éste muy precario, y lograr cierto ambiente laboral más o menos aceptable, en medio de las prácticas despóticas de jefes y supervisores. Estas obreras y obreros están o estaban *condicionados* por esa estrategia del capital maquilador, la cual les impone ese escenario laboral sin derechos. Ante tal panorama, sólo les queda o quedaba acceder a ese salario y buscar un ambiente laboral no tan tóxico como el que suele darse en estas empresas, disminuyendo el acoso y el hostigamiento laborales por parte de la cadena de mando del capital<sup>2</sup>.

Por ese *condicionamiento obrero* creemos que, en general, se da una estrecha unión entre obreras y obreros con la cadena de mando en la maquiladora. Aquí prácticamente no hay (o no había) lucha colectiva o sindical. Incluso, en sectores de obreros migrantes puede verse un claro rechazo a los sindicatos, pues estos “ponen en riesgo las fuentes de trabajo”, argumento que puede oírse de parte de esos obreros, con el cual retoman y reproducen los discursos empresariales antisindicales (véase Sánchez, 2011: 209-211).

Lo anterior tampoco quiere decir que todo en la maquiladora sea alianza de las y los obreros con el capital. Nada de eso. Conflictos entre ellos y los miembros de la cadena de mando del capital podían observarse en la cotidianidad laboral maquiladora. Desde inconformidades por los intensos ritmos de trabajo, los cuales suelen ser, además, repetitivos y enajenantes, en las líneas de producción; por rechazos al despotismo de jefes y supervisores; hasta los

estallidos colectivos, como el que tuvo lugar en Foxconn, en 2010, cuando todo un turno de trabajo se rebeló contra el intento de la empresa por que continuaran trabajando “de corrido”, sin poder regresar a sus casas en la noche, por la falta de transporte, por lo cual se amotinaron y quemaron la cafetería de la empresa.

Es decir, el conflicto ha sido y es parte de este escenario laboral, aunque los estallidos colectivos o las luchas colectivas son poco frecuentes, al menos hasta años recientes (Sánchez, 2011: 273). Sin embargo, en 2015 asistimos a varias luchas colectivas. Podemos decir entonces que un elemento distintivo del modelo productivo de la maquila es que la emergencia y vigencia del conflicto laboral tiene lugar en los microespacios de las relaciones productivas cotidianas, en donde se encuentran, día con día, los programas de trabajo de las empresas, las prácticas de supervisión y vigilancia sobre la fuerza de trabajo y los afanes por parte de núcleos de obreros por construir un medio ambiente de trabajo menos violento y menos tóxico, ante la unilateralidad del poder empresarial.

La problemática referida se puede enlazar con una reflexión más amplia que procede, en buena medida, de algunas investigaciones consideradas ya clásicas en el campo de los estudios laborales. En particular, creemos provechoso traer a colación el estudio que realizaron Goldthorpe y Lockwood (1968) en los años sesenta en torno del trabajo industrial —en el sector automotriz— y la relación subjetiva que hacia éste desarrollaron los trabajadores involucrados. Las analogías con el trabajo maquilador en Ciudad Juárez son notorias. Señalan Goldthorpe y colaboradores que las condiciones materiales del trabajo en las plantas armadoras se pueden calificar en conjunto mediante un término: condiciones de trabajo enajenantes. Con esta expresión se sintetizan circunstancias como el intenso ritmo de trabajo, la supervisión personalizada e incluso despótica, un medio ambiente plagado de ruidos nocivos, temperaturas elevadas y riesgos a la salud en todo momento. A lo anterior se suma el hecho de que el trabajo, al estar fragmentado hasta los mínimos gestos productivos, produce una sensación de monotonía y rutina que intensifica la sensación de enajenación de la propia actividad laboral. En esas circunstancias, los investigadores se preguntan cuál es la razón por la que los obreros de esas plantas se sienten afortunados con su empleo, no obstante que en esos años el tema del desempleo no es una cuestión generalizada. Y la respuesta que hallan no se encuentra en el ámbito productivo, sino en el extra laboral. Es decir, los estudiosos identifican en

<sup>2</sup> Sobre el concepto de “condicionamiento obrero”, véase Thompson, 1977.

estos trabajadores lo que denominaron una *orientación instrumental hacia el trabajo*, lo cual significa que la práctica laboral no representaba para ellos un ámbito de expresión social o de desarrollo de sus capacidades y potencialidades, sino que mediante la relación salarial esos obreros y sus familias podían obtener cierta satisfacción en otro terreno: el del consumo. Así, la enajenación del trabajo industrial se aminora o se vuelve soportable frente a la posibilidad de acceder a un nivel de consumo creciente en un contexto más amplio de expansión económica.

Diversas expresiones de los obreros y obreras de las maquilas juarenses pareciera que empatan con una lógica análoga a la de la *orientación instrumental hacia el trabajo*. Podrían ser las más generalizadas, aun cuando, como hemos dicho, el conflicto entre trabajo y capital ha estado presente, pero de una manera muy puntual, no generalizada.

Un primer aspecto de esa *orientación instrumental*, crucial para el caso mexicano, es el que se refiere al nivel de ingreso y, por ende, a la capacidad de acceder a cierto nivel de consumo. De ninguna manera podríamos homologar a los obreros “de la abundancia” (*the affluent worker*) que estudiaron Goldthorpe y Lockwood con las obreras y obreros de la maquila juarense. Sin embargo, esa orientación instrumental se concreta de otra manera. Con demasiada frecuencia la fuerza de trabajo de las maquilas sostiene que la vigencia de un contrato de trabajo va acompañado de algunos elementos de certidumbre para el obreros y su familia, tales como la regularidad de un ingreso económico —mínimo, limitado, pero seguro—, el acceso a ciertas prestaciones no económicas o —el argumento que se reitera con mayor frecuencia— el alivio que representa el poder acceder a los servicios de salud (IMSS) en caso de una contingencia personal o familiar.

En un país donde los servicios de salud privados están fuera del alcance de los asalariados, la cobertura en esta materia por parte de las instituciones públicas representa un incentivo poderoso para resistir incluso una vida productiva precaria y sujeta al despotismo empresarial. En efecto, la centralidad que ocupa la cobertura de servicios de salud ha sido registrada en estudios atentos a la dinámica en varios sectores económicos y en diversos grupos sociales, como en Garabito (2011), quien refiere una situación semejante a la aquí señalada para el caso de obreros jóvenes de la ciudad de México en años recientes.

Tampoco podemos dejar de mencionar otro tipo de prestaciones, como la posibilidad de acceder a un crédito para adquirir una vivienda, a través del INFONAVIT, presta-

ción que no está al alcance de todos los obreros (por las exigencias de este instituto) y que le significa una suerte de sacrificio a estos obreros, por los bajos salarios y por los descuentos semanales que aplica el INFONAVIT, que disminuyen muchos los de por sí reducidos salarios que se pagan en estas empresas.

Las tesis de la orientación instrumental hacia el trabajo pueden ser de utilidad para analizar el caso de las trabajadoras y trabajadores de la maquila juarense. Sin embargo, es preciso hacer una acotación al respecto. La noción de orientación hacia el trabajo conlleva el presupuesto de que la actitud subjetiva hacia el trabajo emerge como resultado de una valoración *racional* de las circunstancias laborales y de los posibles beneficios que de ellas se desprenden. Visto así el proceso de evaluación subjetiva, podría suponerse que se pone en juego un cálculo racional de costos y beneficios al momento de involucrarse en una relación salarial. Estaríamos planteando tal vez que las y los trabajadores de la maquila en Ciudad Juárez construyen subjetivamente una orientación hacia el trabajo con base en el cálculo económico y racional de los costos y beneficios asociados a ese modelo productivo.

Para mayor precisión al respecto, consideramos que es más apropiado sostener que, si bien existen elementos de cálculo racional en la dinámica aludida, la orientación hacia el trabajo, la subjetividad emanada de la experiencia productiva e, incluso, la cultura laboral resultante no se agotan ni son el producto de una lógica racional. Por el contrario, la propia racionalidad de los actores se encuentra sujeta o “acotada” por las condiciones contextuales en las cuales juegan un papel muy relevante tanto las instituciones como las prácticas generalizadas en el espacio laboral (Friedman y Hecheter, 1998). Asimismo, forman parte de esta dinámica social la interpretación que los actores formulan de su propia condición vital y los contenidos culturales, ideológicos o pragmáticos que permean la interacción cotidiana en los espacios laborales. En suma, el *condicionamiento obrero* que mencionamos líneas arriba, característico del modelo productivo de la industria maquiladora, dejaría su impronta en la subjetividad de las y los obreros mediante su articulación con elementos tales como los procesos de análisis racional que llevan a cabo los propios obreros en conjunción con elementos más plásticos y variables como los que nos remiten al campo de la cultura, de las nociones ideológicas o la traducción de la experiencia cotidiana dentro de ciertos parámetros simbólicamente compartidos, en los cuales intervienen componentes de primer orden

ligados a la territorialidad, el espacio urbano y la historia de la región.

## **Profundización de la reestructuración laboral y su impacto entre las y los obreros**

En los años recientes, la maquila juarense vio crecer una modalidad de contratación, nos referimos a la subcontratación y al *outsourcing*, modalidad que no es nueva en este contexto (Sánchez, 2011: 206-209). Es cada vez más frecuente que el acceso al empleo maquilador esté “triangulado” por la intervención de agencias de colocación que contratan a los obreros en un esquema que desliga a las empresas maquiladoras de un conjunto de obligaciones.

Según Kurczyn y Zavala (2012), se difunde de esta manera una nueva modalidad de relación de trabajo, ya que “la relación laboral clásica implica la participación de sólo dos sujetos: el empleador y el obrero. En la actualidad, existen las dos partes, pero también hay vínculos más complejos que implican a una tercera parte (que son los subcontratistas) y surge lo que podría llamarse una relación ‘triangular’ que en la mayoría de los casos se utiliza para evadir obligaciones por parte de los empleadores y disminuir o dejar a los obreros sin la protección social y económica a que tienen derecho”.

Por supuesto, esta modalidad de contratación ha cobrado auge una vez que fue legalizada por la reforma laboral de 2012 en México, aunque existía desde décadas atrás, como hemos mencionado.

Ahora bien, los ingresos de estas obreras y obreros estaban compuestos por un conjunto de estímulos, más conocidos como bonos. Antes de la crisis del sector, estos trabajadores contaban con bonos de diversa índole (de asistencia, puntualidad, entre otros, como detallaremos más abajo). A partir de 2002 observamos cómo van disminuyendo estos bonos y sus montos. Por ello, los ingresos de estos obreros y obreras cayeron estos años drásticamente. Hoy la mayoría de ellos y ellas, los ubicados como “operadores”, gana alrededor de 500 pesos a la semana —de acuerdo con nuestras entrevistas de años recientes, aunque la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez indique hoy (2015) montos salariales más elevados, como veremos—.

Para principios de la segunda década del siglo XXI, encontramos que los salarios de estos obreros eran sumamente precarios. Incluso encontramos que, además de las reducciones a esos montos salariales como los impuestos, había otras reducciones al salario, como las que provenían

del pago semanal al INFONAVIT por contar con algún crédito de vivienda. En estos casos, los descuentos podían llegar a ser de hasta 300 pesos a la semana, por lo que encontramos que había ingresos de 163 pesos a la semana, aproximadamente, cifra increíblemente baja, pero real, de acuerdo con nuestras entrevistas realizadas en 2013.

Las prestaciones de estos trabajadores también han disminuido drásticamente a lo largo de los últimos tres lustros. Arriba mencionamos que a partir de 2002 y 2003 se generalizó la estrategia empresarial de suprimir, en el contexto de la recesión económica del sector, bonos o incentivos de estos obreros, tales como los bonos por antigüedad, de permanencia, de contratación, de recontractación o de asistencia perfecta. También se redujeron o se suprimieron prestaciones como los bonos de despensa, transporte, servicio médico en la empresa, tiempos para la lactancia, cafetería, entre los bonos que ya no otorgan, en general, las maquiladoras.

En 2015 nos encontramos con bastantes elementos como para poder afirmar que, por esas condiciones de trabajo a la baja, los últimos años se ha registrado en las maquiladoras una mayor demanda que oferta de la fuerza de trabajo. Una cifra proporcionada por las mismas maquiladoras registraba la falta de unos 12 mil obreros y obreras (<boletin@nortedigital.mx>, 27 de mayo de 2015).

Hacia 2015, la situación de precariedad de las y los obreros parecía un hecho incuestionable y no había variado casi nada, en relación con lo que hemos expuesto aquí. Un noticiero de televisión local informaba que muchos obreros eran rechazados por las maquiladoras por carecer de primaria, a pesar de la disposición de estas empresas por contratar obreras y obreros de hasta 60 o 65 años. De todas maneras, se informaba, había más de 8 mil vacantes en las maquiladoras.

Las prestaciones de la maquiladora, para este año, de acuerdo con esta fuente, eran: cafetería en la maquila; transporte (de ida y vuelta), bono de puntualidad (ningún otro bono se señalaba) y salario triple en el día del cumpleaños del obrero. Aunque los entrevistados (en este caso el subsecretario de Economía del gobierno municipal, Javier Sánchez, del periodo 2013-2016) sostenían que el salario semanal que otorgarían las maquiladoras sería de 912 pesos. Aceptando sin conceder este monto salarial mensual, pensamos que de todas maneras estamos ante un esquema muy precario de “prestaciones”, en relación con las que las maquiladoras otorgaban a fines del siglo pasado, que ya era de por sí precario, y que corrobora lo que aquí sostenemos (Tu Canal, Local News, 628 de Sky, 9 de julio de 2015).

Ahora bien, a partir de 2010 y hasta nuestros días, se ha registrado una importante recuperación de puestos de trabajo en la industria maquiladora de Ciudad Juárez. Esta dinámica incluso ha llevado a diferentes voceros empresariales y gubernamentales a hablar de una nueva etapa de expansión en el sector. Así, estadísticas regionales refieren que durante los primeros ocho meses de 2014, las maquiladoras instaladas en esta frontera duplicaron la generación de empleos, en relación con los creados durante todo 2013, de acuerdo con el reporte que emite Index-Juárez. En síntesis, según esta misma fuente, entre enero y fines de agosto de 2014, las maquiladoras generaron 27 mil 746 empleos, mientras que durante todo el año 2013 la apertura de nuevas plazas fue de 12 mil 827. Asimismo, se dio a conocer que, únicamente en agosto de 2014, las citadas empresas instaladas en esa ciudad generaron 2 mil 242 nuevos trabajos. En opinión de Claudia Troitíño de González, presidenta de Index-Juárez, el incremento del empleo en la maquila de Juárez “[...] es resultado de la confianza que tienen los corporativos ya establecidos aquí, que están trayendo más producción y con ello mayor inversión a esta frontera”.

En un estudio previo ilustramos el monto de la pérdida de empleos en la maquiladora juareense en lo que va del siglo y cómo la recuperación de los mismos en los últimos cinco años aún no compensa la merma del empleo acumulada (Sánchez, Ravelo y Melgoza, 2015). Al respecto, podemos destacar dos hechos: a partir de 2010 inicia una lenta recuperación del empleo perdido en años anteriores, y esa tendencia se acentúa durante los años recientes, aunque apenas representa una cantidad cercana a la totalidad de empleos perdidos en el sector a partir del año 2000. En otras palabras, el sector no ha crecido, en términos de ocupación, en los últimos 15 años: recién está llegando a los niveles de ocupación de finales del siglo pasado, es decir, se trata de un retroceso de 15 años, aproximadamente, en cuanto al personal ocupado (*ibid.*: 87-96).

Por otra parte, cabe preguntarse por la *calidad* de los empleos generados recientemente. En términos generales, las nuevas contrataciones comparten las características del empleo que hemos mencionado hasta este momento: precariedad, bajos salarios, despotismo empresarial, alta flexibilidad unilateral, etc. A lo señalado, y como hemos dicho, se añade la creciente presencia de entidades o agencias de empleo que “triangulan” la relación de trabajo y, con ello, introducen elementos adicionales de precarización.

Con base en información de la Industria Maquiladora, Manufacturera y de Servicios de Exportación (IMMEX) de

Ciudad Juárez, de diciembre de 2010 a mayo de 2014, los empleados subcontratados presentaron un crecimiento de 29.1% en el sector maquilador de la ciudad, mientras que el incremento de los trabajadores con contrato permanente fue de 18%, informó el economista Alfonso Arenaza Cortés, a través de la edición de septiembre de la Gaceta Caseem. El mismo analista sostuvo que el mayor crecimiento en empleados contratados de manera temporal “[...] es una reacción de forma sensible a la desaceleración económica de México y Estados Unidos, así como a la incertidumbre generada en parte por la Reforma Laboral”.

En efecto, hacia fines de 2009 el porcentaje de trabajadores subcontratados fue de 4.6%, o sea poco más de 11 mil de los empleos que se tenían entonces registrados, y desde mayo de 2010 los empleados subcontratados han tenido un crecimiento sostenido de aportación en mano de obra sobre la industria manufacturera local. Como consecuencia, en diciembre de 2013 el porcentaje de personal subcontratado en las maquiladoras fue de 13.75, con 31 mil 134 de 226 mil 305 trabajadores. Datos más recientes indican que, según información publicada por Caseem, hacia mayo de 2014, 11.85% de los 242 mil 735 empleados registrados en la IMEXX estaban subcontratados, lo que equivalía a 28 mil 781 personas.

A esta situación hay que agregar la dura realidad del desempleo. Como vimos, los llamados “paros técnicos” en estas empresas implican la salida (temporal o permanente) de los trabajadores de las empresas en esas situaciones. Durante el tiempo que dura el “paro técnico”, los obreros no reciben ingreso alguno, están obligados a esperar a que la maquiladora vuelva a tener algún contrato y, a su vez, vuelva a contratar obreros, lo cual no siempre sucede.

Cambios en la subjetividad de las y los obreros de la maquila de Ciudad Juárez, ¿hacia la adquisición de conciencia de clase?

En años recientes, al unísono de la crisis señalada y de una mayor precarización del trabajo, parecen darse cambios entre algunos grupos de obreros y obreras (no contamos con información sobre la extensión de estos posibles cambios), que parecen hablar de la conformación de colectivos obreros dispuestos a levantar nuevas demandas laborales y a actuar colectivamente, incluso, a luchar por la sindicalización.

Nos vamos a referir entonces a las luchas que algunos de esos grupos obreros dieron entre 2015 y 2016, que hablan de cierta toma de conciencia de clase que los ha llevado a desarrollar acciones colectivas.

Durante los conflictos en varias maquiladoras, hacia fines de 2015 y principios de 2016, una parte de estos

grupos recurrió a acciones que hacía años no se veían en este lugar, como las manifestaciones en las calles, sobre todo hacia la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA); los “plantones”, los cuales tuvieron lugar por semanas e incluso meses a las puertas de las empresas; el uso de las redes sociales para difundir sus demandas (principalmente Facebook y You Tube), lo que les permitió rodearse de la solidaridad nacional e internacional (se dieron “plantones” de simpatizantes del movimiento en las sedes de alguna de las empresas en conflicto en Estados Unidos), llegando incluso a realizar manifestaciones en la Ciudad de México en el mes de enero de 2016; y rodearse de aliados que iban desde trabajadores de la educación (básica y universitarios) y estudiantes universitarios, hasta grupos de la izquierda socialista.

Como ya expusimos, estas acciones se dieron en un contexto de reestructuración empresarial, entre 2008 y 2014, aproximadamente, caracterizado por el despido de miles de obreros (más de 100 mil de un total de 250 mil, aproximadamente, a principios del siglo), y por la extensión del *outsourcing*, luego del proceso de recontractación de trabajadores en las más de 300 maquiladoras instaladas en el lugar, a partir de 2014, aproximadamente, cuando se “recupera” la planta de obreros en estas empresas, pero en condiciones de contratación sumamente precarias.

No detallaremos aquí de nuevo este proceso, sólo señalamos tres o cuatro elementos que lo caracterizan: desde luego, la generalización del *outsourcing*, el cual no es nuevo en estas empresas y que se vuelve una práctica muy generalizada luego de la reforma laboral a nivel federal de 2012, reforma que legaliza el *outsourcing*.

Otro elemento es el abatimiento del salario que se pagaba en estas empresas, caracterizado, el siglo pasado, por una importante flexibilidad (a través del pago de estímulo por actividades diversas), es decir, ahora los salarios que nos reportaron las y los obreros que hemos entrevistado en años recientes indican, en general, ingresos de 500 o 600 pesos a la semana, aproximadamente, a los cuales suelen restarse descuentos por créditos diversos, como el pago del INFONAVIT, lo que da salarios semanales sumamente precarios, de 200 o 300 pesos a la semana.

Un tercer elemento que resaltamos tiene que ver con las respuestas de las y los obreros a un creciente despotismo del capital en las líneas de producción. En efecto, el tema del acoso laboral y sexual por parte de supervisores, gerentes y otros agentes de las empresas, en las pancartas y mantas de estos obreros y obreras, y, en general, en el discurso de estos trabajadores, habla claramente de ambientes de hos-

tigamiento en las líneas de producción por parte del capital, el cual fue impugnado reiteradamente por ellos durante sus acciones en los meses en los que nos estamos refiriendo.

Creemos que este elemento (el de la denuncia del acoso laboral y sexual en las líneas de producción) es uno de los rasgos característicos de las acciones de estos obreros, él nos habla de una nueva subjetividad, tal vez: en estos obreros y obreras ha surgido un sentimiento de agravio y ofensa por parte del capital, el cual detonó en las acciones que enseguida vamos a relatar.

Finalmente, otro elemento que salta a la vista en el transcurso de estos conflictos se refiere a la demanda de “sindicalización independiente” de estos obreros. Todos los conflictos hablan de la aspiración de estos trabajadores por alcanzar la organización sindical para la mejor negociación de la venta de su fuerza de trabajo ante el capital. No enarbolaban otro tipo de organización que cuestionara al capital en el proceso de producción, sino que su lucha se circunscribía a demandar “sindicatos independientes”, sin injerencia de alguna central sindical “oficial”, como podría ser la Confederación de Trabajadores de México.

Tal vez no todos los trabajadores comprendían el sentido de luchar por sindicatos “independientes”, y puede ser que esta idea hubiese sido “introducida” por los abogados asesores de los movimientos, pero lo que sí intuían es que los sindicatos “oficialistas” no eran buenos para su movimiento.

Desde luego, la lucha por la sindicalización refiere, sobre todo, a la aspiración a esa organización de corte defensivo (para sus agremiados) en un contexto sumamente desfavorable para ello, pues durante décadas a las empresas de la industria de exportación se les ha permitido violentar la Constitución y la Ley del Trabajo, al existir aquí una prohibición explícita a la formación de sindicatos.

En efecto, durante muchos años, contadas empresas de este tipo han permitido sindicatos, casi siempre de tipo “oficial”, “corporativo”, o “charro” (CTM, CROC o CROM), y casi nunca de tipo “independiente” (no afiliado a alguna de las centrales “oficiales”). Recordemos aquí las declaraciones del Coordinador del Consejo Coordinador Empresarial en Ciudad Juárez, en septiembre de 2015, ante los brotes de sindicalización en estas empresas: “mejor [que busquen] otro trabajo [los obreros movilizados] que hacer sindicatos, buscar dónde les paguen más”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Declaraciones de Rogelio González, del Consejo Coordinador Empresarial en Ciudad Juárez, al noticiero Local News, tomado de Sky, canal 628, 8 de septiembre de 2015.

Por último, diremos que este conflicto arroja luz sobre las causas que motivan la protesta y la acción obrera, las llamadas “condiciones materiales”, en este caso, la creciente precarización del trabajo en estas empresas, la creciente opresión por parte de los agentes del capital en las líneas de producción y el desarrollo de “condiciones subjetivas”, es decir, la creciente toma de conciencia de esa condición de explotación por parte de obreras y obreros, la cual pudo ser moldeada de alguna manera por “elementos externos” a ellas y ellos, como pudieron ser algunos de los abogados que intervinieron en el movimiento con su asesoría y conducción político-ideológica de “izquierda”, orientación que se encuentra claramente en el discurso de uno de los abogados de estos movimientos, la licenciada Susana Prieto.

## Acciones de obreras y obreros en la Index de Ciudad Juárez en 2015 y 2016 y respuestas empresariales

a) Primeras acciones y primer “frente de obreras y obreros” por aumento salarial y por cambios en las condiciones de trabajo (septiembre a diciembre de 2015). Las empresas en la que se van a desarrollar las acciones que relatamos fueron las siguientes, todas ubicadas en Ciudad Juárez, como hemos dicho, la principal ciudad “maquiladora” de México, con más de 300 empresas de este tipo; en la actualidad, una vez recuperada la “planta laboral” en los términos apuntados (con una importante precarización del trabajo), hay aproximadamente 250 mil trabajadores en ellas.

Las empresas en las que se verificaron las acciones obreras fueron:

- Lexmark International, originaria de Estados Unidos, produce componentes para computadoras, principalmente cartuchos para impresoras.
- Scientific Atlantic, filial de Foxconn, corporación de origen taiwanés o de la “República de China”, produce componentes electrónicos, decodificadores electrónicos, “por encargo”, entre otros.
- CommScope, originaria de Estados Unidos, produce infraestructura en telecomunicaciones: redes inalámbricas, datacenters, edificios conectados y eficientes, redes de acceso y backhaul.
- ADC Corporation, originaria de Estados Unidos, produce equipo de computación y de comunicación, además de

diseño y ensamble de productos electrónicos para radio y televisión.

- Eaton Bussman Corporation, originaria de Estados Unidos, dedicada a la gestión de energía hidráulica y mecánica, transmisión de energía, iluminación y productos de cableado, componentes hidráulicos, sistemas y servicios para equipos industriales, combustible aeroespacial, sistemas hidráulicos y neumáticos para uso comercial y militar, entre otras actividades.

Es en Eaton donde aparecen las primeras muestras de acciones de estos obreros y obreras durante 2015. En junio de ese año se había dado el primer “plantón”, por 14 días, en las afueras de la empresa, por parte de 30 obreros y obreras despedidos, que tuvieron que presionar de esa manera para que se les pagara la “liquidación conforme a la ley”. Luego de ser despedidos, se les debía su liquidación y (según la fuente hemerográfica que citamos) el pago de “salarios caídos”. Escuetamente se señalaba que “No se les permitió crear un sindicato”<sup>4</sup>.

Esos primeros despidos ya eran respuestas de las empresas a acciones tales como paros en las líneas de producción y a las demandas de aumento salarial, de fin del acoso laboral y sexual, y a la sindicalización “independiente”, demandas que no quedarían a nivel de “consigna”, sino que serían llevadas ante los tribunales de trabajo, con los resultados que veremos más abajo.

Las empresas, en las semanas siguientes, seguirían actuando de la misma manera: despidiendo a los grupos de obreros que llevaban a cabo paros en las líneas de producción y que iniciaban “plantones” a las afueras de las empresas, sobre las banquetas. Al mismo tiempo estos grupos obreros difundían sus demandas, denunciaban sus condiciones de trabajo (en una acción verdaderamente pedagógica, a través de las redes sociales y a través de manifestaciones en las calles, donde obreras y obreros portaban carteles con consignas de todo tipo), solicitaban el apoyo y la solidaridad de “la sociedad” y ponían en marcha un “frente de obreras y obreros” con los grupos de las empresas involucradas.

Otras demandas laborales se sumaban a las anteriores, y provenían de esas acciones empresariales que provocaron el sentimiento de ofensa, de agravio, entre las y los obreros. Las resumimos en la pluma del editorialista Víctor Quintana:

<sup>4</sup> Consulta de la página “Tu Canal Televisa Juárez”, en Facebook, 26 de junio del 2015.

En Lexmark denunciaban que la empresa no les hacía “válidos los procedimientos de certificación” a los que se sometieron por años, para llegar al salario de 120 pesos diarios (entonces ganaban unos 114 pesos diarios obreras y obreros con más de 5 años de antigüedad, mientras los obreros “nuevos”, desde que entraban a la empresa, recibían 120 pesos diarios, lo cual era visto como un acto de discriminación por parte de la empresa hacia los obreros que ya tenían cierta antigüedad y que conformaban el movimiento); continuo hostigamiento y malos tratos por jefes de línea y supervisores; falta de medidas de seguridad y equipamiento para protegerse de los químicos que se liberan en esta fábrica de cartuchos de toner; mala calidad de los alimentos y tiempo insuficiente para comprarlos fuera de la planta; vigilancia permanente y amenaza a los trabajadores que no se han integrado al movimiento sindical [...]

Ese mismo editorialista continuaba: “En Eaton Bussman Corp., los trabajadores reclamaban haber sido despojados de sus vacaciones para el año 2015 y de los intereses del fondo de ahorro anual”. “Al informárseles que ya no contaban con vacaciones, presionaron al departamento de recursos humanos, hasta que los enteró de que las veces en que ellos se ausentaban injustificadamente o faltaban a laborar, por una u otra causa, a solicitud de su respectivo supervisor, se les pagaba la semana completa pero ese día era considerado de vacaciones, y lo mismo pasaba con los permisos sin goce de sueldo” [...] “los trabajadores también denunciaron los malos manejos del fondo de ahorro que controla la empresa, porque señalan que por 9 mil pesos que ahorraron en el año, sólo les dieron 80 pesos”, según el testimonio del editorialista<sup>5</sup>.

b) El “frente obrero” continúa su lucha por reinstalación y por reconocimiento a sindicatos “independientes”. La lucha se centra en Lexmark.

A partir de septiembre y octubre, el “frente de obreros y obreras” que se había formado en las cuatro maquiladoras entró en una fase de debilitamiento, por los despidos de los principales núcleos de obreros organizados y por

las diferencias entre las y los obreros acerca del camino a seguir para negociar con las empresas.

En CommScope, el abogado Cuauhtémoc Estrada denunció el despido de 170 obreros, a partir de que se demandó el registro de un sindicato independiente, al tiempo que exigían salarios justos y fin a la discriminación hacia los obreros.

En ADC, 200 obreros y obreras demandan aumento salarial y denuncian malos tratos, vejaciones, hostigamiento laboral y sexual y despidos injustificados.

En Scientific Atlantic (Foxconn) parecía haber acuerdos entre las partes para aumentar salarios y en torno a la formación de un sindicato independiente<sup>6</sup>.

En Lexmark, donde actuaba la abogada Susana Prieto, con gran presencia entre la base organizada, demandaban incremento salarial y equipo adecuado para el manejo de químicos.

En ese ambiente por demás tenso, cargado de denuncias por la parte obrera acerca de las condiciones de trabajo y por el derecho a la organización sindical, en medios locales y nacionales, se dio la respuesta empresarial al “frente de obreras y obreros”, llevando a cabo represalias contundentes en los puestos de trabajo: les redujo a esos obreros rebeldes sus categorías laborales, suspendió “renivelaciones salariales” (que implicaban exigüos aumentos salariales), vacaciones, pago de tiempo extras y despidió con violencia a muchos de ellos y ellas<sup>7</sup>.

Al mismo tiempo, las empresas lanzaban acusaciones en los medios contra la injerencia de abogados y abogadas en los movimientos. Para ellas, éstos eran los verdaderos responsables de la agitación. Manuel Russek, secretario de Economía del estado, declaraba: “Estos plantones y estos problemas en las maquiladoras no abonan a mejorar el clima laboral que tradicionalmente hemos tenido en Chihuahua, por lo que las autoridades estatales buscan el mejor momento para dialogar con esos abogados, y, sobre todo, conocer sus motivos”<sup>8</sup>.

Para hacer más tenso el ambiente de confrontación entre trabajadores organizados y las empresas, en esos días se dio un evento trágico, que consistió en la muerte de dos obreros y la lesión de otros 18 de la maquiladora

<sup>5</sup> Véase Quintana, Víctor, “Juárez, el caldero laboral”, *La Jornada*, 20 de noviembre de 2015, p. 26.

<sup>6</sup> Véase *La Jornada*, 27 de octubre de 2015, p. 26.

<sup>7</sup> Véase *La Jornada*, 4 de noviembre de 2015, p. 34.

<sup>8</sup> Véase *La Jornada*, 6 de noviembre de 2015, p. 35.

Scientific Atlantic (Foxconn), al volcar el autobús de la empresa que los transportaba a la ciudad y caer en una barranca de 50 metros de profundidad. El accidente se debió a que el conductor del autobús conducía a velocidad excesiva, no había descansado, y transportaba más de 50 obreros y obreras<sup>9</sup>.

Los “plantones” de despedidos crecían, en medio de este ambiente. En todas estas empresas, en sus entradas y sobre las banquetas, instalaron “plantones” que se anunciaban “por tiempo indefinido”. Ante la cercanía de los meses más fríos del año, instalaron tiendas de campaña provistas de “calentones”, de “discos” (de acero) para cocinar y asar carne, así como catres y colchonetas para pernoctar, donde se podía ver a las obreras con sus hijos pequeños durante las “guardias”, muchas de ellas “madres solteras”, como pudimos constatar en nuestra visita a uno de estos plantones a finales de octubre de 2015<sup>10</sup>.

Las tiendas de campaña en los plantones se llenaron de cartulinas con denuncias y consignas en las que aludían a las condiciones de trabajo que tenían, a sus exigüos salarios y a sus demandas; se podían leer consignas tales como: “Empleados, no esclavos”, “Queremos salarios justos”, “No más abusos”, “Basta de malos tratos”, “600 pesos a la semana” (en alusión al ingreso promedio de estos obreros); incluso hubo quien se puso en huelga de hambre en una de las plantas de Scientific Atlantic (Foxconn), en octubre<sup>11</sup>.

A principios de noviembre, los obreros y obreras de Lexmark concretaron la demanda de “sindicalización independiente”, al llevar a cabo la asamblea “constitutiva” de su sindicato. Pero enseguida se toparon con la no muy velada colusión entre autoridades del trabajo y empresas del sector de exportación. Cuando los obreros de Lexmark presentaron la solicitud de registro sindical, el presidente de la JLCA se negó a otorgarle un número al expediente en el cual se demandaba el registro sindical, y les planteó a los obreros que sólo habría una respuesta a los 60 días de la solicitud, no antes. Otros grupos, semanas antes, habían realizado sus asambleas respectivas, como los de ADC, y habían constituido sus sindicatos y buscado su registro ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; alguno de estos grupos lo lograría en los términos que veremos más abajo.

En noviembre se registraron diversas movilizaciones unitarias de estos obreros y obreras, casi siempre hacia la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, las cuales congregaron el apoyo de grupos como Morena, Organización Política de los Trabajadores (OPT), maestros (el movimiento se autodenomina RESISSSTE), y la Asociación Civil Paso del Norte. También realizaron festivales en los “plantones” y hasta un foro de análisis en la UACJ sobre la ley laboral y la industria maquiladora de exportación.

Pero a principios de diciembre, la situación en Lexmark se desbordó. Para entonces las empresas habían arremetido contra los obreros y obreras. Había demandas en curso por los “plantones” y los acusaban de afectar la producción de las empresas. Se habían dado episodios de hostigamientos a la abogada Susana Prieto. Se notaba cada vez más que autoridades laborales y empresas conformaban el otro frente: el del capital, ante las y los obreros organizados, aunque es justo mencionar que se dio la visita del secretario de Trabajo del gobierno del estado al plantón de Scientific Atlantic (Foxconn), Fidel Pérez, directamente enviado por el entonces gobernador del estado, César Duarte, del PRI, para dialogar con los obreros afectados y ofrecer opciones laborales a los 103 despedidos, visita que dio lugar a que se levantara el plantón en esa empresa y a que el frente obrero empezara a dividirse<sup>12</sup>.

La falta de una respuesta para las y los obreros de Lexmark llevó a la radicalización de las medidas en esta planta. Además del plantón, entre el 7 y el 8 de diciembre, llevaron a cabo paros y manifestaciones dentro de la planta por parte de los 700 trabajadores del turno de la noche, acciones que estuvieron organizadas y coordinadas por la asesora sindical y por los despedidos que se encontraban en plantón. Los despidos por parte de la empresa fueron el correlato de esta acción masiva de protesta por parte de estos obreros y obreras<sup>13</sup>.

Mientras el movimiento en Lexmark había recibido un golpe demoledor luego de esas acciones de protesta en la empresa, pocos días después, el 19 de diciembre, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje anunciaba que se le concedía el registro al sindicato en ADC, pero bajo las siguientes condiciones: para entonces, sólo continuaban

<sup>9</sup> Véase *La Jornada*, 4 de noviembre de 2015, p. 34.

<sup>10</sup> Véase *El Diario de Juárez*, 27 de octubre de 2015, p. 3-B.

<sup>11</sup> Véase Local News, canal 628 de Sky, del 29 de septiembre y el 14 de octubre de 2015.

<sup>12</sup> Véase *La Jornada*, 28 de noviembre de 2015, p. 31.

<sup>13</sup> Véase *La Jornada*, 9 de diciembre de 2015, p. 38.

laborando 14 trabajadores de los 189 que originalmente habían solicitado el registro del sindicato, tres meses antes, en septiembre. Es que la empresa había llevado a cabo una verdadera “limpia” de obreros en movimiento, despidiendo a cientos de ellos. En esos términos, el registro del sindicato en ADC parecía una broma cruel por parte del Junta de Conciliación. El “frente obrero” empezaba a diluirse, aunque se sostuvieron heroicamente en plantón las y los obreros de Lexmark, a pesar del crudo invierno. Todavía en enero de 2016 lograron articular una jornada de protesta en la Ciudad de México, con la ayuda de sus aliados, grupos de maestros de la CNTE, de estudiantes y de grupos de la izquierda socialista.

Se cerraba este episodio de lucha en las maquiladoras, que, creemos, abrió un nuevo capítulo en el desarrollo de la conciencia de estos obreros.

## Referencias

- Ajo, Mirna y Patricia Ravelo, “Sabemos que salimos, pero no sabemos si vamos a regresar. Vulnerabilidad y percepción del riesgo en trabajadoras de la maquila de Ciudad Juárez”, en *Género y Salud en Cifras, Boletín de la Secretaría de Salubridad*, vol. 1, septiembre-diciembre, 2003, pp. 19-24.
- Asociación de Maquiladoras, *Historia y perspectivas de la industria maquiladora*, Comité de Estadísticas, Ciudad Juárez, Chihuahua, 2002.
- Balderas, Jorge, *Mujeres, antros y estigmas en la noche juarense*. Instituto Chihuahuense de Cultura-Conaculta, Colección Solar, Serie Horizontes, Chihuahua, México, 2002.
- Domínguez, Héctor y Patricia Ravelo, *Desmantelamiento de la ciudadanía. Políticas de terror en la frontera norte*. Colección Diversidad Sin Violencia, núm. 6. UAM-Iztapalapa/Ediciones Eón/CIESAS/Conacyt/Chicano Studies-Universidad de Texas en El Paso, México, 2011.
- Friedman, Debra y Michael Hecheter, “The contribution of rational choice theory to macrosociological research”, en *Sociological Theory*, núm. 6, 1998, pp. 201-218.
- Garabito, Gustavo, “Trabajo, experiencia y vida cotidiana. El caso de los jóvenes obreros de Azcapotzalco”, Tesis de Doctorado, Posgrado en Estudios Sociales, UAM-Iztapalapa, México, 2011.
- Goldthorpe, John, David Lockwood et al., *The Affluent Worker. Industrial Attitudes and Behaviour*, Cambridge University Press, Londres, 1968.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Gobierno del Estado de Chihuahua, *Anuario Estadístico del Estado de Chihuahua*, Aguascalientes, Aguascalientes, 2000.
- Kurczyn, Patricia y Oscar Zavala, “Las relaciones triangulares de trabajo. Problemas jurídicos para su determinación”, en *Revista Trabajo, UAM-OIT*, año 6, núm. 9, 2012, pp. 45-70.
- Naipaul, V. S., *Among the Believers. An Islamic Journey*, Penguin Books, Nueva York, 1982.
- Plan Estratégico de Juárez, A. C., Informe *Así estamos Juárez. Sistema de indicadores de calidad de vida*. Ciudad Juárez, Chihuahua, 2014.
- Ravelo, Patricia, Héctor Domínguez, Sergio Sánchez y Javier Melgoza, “Trabajo y vida cotidiana en las maquiladoras de Ciudad Juárez hoy. Cuerpo, subjetividad y cultura obrera en contextos de violencia”, en De la O, María Eugenia (Coordinadora), *Género y trabajo en las maquiladoras de México. Nuevos actores en nuevos contextos*, publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, pp. 161-185, México, 2013.
- Salazar Gutiérrez, Salvador y Martha Mónica Curiel García, *Ciudad abatida. Antropología de la(s) fatalidad(es)*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, 2012.
- Sánchez Díaz, Sergio Guadalupe, *Diálogos desde la subalternidad, la resistencia y la resiliencia. Cultura obrera en las maquiladoras de Ciudad Juárez*, Colección Diversidad sin Violencia, núm. 5, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Ediciones Eón, CIESAS, Conacyt, Chicano Studies-Universidad de Texas en El Paso, México, 2011.
- Sánchez Díaz, Sergio G., Ravelo Blancas, Patricia y Melgoza Valdivia, Javier, “Violencia en la ciudad, en el trabajo maquilador y la subjetividad de obreras y obreros en Ciudad Juárez”, en *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, mayo-junio, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 87-96.
- Santos, Milton, *La naturaleza del espacio*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Thompson, E. P., *La formación histórica de la clase obrera. Inglaterra: 1780-1832 (El árbol de la libertad)*, Barcelona, Ediciones de Bolsillo, tomo I, pp. 7-14, 1977.

# El camino de la (des)integración europea

Agustín Cué Mancera\*

Iniciado hace más de seis décadas, el proceso de integración europeo ha sido puesto en tela de juicio por la decisión de los ciudadanos británicos, quienes fueron convocados a un referendo el 25 de junio de 2016. De manera sorpresiva, la mayoría de los electores británicos se inclinó por abandonar la Unión Europea (UE). Después de un largo periodo de ampliación y de profundización de la integración europea, la UE entra en una grave crisis. Por lo pronto, la nueva primera ministra británica, Theresa May, ha confirmado que es inminente la salida británica de la UE. Asimismo, muchas naciones europeas están decididas a cobrarle caro a los británicos su decisión, con el propósito de desalentar a otros socios a que sigan ese camino. Es posible que se haya iniciado la desintegración paulatina de la UE, a pesar de las ventajas que tiene la integración socioeconómica del *viejo continente*.

## Introducción

**E**n febrero de 2016, el ex primer ministro británico, David Cameron, tomó una decisión crucial que afectará tanto al futuro del Reino Unido como al de la Unión Europea (UE). Para enfrentar a la oposición interna de su partido conservador (Tory), partidaria del *Brexit*, es decir, de la salida del Reino Unido de la UE, convocó al electorado británico a un *referendo* para que se pronunciara sobre esa importante decisión. Cameron pretendía demostrar a los partidarios

del *Brexit* dentro de su partido que, al contrario de lo que ellos pensaban, los británicos deseaban permanecer en la UE (*Bremain*), con lo cual acallaría su beligerancia y reivindicaría su postura política personal. Sin embargo, el referendo que se llevó a cabo el 23 de junio de ese año resultó contrario a lo que Cameron esperaba: la votación a favor del *Brexit* fue de 51.9% frente a 48.1% a favor del *Bremain*<sup>1</sup>.

Al conocerse el resultado del referendo británico, David Cameron anunció que presentaría su renuncia en octubre de 2016; sin embargo, la anticipó al volverse insostenible

su posición como primer ministro británico. De esta manera, el 13 de febrero del mismo año, la ministra del Interior (2010-2016), Theresa May, sustituyó a David Cameron. A pesar de que es partidaria de que el Reino Unido permanezca en la UE, la nueva primera ministra ha afirmado que “el *Brexit* significa *Brexit*”, es decir, que no pretenderá obstruir el proceso de salida, sino conducirlo conforme a lo planteado en el reciente referendo.

Al poco tiempo de conocerse el resultado, en un acto desesperado, cuatro millones de británicos solicitaron formalmente a su Parlamento que la medida fuera suspendida; algunos incluso plantearon que se convocara a un nuevo referendo, con reglas más estrictas, para dificultar que gane otra vez el *Brexit*, es decir, la postura de

\* Profesor-Investigador de la UAM-Azcapotzalco. Departamento de Economía, Área de Economía Internacional.

<sup>1</sup> El término *Brexit* proviene de las siguientes palabras inglesas: *Br* (*Britain*) y *exit* (*salida*); a su vez, *Bremain* proviene de: *Br* (*Britain*) y *remain* (*permanecer*).

quienes desean que el Reino Unido abandone la UE. Sin duda, nada de esto ocurrirá.

Para muchos de los partidarios de la permanencia del Reino Unido en la UE, la convocatoria de Cameron al referendo británico ha sido un terrible salto al vacío. En efecto, nada obligaba al ahora ex primer ministro a convocar al referendo, debido a que en el Reino Unido *la soberanía* no reside en el pueblo ni en la Reina, sino en el Parlamento. Los críticos de Cameron consideran que con el apoyo parlamentario que tenía, le era posible contener a la oposición interna de su partido, sin convocar al referendo mencionado.

Por su parte, la lucha por la sucesión de Cameron provocó una situación absurda en su gabinete: la viceministra de Energía, Andrea Leadsom, afirmó que ella sería mejor primera ministra que Theresa May, debido a que ella sí tenía hijos y esta última no (¡!). Esta afirmación, la cual enojó a muchas personas y suscitó numerosas burlas por carecer de sentido, fue calificada correctamente por el académico mexicano Francisco Gil Villegas como un *non sequitur*, expresión latina que indica que una conclusión *no es consecuencia* de la premisa planteada.

Asimismo, aunque el Parlamento británico está obligado a considerar la petición que le han hecho 4 millones de británicos, éste no está dispuesto a anular los resultados. Por tanto, el Reino Unido deberá en fecha próxima invocar el artículo 50 del Tratado de Lisboa, el cual explica el procedimiento que debe seguir una nación que desea salir de la UE.

## La fuente del conflicto en la integración económica: ceder soberanía

En décadas recientes, ha aumentado el número de naciones que participan en diversas formas de integración económica, como los acuerdos de libre comercio, las uniones aduaneras o los mercados comunes, entre otros. En cada una de ellas están presentes múltiples compromisos que deberán ser respetados por las naciones firmantes; de no ser así, la nación querellante podrá interponer una denuncia ante los mecanismos de resolución de disputas que se hayan establecido para tal efecto. En caso de considerarse válida la denuncia de la nación querellante, ésta podrá adoptar medidas de represalia comercial contra la nación infractora. Debe considerarse que, al aceptar un compromiso con las demás naciones asociadas, se ha sacrificado soberanía nacional. Por ejemplo, las naciones pertenecientes a la Unión Europea (UE) tienen una *política comercial única* frente a

las demás naciones del mundo: el mismo arancel que cobra, por ejemplo, Finlandia respecto de la importación de autos japoneses, lo deberá cobrar cualquiera de los otros miembros de la UE. Por tanto, no es posible llevar a cabo una política comercial diferente para un país de la que se estableció mediante negociaciones para todos los países de la UE. Más adelante abordaremos con mayor detalle otros compromisos que adquieren las naciones cuando adoptan formas más complejas de integración.

¿Es válido sacrificar soberanía nacional en aras de incorporarse a un organismo de integración económica? La respuesta depende de lo que una nación espera obtener a cambio. En el caso de la UE, cada nación sacrifica su poder de decisión respecto de las medidas de *política comercial* que desearía establecer; a cambio se le permite vender su producción de manera preferencial en el mercado más grande del mundo. Por ejemplo, si Eslovenia considera que el acceso a un mercado considerablemente mayor al suyo es preferible a disponer del control nacional de su política comercial, estará dispuesta a solicitar su incorporación a la UE; en caso contrario, no lo hará. De lo que se trata es de decidir si las ventajas que se le ofrecen a una nación superan a las desventajas de perder el control sobre diversos aspectos de su política económica.

En el caso de la Unión Monetaria Europea (UME) o eurozona, como también se le conoce, las naciones que la conforman han tomado una decisión crucial en relación con su política monetaria. En efecto, éstas adoptaron el euro en sustitución de sus monedas nacionales. Por tanto, la *política monetaria* que cada banco central llevaba a cabo a nivel nacional ha sido transferida a un organismo *supranacional* denominado Banco Central Europeo (BCE), el cual se encarga de la política monetaria de la eurozona. Sin duda, esta decisión sacrifica la soberanía monetaria de cada una de las naciones pertenecientes a la UME. Una vez más, la decisión ha considerado las ventajas que cada nación esperaba obtener al adoptar el euro, en relación con el sacrificio de su soberanía nacional, en este caso en asuntos monetarios. Evidentemente, esta decisión ha sido más controversial que la adopción de una política comercial única para la UE, pero ayuda a entender el sentido de las decisiones: si una nación de la UE considera ventajoso adoptar el euro, aunque sacrifique su soberanía sobre asuntos monetarios estará dispuesta a solicitar su admisión a la UME; en caso contrario, no lo hará. Así sucedió con Dinamarca y el Reino Unido, los cuales obtuvieron una *cláusula de exclusión* (llamada *opt-out*) que les permitió decidir con libertad si aceptaban ingresar a la eurozona o si preferían no hacerlo. Por el contrario, a las

naciones europeas que han ingresado a la UE en la década de 2000, se les exige adoptar el euro en un plazo determinado, con lo cual la única forma de eludir ese compromiso sería abandonando ese organismo de integración.

## El Reino Unido, un participante incómodo de la UE

Con frecuencia se afirma que el carácter insular del Reino Unido ha acrecentado su alejamiento respecto de las naciones de la Europa continental. Al ser una isla, los británicos se han visto a sí mismos como *diferentes* de los demás europeos, a quienes consideran, por ejemplo, ciudadanos poco confiables al momento de adquirir compromisos. Por su parte, los europeos continentales han resentido la *soberbia* británica, así como su cercanía con los intereses estadounidenses, con quienes el Reino Unido mantiene una *relación especial*. A continuación, se analizarán algunas situaciones que han confrontado al Reino Unido con los demás miembros de la UE.

Al comenzar el proceso de integración europeo en la segunda posguerra, el Reino Unido prefirió no participar en la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA, 1951), en la cual se integraron Francia, Italia, Alemania Federal y las naciones del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). Recuerde el lector que, en aquella época, el carbón y el acero eran los insumos primordiales de la industria bélica, por lo cual era importante, si se pretendía evitar una nueva guerra, que su administración estuviera a cargo de un organismo comunitario que incluyera a varias de las naciones que se enfrentaron en la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, el Reino Unido rechazó incorporarse a la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957), integrada por las seis naciones europeas mencionadas, al considerar que ese organismo carecía de perspectivas económicas y comerciales (¡!). La apuesta del Reino Unido era ampliar sus relaciones con Estados Unidos y con los miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones (British Commonwealth), donde participaban la mayoría de las ex colonias del Imperio Británico<sup>2</sup>.

En 1960, el Reino Unido promovió la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), a la que se sumaron Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suiza y Suecia, con el propósito de presentar un contrapeso a la CEE. Sin embargo, contrario a las expectativas británicas, en mu-

chas actividades económicas la CEE se desarrolló con éxito, por lo cual varias naciones de la AELC buscaron integrarse a ese organismo. Por su parte, el Reino Unido presentó a la CEE dos solicitudes de ingreso, una en 1962 y otra en 1967, que fueron rechazadas debido al veto que ejerció Charles de Gaulle, presidente de la república francesa. En efecto, el general de Gaulle recelaba de la injerencia de los británicos en los asuntos de la Europa continental, al considerar que éstos eran emisarios del gobierno estadounidense.

Por su parte, el Reino Unido tuvo que esperar a la dimisión del general de Gaulle en 1969, propiciada por los acontecimientos del *Mayo Francés* de 1968, para solicitar de nuevo su ingreso a la CEE. De esta forma, en 1972, los británicos abandonaron la AELC y el 1° de enero de 1973 ingresaron con plenos derechos a la CEE. Sin embargo, al poco tiempo se hizo evidente que el Reino Unido no compartía los mismos objetivos que las demás naciones de la CEE, y que trataría de conservar el mayor margen de independencia que le fuera posible. Más adelante, el Reino Unido se negaría a suscribir el acuerdo Schengen (1995) sobre el control de visas en las fronteras comunes, así como la adopción del euro en 1999. Asimismo, cabe destacar que se vio obligado a aceptar la *política agrícola común*, como se le conoce a la promoción de la actividad agrícola en la UE, de la que siempre había sido crítico. En este tema, no le han faltado razones a los británicos para criticar esa costosa política, como es posible ver a continuación: (1) primero se establecen altas barreras comerciales a la importación de bienes agrícolas, lo cual eleva los precios internos; (2) los altos precios incentivan una mayor producción agrícola interna; (3) los cuantiosos excedentes agrícolas que se producen deben almacenarse, con un alto costo; (4) para que sea posible disminuir el elevado stock de bienes agrícolas, éstos deben venderse a precios subsidiados en el mercado internacional. Esta política económica absurda, la cual aplica las medidas más ineficientes del proteccionismo comercial, consume cuantiosos recursos de las naciones que conforman la UE: ¡peor imposible!

En efecto, estas considerables subvenciones al sector agrícola, entre otros gastos, han provocado fuertes críticas a la UE de parte de los gobiernos británicos. Por ejemplo, en 1979, la primera ministra Margaret Thatcher protestó airadamente porque los británicos desembolsaban a las arcas comunitarias más de lo que recibían<sup>3</sup>. En una cumbre

<sup>2</sup> En la actualidad se le denomina la Mancomunidad de Naciones (Commonwealth). Consta de 53 naciones, entre las cuales están Australia, Bangladesh, Belice, Canadá, Mozambique, Nueva Zelanda e India.

<sup>3</sup> En particular, el sector agrícola británico es reducido en comparación con el de Francia o Alemania. Por tanto, las subvenciones les costaban mucho a los británicos y les beneficiaban poco.

de la CEE llevada a cabo en Dublín, la primera ministra lanzó a sus socios una de sus frases más famosas: “¡Quiero que me devuelvan mi dinero!” De esta forma, las reivindicaciones de la *Dama de Hierro* propiciaron una crisis durante cinco años, en los cuales se dieron enfrentamientos constantes entre los gobiernos de Francia y de Alemania, por una parte, y del Reino Unido, por la otra. El conflicto no se resolvería hasta la Cumbre de Fontainebleau (Francia), en junio de 1984, con la obtención del famoso “cheque británico”, es decir, un compromiso (que sigue vigente) para que sean los franceses y, sobre todo, los alemanes los principales contribuyentes al presupuesto comunitario.

## La decisión británica de no ingresar a la eurozona

Como se ha analizado en este artículo, la integración económica implica que las naciones asociadas sacrifiquen su soberanía comercial o monetaria en busca de un beneficio mayor. Por supuesto, cuanto más compleja sea la integración económica, mayores serán los sacrificios de soberanía y, asimismo, mayores deberán ser los beneficios que esperan obtener las naciones asociadas. Por ejemplo, en un *área de libre comercio* cada nación elimina sus aranceles respecto de los socios, no así de terceros países; sin embargo, cada uno de los socios es libre de establecer la política comercial que le conviene ante estos últimos. En cambio, en una *unión aduanera* no solamente se cumple la eliminación de aranceles con los socios, sino que se unifica la política comercial ante terceros. Asimismo, en un *mercado común* no solamente se cumple lo que corresponde a una unión aduanera, sino que, además, se liberalizan los movimientos de capitales y de la mano de obra. En el caso de una *unión monetaria* (como la eurozona), se tiene un mercado común y, además, se elimina la capacidad de gestionar una política monetaria nacional al entregarse ésta, como se ha mencionado, a un organismo supranacional, por ejemplo, el Banco Central Europeo (BCE).

En 1991 el Tratado de la Unión Europea, también conocido como el Tratado de Maastricht, por el nombre de la ciudad holandesa en donde se firmó, determinó que Europa tendría una moneda fuerte y estable para el siglo XXI. A partir de esa fecha, las 15 naciones de la UE se esforzaron por cumplir cinco requisitos fundamentales que les permitirían incorporarse a la Unión Monetaria Europea (UME). Los *requisitos de convergencia* son los siguientes: (1) participar en el *Sistema Monetario Europeo* sin ninguna ruptura ni tensiones graves en los dos años precedentes al examen de su situación, es decir, comprobar su estabilidad cambiaria durante ese periodo; (2) tener un déficit fiscal menor a 3% del PIB y, en caso de superarlo, que éste se mantenga cercano y se prevea su disminución; (3) tener una

deuda pública menor a 60% del PIB y, en caso de superarlo, que su trayectoria sea convergente y cercana al límite; (4) que la inflación no exceda en 1.5% al promedio de las tres naciones con menor inflación (excluyendo aquellas que sufran deflación) durante el año precedente; (5) que la tasa de interés nominal a largo plazo no exceda en 2% a la media de las tres naciones con menores tasas de inflación (las mismas naciones que en el requisito previo) durante el año precedente<sup>4</sup>.

En 1999, 11 naciones de la UE adoptaron el euro: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal; Grecia no cumplió los criterios de convergencia y no ingresó en ese momento; en cambio, Reino Unido, Dinamarca y Suecia los cumplieron, pero prefirieron no ingresar, mediante el acuerdo de que lo harían cuando lo consideraran conveniente. En el caso de estas últimas, que cumplieron los requisitos pero que prefirieron no adoptar el euro, la explicación de su negativa es sencilla: consideraron que los beneficios esperados no compensaban los sacrificios que debían realizar. Por tanto, para enojo de las naciones que adoptaron el euro, el Reino Unido, junto con Dinamarca y Suecia, decidieron conservar su moneda nacional. No obstante, las dos primeras naciones lograron de la UE una cláusula de exclusión (*opt-out*) en la cual no tienen ninguna presión para adoptar el euro en el futuro, en tanto que la tercera, sin conseguir esa cláusula, consiguió que no se le asignara fecha definida para ingresar a la eurozona.

Sin duda, la decisión del Reino Unido de no ingresar a la eurozona intensificó su distanciamiento respecto de Alemania, así como de las demás naciones que sí estuvieron dispuestas a hacerlo. Sin embargo, en esta ocasión la postura del Reino Unido tenía fundamentos sólidos: la UME carecía (y carece) de un requisito básico para ser considerada un *área monetaria óptima*: que sus mercados laborales estuvieran estrechamente integrados<sup>5</sup>. En realidad, no es suficiente que sean fuertes las relaciones comerciales y financieras entre varias naciones, sino que, además, se requiere que al incrementarse el desempleo en una o varias de ellas, los desempleados sean capaces de encontrar empleo en cualquiera de las restantes. No debe olvidarse que la nación que ingresa a una unión monetaria pierde el control de su política monetaria, eliminando su capacidad de ajuste económico mediante una devaluación. Por ejemplo, si la eurozona

<sup>4</sup> Estos requisitos continúan vigentes para los países de la UE que deseen ingresar a la eurozona.

<sup>5</sup> El enfoque de las áreas monetarias óptimas fue desarrollado inicialmente por Robert Mundell en la década de 1960, lo cual le valió el Premio Nobel de Economía en 1999. Por otra parte, se ha mencionado en este trabajo que el Reino Unido también tenía razón en su crítica a la Política Agrícola Común, la cual, sin embargo, debió aceptar en 1973 como condición para ingresar a la CEE.

fuera un *área monetaria óptima*, la crisis griega iniciada en 2009 hubiera sido considerablemente más moderada, ya que muchos desempleados de esa nación habrían encontrado empleo con relativa facilidad en otros países de esa misma zona monetaria. Entre otras, las barreras lingüísticas, culturales y educativas impiden una adecuada integración de los mercados laborales de la eurozona. Asimismo, la falta de un *federalismo fiscal eficaz* en la UME impide que los recursos fiscales sean canalizados a las naciones en crisis, como sí ocurre cuando uno de los estados de la Unión Americana tiene problemas y su gobierno federal transfiere los recursos fiscales necesarios para ayudarlo. Sin duda, Estados Unidos es el mejor ejemplo de una unión monetaria que reúne los requisitos de un área monetaria óptima, al tener mercados laborales muy integrados entre los 50 estados que la conforman, al tiempo de que dispone de un federalismo fiscal eficaz. En suma, la UE estableció una unión monetaria que no cumple con los requisitos de un área monetaria óptima. Por tanto, el Reino Unido estuvo en lo correcto al negarse a ingresar a la eurozona.

## Después del naufragio

La integración económica europea ha sido considerada como un buen augurio para la salud de la democracia, los derechos humanos y la paz mundial. De las seis naciones que la fundaron en 1957 a las 28 que la conforman en 2016, la UE ha demostrado que es posible conjuntar el esfuerzo en torno a objetivos comunes, aunque se trate de países que se confrontaron en otras épocas. Por eso, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE ha causado un fuerte malestar y suscitado diversos temores. En general, los organismos de integración económica suelen ser explícitos al determinar las condiciones para que nuevos participantes se incorporen. Sin embargo, cuando se trata el tema de la posible salida de uno de ellos, los artículos que la reglamentan son relativamente parcos para abordarlo. Para atender este problema, en el Tratado de Lisboa (2009) se reglamentó qué hacer en caso de que una nación decidiera abandonar la UE.

No es posible subestimar la importancia del Tratado de Lisboa, ya que con anterioridad la UE no tenía previsto ningún procedimiento jurídico que regulara la salida de las naciones participantes. No obstante, la inexistencia de la legislación correspondiente no constituye un motivo suficiente para cancelar el derecho de una nación (o de un territorio autónomo de una nación) para abandonar un organismo de integración al cual ya no desea pertenecer.

En 1973, en ocasión de la adhesión de Dinamarca a la CEE, se suscitó un acontecimiento de interés para el tema que nos ocupa. En aquel año Groenlandia era todavía un *territorio* de Dinamarca, supeditado a las decisiones que se

tomaran en esa nación; sin embargo, el gobierno danés les concedió a los groenlandeses el derecho de participar en el referendo que convocó para tomar la decisión sobre el ingreso a la CEE. El resultado del referendo fue favorable, pero la mayoría de los groenlandeses se pronunciaron en contra y, a pesar de ello, Dinamarca y, por supuesto, Groenlandia ingresaron a la CEE. Años más tarde, el gobierno danés modificó el estatuto jurídico de Groenlandia, convirtiéndolo en *territorio autónomo* (aunque no independiente), con lo cual adquiriría el derecho a decidir sobre su permanencia en la CEE. Así, Groenlandia llevó a cabo un referendo en 1979 en el que se pronunciaron sus habitantes por abandonar la CEE, llevándose a cabo la salida hasta el año 1985. Groenlandia suscribió varios acuerdos de colaboración con ese organismo, con el propósito de mantener una parte de sus relaciones económicas con la Europa comunitaria.

## Repercusiones de la salida del Reino Unido de la Unión Europea

Como se ha visto, la salida de Groenlandia de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1985, en su calidad de territorio autónomo de Dinamarca, es útil para comprender que, aunque ese organismo no ve con buenos ojos la separación de ninguno de sus socios, pretende salvaguardar buena parte de las relaciones establecidas entre ellos cuando eso sucede. A diferencia de un matrimonio que termina en las peores condiciones, en el cual los ex esposos establecen relaciones de odio, Groenlandia y la CEE lograron reducir el daño causado por su separación. Por desgracia, en el caso de la salida del Reino Unido, esta "solución amigable" carece de viabilidad por los siguientes motivos: (1) no se trata de un *territorio autónomo* ni demográficamente pequeño el que decide abandonar al organismo integrador, sino de una nación con más de 60 millones de habitantes y que es la segunda potencia industrial europea, después de Alemania, lo cual representa un golpe mayúsculo para la integración europea; (2) las restantes naciones de la UE temen el contagio que podría provocar la salida de los británicos al propiciarse un mayor ímpetu separatista mediante referendos nacionales o incluso regionales (por ejemplo, Cataluña o el País Vasco, entre otros).

En efecto, en sus primeras reacciones, la UE ha insistido en que el Reino Unido inicie cuanto antes los trámites para formalizar su proceso de separación, al mismo tiempo que ha planteado que éste tendrá fuertes costos asociados a su decisión. Aunque en el momento de escribir este artículo no se han especificado las medidas punitivas que se adoptarán, es previsible que se incrementen los aranceles de la UE a las importaciones de los productos procedentes del Reino Unido. Asimismo, en el ámbito financiero, la UE

estaría dispuesta a establecer restricciones a los flujos de capitales europeos que se dirijan al Reino Unido o bien que proceden de él. En el ámbito migratorio, muchos partidarios del *Brexit* confían en que ahora el Reino Unido “recuperará sus fronteras”, es decir, el control sobre el ingreso de inmigrantes, el cual ha causado temores e incomodidades entre muchos británicos. Si bien el Reino Unido ya no tendrá compromisos con la UE para recibirlos, también es cierto que numerosos británicos no están dispuestos a aceptar los empleos a los que acuden los inmigrantes, como los de limpieza y de mantenimiento, entre otros. Por tanto, por este motivo, es previsible que continúen llegando inmigrantes para cubrir los empleos mencionados.

### Escocia busca una nueva oportunidad para su independencia

Sin embargo, el Reino Unido no sólo enfrentará obstáculos comerciales y financieros como consecuencia de su salida de la UE. Además, el *Brexit* ha reactivado fuerzas políticas que amenazan la existencia misma del Reino Unido. En efecto, el movimiento independentista escocés, encabezado por el gobernante Partido Nacional de Escocia, ha propuesto un nuevo referendo para decidir si continúan formando parte del Reino Unido o si se constituyen como una nación independiente. En 2014 los *independentistas* escoceses obtuvieron 45% de la votación, en tanto que los *unionistas*, 55%, con 2 millones y 1.6 millones de votos, respectivamente. Aunque la importancia demográfica de Escocia es pequeña, ya que es menor a 10% de la población total del Reino Unido, su dimensión territorial alcanza la tercera parte. Esto quiere decir que, si Escocia se independizara, el Reino Unido habría desaparecido como tal para dar paso a una alianza de Inglaterra solamente con la pequeña Gales y con la más pequeña aún Irlanda del Norte. Sin duda, el problema con Escocia se ha complicado, ya que la mayoría de los escoceses (62%) votó, en el reciente referendo, a favor de la permanencia del Reino Unido en la UE. Acto seguido, la ministra principal de Escocia, Nicola Sturgeon, planteó que ésta debía ocupar el lugar que el Reino Unido dejaría vacante en la UE. Por supuesto, los líderes europeos de países que tienen problemas con poblaciones que promueven su independencia se apresuraron a descartar esa posibilidad. Éste fue el caso del presidente español Mariano Rajoy, cuyo país enfrenta, como se ha mencionado, el problema del independentismo de Cataluña y del País Vasco.

### El problema con Irlanda del Norte

Como se sabe, Irlanda del Norte es la porción más pequeña del Reino Unido cuyas fronteras limitan con la República

de Irlanda, la cual pertenece a la UE. En el reciente referendo en torno al *Brexit*, los *norirlandeses* votaron a favor de permanecer en la UE (55.7%), viéndose contrariados por el resultado global del referendo británico. De esta forma, la turbulencia que se ha desatado en Irlanda del Norte ha llevado a diversas fuerzas políticas a proponer un referendo local en el cual se decida si sus dos millones de habitantes desean independizarse del Reino Unido. Es posible que Irlanda del Norte como nación independiente solicitara su ingreso a la UE, o bien que se uniera a la República de Irlanda y, de esta manera, se mantuviera dentro de la UE. Los *norirlandeses* han disfrutado de las relaciones preferenciales que tienen con la República de Irlanda, incluidos movimientos transfronterizos, debido a que ambas son miembros de la UE, lo cual está a punto de perderse con el *Brexit*.

### La respuesta de política económica del Reino Unido

Como se sabe, el pronóstico económico *cuantitativo* es una de las tareas más ingratas que existe, ya que, con frecuencia, los especialistas se equivocan en sus estimaciones. En realidad, esto se debe a la complejidad de las variables que intervienen en los resultados, las cuales suelen modificarse por motivos que no es posible predecir. En este sentido, la incertidumbre inherente a la actividad económica provoca errores en la estimación del rango en el cual se situarán los valores cuantitativos, aunque muchos analistas se dedican profesionalmente a esa tarea. Sin embargo, en el *aspecto cualitativo* el análisis económico permite conocer *la dirección* que tomarán los acontecimientos.

En el caso del *Brexit*, es probable que se desacelere la actividad económica británica en el curso de los próximos dos años, sin que sea confiable, como hemos mencionado, asignarle valores numéricos que sean de utilidad para el análisis. Algunos analistas consideran que se reducirá el Producto Nacional Bruto británico en 2.5% en los próximos años, en tanto que el desempleo se incrementará de 4.9% a 5.5%. Por supuesto, es suficiente que el Banco de Inglaterra comprenda que el *Brexit* hace factible la desaceleración económica del Reino Unido, para que lleve a cabo una política monetaria expansiva mediante la cual se reduce a la mitad la tasa de interés británica: de 0.5% a 0.25%. De esta forma, la autoridad monetaria la situará en su *mínimo histórico*, mediante una compra de 60 mil millones de libras (71 mil millones de euros) de valores de la deuda pública del Tesoro británico. Asimismo, el Banco de Inglaterra anuncia que esa *expansión monetaria* podría ser ampliada en el futuro (y la tasa de interés disminuida de nuevo), en caso de ser necesario. El propósito evidente es mitigar las consecuencias del *Brexit* sobre la economía del Reino Unido.

En efecto, la reducción de la tasa de interés de los bonos de la deuda pública británica promueve la actividad económica debido a que su impacto se difunde hacia las demás tasas de interés. Son dos los mecanismos fundamentales que actúan en este caso, ya que la disminución de las tasas de interés: (1) abarata los créditos para las empresas, para los compradores de bienes raíces, así como para quienes adquieren bienes de consumo duraderos, entre otras formas de gasto; (2) deprecia la libra esterlina, lo cual estimula las exportaciones al tiempo que modera las importaciones. En realidad, la depreciación de la libra esterlina se debe tanto a la disminución de las tasas de interés como al deterioro de las expectativas que ocasiona el *Brexit*.

## La perspectiva generacional del *Brexit*

Sin duda, es útil conocer la edad de los británicos que votaron a favor o en contra del *Brexit*. Por ejemplo, un sondeo telefónico llevado a cabo por la encuestadora YouGov.uk el mismo día del referendo, mostró que los británicos más jóvenes son partidarios de la permanencia del Reino Unido en la UE, mientras que los de mayor edad lo son de su salida. En el Cuadro 1 se aprecia, por ejemplo, que 75% de los votantes entre 18 y 24 años de edad favorecieron la permanencia; en cambio, 61% de los votantes mayores de 65 años fueron partidarios del *Brexit*. Este resultado es revelador, ya que, teniendo en cuenta la esperanza de vida, se calcula que la franja más joven deberá vivir con la decisión de abandonar la UE durante 69 años aproximadamente, en tanto que la de mayor edad lo hará por unos 16 años.

Cuadro 1 Los jóvenes del milenio tendrán que vivir 69 años con la decisión que tomaron los adultos mayores (sondeo telefónico del 23 de junio de 2016)					
Grupo de edad	Edad media	Quedarse	Irse	Esperanza de vida	Promedio de años que deberán vivir con la decisión
18-24	21	75%	25%	90	69
25-49	37	56%	44%	89	52
50-64	57	44%	56%	88	31
65 +	73	39%	61%	89	16

Fuente: YouGov.uk, la vanguardia.com (junio 24 de 2016).

Es claro que la pirámide poblacional del Reino Unido indica que ha ocurrido una modificación similar a la de otras naciones en las cuales se ha incrementado la proporción de personas de mayor edad en relación con los más jóvenes. Esto es resultado de la disminución de la tasa de natalidad (porque las parejas tienen menos hijos), así como del aumento de la esperanza de vida (ya que los servicios de salud han prolongado el promedio de vida).

De esta manera, el desglose de edades del resultado del *Brexit* muestra un conflicto entre la perspectiva de la llamada *generación del milenio* (los nacidos entre 1981 y 1995) y los *babyboomers* (los nacidos entre 1945 y finales de la década de 1960). El conflicto consiste en que la parte más dinámica de la fuerza laboral (la generación del milenio) vivirá y trabajará a disgusto con la decisión que tomaron los *babyboomers*, es decir, la de aquellos que ya están jubilados o próximos a hacerlo.

Por si fuera poco, también se ha encontrado que los votantes con mayor escolaridad favorecen la permanencia, en tanto que los que tienen menor escolaridad aprueban el *Brexit*. Por tanto, si unimos las dos características, edad y escolaridad, la situación prevaleciente es sombría: quienes son más jóvenes y quienes están mejor preparados han sido contrariados por el resultado del referendo.

## El impacto del *Brexit* en algunos territorios británicos de ultramar

Los *territorios británicos de ultramar* son 14 territorios pertenecientes a la Corona Británica, los cuales no forman parte del Reino Unido. En realidad, se trata de colonias que no se independizaron o que votaron por seguir siendo territorios británicos. Es importante no confundir los territorios de ultramar con las *dependencias de la Corona* (Islas del Canal e Isla de Man) ni con la Mancomunidad de Naciones<sup>6</sup>. Los territorios de ultramar tienen su propio gobierno, en tanto que el Reino Unido se encarga de su seguridad externa, de sus relaciones exteriores, así como de sus asuntos de negocios. A continuación, explicaremos las posibles consecuencias del *Brexit* respecto de los controvertidos casos del Peñón de Gibraltar, por una parte, y el de las Islas Malvinas (Falklands), por la otra.

Desde 1713, Gibraltar es una propiedad a perpetuidad de la Corona Británica en terreno de jurisdicción española, la cual deberá regresar a España en caso de que el Reino Unido renuncie o enajene de alguna manera esa propiedad (Tratado de Utrecht). Por cierto, para España el Peñón de Gibraltar es considerado un territorio ocupado por una potencia extranjera. Su ubicación geográfica es la de una pequeña península al sur de España, con una población menor a 30 mil habitantes y una extensión menor a 7 km<sup>2</sup>. Sin embargo, su importancia es de tipo estratégico, ya que representa la entrada al mar Mediterráneo, separando a Europa de África por un estrecho (el de Gibraltar) de poco más de diez kilómetros.

<sup>6</sup> Los territorios británicos de ultramar más conocidos son Anguila, Bermudas, Caimán, Malvinas (Falklands), Islas Vírgenes Británicas y Gibraltar.

Para los habitantes de Gibraltar la salida del Reino Unido de la UE constituye un severo golpe a su actividad económica, ya que perderán su acceso preferencial al mercado común europeo y, por tanto, al mercado español, que es el único país con el cual tienen frontera. Por su parte, el gobierno español ha dejado claro que su país propondrá, ante las nuevas circunstancias, un régimen de soberanía compartido con Gibraltar, el cual deberá llevar con el tiempo a su completa integración territorial con España. Éste es un ejemplo de los problemas que se han recrudecido como consecuencia de la decisión británica de abandonar la UE.

En el caso de las Islas Malvinas, llamadas Falklands por el Reino Unido, las cuales se ubican en el continente americano a 1 900 kilómetros al sur de Buenos Aires, el *Brexit* revive problemas de diversa índole. Primero, suscita fuertes preocupaciones entre sus tres mil isleños, ante el temor de que se reduzcan sus exportaciones pesqueras, las cuales son su principal medio de vida. Por ejemplo, las Islas Malvinas dependen en 60% de esas exportaciones, sobre todo de calamar, las cuales se dirigen en 95% a la UE. Asimismo, los isleños perderían cerca de un millón de euros que reciben cada año de parte de la UE, con el propósito de contribuir a diversificar su economía. En segundo lugar, el gobierno argentino considera que las Islas Malvinas se encuentran ocupadas por una potencia invasora, por lo cual exigen sean entregadas a su soberanía. Recuerde el lector que en 1982 Argentina ocupó militarmente las Islas Malvinas, iniciando una guerra con el Reino Unido. La derrota argentina condujo a la caída de la junta militar que gobernaba esa nación, propiciando con ello la instauración de un régimen democrático; a su vez, en el Reino Unido se fortaleció el gobierno conservador de la primera ministra Margaret Thatcher, el cual convocó a elecciones y logró reelegirse.

En suma, los dos casos mencionados de territorios británicos de ultramar, el de Gibraltar y el de las Islas Malvinas, son ejemplos de asuntos que no han sido resueltos y que, sin duda, el *Brexit* contribuirá a intensificar.

## Comentario final

Hace 25 años, cuando comenzamos a colaborar con *El Cotidiano*, la Comunidad Económica Europea (CEE) enfrentaba los problemas causados por los elevados costos de la *reunificación* de la República Democrática Alemana con la República Federal Alemana, los cuales fueron mayores a los que se tenían previstos. En aquella época se suscitaban fuertes tensiones monetarias y financieras entre las naciones de la CEE, y muchos analistas creyeron que la Alemania reunificada se ocuparía más de sus propios problemas que de continuar impulsando la integración europea. En suma, se

creyó que la integración se estancaría por un largo periodo, en espera de tiempos más propicios.

Sin embargo, la CEE continuó ampliándose bajo el nombre de Unión Europea (UE) al pasar de 12 a 15 miembros en 1995, con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Asimismo, Alemania demostró su compromiso con la integración europea y se involucró en el controvertido proyecto de constituir una Unión Monetaria Europea (UME) o eurozona. Por tanto, a mediados de la década de 1990, la UE había recuperado su fortaleza y su credibilidad internacional. En 1999, 11 de las 15 naciones de la UE adoptaron el euro como su moneda debido a que Grecia no cumplía los requisitos de ingreso a la UME; por su parte, el Reino Unido, Dinamarca y Suecia, aunque sí los cumplían, prefirieron no adoptarlo. En realidad, la UME constituye una *camisa de fuerza* que obstaculiza el ajuste de las economías nacionales; es un *error de política económica* que muchos políticos y economistas europeos no estuvieron dispuestos a reconocer a tiempo. En el transcurso de este siglo, la UE ha continuado creciendo al pasar de 15 a 28 miembros, a los que ahora debe restarse uno: el Reino Unido, que decidió salirse.

En efecto, en el referendo del 23 de junio de 2016, el Reino Unido cometió un grave error al decidir abandonar la UE: su *acceso preferencial* al enorme mercado de la UE se verá restringido, ya que no habrá “buena voluntad” de las demás naciones para moderar las consecuencias comerciales y financieras de su salida. Por si fuera poco, se incrementarán las *tensiones independentistas* en Escocia y en Irlanda del Norte, cuyos habitantes votaron en contra del *Brexit*. Como se plantea en este trabajo, en numerosas ocasiones el Reino Unido ha estado a disgusto con las reglas de la UE, como, por ejemplo, con la actual política migratoria que le impone cuotas de ingreso de extranjeros. No obstante, el día del referendo los británicos tenían dos opciones: una mala, la de permanecer en la UE, y otra peor, la de abandonarla. Sin duda, en esta ocasión, por los motivos que se han expuesto en este artículo, el Reino Unido se equivocó al suscribir la segunda opción.

## Referencias

- Casanova, J. (2011). *Europa contra Europa*. España: Crítica.
- Lezé, F. et al. (2010). *La Unión Europea*. España: Universidad de Castilla-La Mancha.
- Van Middelaar, L. (2013). *The Passage to Europe. How a Continent Became a Union*. EU: Yale.
- Thatcher, M. (2012). *Los años de Downing Street*. México: Aguilar.
- Tiersky, D. (ed.) (2014). *Europe Today*. U.K.: Rowman and Littlefield.

# Empresarios: una historia de lujuria y vergüenza por el poder

Rafael Montesinos\*

El objetivo de este artículo de aniversario de *El Cotidiano* es presentar un análisis del papel político del empresariado mexicano sobre la definición del rumbo a tomar por el complejo proceso social conocido como *transición mexicana*. De manera más precisa y en atención a la propuesta metodológica del grupo académico que sigue impulsando esta revista, tomaré como referencia 1985, año de su fundación, hasta 2016. Como ha sido una constante en mis trabajos presentados sobre este tema en *El Cotidiano*, tomaré como referencia el quehacer político de los empresarios mexicanos, expresado a través del discurso político de sus principales organizaciones políticas y el análisis de coyuntura.

*A la memoria de Augusto Bolívar,  
por su invitación a formar parte  
de este proyecto editorial.*

## 1985-2016

**A**sumido el reto de considerar el significado de 1985 en el complejo proceso de transición que inicia en los sesenta y que no parece terminar ya adentrada la segunda década del siglo XXI, a menos que se considere como parte del cambio estructural una crisis del nivel que registramos en 2016, seguramente nos encontramos cerca del momento en el cual discutir muy en serio, es decir, con un claro compromiso académico, si la transición

era y es un concepto apropiado para referirse a los cambios iniciados en los sesenta y la situación que vivimos al día de hoy.

No faltan razones para pensar que esta idea de la transformación de la sociedad mexicana en una sociedad moderna —el tránsito de un sistema paternalista a uno realmente democrático— no fue sino una ilusión, una visión con añoranza de ver que nuestra sociedad caminaba a las formas de vida de una sociedad democráticamente avanzada. Sobre todo porque cuando pensábamos la transición mexicana pensábamos en un proceso dificultoso no sólo por las condiciones estructurales, sino por las resistencias de nuevas y viejas fuerzas y de actores políticos y económicos.

Así, entonces, la idea de la transición en el caso mexicano se creía en función del progreso, una etapa de desarrollo que hizo del milagro mexicano una fantasía, no una pesadilla como la que vivimos desde los años ochenta, a propósito de 1985, inicio del periodo hoy comprometidos a analizar. Una transición del subdesarrollo al fondo de un sistema hoy insuficientemente capaz y cada vez más ineficiente para ofrecer oportunidades a los mexicanos, con índices de desempleo y pobreza no sólo propios de un tercer mundo hundido en la miseria, agobiados por la violencia impuesta por el narcotráfico y el crimen organizado, y frente a políticos y funcionarios que se reproducen como una enfermedad

\* Profesor-Investigador del Departamento de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

incurable caracterizada por las peores taras de un sistema político hundido en la corrupción, la negligencia y, sobre todo, la impunidad que obliga a reconocer la ausencia de un verdadero Estado de Derecho.

¿Dónde han quedado los empresarios que se quejaban del paternalismo del Estado y de que los diferentes gobiernos posrevolucionarios contuvieran las libres fuerzas del mercado, que estaban dispuestos a garantizar un alto nivel de competitividad, que creían poseer capacidades para competir en cualquier lugar del mundo con el capital extranjero, obvio, empresas y emporios del gran capital, etc.? Sólo un análisis detallado de la transición mexicana y de las diferentes coyunturas creadas en este proceso, permitirá comprender el cómo y los porqués de la relación del empresariado mexicano con el poder político desprendido de su poder económico.

## Antecedentes para la coyuntura de 1985

La transición mexicana supone en el terreno de la política una transformación de la cultura política que abre la coyuntura a partir de la cual se redistribuyen las cuotas de poder entre los nuevos actores sociopolíticos. En general, un suceso marcado por la emergencia de la sociedad civil que se rebela en contra del ejercicio paternalista por parte de la familia revolucionaria, quien se ha mantenido en el poder desde 1929 hasta la década de los sesenta. Una lucha por el poder que permite reconocer la emergencia de una clase empresarial claramente desarrollada, y de un proletariado encabezado por élites de izquierda que luchan por el poder y rechazan el paternalismo del Estado mexicano.

Esta coyuntura es expresada en esa década por la decidida crítica al proyecto revolucionario que ejercen las élites empresariales a través del discurso político de sus principales organizaciones de clase y la creación de su organización más importante, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) en 1961, así como por el conflicto desatado por la represión al movimiento estudiantil en 1968, considerado por los académicos especializados y los intelectuales críticos al sistema como el *parteaguas* que permite reconocer en el terreno de la política el inicio de la transición mexicana, el cual en ese momento considera como puerto de llegada una democracia cuyo ejercicio se tradujera en el cambio del poder gubernamental: *el arribo de un partido diferente al oficial*.

En ese sentido, y para respaldar la fundamentación que hace pertinente la propuesta de considerar las tendencias

políticas acumuladas en 1985 lo suficientemente claras para denominar como *coyuntural* a ese punto histórico de México, y dadas las limitaciones propias de este espacio, enumeraré lo que a mi juicio son los aspectos fundamentales de una interpretación como la ya sugerida:

1. Los empresarios mexicanos dan muestra de poseer una *conciencia de clase a través de su participación política y la creación del CMHN* a principios de los sesenta. Es ilustrativo el desplegado en *Excelsior* cuando reclaman a López Mateos: “¿hasta dónde, Sr. Presidente?”, según ellos, llegarían las medidas socialistas.
2. Los empresarios mexicanos formaron el *Consejo Coordinador Empresarial (CCE)* en 1985, dado el abierto conflicto político-ideológico con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Dicha organización fue resultado del encono empresarial y la influencia de la *Cámara Americana de Comercio*, mediante el *Documento Powell*, donde proponían la estrategia a seguir para fortalecer la posición política de su contraparte nacional, fundamentalmente, a través de mayor presencia en los medios de comunicación.
3. Con López Portillo (1976-1982) los empresarios tuvieron por segunda ocasión la expectativa de contar con un presidente más abierto a las necesidades y demandas de ese sector. Sin embargo, el rechazo del sector empresarial al proyecto económico de ese gobierno reflejó su inconformidad, por lo cual la confrontación político-ideológica entre estas importantes fracciones del bloque dominante, burócrata, político y económico, tuvo como consecuencia la *fuga de capitales* y la devaluación de la moneda (1 dólar x 75 pesos), lo que en respuesta del gobierno de López Portillo explica las razones de la *nacionalización de la banca el 1° de septiembre de 1982*.
4. La llegada de la *tecnocracia al poder* con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1994), así como el evidente agotamiento del *modelo de sustitución de importaciones* que caracterizó al proyecto económico posrevolucionario, no ganó de inmediato la confianza empresarial a pesar de que su decisión de *modernización del país* coincidía con una parte sustancial del proyecto de nación del sector económico, como es *el recorte presupuestal, la ingeniería administrativa*, el inicio del *proceso de privatización*, y se planteaba ya *la apertura económica* a partir de la incorporación de México al GATT.
5. Es precisamente la radicalización del empresariado mexicano a través del papel que jugaban las principales

organizaciones empresariales en 1985, que abre claramente una coyuntura a partir de la cual se observa la redistribución del poder en el interior del bloque dominante. De hecho, siguiendo la interpretación que he venido sugiriendo, la llegada de la *tecnocracia* representa el triunfo político de los empresarios, dada la coincidencia política-ideológica y económica que propicia la instauración de un nuevo proyecto de nación que parece satisfacer totalmente las demandas de clase.

## 1985 como coyuntura

No obstante la evidente simetría entre el proyecto de la *tecnocracia* y los empresarios mexicanos, lo que prevalece en el escenario político es el encono de ese sector y el linchamiento que esta clase social hace del gobierno mexicano, sin reparo en que la nueva clase política desde el inicio del sexenio reflejó la intención de dar pasos en lo que De la Madrid llamó la modernización de México, conforme al proyecto de nación de los propietarios del capital.

Tal desconfianza tiene su justificación en virtud de las experiencias de los dos sexenios anteriores, cuando esperaban una gestión gubernamental en el tono de sus demandas, mismas que finalmente terminaron, en el primer sexenio, con un fallido intento de consolidar el proyecto posrevolucionario que tenía como centro la intervención del Estado en la economía y el mantenimiento de una política social (no Estado benefactor) propia de un sistema político paternalista. Y en el segundo, con el boicot económico con la nacionalización de la banca, tomada como una respuesta del gobierno.

Por otra parte, la coyuntura de 1985 tenía como referente el impacto del terremoto de ese año en la Ciudad de México, la más afectada por ese fenómeno natural, que trajo como consecuencia, por un lado, un nuevo movimiento social y, por otro, la expropiación de muchos edificios afectados, decisión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que coadyuvó al claro linchamiento que los empresarios hicieron, por medio de sus principales organizaciones sectoriales, criticando severamente en la prensa nacional.

Sin lugar a dudas, y a pesar de que la *tecnocracia* instauraba un proyecto de nación totalmente afín a los intereses empresariales, los empresarios ya tenían consolidada su estrategia de medios de comunicación para deslegitimar a los gobiernos priistas que se mantenían en el poder desde 1929. Así lo demuestra la Tabla 1 del Discurso Empresarial de 1985 (Montesinos, 1991, 1992 y 1992a), cuando la

presencia de los propietarios del capital representaba casi una declaración de alguna organización por día. La cuestión, entonces, es dar cuenta lo más claro posible sobre la situación concreta de la clase empresarial en función de una nueva cuota de poder a través de su consolidación como clase social que define y desarrolla una estrategia para reposicionarse dentro de un bloque en el poder que hegemoniza la denominada *burocracia política*.

En la década de los ochenta, los empresarios ya contaban con instrumentos muy definidos para hacer llegar sus demandas a los diferentes gobiernos: las organizaciones empresariales, de las cuales destaca la Coparmex, sindicato patronal fundado en 1929 para contener el avance político de la incipiente clase obrera. Esto quiere decir que, de todas las organizaciones aludidas, es ésta la que rebelará los aspectos más indispensables para cumplir con la agenda de los propietarios del capital. Se trata del único sindicato patronal, y por ello con su acción política tendremos muy claro qué es lo lastima sus intereses de clase y qué proponen para resolver tal dilema. Su presencia en el debate nacional sobre la definición de la agenda, de los asuntos más importantes a resolver por la élite gobernante, se reconoce a través de su discurso, sus demandas y su incontentible crítica hacia la gestión gubernamental, como ya se puede advertir por la presencia que tiene la Coparmex en la prensa nacional.

Organización	Declaraciones	%
CCE	20	6.6
Coparmex	41	13.6
Concamin	35	11.6
Canacintra	58	19.2
Caintra(s)	30	9.9
Concanaco	47	15.6
Canaco(s)	43	14.3
Otras	27	9.0
<i>Discurso empresarial</i>	301	100

Fuente: Elaboración propia a partir del periódico *La Jornada*.

Como se puede observar en la tabla correspondiente al discurso político de las organizaciones empresariales en 1985 (Tabla 1), la presencia de la Coparmex tiene 13.6% del

total en ese año, la cual *representa siempre la posición más radical, más combativa, más energética en contra del gobierno en turno*; ése ha sido siempre su papel histórico en cuanto a revelar el carácter de la posición política del empresariado mexicano (Montesinos, 2007 y 1996).

La presencia de la Canacinfra (19.2%) y la Concanaco (15.6%) rebasa, cada una de ellas por sí sola, la participación de la Coparmex y juntas la duplican y algo más. Totalmente cierto, la cuestión es que tanto la primera como la segunda se abocan a criticar y demandar cuestiones propias del sector al que representan. Una por lo que toca a los intereses de los medianos, pequeños y microempresarios; por tanto, su participación en este año se abocó fundamentalmente a la negativa de que México se incorporara al GATT. La otra, que representa a los comerciantes, se manifestaba en contra de la economía informal que desde ese año comenzó con un comportamiento francamente progresivo.

En contraparte, la Coparmex ni siquiera se preocupaba por manifestarse en sentido de algunos de esos dos temas, y sí criticando la gestión, la intervención del Estado en la economía, y proponiendo una nueva Ley Federal del Trabajo (Montesinos, 1992 y 1993), como corresponde a la *razón de ser* de un sindicato patronal. De hecho, en los estudios desarrollados al respecto, se puede observar claramente esta situación que me permitió *ubicar a la Coparmex como la parte sustancial del ala radical del empresariado mexicano*.

De cualquier manera, no basta la posición de la Coparmex para justificar la importancia del *ala radical*, y con ello el significado que tiene para el empresariado mexicano la coyuntura de 1985, sino que el verdadero significado se advierte si consideramos la participación de las representaciones regionales de Canacinfra y Concanaco, esto es, de la Caintra: 9.9% y la Canaco: 14.3%, que suman al ala radical empresarial 24.2%, más 13.6% de Coparmex, hacen un total de 37% de *posición radical empresarial*.

Valga decir que la Coparmex es el sindicato empresarial formado por iniciativa de los empresarios de Nuevo León, y que la mayor parte de las expresiones regionales de las otras dos cámaras regionales que terminan formando el ala de abierta de oposición ante los gobiernos priistas corresponde precisamente a la región donde predomina el empresariado de Monterrey, Nuevo León (Montesinos, 2007).

Por último, respecto a la coyuntura de 1985, cabe recordar, como sugerí en párrafos anteriores, que la constitución del ala radical empresarial se hizo con base en la

conformación del discurso político de cada organización y del discurso empresarial en general, que es la suma del discurso de las organizaciones empresariales contempladas, manifestada de la siguiente manera: 37% en la variable *Censura* y 29% en la variable *Demandas*, lo cual *ocupa 66% del total del discurso*, y eso *define el carácter radical de su posición política*, dejando en claro su *intención de linchar, denunciar la corrupción y negligencia en que, a su juicio, incide la burocracia política*.

Y sin lugar a dudas en la variable de las demandas del total del discurso empresarial es que se observa nítidamente el proyecto de nación por el cual propugnan los empresarios, cuando menos desde 1975, año en que crean el CCE, hasta 1985, cuando se han consolidado como clase política con un proyecto de clase perfectamente definido (Montesinos, 1991 y 1992). A continuación, veamos la presentación de la variable *Demandas* en esa coyuntura de 1985.

*Demandas empresariales, 1985.*

- b.1) *Austeridad y ajuste presupuestario*
- b.2) *Liberación de precios y comercio*
- b.3) *Apoyo financiero, fiscal y/o con infraestructura*
- b.4) *Reprivatización de la economía*
- b.5) *Salarios moderados*
- b.6) *Implementación de medidas económicas, fiscales, etcétera.*

En todo caso, lo que es importante considerar de este proyecto de nación de la clase empresarial es que ese tipo de demandas como solución a la crisis por la que atraviesa el país en realidad *lo que hace ante la opinión pública es legitimar el proyecto de la tecnocracia, el proyecto de la nueva élite de poder, su legitimación, se trate de una clase política de uno u otro partido, en la medida en que se trate del mismo proyecto de nación*. Estrategia que va algo más allá del quehacer de las organizaciones empresariales y que *aglutina, por tanto, al conjunto de la izquierda donde se encuentra el trabajo político-ideológico que hace la Iglesia católica y organizaciones afines a la religión, el ideario del PAN y el de los empresarios mexicanos* (Montesinos, 2007).

Con esta nueva condición política, de hecho, los empresarios mexicanos a través del discurso de sus organizaciones empresariales mencionaban constantemente que ya no eran “ciudadanos de segunda”, lo que les permitió colocar a Manuel Clouthier, ex líder de la Coparmex, como

líder del PAN y candidato a la Presidencia en las elecciones de 1988, cuando de manera sorprendente la izquierda, a pesar de la interpretación de casi todos los analistas políticos, se colocó en segunda fuerza electoral en ese año, desplazando al PAN, a pesar de haber convocado con todo éxito a las principales fracciones de la derecha, donde predominaba esa nueva forma de expresión política y condición para reconocer a la sociedad civil como un fundamental actor político en el juego de la democracia, el surgimiento de mayor número de ONG. Y en el caso de la derecha, también estaban no sólo las organizaciones de padres de familia, con un claro vínculo con la Iglesia, sino, por ejemplo, la organización "México en libertad", fundada en 1985 y que constituyó una punta de lanza para movilizar nacionalmente a esa corriente política. La mancuerna de esta importante organización civil es el respaldo que le ofrecieron las diferentes organizaciones empresariales, principalmente la Coparmex, que garantizó su cobijo político en toda la república mexicana.

No se trata, entonces, de considerar que todo el empresariado mexicano se volcaba hacia el PAN, que tomaban a este partido como trinchera para colmar sus aspiraciones políticas, pues grandes empresarios tanto de rancio abolengo como de nuevo cuño formaban parte de la Comisión de Financiamiento y Fortalecimiento Patrimonial del PRI, cuyo objetivo era apoyar económicamente la campaña del candidato presidencial de ese partido, y donde se observaban nombres como Ángel Borja Navarrete (ICA), Eduardo Legorreta Chauvet (Banamex) y Carlos Slim Helú, entre otros importantes hombres de negocios, quienes posteriormente se vieron favorecidos con la compraventa de importantes empresas estatales que colocó Salinas de Gortari, en la segunda etapa de la privatización que llevaba a cabo la *tecnocracia* (Montesinos, 1992a y 2007).

En todo caso, y considerando la apretada síntesis a la que nos vemos obligados a recurrir, sostengo que la coyuntura abierta en 1988, dados los resultados del proceso electoral, cerraba su ciclo dando origen a una nueva que podía proyectarse para 1944. Por ello, vale recordar que se trata del primer triunfo electoral realmente cuestionado por el fraude cometido en ese año contra Cuauhtémoc Cárdenas, lo que lo hacía deslegitimarse dada la evidente desacreditación con la que llegó al poder.

Valga señalar que el empresariado mexicano se reposicionó políticamente. Fue sobre todo a través de la tarea mediático de sus organizaciones empresariales que este

sector productivo jugó un importante papel en el proceso de legitimación de Salinas de Gortari, a tal grado que en 1993, cuando ese gobierno estaba a punto de concretar la incorporación de México al tratado de libre comercio de Norteamérica, fue la Coparmex, al colocarse no sólo como líder de los propietarios del capital sino como líder social, quien pregonaba el apuntalamiento de la figura de ese controvertido personaje.

Era evidente que los empresarios mexicanos daban por saldada la vieja cuenta en contra de los gobiernos del PRI, pues era claro que su nueva clase política, la *tecnocracia*, personificaba el proyecto de nación que ellos añoraban desde los sesenta. Eran tiempos de cínica lujuria política donde *tecnocracia* y élites económicas creaban la ilusión del ascenso de México al grupo de los países económicamente más importantes.

## 1994, después de la lujuria

¿Otra coyuntura? Podrá preguntarse el metodólogo. Sí, otra coyuntura y las que estaban por venir. Esto es, que en una transición, es decir, un complejo proceso de cambio estructural, y además con la evidencia de que el empresariado como clase social ya ha triunfado sobre las posibilidades que tiene el proletariado de llegar al poder, pues son mucho más complicadas, la cuestión es: ¿hasta dónde estarán dispuestos a llegar? Si basta con que la nueva clase política esté en el poder, la *tecnocracia*. ¿O es necesario que un empresario junto con muchos otros se apropie de los aparatos del Estado para asegurar que sus intereses de clase estén garantizados?

Bueno, habrá que considerar que a partir del *Documento Powell* que explica la fundación del CCE en 1975, y que tiene como primer punto de su estrategia política a desarrollar tener presencia en los medios de comunicación, a través de la cual puedan influir en la opinión pública, contemplaban también retomar su participación en el Partido de Acción Nacional (PAN), emblema de la derecha en el sistema político mexicano, cuyo ideario coincide casi letra a letra con el ideario del empresariado nacional (Montesinos, 2007).

Como se puede observar en la tabla correspondiente a la participación de las organizaciones empresariales en la prensa nacional en 1994 (Tabla 2), su participación como líder de opinión parece indiscutible ante la ausencia de su contraparte ya abiertamente derrotada: la clase trabajadora.

Al menos tenemos la secuencia que toma como referente 1985, cuando detectamos 321 declaraciones en la prensa nacional; en 1993 se eleva a un poco más del doble: 654; y para 1994 se mantiene prácticamente igual en una coyuntura muy particular que provoca que los analistas políticos le denomenen el año del voto del miedo, dada su importancia electoral; lo cual se consolida más adelante en 1996, cuando la cantidad de sus declaraciones llega a 884, un poco más de 2.5 declaraciones al día como promedio.

Organización	Declaraciones	%
CCE	125	18.5
Coparmex	139	20.6
Concamin	74	11.0
Canacintra	158	23.4
Concanaco	179	26.5
<i>Discurso empresarial</i>	<i>675</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia a partir del periódico *El Financiero*.

Desde luego, es de esperarse que a partir de la reconciliación política entre los nuevos gobiernos desde De la Madrid hasta Salinas de Gortari, cuando el triunfo del proyecto neoliberal alcanza niveles de lujuria política, los empresarios apuntalen y legitimen, en general, las estrategias políticas, económicas y sociales de los nuevos gobiernos en turno.

De hecho, aunque aquí no podemos presentar los detalles ya publicados en diversos números de *El Cotidiano*, cabe señalar, como ejemplo, que la parte correspondiente a la variable *Censura* en el discurso empresarial de 1985, es ya desde 1993 prácticamente nulo, lo cual explica el cambio de las relaciones con los gobiernos actuales, su apuntalamiento que *demandan la continuidad del proyecto*, y con ello la legitimación política por esta fracción tan importante del actual bloque dominante, como se puede observar en el análisis de dicha variable del discurso empresarial de 1994.

#### *Demandas, 1994*

- b.1) *Continuidad del proyecto económico*
- b.2) *Control inflacionario*

- b.3) *Reforma de la LFT*
- b.4) *Tope salarial o salarios sujetos a productividad*
- b.5) *Reforma al IMSS*
- b.6) *Modernizar la educación*
- b.7) *Nuevo marco fiscal y/o administrativo*
- b.8) *Crédito, financiamiento y/o infraestructura*
- b.9) *Acción eficaz del gobierno*
- b.10) *Apoyo a la micro y pequeña empresa*
- b.11) *Empleo y combate a la pobreza*
- b.12) *Seguridad pública*
- b.13) *Estabilidad*
- b.14) *Reforma del Estado*
- b.15) *Política monetaria*
- b.16) *Redefinir el modelo*
- b.17) *Reestructuración crediticia y de la banca*

Con el panorama de las demandas y la caída de la variable *Censura* (con tanta presencia en el discurso empresarial en 1985: 37% del total del discurso a 6.9% para 1994), se hace visible el apuntalamiento del proyecto que mantenía la *tecnocracia* en el seno del Estado, y con ello la legitimidad otorgada por un actor social fundamental en la política. Adquiere importancia que en la misma ampliación del discurso, y particularmente en las demandas del sector productivo, aparezcan ya para 1994 peticiones como la *Reforma a la Ley Federal del Trabajo, del IMSS, en educación*, y sobre todo la importancia que adquiere la violencia en esa coyuntura, expresada a través del discurso empresarial mediante la variable b.12) *Seguridad pública*.

1994 es un año electoral. La importancia que revela el carácter de esta coyuntura está marcada por las graves expresiones de violencia, no sólo la provocada por el narcotráfico y el crimen organizado (por ejemplo el asesinato del cardenal Posadas en Guadalajara en 1993 y el secuestro de importantes empresarios a finales de ese año y principios de 1994, que es cuando acontece el de Harp Helú, propietario mayoritario de Banamex), sino la de carácter estrictamente político, como el caso de la movilización indígena en los Altos de Chiapas el 1° de enero, el asesinato del candidato presidencial del PRI a finales de marzo y el del secretario general de ese partido en septiembre de ese mismo año).

Un escenario de tal naturaleza ampliaba las posibilidades de triunfo para la izquierda institucionalizada, situación que finalmente no tuvo el desenlace esperado, Cuauhtémoc Cárdenas electo presidente de la nación, dada la sensible

*campaña del miedo* que desataron los empresarios a través de sus organizaciones empresariales, estrategia acordada con Salinas de Gortari en su residencia de Los Pinos cuando recibió a importantes representantes del sector empresarial (Montesinos, 1992a y 2007). En el contenido de los diferentes conceptos mediáticos sobre la violencia, se sugería la influencia de la izquierda organizada en torno al PRD, que finalmente se vio desplazada a tercera fuerza política del país.

La lujuria del poder reflejada en el discurso político-ideológico empresarial a través de sus principales organizaciones de clase adquirió su clímax en 1996 con 884 declaraciones en la prensa nacional, y mostró su declive al siguiente año, 1997, con 592, manifestando un bajo perfil que mantiene constante al 2000, cuando llegan a 585. Ya no era fundamental para ellos su dominante presencia avalando a un sistema económico-social que atendía las aspiraciones del gran capital, en detrimento de los medianos, pequeños y microempresarios, así como el descenso de los niveles de vida de la mayor parte de los mexicanos.

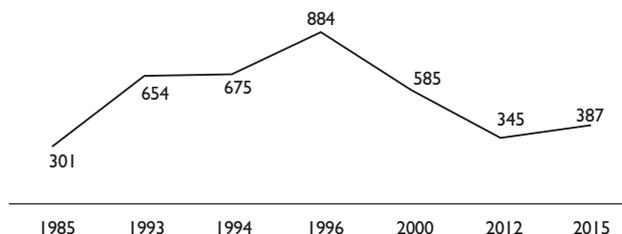
Organización	Declaraciones	%
ABM	45	7.7
CCE	217	37.1
Coparmex	70	12.0
Concamin	89	15.2
Canacintra	112	19.1
Concanaco	42	7.2
Otras	10	1.7
<i>Discurso empresarial</i>	585	100

Fuente: Elaboración propia a partir del periódico *El Financiero*.

Este comportamiento en los medios de comunicación impresos que se inscribe claramente en el campo de la comunicación política, aquella con la cual la sociedad se forma una opinión sobre lo que sucede en el país, sobre lo más importante para la nación, lo que define la agenda política a considerar por el gobierno en turno, refleja un cambio de perfil de una élite económica que ya no requiere confrontar ni cuestionar a la élite política (véase Gráfica I sobre las declaraciones empresariales).

De hecho, el limitado manejo político-ideológico de las organizaciones empresariales se constituyen ya en un estorbo dado que desde 2000, cuando triunfa electoralmente el PAN y lleva a Vicente Fox, mediano empresario, a la Presidencia de la República, los grandes empresarios dejan de interesarse en la política que practicaban a través de sus principales organizaciones de clase, puesto que sería confrontarse a sí mismos.

**Gráfica I**



La cuestión, entonces, es bastante diferente en lo político, pues con el triunfo de la oposición se consolidó todavía más el proyecto de clase del empresariado mexicano, quien después de la lujuria del poder presenció uno de los ejemplos más significativos de cómo América Latina es el marco circense de políticos que enloquecen cuando llegan al poder, como penosamente sucedió en Argentina, Brasil, Ecuador y en México con el presidente Fox. La vulgarización de la Presidencia de la República como trofeo de una larga lucha ideológica que finalmente tuvo como expresión a un presidente que no avanzó un centímetro en la solución de la crisis mexicana y que se hizo de la vista gorda al permitir al narcotráfico imponer sus reales de manera abierta y hasta cínica.

## 2000-2016. La vergüenza del poder

Continuidad de un proyecto empresarial que sólo beneficia al gran capital nacional y extranjero, medianos y demás empresarios en un torbellino que hace del riesgo el pan de cada día, destinados sólo a sobrevivir y tener el orgullo de decirse “empresarios”.

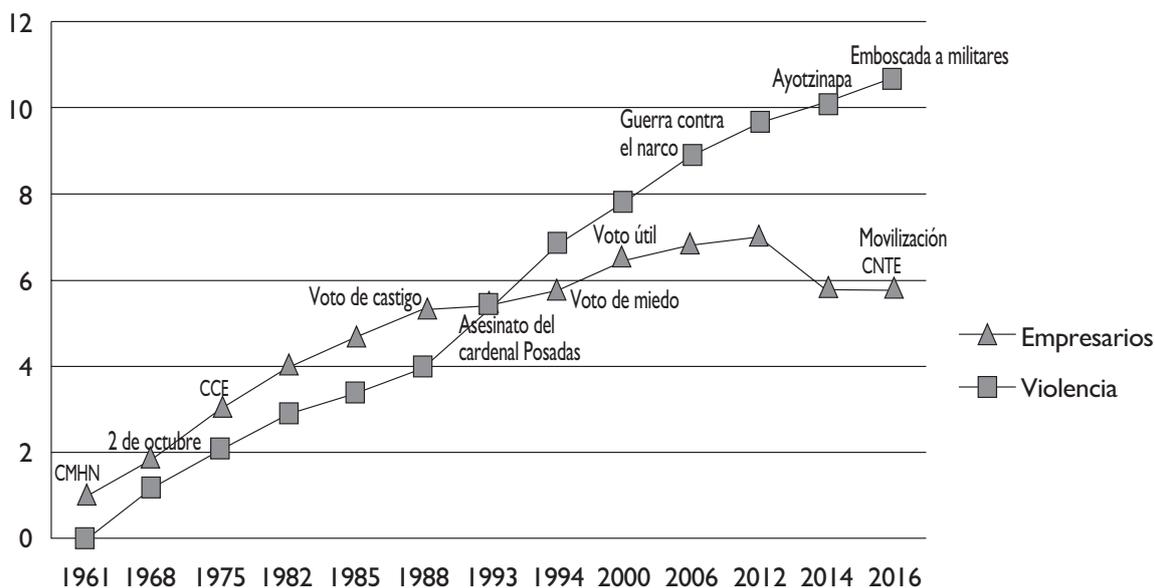
Pero si me he atrevido a referirme a esos cambios en la cultura política del empresariado mexicano, lujuria y vergüenza del poder, no me he referido a los presidentes de cada sexenio después de 2000: Fox, 2000-2006; Calderón, 2006-2012; y Peña Nieto, 2012-2018.

Se trata de tres sexenios donde el péndulo va de la negligencia a la corrupción y viceversa. Y en cuanto a lo más grave de la crisis mexicana: la violencia, tendremos que señalar que esos sexenios, sin importar si son del PAN o del PRI, han dejado ver lo peor de la herencia política posrevolucionaria, pues parecen hacerse a un lado ante el embate del narcotráfico y el crimen organizado que hoy pone al gobierno mexicano como la mejor forma de negar la figura leviatánica que requiere todo Estado que presuma el mínimo de estabilidad y, con ello, una pisca de credibilidad (véase la Gráfica 2 referente al golpe de la violencia y la crisis política).

Juan Sánchez Navarro, quien tenía elementos discursivos para justificar su forma de pensar, como un personaje que bien pudo ser representativo de la historia contemporánea de México.

Hoy tendremos que conformarnos con la timidez del discurso de las organizaciones empresariales, un grito ante aspectos de la crisis que en la actualidad aquejan al país y afectan directamente sus intereses de clase. En 2016, a pesar de su bajo perfil político, su modesta protesta contra los daños que causa la movilización de la CNTE y los provocados por el narcotráfico de efectos irreversibles, será

**Gráfica 2**  
**Participación empresarial y violencia del crimen organizado**



Si el discurso político del empresariado mexicano ha sido muy elemental, reducido a plantear su crítica a los gobiernos posrevolucionarios y a realizar sus demandas de clase, lo que vivimos en esta década y media es el peso de un actor social interesado exclusivamente en ver avanzar sus ganancias. ¿Qué podríamos esperar del discurso de Carlos Slim o de cualquier líder de las organizaciones empresariales? En verdad que es de extrañar a un don

la vuelta a los sesenta, cuando la derecha encabezada por las principales organizaciones empresariales exigía a gritos al gobierno de Días Ordaz responder con mano firme para controlar los disturbios estudiantiles. Ya no es la movilización “clasesmediera” a la que convocaron a protestar cuando López Obrador estaba al frente del gobierno de la capital de la República. Es demandar tan discretamente a través del CCE que el gobierno garantice el control de

estos grupos delictivos. Creo que incluso los propietarios mexicanos del gran capital saben que el país se hunde y no parecen saber cuándo tocará fondo. Ya no tan seguros en las burbujas en que viven, cuando menos comienzan a temer por el futuro de la economía nacional, del daño irreparable que causaran los niveles de violencia que vivimos y el riesgo de que el capital extranjero abandone al país. Los empresarios mexicanos hoy susurran lo que piensan. Me parece que es por la vergüenza de haber impuesto un proyecto económico que ni siquiera garantiza la sobrevivencia de sus propias empresas, sobre todas las no representativas del gran capital.

¿Querían el poder?... ¡Ahí lo tienen! Parece que hoy ya ni siquiera se muerden la lengua criticando la ineficiencia del Estado, pues ellos son conscientes de su incapacidad para hacerse cargo personalmente de los aparatos del mismo, de estar lejos de parecerse a Berlusconi, quien como uno de los principales empresarios de Italia se lanzó y obtuvo la presidencia. No, para qué correr el riesgo, si empresarios de medio pelo como Fox estarían dispuestos a tal aventura, o simplemente cualquier miembro de la élite política de cualquier partido lo haría. No es humildad, pues al empresario mexicano no le corresponde dada su herencia despótica, más bien... vergüenza, si no es que miedo.

## A manera de colofón

El país no ha tocado fondo y cada vez somos más emblemáticos de lo moderno, aquella presencia del riesgo en el imaginario colectivo de los mexicanos. Para cerrar este apretado análisis sobre el papel político de los empresarios mexicanos, agrego los siguientes puntos:

1. La deuda externa representa 50% del PIB.
2. El predominio de empresas extranjeras implica que la riqueza que éstas generan no se queda en el país.
3. La reforma a la Ley Federal de Trabajo no ha sido sustantiva para el incremento de las ganancias, pero sí para generar mayor incertidumbre en la mayor parte de la sociedad mexicana.

4. El servicio de salud pública es realmente vergonzoso y la quiebra del IMSS es un riesgo palpable que amenaza con el miserable fondo de pensiones para un futuro inmediato, donde los adultos mayores representan el mayor reto para esta desafortunada economía.
5. El desempleo y la decadente remuneración del trabajo formal se traducen en un aumento de la economía informal, la falta de oportunidades y el disparo de la violencia.
6. La falta de un Estado de Derecho es lacerante para garantizar la legitimidad de los gobiernos actuales.
7. La corrupción es lamentable a pesar de los golpes de pecho de gobernantes y empresarios, quienes son una mitad de la naranja que completan los otros.
8. La ineptitud y/o negligencia de gobernantes y empresarios es la sentencia que hace de la crisis una condición social cada vez más decadente.
9. No se ve cómo el gobierno frenará la vertiginosa violencia provocada por el narcotráfico y el crimen organizado.

## Referencias

- Montesinos, R. (1991). "La cultura política del empresariado en México". *Sociológica*, núm. 17, septiembre-diciembre, México, UAM-Azcapotzalco.
- Montesinos, R. (1992). "El discurso empresarial en 1985". En Puga, C. y Tirado, R. (coords.), *Los empresarios mexicanos, ayer y hoy*. México: UNAM/UAM/COMESO/El Caballito.
- Montesinos, R. (1992a). "Empresarios en el nuevo orden estatal". *El Cotidiano*, núm. 50, septiembre-octubre, México, UAM-Azcapotzalco.
- Montesinos, R. (1993). "El proyecto laboral de los empresarios". *Memoria*, núm. 56, julio.
- Montesinos, R. (1996). "El poder empresarial y la transición en México". En Tejera Gaona, H. (coord.), *Antropología política. Enfoques contemporáneos*. México: INAH/Plaza y Valdés.
- Montesinos, R. (2007). *El discurso de las organizaciones empresariales. La transición mexicana desde la Teoría de los Sistemas*. México: UAM-Iztapalapa.

# Los saldos rurales de la globalización

Eduardo Pérez Haro\*

El campo mexicano reúne viejos y nuevos problemas, configurando un cuadro sumamente complejo, más aún cuando sabemos que su suerte en gran medida va aparejada a la suerte del país y la de éste a la del mundo. No obstante, este encadenamiento que se abre a las escalas nacional y mundial no exime de poder entender y atender lo que hace a la especificidad del sector rural, sin que ello signifique que desde ahí se puede transformar a plenitud.

A los campesinos les dieron la tierra, pero los gobiernos neoliberales los echaron de la producción. Ahora se amenaza con quitarles la tierra, ¡pero nomás no se va poder...!, lo digo yo, qué más [...]

*Para Eduardo y Fernando*

## Introducción: México en estado crítico

**E**l campo mexicano es escenario de los contrastes más acentuados de las desigualdades y desequilibrios económicos, productivos y sociales que caracterizan a la realidad nacional y a la situación de México en el mundo. Nada que no sea reconocido en las diferentes esferas de estudio y análisis, a la vez que realidad palpable para la mayoría de los actores sociales cualquiera que sea su lugar de vida y desempeño, público o privado, en las élites o en las sociedades de base, en el campo o en la ciudad. Es decir, que

si bien los problemas se expresan con mayor agudeza en el campo, lo cierto es que también están presentes en la ciudad.

Todo mundo se sabe en una etapa que sin perder su funcionalidad relativa y devenir general enfrenta problemas de distinto carácter y magnitud que para cada quien prefiguran el asunto a resolver. Mas no se trata de los problemas y calamidades de siempre. Se perciben signos de agotamiento tecno-productivo, financiero e institucional que prefiguran mayores dificultades de ingreso-gasto-inversión y por consecuencia de empleo-informalidad-desocupación con un carácter estructural que aleja las posibilidades de que éstas puedan superarse en el corto plazo a nivel global y de las naciones.

En México los empresarios, clases medias y sociedades de bajos ingresos, incluso de la clase política y de gobierno, ven con incertidumbre el futuro próximo. A nadie escapa el registro de los efectos en la caída de los precios del petróleo y la devaluación del peso frente al dólar, así como la merma en las arcas gubernamentales y el abatimiento de los resultados esperados en el crecimiento económico, referentes que no agotan los síntomas de un ambiente más amplio de contrariedades que son causa y efecto de otras complicaciones, como el endeudamiento, la disminución del poder de compra, la extensión de la inseguridad y la violencia o la disfuncionalidad y el descrédito de las instituciones.

El gobierno se reconoce en medio de dificultades de todo orden que

\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

descansan sobre la ausencia de resultados de las reformas estructurales con las que el régimen imaginó que se podría asegurar el crecimiento económico y con ello disfrutar el éxito de la gestión en el periodo 2012-2018. Pero antes de cumplir el segundo año, la ilusión se resquebrajó y desde la desaparición forzada de los estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa y el desplome del mercado del petróleo, se descompusieron las cosas en forma continua hasta la fecha.

Ahora se enfrentan problemas de mayor amplitud y profundidad para la seguridad y la perspectiva del desarrollo nacional, pues no sólo se perdió el *mexican moment* sino que se revelan las debilidades acumuladas por más de tres décadas. Insuficiencias estructurales en la capacidad de producción y comercio, y en la esfera de la cultura y del acuerdo social que le dan contenido y forma al marco jurídico y a las instituciones nacionales.

Lejos del ensueño y antes de concluir el 2016, se amplía la inconformidad de la gente, se abona a la inquietud y la protesta. El advenimiento de una situación de conflicto y, en consecuencia, de inestabilidad política tras la crisis institucional que conlleva un cuadro de las características referidas no se descarta. Se pone en entredicho el gobierno y surge la necesidad de cambios en la política económica, en la política y, por tanto, en el régimen de Estado.

## México entra a la globalización y la globalización entra en declive

Si el modelo derivado de la Revolución mexicana albergó el nacionalismo revolucionario con el que se cobijó el despliegue del desarrollo nacional hasta principios de la década de los ochenta, el Estado mexicano se desprendió de este esquema para incorporarse a la nueva etapa del desarrollo mundial cifrada por el libre comercio. México no había sabido ni podido madurar el proceso de industrialización cimentado y desplegado entre 1935 y 1965 y, por ende, no tenía con qué abrazar la mejor suerte del sector rural. En el primer quinquenio de la década de los setenta, optó por endeudarse, y en la segunda mitad enfatizó esta mecánica tras el espejismo de “administrar la abundancia” a partir del petróleo; pero apenas iniciada la década de los años ochenta, terminó por desmoronarse dejando al país sumergido en una gran deuda, con una industria intermedia y envejecida, y un campo decaído y ensombrecido por el peso de las importaciones de alimentos; mientras, en el mundo, la globalización ya había emprendido su marcha.

Con el inicio de la última década del siglo XX, se consolida una etapa de auge global a la par de la disolución de

la Unión Soviética; en tanto, México perfila su integración al bloque norteamericano a través del TLC con Estados Unidos y Canadá. El país, en la determinación del Estado-gobierno, rompía con el nacionalismo revolucionario y se adentraba a un esquema dominado por los circuitos internacionales de producción y comercio, y el pujante sistema financiero. México no parecía tener alternativa, pues, como ya se expresó, para entonces el aparato productivo nacional cumplía más de dos décadas de abandono y dificultades. El peso de la deuda había restringido los márgenes de maniobra del gobierno, amén de que las nuevas bases tecno-productivas y la desregulación propia del libre comercio se colocaban como coordenadas de acotamiento y única vía por la cual transitar, a la vez que con esto se pautaba un nuevo auge en la economía mundial.

Las izquierdas se encontraban desprovistas y desarticuladas. *La burguesía, el estado burgués y el imperialismo norteamericano*, que personificaban-materializaban al enemigo a vencer, se diluían a la par de la lucha por el socialismo. La globalización, como adversario en relevo, no tenía rostro ni sede; ahora la lucha era contra el neoliberalismo que se presentaba como doctrina económica e ideología abierta y diseminada en la esfera mundial sin saber, bien a bien, dónde localizarla y cómo enfrentarla. En el lugar que ocupaba la izquierda se filtraba la idea de que el pasado era mejor, y se apadrinó la noción del proteccionismo. Algunos personeros del PRI, al no prosperar sus posibilidades en la recomposición de las fuerzas internas del partido oficial, se desprendieron y se posicionaron hasta encabezar la oposición de izquierdas con un fraseo que se cobijaba discreta y subrepticamente al amparo del nacionalismo revolucionario. Paradójicamente, el viejo y desamparado ideario de la Revolución mexicana anidaba en las otrora fuerzas de la lucha por el socialismo.

El TLC era visto como una fórmula entreguista, pero no hubo un desglose de su estructura y contenido que permitiera colocar a la par las responsabilidades nacionales durante el periodo de instrumentación, pues el acuerdo implicaba 20 años definidos y organizados en cuatro etapas que presuponían una tarea interna para resarcir las debilidades de distinto orden (en la capacidad productiva) que tendrían que cubrirse para asistir en mejores condiciones a la competencia abierta que habría de enfrentarse al vencimiento de cada plazo, pero nada. El gobierno de México, por subordinación y convicción sesgada, se apoltronó en los privilegios del nuevo *mainstream* que habría de sucederse en el flujo de las exportaciones y sólo alcanzaba a ver las ventajas del mercado norteamericano.

La izquierda, al no hacer la crítica sistemática del TLC, con su cuestionamiento general, no alcanzó la construcción de un esquema alterno que hubiera incorporado el apalancamiento técnico-financiero para resarcir las debilidades internas a la manera en que sí sucedió en el formato de la Unión Europea hacia los países de menor desarrollo relativo (España, Portugal); ni encontró cómo entablar la lucha de esta nueva etapa, y al no conseguir esa condición y propuesta, se disminuyó, se dispersó y, en gran medida, optó por reducirse a la vida partidista y la lucha electoral con el PRD. El EZLN, atrevido y atrapado en la mezcla de las ideas tradicionales de la izquierda por el socialismo y la emergencia de una idea autonomista posmoderna, se expuso sin poder ir más lejos de una confronta que más tarde revelaría con su indisposición política a luchar por el gobierno para terminar por desvanecerse en el interior de los “caracoles”.

El TLC concluyó tras multiplicar las exportaciones de la ciudad y el campo, pero en ausencia de un trabajo orientado al aumento de las capacidades internas (cual imperativo estaba en la base del propio esquema de negociación del TLC), éste no sirvió para superar la desigualdad y la pobreza que ya se arrastraba, mas al contrario, pues, en una dinámica de alta concentración de las actividades y de sus frutos económicos, abandonó al resto de los agentes de la actividad productiva del campo y la ciudad, con lo que México creció muy poco en su agregado nacional y dio lugar al desmantelamiento de las fuerzas productivas de los agentes económicos que no estuvieran ligados al sector externo. Por ende, al paso de más de dos décadas, se ahondaron las desigualdades de todo tipo con un reflejo directo en el ensanchamiento de la brecha social.

Con base en el sector externo, México se metió a la globalización y evitó el hundimiento generalizado y definitivo, pero al ser omiso respecto de subsanar las debilidades acumuladas en las décadas precedentes, se enfrentó al declive del auge global con lo que perdió su zona de apalancamiento, y nuevamente, con semejanza a la experiencia de 1982, se encontraba desprovisto para enfrentar el momento. El mundo global se inscribía en un marasmo que dejó atrás sus mejores momentos y que desde la crisis de los créditos hipotecarios en Estados Unidos en 2007-2008 no hallaba cómo restablecerse.

Todo indica que los problemas que hoy afectan el curso del capitalismo se presentan en ámbitos de alta tensión y muy cerca de fundirse, pues existe un endeudamiento generalizado de los sectores público y privado a nivel planetario, teniendo como poder preponderante en el plano

internacional al sistema financiero que no tiene ninguna disposición a negociar incluso a costa de la recesión en primera instancia; pero esto se acrecienta ante la crisis general de un ciclo tecno-productivo que ha saturado los mercados de punta y que advierte los límites de las tecnologías que le apuntalaron en el otrora auge globalizador, a la vez que está siendo obstruido por los monopolios que se resisten a dar paso a la innovación y la generación de nuevos productos, pues les representan la pérdida de mercados<sup>1</sup>.

Por si todo esto pareciera poco, ahí están los conflictos abiertos, desde Afganistán, Irak y Ucrania hasta Siria o la misma guerra comercial del petróleo, como expresiones de la incapacidad política e institucional para sortear los problemas estructurales fuera de la disputa por las hegemonías en la geografía económica y política internacionales, donde nadie puede optar por la libre, no ya por los riesgos de *andar solo por el mundo*, sino por las represalias de quienes, desde lo local hasta los bloques regionales, ejercen contra cualquier desafío, como se puede ver con casos como el de Grecia, Brasil o la misma Inglaterra.

En otras palabras, en tres décadas y media se ha vivido el auge y empantanamiento depresivo de la globalización, mientras que en México sólo se ha dado el abatimiento de la economía y del Estado, configurando un cuadro dentro del cual los regímenes de gobierno bajo un neoliberalismo tropicalizado han fabricado “estabilidad macroeconómica”, algunos multimillonarios y decenas de millones de pobres, sin que la oposición haya ganado la claridad que concede el respaldo social y el cambio en la correlación de fuerzas políticas, capaces de i) sobreponerse a la partidocracia, y ii) abrir las posibilidades de una estrategia progresiva donde iii) se albergue el abatimiento de las desigualdades y desequilibrios que le den iv) perspectiva a un desarrollo más equitativo a la vez que v) los argumentos prácticos para inscribirse con un proyecto propio en la discusión internacional que urge de vi) nuevos acuerdos y profundos cambios institucionales para destrabar la crisis, de conte-

<sup>1</sup> Miguel Ángel Rivera se adentra en los pormenores del momento que atraviesa la globalización y que en sus alocuciones refiere como un estado de “terapia intensiva”, pero lo desarrolla con particular elocuencia en uno de sus recientes trabajos, y me permito traer una de sus puntualizaciones: “Lo que queda en evidencia con la amenaza persistente de deflación y bajo crecimiento económico es que la crisis, tras el crac inmobiliario, no ha sido realmente superada; las medidas de política que finalmente han prevalecido, o sea, las operaciones de mercado abierto o facilidades cuantitativas, son un medio de ganar tiempo, pero a costa de expandir más y más el capital excedente, inflando las bolsas de valores” (Rivera, septiembre-noviembre de 2016).

nido y forma, en la dinámica de crecimiento y desarrollo del mundo glob@l.

## El campo mexicano antes del TLC

El campo mexicano reúne viejos y nuevos problemas configurando un cuadro sumamente complejo, más aún cuando sabemos que su suerte en gran medida va aparejada a la suerte del país y la de éste a la del mundo. No obstante, este encadenamiento que se abre a las escalas nacional y mundial no exime de poder entender y atender lo que hace a la especificidad del sector rural, sin que ello signifique que desde ahí se puede transformar a plenitud. El acotamiento espacial o sectorial ofrece delimitados márgenes de actuación en lo que hace a la organización social y su despliegue hacia el moldeo de políticas propias de los pequeños y medianos productores y, eventualmente, de las políticas públicas, aspectos que pueden ser aprovechados, según, y sin perder de vista su inscripción en los ámbitos más amplios de lo nacional y lo glob@l, cualquiera que sea el caso.

Como ya sabemos, el campo mexicano se sumó a los factores que le permitieron un cambio estructural al país cuando éste pasó de su condición rural a ser un país preponderantemente urbano desde mediados del siglo pasado. Con base en el reparto agrario, se reorganizó la explotación de la tierra y se rodeó de otros elementos como la infraestructura, el crédito, el agua, el almacenamiento, etcétera, hasta el mercado y la organización social de los productores, de tal manera que éste alcanzó a producir y vender en el mercado interior y exterior, favoreciendo el costo de la mano de obra y la entrada de divisas, ambos, componentes sustantivos para apuntalar el desarrollo de la industria y los servicios que habrían de conformar las zonas urbanas con las que se cambiaría la condición del país.

Todo esto sucedió desde los cimientos de la época cardenista en los años treinta hasta el desarrollo ulterior que vendría con el régimen de Manuel Ávila Camacho, y los que le sucederían en la década de los cincuenta con Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, quien llegó hasta mediados de los sesenta, años en los que se dio un crecimiento económico importante, tiempos en los que el sector rural acompañaba el desarrollo nacional, que, por supuesto, no era la panacea, pero a esto es a lo que se dio en llamar desarrollo. Proceso que comprendía las contradicciones propias del sistema basado en el trabajo asalariado y la competencia mercantil, con lo que a nadie escapa que el desarrollo sobre estas bases conlleva diferenciación social; no obstante, se daba un di-

námico crecimiento económico característico de un joven pero pujante desarrollo por cuanto a sus indicadores de ocupación-ingreso y la industrialización en ciernes. A esto es a lo que convencionalmente hemos llamado desarrollo y ahí venía como tal, pero a mediados de los años sesenta se interrumpió y este es el punto.

Las causas de esta interrupción han sido ya analizadas y existe mucha literatura sobre ello, de manera que no abundaremos. Baste referir dos hechos que en su combinación entramparon el proceso de industrialización nacional que apenas cruzaba una etapa de formación básica en la producción de bienes de consumo duradero como los electrodomésticos; pero aún estaba lejos de la gran industria capaz de producir bienes de capital, esto es, máquinas que producen máquinas, rasgo distintivo de un país desarrollado respecto de otro no desarrollado, y antes de alcanzar esa condición, el proceso se interrumpió, con lo que la agricultura veía desvanecer a uno de sus clientes más importantes que solemos aludir como mercado interior, pero además se desvanecía el mercado externo.

Los países desarrollados que se distrajeron en la conflagración mundial de 1940-1945, y que por la misma razón jugaban como compradores de materias primas y alimentos, durante los años posteriores a la guerra habían restablecido y aumentado sus capacidades productivas de todo tipo, incluidas las de la producción agropecuaria, de tal suerte que un par de décadas después (1945-1965) prácticamente ya eran autosuficientes y, más que eso, para mediados de los sesenta ya eran excedentarios con una efectiva fuerza de exportación y un potencial de grandes proporciones que en los años subsiguientes harían valer. México ya no era necesario en la provisión de los bienes primarios, salvo en aquellos productos que por diferencias agroclimáticas no pueden producir como los llamados productos exóticos o los que durante sus temporadas de invierno quedan impedidos.

Estamos diciendo que la agricultura se dislocó frente a los mercados interior y exterior que le significaban su sentido, su base de realización y su fuente de capitalización, y con ello el sector industrial perdía un punto de apalancamiento, pues se disminuía el ingreso de divisas proveniente de las exportaciones primarias que, en gran medida, posibilitaban las importaciones de refacciones, equipos y maquinaria. De forma tal que se debilitaba el proceso de industrialización y en general la dinámica y calidad del desarrollo urbano que albergaba los elementos y condiciones sobre los que podía haberse dado el segundo salto de la transformación para perfilarse como un país en vías de desarrollo, pero ello no sucedió.

Durante la segunda mitad de los años sesenta, en el periodo de Díaz Ordaz, el *desarrollo estabilizador* perdía fuerza y el milagro mexicano vivía sus últimas horas; los aparatos de producción del campo y la ciudad se aminoraban, los movimientos de trabajadores, campesinos y el memorable movimiento estudiantil del 68, eran claras manifestaciones de su agotamiento. Los precios de garantía que el gobierno ofrecía como base para la producción y el abasto con los que se aseguraba el costeo de la mano de obra entre los trabajadores y las empresas del sector urbano, se congelaron y pasaron de ser un estímulo a convertirse en un factor de descapitalización entre los productores. El episodio que hacían los años de auge del sector se desvanecían drásticamente.

Durante los años setenta, México se dio vida artificial por la vía del endeudamiento, primero bajo el gobierno de Luis Echeverría en una suerte de necesidad al intentar darle continuidad a una estrategia de desarrollo que ya no contaba con la demanda externa de los productos del campo ni con la solvencia de la economía urbana; ahora los granos se importaban en forma creciente, pero había el afán de continuidad con el éxito desarrollista de los años previos y se ensayó la organización de los ejidos colectivos mas no levantó.

Después, ya en el régimen de José López Portillo, vino el Sistema Alimentario Mexicano (el SAM) con el estímulo de más deuda, sólo que ésta sí contaba con un realce de las reservas nacionales del *oro negro*; pero antes de que

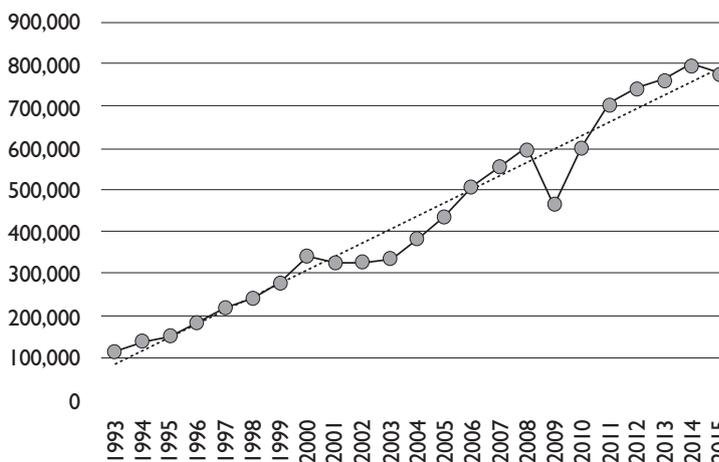
el programa pudiera consolidarse, vino la debacle en los precios de los hidrocarburos y todo se derrumbó. México seguiría importando gran parte de los granos para el abasto interno y así continuaría durante la década de los ochenta, en la que a la par de la austeridad y el pago de la deuda, ya se procesaba la desregulación que hacia finales de esa década y los primeros años de los noventa con Carlos Salinas, se concretaría con la privatización de las empresas del Estado y la suscripción del TLC.

## El comercio exterior general en el periodo del TLC

México multiplicó su comercio en el periodo que comprende el TLC, que corre de 1994 a 2014. En 1993 el tamaño del comercio exterior que sumó exportaciones e importaciones pasó de \$117 mil millones de dólares a \$776 mil millones de dólares en 2015; o si se quiere ser más acotado al periodo estricto de operación del acuerdo, el tamaño del comercio exterior pasó de \$140 a \$776 mil millones de dólares. Se trata de dos dimensiones muy diferentes, pues el comercio exterior de bienes ahora es superior en más de seis veces del que se tenía en 1993 o 1994. El comercio exterior era 15% de lo que es ahora; o, dicho de otra manera, el comercio exterior creció a una tasa media anual de 8.98% si se considera el periodo 1993-2015, y de 9.07% si se acota al periodo 1994-2014, que en cualquier caso implica un incremento superior a 500%.

	X + M
1993	117,083
1994	140,226
1995	152,030
1996	184,316
1997	219,671
1998	242,755
1999	277,491
2000	340,254
2001	327,245
2002	328,817
2003	335,251
2004	383,120
2005	436,180
2006	506,224
2007	552,923
2008	597,333
2009	463,787
2010	598,704
2011	701,015
2012	740,821
2013	759,510
2014	796,291
2015	776,469

**Gráfica I**  
Comercio exterior de bienes, exportaciones e importaciones  
(México: millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Como puede observarse en la Gráfica 1, durante las últimas dos décadas la tendencia del comercio es creciente salvo las bajas que se tuvieron, primero, en la desaceleración del crecimiento económico del periodo inicial de Vicente Fox, y después en el que, marcadamente, se generó en 2009 por efecto de la crisis de los créditos hipotecarios en Estados Unidos (que en México se tradujo en una caída cercana al -7.0% del PIB); pero la tendencia creciente se recuperó hasta presentar un nuevo declive a partir de 2014. En sentido estricto, hemos asistido a una tendencia creciente del comercio exterior en general, lo cual se puede observar en la línea recta de la gráfica.

Esto significa que, así como aumentaron las ventas de exportación, se incrementaron las importaciones. México generó recursos y gastó recursos, pero esa aritmética no es igual a cero, cada vez vendió más, aunque ciertamente cada vez compró más, pero se movieron más productos y más dinero, y por supuesto en su mayor parte con Estados Unidos. No debe desestimarse este fenómeno de crecimiento, pues ese es el *quid pro quo* en el capitalismo, es su naturaleza. Su salud se reconoce, en primer lugar, en la ampliación del mercado; problema es, en principio, cuando el mercado se contrae, como se deja ver en el periodo 2008-2009, y se admite a los cuatro vientos en este último tercio de 2016 durante la reunión anual del FMI y el BM realizada en Washington entre el 7 y el 9 de octubre.

No obstante, reconocer este aumento del comercio no implica que el hecho sea positivo en general, pues, en principio, dentro de esta evolución se presenta un desequilibrio que proviene de la diferencia entre las exportaciones e importaciones cuando las primeras son menores respecto de las segundas, y este es el caso predominante del periodo que analizamos; de tal forma que en este redimensionamiento al alza México se enfrenta a una balanza comercial cuyo saldo es negativo en el orden de -13,524 millones de dólares para el año previo al inicio del acuerdo, esto es, 1993; y de -14,604 millones de dólares en el año siguiente del término del periodo de instrumentación del mismo, o sea 2015.

Si se considera mejor ceñirse a los años de inicio y fin del periodo del TLC, tendremos que en 1994 en que arranca su vigencia, el saldo del comercio exterior es negativo en el orden de -18,583 millones de dólares, y para 2014, año en que concluye, es de -3,640 millones de dólares; o si se considera que existe un comportamiento de variaciones marcadas año con año, que confunde ver, bien a bien, si se gana o se pierde en el intercambio con el exterior, podemos referir que en el primer caso, 1993-2015, el promedio anual

dentro del periodo es de -6,103 millones de dólares, y si se considera el segundo caso, 1994-2015, será de -5,345 millones de dólares<sup>2</sup> (Cuadro 1).

Cuadro 1 Comercio exterior de México (1993-2015)		
Año	Saldo MDD	TMAC
1993	-13,524	
1994	-18,583	19.8%
1995	6,984	8.4%
1996	6,706	21.2%
1997	856	19.2%
1998	-7,882	10.5%
1999	-5,393	14.3%
2000	-8,264	22.6%
2001	-9,589	-3.8%
2002	-7,573	0.5%
2003	-5,608	2.0%
2004	-8,519	14.3%
2005	-7,776	13.8%
2006	-6,166	16.1%
2007	-10,233	9.2%
2008	-17,149	8.0%
2009	-4,804	-22.4%
2010	-2,882	29.1%
2011	-1,348	17.1%
2012	-105	5.7%
2013	-1,281	2.5%
2014	-3,640	4.8%
2015	-14,604	-2.5%

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En síntesis, tenemos elevado y rápido el crecimiento del comercio exterior, pero con un saldo negativo predominante, de lo que debemos anotar dos cuestiones: la primera es que el comercio exterior de bienes, al crecer a 9.0% frente a un crecimiento del PIB de tan sólo 2.3%, pone de manifiesto que éste se convirtió en el sector de apalancamiento para el crecimiento económico; y la segunda es que el saldo negativo no aumentó como consecuencia del aumento en el comercio total con el exterior.

Es decir, que el TLC no arrasó en el sentido de terminar comprando todo y vendiendo nada, no fue así en sentido estricto, pues hubo capitales que se alojaron en México

<sup>2</sup> NA. En cualquier caso, las variaciones se consideran uno u otro año inicial y al final no modifican sustancialmente los órdenes de magnitud y, por tanto, las tendencias y consideraciones analítico-conceptuales.

para aprovechar los bajos costos de la mano de obra y la desregulación que les permitía crear plataformas de integración de los productos finales, primero bajo el esquema de las maquiladoras y después con un mayor componente nacional, sin que se haya podido extender a la fabricación interna de las partes duras como las maquinas que producen maquinas.

Las maquilas terminaron saliendo del país por insuficiencia de infraestructura de los servicios adyacentes, agua y comunicaciones principalmente, por el abaratamiento de la mano de obra en otras zonas como Centroamérica y el lejano oriente, y por la inseguridad ante el crimen organizado, de manera que las exportaciones se concentraron en algunos productos como la industria automotriz, de partes y accesorios, y en el campo en las frutas y hortalizas (Cuadro 2).

<b>Cuadro 2</b>				
<b>Participación de los principales bienes de exportación e importación por sector de actividad</b>				
380.8 MMDD de exportaciones totales en 2015		Part.	395.2 MMDD de importaciones totales en 2015	
Industriales			Industriales	
1. Vehículos automotores	8.60%	1. Partes y accesorios de automotores	5.90%	
2. Partes y accesorios de automotores	6.60%	2. Aceites de petróleo o de mineral	5.10%	
3. Vehículos automotores de carga	5.70%	3. Circuitos integrados y microestructuras Electrónicas	3.80%	
Agrícolas			Agrícolas	
1. Jitomate	0.44%	1. Maíz	0.62%	
2. Aguacate	0.43%	2. Soya	0.40%	
3. Pimiento	0.24%	3. Trigo	0.26%	

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Sobre la idea de no haber entrado al sector externo como ámbito de apalancamiento para el desarrollo no hay mucho que decir, pues no habiendo bases materiales ni financieras en el interior, y ya probado su influjo en la economía nacional (comercio exterior como proporción del PIB) dentro de la nueva dinámica mundial, está por demás intentar un ejercicio aritmético sobre qué hubiera sucedido en su ausencia o suponer simplemente que hubiera sido suplido por el desarrollo del mercado interior, pues no tiene punto de apoyo.

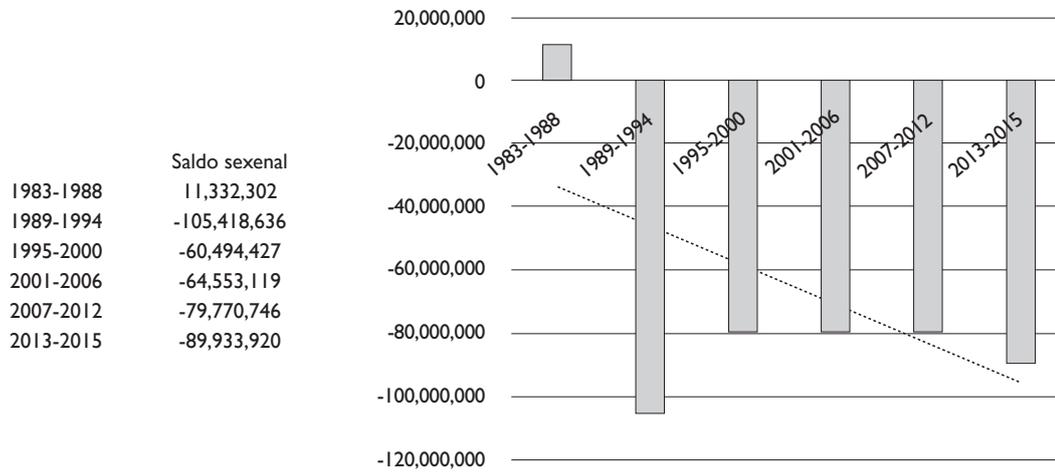
Como ya lo habíamos apuntado arriba, para inicios de los ochenta México había perdido el piso. El campo se encontraba arruinado, la industria envejecida, el petróleo con los precios en el suelo y la deuda hasta las nubes, amén de que la globalización, cifrada por la revolución tecnológic@ y el libre comercio, corría a pasos agigantados. El problema no era echar mano del frente externo para apuntalar el desarrollo nacional, sino haberlo hecho sin capitalizar esa oportunidad; es decir, no haber procedido a la integración nacional, no haber estimulado la participación de las zonas con mayor rezago y no haber emprendido la reindustrialización nacional, tan sólo por mencionar el sentido general de lo que se tenía y podía haberse realizado.

En cuanto al déficit comercial, habría que decir que si bien la teoría económica aconseja que la mejor condición de una economía es aquella que vende más de lo que compra al generarle un superávit y por tanto un margen de ahorro para su capitalización, la realidad es que ese axioma de la moral y la aritmética económicas no aplica en cualquier caso. Más bien, el problema no está en el déficit sino en su peso relativo y la capacidad de solventarlo, lo cual depende del acoplamiento con sólidas bases internas en un contexto de crecimiento general.

En el caso de México (dentro del periodo de las últimas dos décadas), el déficit comercial representa alrededor de 1.8% del comercio total, es decir, del tamaño integrado de las transacciones de exportaciones más importaciones o de 3.8% si sólo considera el rubro de exportaciones de México, algo que, como decíamos, en un contexto de desarrollo general en el mundo no debería significarle un problema inmanejable, siempre y cuando la economía nacional descansara sobre bases firmes en su capacidad competitiva de producción y comercio, y ésta se desplegara en un entorno expansivo del crecimiento general de la economía mundial; sin embargo, esto no es así, de manera que lo que pudiera verse como un déficit manejable con una perspectiva de alto control sobre la base de un crecimiento dinámico de la economía, se convierte en un pasivo que se refleja en un saldo negativo creciente de la balanza de pagos.

Como puede observarse en la Gráfica 2, el incremento del comercio le ha significado a la economía nacional un saldo negativo entre lo que vende y lo que compra, y ha podido no ser avasallado por las importaciones, y con base en ello ha evitado el crecimiento del déficit en la balanza comercial, mas no ha podido desembarazarse o, mejor aún, endeudarse a cambio de una transformación cualitativa de

**Gráfica 2**  
**Saldo de cuenta corriente de la balanza de pagos**  
**(sexenales en miles de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

los productos del comercio en cualquiera de los sectores de la actividad productiva; es decir, que no ha podido hacer lo que en su momento lograron los tigres asiáticos que empezaron maquilando y terminaron vendiendo generación e integración de productos de alta tecnología.

México, en esencia, se quedó vendiendo mano de obra y facilidades de inversión en el sector industrial, así como renta diferencial en el campo, a la manera del capitalismo del siglo XVIII anterior a la revolución industrial. Perdón que lo exprese así, pero vendíamos lo que implicaba hacer nada en la lógica misma del desarrollo capitalista, y de ahí que detrás de la pomposidad se nos haya ido creando un pasivo que se desvela en el crecimiento negativo de la balanza de pagos, y ahora que se retraen los mercados y la inversión no hay manera de financiar la deuda que ha crecido de manera por demás acelerada en lo que va de la presente administración de gobierno, y con el explícito castigo en la confianza para poder continuar por esa vía, así como mayores tasas de interés para frenar el endeudamiento y austeridad para pagarlo.

Ya hemos venido señalando que México no se ha dotado de capacidades acordes a la competencia internacional (el que lo hagan algunos empresarios no significa que eso sea una condición nacional), y en los últimos años el mundo ha visto cómo se recogen los mercados, las inversiones se refugian o se esconden, cuando pueden especular pero no se arriesgan sin ninguna base; las economías desarrolladas

están atrapadas en viejas crisis (Japón), en medio de ellas (UE-Brexit) o patinan sin poder descollar (USA); los países emergentes (BRICS) se encuentran en desaceleración de sus ritmos de crecimiento económico y la resultante es una atonía general de casi todas las naciones del mundo<sup>3</sup>.

En este contexto, las economías que están fuera de los países tradicionalmente desarrollados o de los países emergentes se encuentran en medio de un cerco virtual construido por el decaimiento de las principales fuerzas del desarrollo, lo que significa que lo que no se hizo internamente durante los 20 años de instrumentación del TLC, que se sucedieron con un entorno de auge y después de altos precios del petróleo, no podrá hacerse en el nuevo entorno y desde ahí habría que analizar la participación y el contenido del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, también conocido como TPP por sus siglas en inglés.

Por lo que hace a la economía de México, es sabido que crece a un nivel promedio de 2.1% en el periodo 1982-2015,

<sup>3</sup> NA. En realidad, más allá de estos suaves términos, se enfrenta una situación de crisis potencial en una condición de profundidad y amplitud nunca vista, frente a la que no se advierten medidas capaces de evitarla, pero al no ser nuestro tema a desarrollar en esta oportunidad, dejémosle en esos términos, que con lo expresado basta para advertir que la circunstancia del mundo no es la que allana el espacio a un modelo basado en el comercio exterior, pues huelga decir que nuestro análisis descansa en el comercio exterior de bienes que alcanza una dimensión equivalente alrededor de 50% del PIB, pero si se considera el que corresponde a los servicios, tendremos que se eleva a 72.8% de la economía nacional.

con lo que ya demostró que no le alcanza para administrar el déficit a la vez que capitalizarse, y por lo cual la necesidad de crecimiento y desarrollo no puede ser colocada en un lugar común del discurso como lo expresa el gobierno (en cualquiera de sus modalidades partidistas conocidas), o en el anhelo del economicismo de cualquier doctrina; se trata de un imperativo histórico ante la amenaza de precipitarse.

Mas no debe obviarse la lección aprendida en el marco de la experiencia del periodo neoliberal que ahora analizamos, en el sentido de dejar descansar toda la estrategia en el sector externo, sin someterla a un esquema de inclusión del conjunto de los actores sociales y económicos, pues tampoco el crecimiento en general lo asegura por sólo darse como tal bajo la filosofía económica de “dejar hacer, dejar pasar”. Es preciso, sobre todo en una economía no desarrollada con pirámides de edad con fuerte peso de los jóvenes y niños como la de México, someterla a la condición de poner en juego esquemas de encadenamiento tecnoproductivos que conlleven respuestas de ocupación-ingreso como premisa distributiva, y es en ese contexto que el análisis y las perspectivas del campo mexicano deben ubicarse, lo que significa que sus líneas de tratamiento deben procurarse sin obviar su congruencia con el sentido de lo nacional y lo glob@l.

## El comercio exterior agropecuario en el marco del TLC

El campo mexicano visto desde su actividad primaria, que nos remite a lo estrictamente agropecuario y pesquero, para el año 2015 representa 3.5% del PIB, lo que significa que 96.5% de la riqueza nacional se genera en las zonas urbanas, por simplificarlo en este alto contraste de su dimensión económica.

Esto quiere decir que las cifras de la producción y el comercio que consideramos en este espacio se inscriben en una pequeña parte de la economía sin que con esto quiera decir que el problema sea pequeño o poco importante. Nada de qué sorprenderse en esta consideración. Baste destacar que el sector agropecuario en Estados Unidos representa 1.3% de su PIB y con ello, además de cubrir las necesidades internas de lo que produce, es el principal actor del comercio internacional agropecuario.

El tema del campo es importante porque es parte del engranaje del sistema socioeconómico; es una pieza pequeña si usted quiere verlo así, mas no deja de ser importante y muchas veces con posibilidades de orden estratégico

porque, sencilla y estrictamente, no es prescindible bajo ninguna circunstancia por ser fuente primigenia e ineludible de la alimentación<sup>4</sup>. Particularmente en México, se agrega el hecho de que alberga a una sociedad que se eleva a 27.3 millones de personas que hacen 22.9% de la población de acuerdo con las estimaciones de Conapo (Cuadro 3).

Cuadro 3 Población nacional, rural e indígena (en miles de personas)				
Nacional	Rural	%/Nacional	Indígena	%/Rural
119,531	27,322	22.9	11,900	43.6

Fuente: Elaboración propia con información del Censo 2015, INEGI, y estimaciones de población rural e indígena a partir del Ceneval.

Advertir su condición relativa y su importancia en el conjunto nacional es importante para la interpretación del peso específico de las cifras y su importancia en el contexto nacional. De paso, también sirve para despejar cualquier tentación de magnificar sus implicaciones sobre el conjunto nacional. Usted no me va creer, pero aun entre profesionistas se llega a pensar que una buena agricultura se mide por el incremento de su participación en el PIB, y que incluso ésta puede ser motor principalísimo del desarrollo general, cosa que es entendible porque en algunos casos es muy principal o en algunas etapas es muy principal; empero, estructural y estratégicamente en la conformación de las bases del desarrollo capitalista esto no es así, y de alguna manera se debe decir, aunque sea de paso.

Sin embargo, en el caso de México, el hecho de atender la problemática del campo y reconocer sus principales líneas de tratamiento sirve para abatir desequilibrios y desigualdades de diferente carácter que impactan directamente en el ámbito sectorial, en el que se comprende a una importante población por su dimensión y su particular carácter, pues gran parte de ésta es población originaria, población indígena, y ahora también población mayoritariamente de mujeres, personas de la tercera edad y niños, que desde cualquier ángulo de consideración son prioritarios (Cuadro 4).

<sup>4</sup>“En los años sesenta, al iniciar el declive hegemónico de los Estados Unidos, en el plano económico, los alimentos se convirtieron en uno de los elementos estratégicos para recuperar el dominio del mundo. Ningún rincón del planeta quedó ajeno al poder agroalimentario de la potencia del norte” (Rubio, 2014: 17).

**Cuadro 4**  
**Población nacional, rural e indígena en situación de pobreza**  
**(miles de personas)**

Nacional	Rural	%/Rural	Indígena	%/Indígena
55,342	16,700	61.1	8,710	73.2

Fuente: Elaboración propia con información del Coneval, 2014.

Indirectamente, el sector rural impacta a todos los mexicanos y por ello la importancia de poner en marcha sus fuerzas y posibilidades en concordancia de lo que en el orden nacional ocurra, pues de superarse sus desequilibrios y desigualdades habrá de servir a las finanzas públicas, a los costos de la alimentación nacional, a la seguridad de los abastos, a la provisión de la industria, y a un largo etcétera, amén de que su integración a partir de estos términos cimentaría una plataforma como base práctica para participar en la reestructuración nacional que mucho apremia, y de ésta para el mundo, con lo que cabe decir que el asunto del campo mexicano no es sólo cosa de productores agropecuarios y campesinos, sino un asunto nacional del que el Estado debe guardar celoso interés.

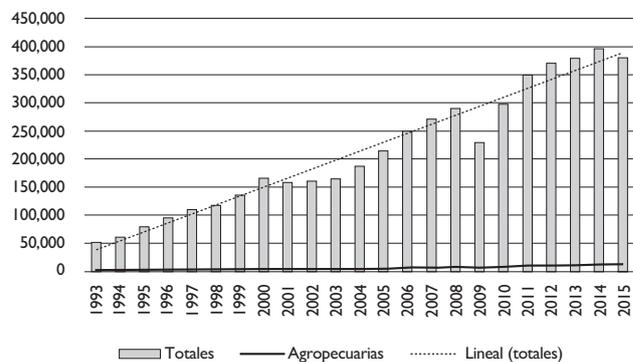
No obstante, esta relevancia del campo dada por su naturaleza y vinculación con el resto de la economía y la sociedad nacionales no se refleja en el perfil de la tecnocracia que está impostada en las instituciones responsables de la política económica y del gasto público, pues, al tratarse de un sector que tiene un pequeño peso relativo en el conjunto de la economía, concluyen sin más que esto es secundario y que poco importa en los grandes agregados macroeconómicos. De esta subestimación, la necesidad de referirlo en primera instancia.

En la dirección de lo que venimos considerando un primer acercamiento a la especificidad del campo, la podemos tener a partir del comercio exterior, pues nos permite reconocer las dimensiones y principal orientación de las actividades productivas del sector, así como la composición de qué se produce en México, el destino de la producción y sus retribuciones, y qué se compra, con lo que se identifica el plano de sus fuerzas y debilidades, sin que a esta dimensión material y económica se reduzcan.

Al igual que la economía nacional, el sector agropecuario, desde hace más de dos décadas, se vuelca sobre las exportaciones que le permiten, fundamentalmente, las ventanas invernales del TLC. Estas exportaciones del sector crecen a una tasa de 7.2% en el periodo que viene de 1993

a 2015, donde está comprendido el tiempo de instrumentación del tratado, lo cual equivale a un crecimiento de 4.6 veces al pasar de 2,790 millones de dólares en 1993 a 12,971 millones de dólares en 2015. Sin embargo, esta acelerada dinámica de crecimiento que en realidad multiplica el comercio exterior agropecuario sólo representa 3.4% del total de las exportaciones nacionales en el mismo periodo, el cual alcanza un total de 380,933 mil millones de dólares al haber crecido a una tasa promedio de 9.5%.

**Gráfica 3**  
**Evolución de las exportaciones totales y agropecuarias de México en MDD**



La Gráfica 3 muestra cómo el muy importante y dinámico comercio exterior agropecuario se relativiza en una condición que no alcanza a modificar el sentido de la trayectoria del comercio exterior nacional y, por ende, sus implicaciones macroeconómicas, pues, como iremos descubriendo, a pesar de que las exportaciones agropecuarias se sostienen en una tendencia creciente que ha dado lugar a exhibirle por parte del gobierno, en una condición superavitaria después de 50 años de déficit, no alcanza a corregir el declive del comercio exterior general del país con el que se expresa un problema de fondo en la economía nacional, de cara a la reducción de las compras externas del producto nacional como expresión del ya mencionado declive del mundo global y particularmente de Estados Unidos.

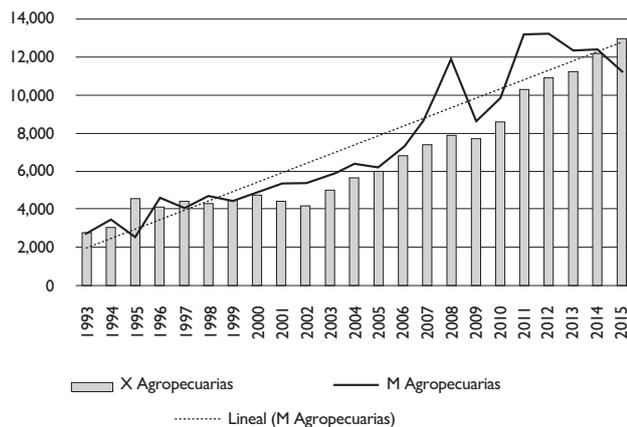
No estamos quitando mérito alguno a los resultados de las exportaciones, sólo queremos destacar de un lado el problema que amenaza al sector externo que, si bien afecta en primera instancia a las manufacturas, puede alcanzar a los alimentos y materias primas, pues el achicamiento de los mercados en el mundo es una realidad y, de no frenarse esa expresión en curso, como todo lo indica, terminará por reducir la demanda, incluso de los alimentos. De paso, otra vez, hacemos explícito el ardid discursivo del gobierno que

intenta mostrar el superávit del comercio exterior agropecuario como un síntoma de salud y solidez general de la economía nacional, pero en la realidad no es así.

Aquí no cabe el eslogan propagandístico de que “son cosas buenas que no cuentan pero que cuentan mucho”, la aritmética en esto no falla y, efectivamente, son cosas buenas pero no cuentan mucho porque no impactan el déficit general y porque el incremento de algunas exportaciones (que entre paréntesis no es mérito de la acción gubernamental cuando el discurso sugiere que es obra del gobierno) en los dos últimos años se combina con una baja de importaciones de maíz sin tener como contrapartida un aumento de la producción, por lo que más bien ésta responde a una reducción del consumo de las ganaderías; en fin, que en sentido estricto *son golondrinas que no hacen verano*, y al respecto ampliaremos algunos elementos a continuación.

Al hacer un zoom sobre la pequeña línea que está en la base de la Gráfica 3, nos encontramos con que efectivamente el comercio exterior agropecuario, como venimos diciendo, ha sido muy dinámico al elevarse más de 400% en un par de décadas, mas no debe dejar de señalarse que viene aparejado a un crecimiento de las importaciones del mismo carácter y que, al igual que ha sucedido en el plano nacional, en la balanza comercial agropecuaria se crea un déficit, no muy grande pero ahí está, a lo largo de 50 años, aunque aquí lo mostramos para el periodo del TLC que venimos considerando.

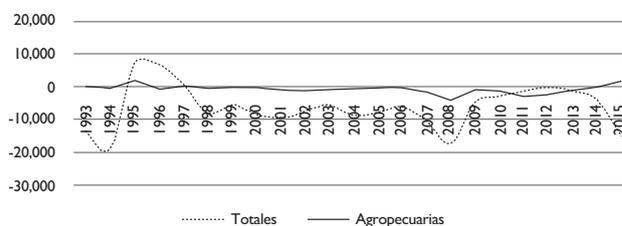
**Gráfica 4**  
Exportaciones e importaciones agropecuarias de México en MDD



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Las barras muestran la tendencia creciente de las exportaciones y por encima la línea de las importaciones; entre ambas existe un pequeño espacio que representa el tamaño del déficit de lo cual no hay por qué inconformarse así nada más, pues, en principio, se trata de una diferencia económica de una proporción no muy relevante para quienes saben aritmética, pero no así para quienes saben economía, pues como ya decíamos al analizar el comercio exterior nacional, no habría de *quitarnos el sueño* un déficit promedio de menos de 700 millones de dólares, máxime cuando para los dos últimos años el déficit se convirtió en superávit, como se puede reconocer en la última columna correspondiente a 2015, que cruza y sobrepasa el declive de la línea de las importaciones. Pero vayamos a un mayor acercamiento y desglose del tema.

**Gráfica 5**  
Evolución de los saldos de la balanza comercial, totales y agropecuarios de México (MDD)



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Al hacer un acercamiento a los saldos de este comercio agropecuario sin dejar de ver el que corresponde al comercio exterior nacional, podemos observar que, en ambos casos, las líneas son negativas, salvo en los años que vienen de 2012 a 2015, donde la línea del saldo nacional se inclina en los dos primeros años de este lapso para precipitarse en los dos años subsiguientes, mientras que la línea que corresponde al sector agropecuario se realiza hasta invadir el área de valores positivos. Cabe preguntarse si el sector puede mantener una trayectoria positiva en presencia de una expresión negativa de la parte más significativa del comercio exterior y a qué responde.

Lo primero que podemos decir es que sí es dable en determinadas circunstancias que el sector primario crezca mientras el sector de transformación, incluso el de servicios, decrezca; aunque habrá que repetir que en ningún caso

alcanza para sobreponerse en el saldo general del sector externo ni en la dinámica de crecimiento general de una economía. De hecho, hace un quinquenio fuimos testigos del crecimiento de los precios de las agriculturas frente al estallamiento de la crisis de 2008, cuando se sobrevino una elevada demanda de los alimentos y materias primas que fungieron como áreas de refugio de los inversionistas en los mercados bursátiles. Recordemos que países con un gran peso de sus agriculturas, como Brasil y Argentina, se beneficiaron de esta circunstancia en los años finales de la primera década del presente siglo y los primeros años de la década en curso.

Y no es que queramos desanimar esta posibilidad de crecer a contracorriente de la economía urbana o general, pero el asunto no es de deseos y voluntades; las condiciones se han modificado en este corto tiempo. En aquel entonces, 2008-2013, la dinámica de los países emergentes aún no registraba el impacto de la crisis de los créditos hipotecarios en Estados Unidos, y por tanto jugaron como contrapeso de la demanda contra la depresión de las economías desarrolladas, pero ahora entraron en desaceleración, como ya lo habíamos referido; en segundo lugar, no estaba presente la crisis de los precios del petróleo como revelación de la actitud defensiva de los monopolios, y la ayuda monetaria del sistema financiero no conocía de sus improductivos mecanismos de auxilio financiero que se pusieron en práctica precisamente en los ocho años que nos separan del estallamiento de la crisis, con lo que las deudas no habían tocado fondo sino que, al contrario, estaban en ciernes, pero ahora entraron en riesgos de moratoria o impago. Al igual que no parecía que los mercados de alta tecnología habrían de saturarse de un momento a otro, como ya lo muestran en la mengua de sus ventas incluida la industria automotriz. Finalmente, habría que agregar que esto último también se ajustó en los mercados agropecuarios, pues hubo una reacción natural de la producción frente al incremento de precios que se ha venido corrigiendo.

De manera que todo indica que las posibilidades de crear un momento de bonanza de los bienes primarios, incluidos los de la industria extractiva, se tornan con menores probabilidades que las que se tuvieron hace unos años, y ahí está a la vista el declive de la minería o los mismos casos de las agriculturas de Brasil y Argentina como muestra de una circunstancia diferente. No obstante, de una cosa debemos estar seguros, y es de que los alimentos en épocas de crisis se encuentran con una mayor elasticidad de la demanda que los productos y servicios del sector urbano, y por tanto con mayores márgenes para la producción y el comercio;

o digamos que en el tiempo son los que se habrán de presionar al último en razón de su naturaleza vital, y dentro de esta lógica es que se puede encontrar una mayor demanda en determinados productos, a la vez que no podemos negar una reducción de las importaciones por encarecimiento del tipo de cambio que, de manera enfática, ha sufrido el peso respecto del dólar.

Si observamos el comportamiento de los principales productos de exportación, podemos encontrar señales de una ruta de explicación de lo que viene sucediendo, pues tan sólo el jitomate y el aguacate, tan mencionados en el discurso oficial, han tenido una evolución incremental de sus ventas en el exterior que a la fecha alcanza a explicar la cuarta parte del total, como puede verse en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Participación de los dos principales productos de exportación en el total de las exportaciones agropecuarias de México (MDD)**

	Total agropecuarias	Jitomate	Participación	Aguacate	Participación	Total
1993	2,790	395	14.2%	19	0.7%	14.8%
1994	3,037	395	13.0%	30	1.0%	14.0%
1995	4,573	586	12.8%	34	0.8%	13.6%
1996	4,122	540	13.1%	43	1.0%	14.1%
1997	4,436	523	11.8%	43	1.0%	12.8%
1998	4,320	589	13.6%	54	1.2%	14.9%
1999	4,438	535	12.1%	59	1.3%	13.4%
2000	4,752	463	9.7%	74	1.6%	11.3%
2001	4,435	532	12.0%	78	1.8%	13.8%
2002	4,196	609	14.5%	103	2.4%	17.0%
2003	5,023	868	17.3%	195	3.9%	21.2%
2004	5,666	909	16.0%	211	3.7%	19.8%
2005	5,981	881	14.7%	366	6.1%	20.9%
2006	6,836	1,119	16.4%	329	4.8%	21.2%
2007	7,415	1,069	14.4%	601	8.1%	22.5%
2008	7,895	1,205	15.3%	577	7.3%	22.6%
2009	7,726	1,211	15.7%	645	8.4%	24.0%
2010	8,610	1,618	18.8%	604	7.0%	25.8%
2011	10,309	2,065	20.0%	837	8.1%	28.2%
2012	10,914	1,681	15.4%	878	8.0%	23.4%
2013	11,246	1,766	15.7%	1,106	9.8%	25.5%
2014	12,181	1,644	13.5%	1,395	11.5%	24.9%
2015	12,971	1,680	13.0%	1,632	12.6%	25.5%

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Se muestran varios fenómenos puntuales que corresponden a la virtud e implicaciones del comercio exterior agropecuario, y es que en el marco del TLC, la virtud es que a todas luces, y como lo venimos refiriendo, el crecimiento

del comercio se da de manera muy dinámica, pero su primer *issu* como se refiere en inglés (asunto complicado), es que no proviene de la capacidad competitiva sino de lo que se ha dado en llamar ventaja comparativa, pues se les vende lo que no se les da a los agricultores norteamericanos, y ésta es una ventaja climática de temporada que se reconoce en México como sucede con el jitomate y en general con las hortalizas que alcanzan 13.% y 12.6%, respectivamente, con respecto al total de las exportaciones agropecuarias y que se *cuelan* en invierno, o que efectivamente se compran porque esa es la lógica del comercio exterior cuando se carece de un producto que es del interés de los consumidores (solventes ).

Sucede que a pesar de que se produzca en el espacio del país importador, se tiene un déficit, como puede ser el caso del azúcar de caña en el mismo Estados Unidos, o como muchos productos en China, quien, a pesar de ser una potencia productora de alimentos, tiene que salir a comprar al mercado internacional para alcanzar a cubrir sus necesidades. En esta circunstancia están productos como el aguacate o en general las frutas de tierra caliente y otros singulares agroclimas, como el café, que no se encuentra en el espacio de los países compradores como Estados Unidos y Canadá.

Con lo que estamos diciendo sobre que en el marco del TLC se abrieron posibilidades de comercio y ésta era la ventaja previsible por excelencia, aunque no responde en sentido estricto a una ventaja competitiva, que en el capitalismo son las que más cuentan, no por ello hay que regatear el mérito de aprovechar las ventajas comparativas que de suyo es la lógica fundamental del comercio exterior. Que el comercio exterior agropecuario se haya multiplicado es un hecho, y ese no es el problema del TLC ni el asunto a discutir, sino otros son los aspectos que ahí mismo se comprenden y deben ser puestos al descubierto y discutirse hasta su corrección sustantiva.

Se tiene que, en el marco de la negociación de más de 30 mil fracciones arancelarias que se acomodaron dentro de los diferentes plazos de desgravación en que se estructuró el acuerdo del TLC, a la hora de ver dónde está el comercio exterior uno se encuentra con que son un puñado de productos los que concretan las actividades, operaciones y negocios, y lo mismo que podemos ver en el comercio exterior general del país lo vemos en el sector agropecuario, y es este fenómeno de alta concentración, como se deja ver en la muestra que ofrece el cuadro del jitomate y el aguacate. El mercado de los países desarrollados paga bien por lo que quieren y no tienen y aguanta, aunque hasta cierto punto,

pues en el mundo hay competidores y las ineficiencias que se crean tarde o temprano son vencidas.

Por ahora se puede ver en este ejemplo que se expresa con los dos productos más representativos de las exportaciones agropecuarias, y es que el jitomate no tiene mérito en el superávit, pues desciende en el tramo de los últimos años correspondientes al pasar de una participación de 20% en 2011 a una de 13% en 2015, y en su lugar se posiciona el aguacate, que repunta con un incremento de 800 millones de dólares que le permiten explicar 47% de los 1,700 millones de dólares del saldo positivo de la balanza comercial. Con ello se puede decir que detrás del mencionado superávit del comercio exterior agropecuario no existe una dimensión de grandes proporciones ni mucho menos el posicionamiento de una ventaja estructural-competitiva con la que se puedan hacer cuentas alegres ni mucho menos suponer que el campo mexicano está instalado en una tendencia firme para sobreponerse en el intercambio con Estados Unidos; eso es un truco discursivo que a la manera de señuelo se cacaraquea para hacer creer algo que no existe a partir de esas condiciones.

En síntesis, se tiene un creciente comercio exterior agropecuario que después de dos décadas y media ahora se aproxima a una contracción general de los mercados de compra, una realidad ventajosa, en gran medida, propiciada por el TLC, con base en una oportunidad donde la naturaleza también hace su parte al darnos ventajas comparativas estacionales para hortalizas y algunas frutas, y permanentes para los productos tropicales, lo que no tiene por qué desestimarse, pero que debe tenerse en cuenta que no responde necesariamente a mejoras en la productividad y competitividad, con lo que se desvela la ausencia del gobierno en esta parte luminosa del balance.

Empero, este punto a favor de la actividad involucrada y de la conformación de los agregados económicos del sector no está exento de contradicción al descansar sobre una alta concentración en territorios y productores determinados que en el terreno de la economía de producción se debe explicitar y denunciar, pues quienes quedan fuera de estos productos y controles, en gran medida ya monopolizados, no tienen ninguna ventaja de esta magna historia del dinámico y a la vez relativamente frágil comercio exterior agropecuario.

Los principales actores de esta producción exportadora se localizan en los estados de Sinaloa y Michoacán al concentrar 27.4% y 78%, respectivamente, siendo en el caso del jitomate grandes agricultores tecnificados en superficies de riego, y en el caso del aguacate grandes y medianos productores de buen temporal, básicamente.

**Cuadro 6**  
**Producción total de jitomate y aguacate.**  
**Principales estados productores de México, 2015**

Jitomate				Aguacate		
Núm.	Estado	Producción (ton.)	%	Estado	Producción (ton.)	%
1	Sinaloa	849,342	27.4	Michoacán	1,283,313	78.0
2	Michoacán	223,677	7.2	Jalisco	119,647	7.3
3	San Luis Potosí	221,561	7.2	México	89,040	5.4
Subtotal		1,294,581	41.8	Subtotal	1,492,000	90.7
4	Resto del país	1,803,748	58.2	Resto del país	152,225	9.3
Total		3,098,329	100.0	Total	1,644,225	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP-Sagarpa.

El Cuadro 6 pone en evidencia no sólo la fuerza de la actividad sino su grado de concentración que venimos mencionando. Adicionalmente a este fenómeno de concentración de las actividades, la lectura del comercio exterior agropecuario debe completarse con el Cuadro 7 de importaciones en lo que hace a los principales productos, en donde se puede ver destacadamente al maíz, la soya, el trigo, el nabo y la leche, que se compran en porciones y proporciones muy importantes para el consumo animal que derivará en la producción de carnes y derivados; y en segundo lugar y en menor grado para el consumo humano, sobre todo para la producción de aceites comestibles, productos panificables y el consumo popular de leche.

**Cuadro 7**  
**Participación relativa de los cinco principales productos en las importaciones agropecuarias de México (MDD)**

	Maíz	Soya	Trigo	Leche y derivados	Nabo	Total
1993	3%	19%	8.5%	8.3%	3.8%	42%
1994	11%	18%	5.5%	7.4%	3.6%	46%
1995	14%	21%	8.2%	5.4%	5.8%	54%
1996	23%	20%	9.3%	3.7%	4.3%	60%
1997	9%	25%	7.4%	4.7%	4.2%	50%
1998	13%	18%	7.2%	4.5%	5.0%	48%
1999	13%	17%	7.5%	5.1%	4.8%	48%
2000	11%	16%	6.8%	5.5%	4.3%	44%

Continúa...

	Maíz	Soya	Trigo	Leche y derivados	Nabo	Total
2001	12%	16%	7.9%	6.5%	3.5%	46%
2002	12%	17%	8.7%	6.5%	4.2%	48%
2003	13%	18%	9.7%	6.5%	3.8%	51%
2004	12%	17%	9.7%	7.7%	5.7%	52%
2005	11%	15%	9.8%	9.8%	4.6%	51%
2006	16%	13%	9.6%	8.3%	4.8%	51%
2007	17%	13%	9.5%	10.6%	5.3%	56%
2008	20%	15%	10.5%	6.5%	7.5%	60%
2009	17%	16%	8.5%	6.9%	5.7%	54%
2010	16%	16%	8.6%	7.3%	6.8%	55%
2011	23%	13%	10.1%	5.8%	7.4%	59%
2012	23%	15%	11.2%	5.6%	7.1%	62%
2013	17%	17%	11.0%	7.0%	7.1%	58%
2014	19%	17%	10.8%	7.3%	5.7%	60%
2015	22%	14%	9.1%	7.0%	6.0%	58%

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Como puede verse en el Cuadro 7, en tan sólo cinco productos se realiza cerca de 60% de las importaciones, y es aquí donde se configura un segundo aspecto problemático del sector agropecuario, de la acción gubernamental, de la economía del sector y, de manera muy importante, de la exclusión, que ya se manifestó en la producción exportadora pero que en el terreno de las importaciones se comprende implícitamente. Más aún, cabe preguntarse si en lo que hace a las importaciones se pone en juego la seguridad y la soberanía alimentaria.

El maíz y el nabo se dirigen esencialmente al consumo animal para la producción de carne de exportación y para el consumo interno. Se trata de direccionar estos insumos a consumos en sectores de ingresos medios y altos, con lo cual no queremos sugerir nada que no sea esclarecer este elemento a efecto de considerarlo dentro de la discusión que suele abrirse en el sentido de sugerir debilidades para el abasto de los consumos de la canasta básica, pues no es el caso.

La soya desdobra para consumo animal y humano, pues en gran parte la pasta se utiliza para la producción de alimentos balanceados de consumo animal, pero una porción se va a la fabricación de aceites comestibles y pastas de uso diverso, en ambos casos de consumo humano. El trigo y la leche, como ya lo habíamos mencionado, sí se dirigen fundamentalmente al consumo humano de panificables y a la distribución de leches del programa social de Sedesol-Liconsa, pero en proporciones muy importantes.

En lo que se refiere al hecho de que a partir de estas importaciones se funda un saldo negativo de la balanza

comercial, ya habíamos analizado que sí, aunque en los últimos años tenemos un superávit que no tenemos por qué escamotear, pues aún no es portador de una condición estructural y, por tanto, no perturba el sentido del análisis general y sus fundamentos.

Siendo de esta manera, regresamos a la consideración de que el tema sustantivo de la discusión del desequilibrio de la balanza comercial no es el económico, sin que esto signifique que no importa, pero ahora lo importante es colocar el análisis de sus implicaciones en el ámbito de la producción donde el modelo de hacer una agricultura basada en el sector externo con un esquema 50-50 en los pesos relativos de exportaciones e importaciones genera, a la vista, vías de exclusión campesina.

Tenemos que, en el bajío y el noroeste, se concentran las hortalizas (jitomate destacadamente) de exportación, fundamentalmente en Jalisco y Sinaloa, en zonas de riego y buen temporal, y aguacate en primer lugar, amén de otras frutas de las zonas de tierra caliente y áreas tropicales, con lo que los demás estados y productores prácticamente quedan fuera. Y se podrá pensar que en sentido estricto no es así dado que las estructuras territoriales de producción y de productores son más amplias, y en efecto lo son, pero con niveles de participación atomizados en un grado que no modifican el sentido del fenómeno de alta concentración.

## Concentración de la producción y exclusión de los pequeños productores

Remitámonos a dos cuestiones principales. La primera es que debemos reconocer que no se está poniendo en riesgo el abasto nacional. En su momento, desde los años

ochenta, se cuestionó la importación que se hacía del maíz amarillo para la producción de tortilla, y dio como resultado la conformación de una plataforma de producción de maíz blanco para el efecto; y ahora el maíz amarillo se trae de Estados Unidos, pero es fundamentalmente para consumo animal, hasta ahí vamos bien. Pero otra vez la plataforma se concentró en el bajío y el noroeste, con la contribución de otras entidades como Tamaulipas en el ciclo otoño-invierno o el Estado de México y Chihuahua en el primavera-verano, en lo que hace particularmente a maíz; mas el fenómeno de fondo es que la concentración es la forma en que se moldeó para dar respuesta a la producción y el abasto por cuanto tiene como contraparte la exclusión (Cuadro 8).

Aquí radica el meollo de la otra cara del problema, y ésta es la segunda cuestión y la más significativa, pues existe el terreno y la fuerza de trabajo campesinos que bien podrían sustituir estas importaciones de grano amarillo que sin duda hacen parte de la demanda interna, pero nunca se planteó ni se apoyó porque no hubo talla en la política de Estado para colocar el tema en sus debidos términos. Lo que hizo el Estado-gobierno fue responder a la necesidad del abasto interno del consumo humano, para cubrir un factor político prioritario que era asegurar, en primer lugar, que bajo ninguna circunstancia faltara la materia prima para la producción de tortilla en los centros urbanos y, seguidamente, en el sector rural, pues se trataba de un factor nodal de la estabilidad y el control político, claro que no sin dejar de hacer un gran negocio personal para el político en turno.

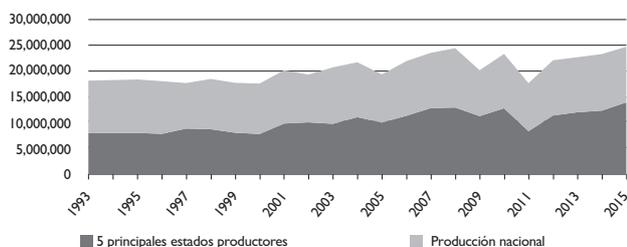
Así, desde los años ochenta, se constituyó Sinaloa como principal productor basado en las zonas de riego, y en el mismo esquema se fortaleció a Jalisco, y en general se

**Cuadro 8**  
**Principales estados productores de granos por volumen de producción, 2015**  
**(toneladas)**

Núm.	Maíz			Sorgo			Trigo			Frijol		
	Entidad	(Ton.)	%	Entidad	(Ton.)	%	Entidad	(Ton.)	%	Entidad	(Ton.)	%
1	Sinaloa	5,380,042	21.8	Tamaulipas	2,089,483	40.2	Sonora	1,605,959	43.3	Zacatecas	289,532	29.9
2	Jalisco	3,338,766	13.5	Guanajuato	827,614	15.9	Baja California	538,185	14.5	Durango	111,626	11.5
3	México	2,036,339	8.2	Sinaloa	690,099	13.3	Guanajuato	357,874	9.6	Chihuahua	96,051	9.9
	<i>Subtotal</i>	<i>10,755,147</i>	<i>43.5</i>	<i>Subtotal</i>	<i>3,607,197</i>	<i>69.4</i>	<i>Subtotal</i>	<i>2,502,020</i>	<i>67.4</i>	<i>Subtotal</i>	<i>497,210</i>	<i>51.30</i>
4	Resto del país	13,938,898	56.4	Resto del país	1,588,190	30.6	Resto del país	1,208,686	32.6	Resto del país	471,935	48.7
	<i>Total</i>	<i>24,694,046</i>	<i>100.0</i>	<i>Total</i>	<i>5,195,388</i>	<i>100.0</i>	<i>Total</i>	<i>3,710,706</i>	<i>100.0</i>	<i>Total</i>	<i>969,146</i>	<i>100.0</i>

construyó el corredor del bajo-noroeste como el granero-hortalicero de México, lo cual sucedió al amparo de los precios de garantía y el auxilio de la infraestructura de agua, almacenamiento, caminos y carreteras, amén del crédito, la maquinaria y otros insumos como energéticos y fertilizantes, etc., por donde pasó el profesor Hank González, lo cual ayuda a explicar esta eficaz historia y gran negocio que incluyó al otrora ilustre Don Maseco. Mas el problema de fondo no está en la infausta anécdota<sup>5</sup> (Gráfica 6).

**Gráfica 6**  
**Producción nacional de maíz y principales estados productores, México, 1993-2015**  
**(toneladas)**



Lo importante es cómo se forjó la problemática representada por la centralización-exclusión de la producción de maíz que ha venido a institucionalizar el déficit de la producción nacional y la exclusión social de los pequeños productores con el sello distintivo del neoliberalismo tropicalizado y la huella digital corruptocrática del gobierno de México.

Así, tenemos una ruta por dónde explicar un problema que no se queda en la exclusión social, sino que se traduce en una dificultad estructural porque se sucede de manera análoga en la génesis particular de los principales productos a los que se liga la actividad de los pequeños productores y que, en otro plano del problema, va a dar lugar a una circunstancia de incapacidad productiva-competitiva del agro mexicano en el orden macroeconómico, de pobreza y pobreza extrema en la sociedad rural, a lo largo y ancho del

<sup>5</sup> Esa es una historia que se remonta a los años veinte en la época del presidente Álvaro Obregón y que se extiende hasta nuestros días, como lo expresa el documento *Iniciativa Valor al Campesino*, cuando señala para el tiempo actual que: “La política pública de apoyo a la producción se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco), que contienen a 9% de las UP existentes en el país, concentraron 38.9% del presupuesto de la vertiente de competitividad, 43.6% del recurso operado por la Financiera Rural (hoy FND) y 42.6% del crédito FIRA” (*Iniciativa Valor al Campesino*, junio de 2015: 33).

territorio, de subutilización-sobreexplotación de los recursos naturales, y afortunadamente de emigración por cuanto que de ahí se genera el principal apoyo a este segmento de la sociedad nacional que suma millones de mexicanos.

Los saldos rurales de la globalización y la disputa por el patrimonio rural

En el campo mexicano nos enfrentamos a un problema aparentemente marginal por aquello de que ahí sólo se produce una muy pequeña parte de la riqueza nacional, y porque el problema alimentario, en tanto que problema de abasto, está resuelto desde la plataforma de los grandes y algunos medianos productores agropecuarios que ya lo hacen de manera eficaz en tanto que lo aseguran, y lo que no se cubre por parte de estos productores, que no deben ser mucho más de 100 mil distribuidos en cinco o seis estados, se resuelve con importaciones, sea de trigo, arroz o maíz, lo cual no representa problema porque lo cubren los solventes consumidores nacionales o del exterior; y lo que no se puede cubrir por las personas de bajos ingresos, como la leche, el gobierno interviene, pues en cualquier caso no es lo más y al gobierno le conviene dejar ver su rostro tutelar benefactor más allá de la imagen y el discurso, pues hace parte de sus correas de transmisión que capitaliza electoralmente.

Entonces, se tiene una funcionalidad de la economía agrícola que se resuelve con la actividad de pocos y se asegura el abasto, de manera que no debería haber mayor queja, pues la burocracia cumple con lo que a su parecer es la tarea que le toca, y los saldos de marginación y pobreza ya no son asunto suyo; en todo caso, deberán atenderse como tales por parte de otras dependencias como Sedesol, mas la cuestión no es tan así, porque ni siquiera se alcanza la aritmética recomendada por la FAO en el sentido que se tipifica como condición de seguridad alimentaria cuando los requerimientos de importación para el abasto nacional se establecen en no más de la cuarta parte, y en México este indicador está ubicado en la tercera parte. No es muy grande la diferencia, pero aún no se cumple y la Secretaría de Agricultura comprometió que esto quedaría resuelto en la presente administración, y sólo faltan dos años para concluir. En fin... ya se verá<sup>6</sup>.

No obstante, el asunto de fondo no está en este parámetro de la ONU-FAO, pues la concentración en manos de no más de 100 mil productores implica dejar fuera a más de

<sup>6</sup> “Según el titular de Sagarpa, reconoció, en marzo de 2013, que actualmente se produce 57% de los alimentos que se consumen. Por lo que buscará producir 75% para lograr la seguridad alimentaria durante el periodo 2013-2018 y así cumplir con los criterios señalados por la FAO” (Menéndez y Palacio, agosto de 2015: 85).

4 millones de productores, en su mayoría poseedores de menos de 20 hectáreas, y dentro de éstos la mayoría con menos de 5 hectáreas que son propietarios de más de 3/4 del territorio nacional, con lo que se crea un problema cuyas dimensiones rebasan con mucho la aritmética de su contribución al PIB, pues destaca, por un lado, una población de 27.3 millones de integrantes de la sociedad rural, de los cuales 16.7 millones vive en condiciones de pobreza; y, por otro lado, la subutilización de los recursos naturales que están en el marco de la propiedad de los pequeños productores, lo cual equivale a resolver un asunto en la economía de los abastos, construyendo un gran problema social, natural-ambiental, económico y político.

#### Numeralia de la estructura agraria

- México cuenta con más de 195 millones de hectáreas.
- 105 millones de hectáreas son ejidos y comunidades identificados como dueños de la llamada propiedad social.
- 70 millones de hectáreas son de la llamada pequeña propiedad.
- Se consideran alrededor de 30 millones de hectáreas de labor.
- Se trabajan realmente alrededor de 22 millones de hectáreas anualmente.
- 70% de las posesiones son menores a 5.0 hectáreas.
- Considerando hasta 10 hectáreas en posesión, se eleva a 80% las posesiones.
- Y sumando las propiedades hasta 20 hectáreas, llega alrededor de 80% lo que se puede reconocer como superficie de minifundios o pequeños propietarios.

Fuente: Información obtenida por consulta con Héctor Robles Berlanga, Profesor-Investigador de la UAM-Xochimilco, octubre de 2016.

El gobierno asigna más de 300 mil millones del presupuesto público federal para el sector rural a través del Programa Especial Concurrente (PEC), algo más de lo que habrá de recortar al Presupuesto de Egresos de la Federación en 2017 para acreditarse ante las calificadoras internacionales, como *Standar and Poors*, las cuales recientemente bajaron el estatus crediticio de México, o que se tuvo que realizar para recuperar la confianza del FMI y el BM, de donde se obtiene la cobertura de blindaje ante los riesgos de un tsunami financiero o que resulta sustantivo para construir el superávit de las finanzas públicas. Por donde lo quiera ver el sector rural, parece poco importante económicamente, pero en la aritmética simple del despotismo tecnocrático, las cuentas se revierten con un trastrocamiento macroeconómico que no ven quienes suponen que el tema no es de la política sectorial agropecuaria, sino un asunto ordinario de la política social, sin reparar en la geometría macroeconómica que termina pegando al país entero.

Mas no se vaya a pensar que los pobres del campo, que son los más de la sociedad rural, viven de este gasto gubernamental, pues en el interior mismo de las dependencias de gobierno, que hacen parte del entramado para la asignación de este gasto, se reconoce, aunque no haga parte del discurso oficial, que 70% de los recursos se canaliza para el buen funcionamiento de la producción y comercialización de los 100 mil productores-empresarios del sector agropecuario que se hacen cargo de los abastos, teniendo como contrapartida la canalización de 30% del PEC a las zonas y productores que hacen la gran mayoría de los productores pobres y de las zonas rurales marginadas. Si a usted le parece que 3.5% del PIB es poco para 23% de la población nacional, qué le parece que ese PIB se reparta entre 0.003% de la sociedad rural y además reciba más de dos terceras partes de la contribución del gobierno al campo.

Sencillamente las cuentas no salen ni para explicar la marginación y la pobreza de la sociedad rural. Para ello, es preciso incorporar la aportación de alrededor de 25 mil millones de dólares de remesas provenientes de los paisanos que trabajan, se mantienen y ahorran en Estados Unidos y Canadá. Se trata de \$485 mil millones de pesos, lo que representa una contribución 40% mayor a todo el gasto-inversión que canaliza el gobierno al campo. La sociedad rural es más grande de lo que los censos de población contabilizan, ocupa más territorio del que marcan las fronteras y es mucho más trabajadora de lo que la tecnocracia pública y privada reconoce. México ocupa el 4° lugar en el mundo después de la India, China y Filipinas. México absorbe más de la tercera parte de todo lo que recibe América Latina, y es por el trabajo de los excluidos.

En resumen, tenemos:

- I. Un entorno global que ha entrado en lo que se da en llamar eufemísticamente desaceleración del crecimiento económico, que en realidad representa una precondition de crisis sin señales claras de poderse resolver debido a que: i) las tecnologías que propiciaron la generación de nuevos productos se enfrentan a la saturación de los mercados, ii) dichas tecnologías han llegado a límites en su despliegue y el salto tecnológico no está a la vista, iii) las nuevas tecnologías están bloqueadas por la acción defensiva de los monopolios, iv) existe una sobreacumulación de capital accionario que está en riesgo de esfumarse dado que depende de la dinámica de los intercambios de bienes y servicios, y v) el sistema financiero enfrenta un sobreendeudamiento público y privado que le resta posibilidades de financiamiento y

está en riesgo de colapso por la incapacidad de pago de sus deudores<sup>7</sup>. Nadie se está inventando una crisis ni se amenaza con el petate del muerto. La realidad es que existe una congestión productiva y un entrapamiento financiero.

2. Un esquema de libre comercio que le dio cauce a la desregulación del comercio exterior tras la disminución de la intervención del Estado en las economías, con el Brexit enviando señales de agotamiento de la fórmula y el eventual regreso de las economías más fuertes a ordenar sus capacidades internas con trazas proteccionistas, lo que complica a los países que, como México, fueron más *papistas que el papa* al asumir el modelo neoliberal por cuanto llevaron los aparatos de Estado a expresiones tan degradadas que ahora sufren discapacidad fiscal, operativa y política, amén de que abandonaron-desmantelaron las capacidades de producción de todo aquello que no estuviera enganchado al comercio exterior, cosa que no sucedió en la misma proporción y condiciones en los países avanzados.
3. México se enfrenta sin recursos internos al momento de mayores dificultades de la era global, con 2/3 de su economía y comercio anclados al sector externo en franca retracción y sin bases de ingreso ni espera de tiempos para resarcir 35 años de desatención al proceso de formación de capital productivo que presupone más que disponibilidad financiera, sea de reservas de divisas en el Banco de México o disponibilidad de crédito en el FMI y el BM, para auxiliar las transacciones con el exterior que, por lo demás, pueden esfumarse en un santiamén. De hecho, en esta etapa ya dio muestras de que ello no alcanza para detener la devaluación del peso, y por eso el incremento recurrente en las tasas de interés interbancario.
4. La agricultura se encuentra en la base de esta circunstancia nacional y no es dable que en sentido general pueda escribir una historia diferente por cuenta propia; sólo cuenta con la ventaja relativa de un nivel básico de operación, pues no se trata de un sector, que pueda prescindirse, mas eso no significa, que no llega en última instancia a un punto crítico, máxime que las diferencias productivas, regionales y sociales presentan niveles extremos y órdenes de magnitud relativa propios

<sup>7</sup> “[...] los propios responsables de su diseño y ejecución, que son el FMI y el BM, pueden decir abiertamente que las políticas monetarias de ayuda (para recuperar el crecimiento de las economías) sólo sirvieron para endeudar a los Estados y a las empresas, y ahora, de los 152 billones de dólares que se deben [...]” (Pérez Haro, 18 de octubre de 2016).

de un país pobre y atrasado. Este es el fenómeno de la concentración-exclusión que se ha expuesto como tema central en el argumento del presente artículo.

5. La concentración-exclusión de la actividad productiva arroja un saldo de proximidad a los rangos establecidos por la ONU-FAO para la seguridad alimentaria, pero con niveles extendidos de pobreza alimentaria, una muestra de la cavernosidad de los conceptos en los que se ampara el discurso oficial al posibilitar construir por debajo realidades de miseria y marginación que devienen en otros problemas como la inseguridad y la violencia como prólogo de inestabilidad política.
6. Es este panorama del campo mexicano donde se abrió el espacio al refugio-expansión del crimen organizado y a la corruptocracia que se han mezclado en forma ominosa como lo muestran repetidos eventos de despojo y violencia que, en el caso de Ayotzinapa, eclosionan y dan cauce a una expresión abierta de inconformidad que desmantela la credibilidad en la clase política y el gobierno, poniendo al descubierto las debilidades de una mala estrategia de desarrollo y un pésimo desempeño de la administración pública, y perfilando una pérdida de controles por parte del régimen en turno como expresión de una crisis del Estado mexicano.
7. La adversidad que significa el declive global, el agotamiento del modelo basado en el sector externo y la crisis institucional del Estado, precisa de la construcción del fundamento y la movilidad de las sociedades de base en la gestión progresiva de un cambio en la correlación de fuerzas políticas en el plano nacional, que habrá de procesarse en un plazo no menor al que significa una generación y su relevo desde las diferentes trincheras, sin desestimar los procesos electorales y al menos el trabajo de aumento y despliegue de nuevas y mayores capacidades productivas y de comercio interno y externo en ese lapso.
8. La agricultura, en correspondencia con cambios en el orden y desempeños nacionales, tendrá que procesarse dando paso a un campo que habrá de revisar su patrón de cultivos en la perspectiva de las exigencias de los cambios que a la par deben desarrollarse en el patrón alimenticio para una sociedad que debe comer mejor en la perspectiva de resarcir las deficiencias en el vigor y la salud, y acoplarse a las tendencias mundiales que perfilan la alimentación como principal vehículo de salud.
9. Los cambios en el campo mexicano tendrán que descansar en el trabajo y la gestión de la sociedad rural con criterios de relevo generacional y equidad de género, con la ampliación del espectro de uso del suelo, dando cabida a actividades no agropecuarias como la explotación de energías fósiles y renovables, en corres-

pondencia con procesos de transición de largo plazo en este ámbito y a partir de criterios de sustentabilidad directa e indirecta de carácter compensatorio, abriendo el campo a los servicios ambientales, suelo, aire y agua y a las explotaciones mineras.

10. La ruralidad y no sólo las agriculturas representan una ampliación de los mercados de participación de la sociedad rural que, de no advertirse ya, pueden ser objeto de un ardid jurídico para darles la vuelta y allanar el campo para la extensión de los términos en que se han enfilado las empresas transnacionales y multinacionales en las explotaciones referidas que representan un proceso más rapaz y violento que la descapitalización y el desmantelamiento vivido al tenor del comercio exterior característico del predominio neoliberal.
11. Es de tal dimensión el deterioro de la sociedad rural y de las adversidades internas y externas, que puede dar lugar a una nueva y cruenta lucha por la tierra que mucho dependerá de la capacidad de reconocerse debidamente dotados de los argumentos económicos y jurídicos ampliamente respaldados por la acción política, o de lo contrario podríamos asistir al avasallamiento definitivo del campo mexicano, donde lo alimentario puede ser subsanado por los pocos que ya lo hacen y nuevamente por las importaciones. Lo alimentario sólo es uno de los asuntos del campo y su defensa no puede descansar exclusivamente en ello.
12. La consideración de las diferentes dimensiones y ámbitos del problema como lo rural, lo nacional y lo global, más lo alimentario y lo no alimentario, presupone una ecuación sociopolítica expuesta al tiempo, los recursos disponibles y la fuerza de las contradicciones de todo ello, de manera que estamos hablando de correcciones de fondo que pasan por una profunda reforma del Estado para ajustar los términos del acuerdo alcanzado en la Constitución del 17 y que posibiliten un nuevo entramado institucional para la elección de representantes y las condiciones del ejercicio de gobierno.
13. En paralelo y detrás de esa posibilidad de gestión de cambios, tendrá que fijarse la mirada en los puntos duros del aumento de las capacidades de producción y comercio con que se transita en la sociedad de intercambio del sistema capitalista, lo cual no niega su correspondencia con los laboratorios de otras formas de organización y los diversos frentes de las ideas, la discusión y la convergencia de un bloque histórico capaz de procesarse en un proyecto de cambio de gran envergadura.
14. Estos puntos duros deben colocarse como un primer concepto de orientación del gasto y la acción pública, en la que habrá de buscarse un acuerdo con la participación de todos los sectores de la sociedad nacional que tienen

que ver con i) el desarrollo de la infraestructura de producción y comercio, ii) el desarrollo de tecnología@s básicas y aplicadas, iii) la educación y capacitación de la fuerza de trabajo, iv) la implementación de nuevas formas de organización del trabajo y la producción en los espacios local y regional, v) la diversificación y vinculación de mercados, vi) esquemas competitivos de financiamiento, vii) la canalización de subsidios para el financiamiento de los costos incrementales de los cambios tecno-productivos, y viii) un nuevo acuerdo social que fundamente nuevas reglas de funcionamiento, esto es, un nuevo marco jurídico e institucional.

## Referencias

- Iniciativa Valor al Campesino. Vida, Nutrición y Riqueza para México* (junio de 2015). México: ANEC/ASHOKA/El Poder del Consumidor/Fundar/Semillas de Vida/Subsidios al Campo en México. Víctor Suarez, Héctor Robles, Diego de la Mora, contactos.
- Menéndez Gámiz y Palacio Muñoz, V. H. (agosto de 2015). *Indicadores y políticas públicas. En el camino de la reforma del campo*. México: Ed. Unión Campesina Democrática.
- Pérez Haro, E. (18 de octubre de 2016). "El futuro nos alcanza". *El Sur de Guerrero*. Recuperado de <suracapulco.mx>.
- Rivera Ríos, M. Á. (septiembre-noviembre de 2016). "El legado de la crisis financiera: exceso de capital y el espectro de la depresión global". Seminario "El capitalismo en el siglo XXI: transformación de los procesos de acumulación y valorización. Ciclo y crisis económica. Perspectivas a futuro". Coords., Miguel Ángel Rivera, Beatriz Lemus y Manuel Cohello. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Rubio Vega, B. A. (2014). *El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos*. México: Universidad Autónoma de Chapingo-Colegio de Postgraduados/Universidad Autónoma de Zacatecas/Juan Pablo Editor.

## Sitios web

- Banco de México. Sistema de Información Económica: <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction-do?sector=I&accion=consultorioDirectorioCuadros>>.
- Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial: <<http://data.worldbank.org/products/wdi>>.
- INEGI. Banco de Información Económica: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>>.
- INEGI. Anuario Estadístico y Geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2015: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825077280>>.

# Violencia social: geografía de los linchamientos en México

Raúl Rodríguez Guillén\*  
Norma Ilse Veloz Ávila\*\*

Este trabajo busca incidir en la explicación del fenómeno de los linchamientos, destacando el vacío que tanto autoridades legales como tradicionales han generado y que la violencia ocupa de diferentes formas. La crisis de autoridad es acompañada de un sentimiento de indignación compartido por individuos y grupos de colonos o pobladores de comunidades que, ante la falta de respuesta de las autoridades o bien la ausencia de seguridad, estalla ante el menor pretexto y se expresa como violencia incontenible.

## Violencia y crisis de autoridad

La violencia común, lo mismo que la violencia que ejercen grupos más o menos organizados, es expresión de la crisis de autoridad y/o del Estado que se vive en México y cuya tendencia principal la encontramos en el crecimiento sin límite de la delincuencia (individual y organizada); pero son las ejecuciones (de civiles, policías, funcionarios públicos, militares, etc.), los enfrentamientos entre bandas organizadas y policías o militares y los lincha-

mientos en donde podemos tener un referente más acabado del grado de erosión de las instituciones y de los niveles de corrupción de las personas que tienen como función hacer respetar la ley y el orden social y político. Las ejecuciones y los linchamientos se pueden analizar como expresión de la violencia social localizada, en donde grupos de colonos, miembros de una comunidad o grupos de delincuentes organizados ejercen la violencia frente a situaciones o condiciones que ponen en riesgo los principios de convivencia pacífica. Reflexionar sobre la violencia implica necesariamente pensar el problema de la crisis de autoridad, debido a que ambos se encuentran unidos por un elemento común, a saber: la acción colectiva<sup>1</sup> que señala que los

límites sociales han sido rotos y que es necesario restituir o cambiar la autoridad o sus fundamentos (leyes e instituciones), o bien ambos al mismo tiempo.

Es necesario poner énfasis en que la problemática a la cual nos enfrentamos, como integrantes de una sociedad, no es un linchamiento aislado (el ocurrido en Tláhuac, Ciudad de México, o en Ajalpan, Puebla), sino

(1992) y Charles Tilly destacan el carácter reactivo de la acción colectiva en relación con los procesos de modernización de las sociedades, aunque difieren en cuanto a las conductas de los actores. Para el primero son de tipo defensivo y para el segundo ofensivo o propositivo; es decir, para Olson los actores se oponen a la modernización y para Touraine éstos quieren incluir en calidad de participantes. En el caso de los linchamientos, la acción colectiva es reactiva frente a la tendencia creciente de la violencia en la sociedad y cuerpos policíacos, al mismo tiempo que es restitutiva de la normalidad social; son acciones que si bien son pasionales, mantienen algunos rasgos de racionalidad.

\* Doctor en Ciencia Política por la UNAM, Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

\*\* Doctora en Ciencia Política por la Flacso Sede México, Profesora-Investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

<sup>1</sup> La acción colectiva ha sido estudiada desde diferentes enfoques entre los cuales destaca Neil Smelser (1989). Por su parte, Mancur Olson

una amplia secuencia de linchamientos a lo largo y ancho del país en zonas tanto urbanas como rurales. Lo que hoy se manifiesta como violencia colectiva parece ser un amenazador referente del punto de erosión que se vive en la autoridad administrativa, política o religiosa, así como en el interior de la familia, las comunidades, barrios y colonias de las diferentes entidades de la República Mexicana. Así, parece ser que la violencia es, a fin de cuentas, ausencia de autoridad y señala los límites que cada grupo de colonos, miembros de una comunidad o un pueblo está dispuesto a tolerar antes de tomar medidas directas y dramáticas como son los linchamientos. Si bien la violencia es condenable desde cualquier punto de vista, es necesario explicar su origen y manifestaciones.

Lo anterior nos lleva a plantear una serie de preguntas para tratar de comprender las causas de la violencia, tanto individual como colectiva, que los linchamientos expresan. ¿La violencia expresa acaso la descomposición social? ¿Qué papel juegan las autoridades en los estallidos violentos de grupos de individuos? ¿Por qué se llega a tal grado de irritación social, que un grupo de personas decide linchar a uno o varios individuos? ¿Es acaso el linchamiento una forma de ejercicio de la justicia de manera directa, por encima y aun en contra de la misma autoridad? ¿Se han perdido los límites de la violencia y hemos arribado a una espiral en donde la violencia genera más violencia? El número de preguntas se puede incrementar, pero es a las anteriores a las que se trata de dar respuesta en las páginas que conforman este trabajo que el lector tiene en sus manos.

La crisis de autoridad expresa la causa más profunda de la violencia social, es así que lo que se pretende es dar una explicación a los linchamientos, destacando el vacío que tanto autoridades legales como tradicionales han generado y que la violencia ocupa de diferentes formas. La crisis de autoridad es acompañada de un sentimiento de indignación compartido por individuos y grupos de colonos o pobladores de comunidades que, ante la falta de respuesta de las autoridades o bien la ausencia de seguridad, estalla ante el menor pretexto y se expresa como violencia incontenible.

Son la violencia en general, el robo, la violación, el secuestro<sup>2</sup> y los abusos de miembros de los cuerpos po-

<sup>2</sup> A nivel nacional, el robo con y sin violencia alcanza 50% de los delitos que se cometen; es decir, de los aproximadamente 170 mil reos en los diferentes penales del país, 85 mil purgan condenas por robo (con y sin violencia); 11% purga penas por violación, pero en este delito es necesario considerar que menos de 20% de las violaciones son denunciadas por

liciacos (preventivos, ministeriales, judiciales o militares), así como la incompetencia y corrupción que priva en los ministerios públicos, los que marcan el ritmo de la violencia social y el grado de erosión de la autoridad policiaca, administrativa y política. Son los delitos antes mencionados la causa inmediata del mayor número de linchamientos en el México contemporáneo, lo cual representa una parte de la violencia social.

Los linchamientos<sup>3</sup> en Oaxaca, Morelos, Guerrero, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Hidalgo, etc., son el referente empírico de la violencia social a causa de la erosión de la autoridad y la creciente indignación de grupos que desde la sociedad encuentran en la acción colectiva violenta una forma de protestar ante la inseguridad y la ineficiencia de las autoridades.

Crisis de autoridad y violencia colectiva se presentan en México como expresión social de los cambios en las prácticas de la autoridad y la sociedad en sentido contrario que, sin un rumbo definido y bajo el signo de la crisis, pone en tela de juicio a algunas instituciones y leyes, así como su aplicación incorrecta; *la indignación moral es el puente entre ambos*. Nos indignamos cuando algún problema que tiene solución no se resuelve como debe ser o como esperamos que sea; también cuando la autoridad, abusando de sus facultades, se excede en sus funciones. La violencia ofende a la sociedad cuando ésta ha rebasado los límites tolerados; es de señalar que los límites no son fijos para toda sociedad y época. En tal sentido es que Hannah Arendt nos dice: “La rabia sólo brota allí donde existen razones para sospechar que podrían modificarse esas condiciones y no se modifican. Sólo reaccionamos con rabia cuando es ofendido nuestro sentido de la justicia, y esa reacción no refleja necesariamente en absoluto una ofensa personal” (1973: 163); es decir, cuando tal ofensa adquiere un carácter colectivo, se convierte en guía, no en justificación, de la violencia misma.

las víctimas o familiares de éstas. Lo anterior es necesario interpretarlo considerando que en México solamente un aproximado de 5% de los delitos son castigados; es decir, los aproximadamente 170 mil internos en los penales del país son una ínfima cantidad de los delincuentes por diversos delitos.

<sup>3</sup> Generalmente cuando se habla de linchamientos se opta por una condena a su carácter violento y pasional, pero al mismo tiempo se les justifica cuando se señala que el linchado es un ladrón o un violador, omitiendo su causa e incluso su carácter reparatorio en el sentido en que llama la atención a la autoridad sobre el rechazo de la sociedad a la violencia, impunidad e ineficacia de la autoridad.

## Legalidad y violencia

La violencia se justifica sólo cuando se ejerce como forma de defensa, como razón última. La violencia como venganza, entendida ésta como forma única de emparejar las cosas, como medio para restablecer la falta de un poder común, de un juez imparcial o una ley reconocida por la mayoría, es causa de violencia, así como el no respeto a la ley por parte de un miembro de la sociedad o de una autoridad que con sus actos agravia a ésta. Se puede preguntar si en México existe ley reconocida y juez imparcial, si la autoridad cumple las funciones para las cuales fue investida, si la sociedad reconoce tal autoridad o bien si la violencia es expresión de su crisis.

El ejercicio de la violencia se justifica en defensa de la propiedad, la vida y la dignidad. En el mismo sentido, el Código Penal del Distrito Federal señala en su Artículo 15, Fracción II, que “frente a la inminencia de un ataque en que podríamos ser lesionados o en el que incluso podríamos perder la vida, tenemos el derecho a defendernos” (Cardoso, 2002: 29), a lo que denomina autotutela debidamente legalizada, que implica excluyentes del delito o excluyente de responsabilidad, y que garantiza “que no habrá secuelas, pues el sujeto que actúa en defensa propia no será sancionado ni condenado” (Cardoso, 2002: 17). El derecho de resistencia, lo mismo que el derecho de defensa propia, tienen un mismo origen; a saber, la necesidad de la sociedad de defenderse en el acto en ausencia o bien frente al abuso de una autoridad.

Algunos juristas han señalado la ineficacia de los ministerios públicos, la corrupción que los corroe y la necesidad de reformas radicales a los órganos encargados de hacer justicia (véase Cuadro I al final de este documento). En tal sentido, el ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Máximo Carvajal, considera que México vive una etapa de transición en múltiples ámbitos de la vida social. “La complejidad de los fenómenos que padece exige sólidas convicciones, principios y valores claros, cambios oportunos y sustanciales, así como abrir las estructuras a la participación y a la creatividad de los estudiosos”. Luego, en entrevista, manifestó que “son muy lamentables los hechos en que las personas, por falta de adecuada justicia, se la están haciendo por su propia mano”. Destacó, sin embargo, que la ineficiencia de las autoridades se da principalmente a nivel de las ministeriales, “porque entre los jueces no hay tal”. Señaló que por actos de corrupción, juego de intereses y presiones políticas, las averiguaciones se integran mal, y eso no conduce a nada positivo. El jurista aseveró que no

puede haber un sistema democrático efectivo, una reforma política o una reforma económica adecuada, si no hay una justicia clara y lúcida. Al reconocer que los linchamientos podrían generalizarse, agregó que si no se remedia esta situación, “quedará de por medio el Estado de Derecho en que vivimos”<sup>4</sup>.

Ahora bien, hay que señalar que el problema radica en los funcionarios bajos de las instituciones responsables de aplicar la justicia (a nivel de las ministeriales), los cuales en nada ayudan a las autoridades más altas, que son tan culpables por permitir la corrupción de los funcionarios menores, como si ellas mismas cometieran el acto de corrupción. Es fácil señalar que el Estado de Derecho está en crisis o bien que éste aún no ha logrado su total consolidación, o bien que algunos tipos de violencia, por ejemplo los linchamientos, son expresión de los usos y costumbres de comunidades agrarias e indígenas, y a partir de esto explicar la presencia de la violencia en algunas sociedades o regiones del país<sup>5</sup>. Lo anterior supone que los grupos indígenas y de campesinos son en esencia violentos (grupos irracionales de la sociedad), así como los pobres de las sociedades son potencialmente ladrones y asesinos (debido a sus carencias económicas, son quienes tienen razones para delinquir), mientras que en las zonas urbanas priva la racionalidad, lo cual rechazamos de manera enfática; pero al mismo tiempo es necesario explicar cómo y por qué se desarrolla la violencia en las zonas urbanas, a las cuales no les son ajenos los linchamientos<sup>6</sup>.

<sup>4</sup>“Muestran los linchamientos la falla en los sistemas de justicia: opina el director de la Facultad de Derecho”. *La Jornada*, 11 de septiembre de 1996, p. 14.

<sup>5</sup> Carlos M. Vilas (2000) desarrolló un modelo de explicación de los linchamientos en México, en el cual pone el acento explicativo a partir de la simultaneidad de dos tipos de reglas sociales: jurídica o positiva una, y de usos y costumbres o tradicional la otra, señalando que los linchamientos son prácticas tradicionales del México indígena y rural en donde el Estado de Derecho no opera y la venganza como costumbre se impone, al margen del México moderno de normas y leyes, presuponiendo que la violencia ha adquirido en las comunidades y pueblos del país un rango de práctica cultural, de cultura de la violencia. El problema radica en que el linchamiento no sólo se expresa en zonas rurales o pueblos, sino también en zonas urbanas, por colectivos indiferenciados que comparten un viaje en autobús y que, frente a un acto de despojo violento, reaccionan violentamente, linchando al ladrón.

<sup>6</sup> Los linchamientos en las ciudades, sobre todo a bordo de autobuses de pasajeros tras algún intento de robo, son cada vez más frecuentes, lo mismo en la Ciudad de México (el paradero de autobuses urbanos que se localiza en las inmediaciones del Metro Indios Verdes ha sido escenario de al menos cuatro linchamientos) que en Guadalajara y con mayor frecuencia en Ecatepec, en el Estado de México, en donde no existen las comunidades tradicionales “que aplican el principio de usos y costumbres”, sino más bien

Decir que los linchamientos tienen un carácter ejemplar que pretende señalar a delincuentes y autoridades que los límites sociales han sido rebasados, por lo cual en adelante tomarán medidas iguales en contra de quien interrumpa la tranquilidad de los miembros de este grupo de la sociedad, expresa la desconfianza en los cuerpos policiacos y el Ministerio Público, y es al mismo tiempo un retroceso en el grado de institucionalización de la autoridad, es volver a la ley del más fuerte, no del más justo, que pone en entredicho por tal razón al aparato de justicia en su conjunto.

La no aplicación de la justicia en forma rápida y oportuna, así como las fallas constantes de los cuerpos policiacos, generan irritación en amplios grupos de la sociedad que se expresa como violencia social y linchamiento, y que manifiesta la situación de crisis en que se encuentra la autoridad.

La satisfacción de la ira no siempre se rige por el sentimiento de justicia y muchas de las veces se convierte en acto de injusticia, en abuso, *el abuso que da la acción colectiva que encuentra forma en el anonimato*, como pasó en Zapotitlán de Tablas, Guerrero, o en Tláhuac, Ciudad de México. Al respecto, adujo el procurador de Justicia del Distrito Federal, Bernardo Bátiz: “es difícil establecer culpabilidad y aun más reconocer sus causas [...] Son demasiadas las personas responsables, y son también muchos los testigos, pero todos son cercanos: familiares o vecinos, por lo que no es fácil obtener la verdad”<sup>7</sup>.

Las autoridades saben que están siendo rebasadas por la sociedad, en un punto que se considera reservado para los órganos encargados de aplicar la justicia, al mismo tiempo que no aciertan a castigar a quienes participan por no existir imputaciones directas; es decir, *el espíritu de Fuenteovejuna* se impone al Estado de Derecho, la justicia por propia mano expresa la crisis de autoridad y señala que las causas de la barbarie, que se expresan en los linchamientos, tienen en la no aplicación de la justicia el motivo que más ofende a la sociedad.

---

grupos de vecinos de las colonias de las ciudades que, sin conocerse entre ellos, sin tener más allá de experiencias compartidas, como el robo a mano armada, frecuente en las grandes ciudades, pero no menos indignante, grupos en sentido estricto anónimos, pues no se conocen entre ellos, utilizan el recurso de la defensa legítima, del linchamiento. Puede uno preguntarse en tales casos: ¿a quién o quiénes se va a castigar?, ¿acaso al chofer, por su vínculo con el micro o autobús?; casos hay que permiten reflexionar sobre este viejo y al mismo tiempo nuevo fenómeno, los linchamientos. Lo único que se puede castigar en caso de evidencia fílmica o testimonial es por lesiones, pero no por asesinato, debido a que es imposible de entre la multitud determinar quién dio el golpe de muerte.

<sup>7</sup> *La Jornada*, 8 de diciembre de 2002, p. 32.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia del Estado de México, Luis Miranda Cardoso, señaló, refiriéndose a un linchamiento, que:

[...] la actuación de los pasajeros del autobús que dieron muerte a un asaltante fue “en defensa propia”, debido a que estas personas vieron en peligro su vida y su patrimonio. La ley nos faculta cuando vemos en peligro nuestra vida, nuestro patrimonio. La ley autoriza a hacerse justicia por mano propia, la ley lo permite, se llama legítima defensa<sup>8</sup>.

La ley autoriza a los miembros de la sociedad a ejercer la defensa de su vida, propiedad y dignidad, como ya vimos, pero la defensa propia no siempre funciona y en su nombre grupos sociales realizan actos de violencia que nada tienen de legítimos, justos ni legales.

El riesgo de que escenas como las de Milpa Alta y Tláhuac en la Ciudad de México, Axochiapan, en Morelos, Zapotitlán, en Guerrero, Ajalpan, en Puebla, entre otros de la misma naturaleza, se generalicen o bien se consideren como forma de solución a la falta de alternativas para erradicar la violencia, es que los linchamientos tendrán campo fértil, así lo considera en un comunicado oficial la CDHDF, la cual aseveró que en las últimas fechas, en distintas partes de la República, en áreas rurales y urbanas, existe una recurrencia a los linchamientos o de su tentativa.

Fuenteovejuna, justicia popular, justicia paralela, justicia por propia mano, descomposición social o falta de confianza en las instituciones de procuración de justicia, han sido algunas de las justificaciones con las que se ha tratado de dar sentido a acontecimientos cuya naturaleza es necesario entender en su dimensión precisa, remarcó la CDHDF<sup>9</sup>.

El buen funcionamiento del orden político y social expresa el nivel de legitimidad que las instituciones y

<sup>8</sup> S. Chávez González. “Actuaron en defensa propia los pasajeros que mataron a un ladrón: Luis Miranda Cardoso, presidente del TSJ”. *La Jornada*, 20 de octubre de 1999, p. 62. El mismo magistrado agregó que: “los pasajeros fueron víctimas de un ataque violento, y el Artículo 17, Fracción Primera del *Código Penal*, prevé el uso de la violencia como último recurso para defender la vida, patrimonio u honor [...] es un acto lícito, y se legítima cuando ve amenazada su vida como inevitable”. Lo mismo se aplica cuando un miembro de alguna institución, investido de autoridad, abusa de su cargo.

<sup>9</sup> R. Llanos Samaniego. “Hacer justicia por propia mano, oficio de tinieblas: CDHDF”. *La Jornada*, 9 de octubre de 1996, p. 40.

quienes las representan han logrado; asimismo, el respeto a las costumbres o bien a las leyes son la medida de la creencia misma del orden que siempre “aparece referido a la voluntad de una conciencia colectiva que, al reducir la violencia a razón, implementa su búsqueda de sentido, en el proyecto de un orden social deseable. Esta voluntad de una conciencia colectiva es la esencia de lo que citamos al hablar de autoridad política” (Barbeito, 1972: 71).

Son la restitución de la autoridad, la recuperación de la credibilidad, la aplicación recta de la justicia, el cumplimiento estricto de la función pública, las vías para evitar que el espíritu de Fuenteovejuna siga recorriendo los diferentes estados de la República; es la autoridad la responsable del crecimiento de los linchamientos y de la violencia en general.

Es recurrente que miembros de los cuerpos policiacos en abuso de sus funciones, sin orden judicial, detengan o pretendan detener a ciudadanos comunes; a veces actuando con prepotencia, golpean y extorsionan a los detenidos y sus familiares, acusan de actos no cometidos y no presentan a los detenidos ante el Ministerio Público, lo que llega a provocar la ira de familiares, amigos y vecinos, y genera la idea de que la autoridad abusa y ofende. En tal sentido:

Habitantes de la comunidad de Ocotepéc intentaron linchar a un miembro de la Policía Judicial, quien, acompañado de otros tres agentes, se disponían a detener a un comunero sin la orden de aprehensión respectiva, violentamente y sin identificarse. De acuerdo con versiones de testigos presenciales, los policías judiciales Santiago Salgado Alonso, Arturo Pérez, Ernesto Alvarado y Rufino Arellano, a bordo de dos autos de reciente modelo, interceptaron la camioneta en que viajaba Jesús Díaz Osorio en compañía de sus padres y, a golpes, intentaron subirlos a los automóviles. A Díaz Osorio lo acusan los agentes de robo de vehículo y despojo de tierras. [...] Esta acción de prepotencia provocó el enojo de los vecinos del lugar, quienes exigieron a los policías la orden de aprehensión y, a cambio, los judiciales les mostraron sus armas, por lo que los lugareños los agredieron verbalmente. Ante esto, tres de los agresores lograron escapar, mientras que a Santiago Salgado Alonso, después de golpearlo, intentaron quemarlo y hasta colgarlo de un árbol. Sin embargo, el linchamiento fue frustrado por autoridades municipales, quienes finalmente condujeron al judicial a la cárcel<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> F. Guerrero. “Intentan linchar a un judicial habitantes de Ocotepéc, Morelos: Pretendía detener a un comunero sin identificarse”. *La Jornada*, 24 de enero de 1997, p. 16.

De la misma forma, ya desde 2002 había muchas voces de rechazo a los linchamientos, a la vez de poner en tela de juicio a las autoridades, sobre todo policiacas y jueces, aunque es por igual, responsabilidad de las autoridades políticas. Es así que

[...] los Centros de Derechos Humanos Fray Francisco de Victoria, Miguel Agustín Pro Juárez, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Acción de los Cristianos contra la Tortura y el Centro Mexicano contra la Tortura y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) señalaron que los linchamientos son inaceptables e injustificables, y pidieron al gobierno capitalino aplicar la ley y no excusarse en que son pueblos bárbaros los que lo cometen y que hay que respetar sus tradiciones. Ninguna tradición o cultura puede estar por encima de los derechos humanos ni de la ley<sup>11</sup>.

## Actores anónimos y linchamientos

Podemos afirmar que la corrupción que mina a las instituciones públicas se debe en gran medida a la creciente brecha entre instituciones públicas y sociedad, es decir, a la no separación entre el bienestar público y el interés privado, que ha generado entre los funcionarios una creciente utilización de la función pública como medio para enriquecerse, subordinando las instituciones y los valores políticos a los económicos<sup>12</sup>, envileciendo el orden y dando paso a la acción de los actores anónimos, producto de las sociedades de masas, sociedades fragmentadas, cuya característica es la heterogeneidad y el silencio en un mundo de ruido que los prepara para actuar de manera colectiva, de modo indiferenciado, pero con el sentimiento común de hacerse justicia, si es necesario, por propia mano.

Señala Ortega y Gasset que “en los motines que la escasez provoca suelen las masas populares buscar pan, y el medio que emplean suele ser destruir las panaderías. Esto

<sup>11</sup> “En Milpa Alta se dio mensaje de que la justicia no funciona, advierte la CDHDF”. *La Jornada*, 7 de diciembre de 2002, p. 37.

<sup>12</sup> Al respecto, se puede consultar la obra de Samuel Huntington (1991: 63-64), en donde aborda el fenómeno de la crisis de valores en momentos de cambio político, en donde corrupción y violencia son las dos caras de la falta de institucionalización de la participación de la sociedad. Es Emile Durkheim (s.f.) quien mejor expresa la crisis de valores como causa de la violencia, aunque destaca el carácter reactivo en un proceso de modernización e individualización; algo diferente sucede en los linchamientos en donde la reacción violenta es frente a la violencia, no frente a la modernización.

puede servir como el símbolo del comportamiento que en más vastas y sutiles proporciones usan las masas actuales frente a la civilización que las nutre” (1984: 87). Nosotros, parafraseando a Ortega y Gasset, creemos que los motines, las revueltas y las rebeliones de la época actual, que tienen como origen la crisis de autoridad, tienen como medio satisfacer su ira, la destrucción del símbolo de la autoridad; a saber, apropiarse de la impartición de la justicia contra quienes la violentan o contra quienes dejan de aplicarla, siendo éste su deber. Ante la falta de autoridad, la sociedad toma en sus manos los asuntos que la ofenden para darles solución, no siempre la mejor, ya que con frecuencia comete abusos, esto debido a que precisamente para eso sirve la autoridad, para evitar los abusos de la sociedad misma.

Es necesario agilizar la procuración de justicia, hay que fortalecer rápidamente la cultura de derechos humanos en el país, que se conozca la ley, se aplique la cultura de la legalidad, y que la procuración de justicia se haga más eficiente. El camino más corto es el que señala que es necesario corregir prepotencia, abuso de autoridad, así como negligencia y corrupción; son los linchamientos expresión de que es necesario corregir, de que la sociedad lance un “ya basta” a las autoridades y que toca a éstas corregir el camino. De lo contrario, tendremos que aceptar que el espíritu de Fuenteovejuna se impuso al Estado de Derecho (véase Cuadro I al final de este documento).

Si no queremos que el espíritu de Fuenteovejuna siga recorriendo colonias y rancherías, pueblos y comunidades, que siga viajando en microbús y linchando los símbolos de la sociedad moderna, es decir, leyes y autoridades instituidas, se requiere generar confianza en instituciones y prácticas de aplicación eficaz de la ley y la justicia. Es necesario tener confianza en la autoridad y no intentar la justicia por propia mano, pues existen leyes. Es necesario contar con un mayor número de policías, mejor preparados, más honestos, y tener un mayor acercamiento con la ciudadanía para así evitar intentos de linchamiento.

La solución está en el campo de las autoridades, en generar la confianza necesaria para que la legitimidad perdida sea restituida a partir de actos apegados a la función pública, a las reglas que permitan una nueva relación entre sociedad y autoridad. Recomponer dicha relación depende del cumplimiento cabal de la ley, evitando corrupción e impunidad, pues el mayor mal de las instituciones es la impunidad asociada a la corrupción y expresada como violencia social, como violencia colectiva. Son diversas las expresiones, pero en el fondo coinciden en señalar la situación de crisis de autoridad que está viviendo el país.

## **Robo y linchamientos en zonas urbanas (Estado de México, Puebla y Ciudad de México)**

En los últimos 10 años (2007 a 2016), el crecimiento de los linchamientos en Puebla, el Estado de México y particularmente en la zona conurbada con la Ciudad de México llama la atención debido a que hoy día las tres entidades concentran más de 50% del total de los linchamientos ocurridos en México en los últimos 28 años; pero si consideramos solamente los últimos diez años, se incrementa la proporción a más de 60% (356 de 600) de los ocurridos a nivel nacional (véase Cuadro I al final de este documento). La mayoría de los linchamientos se vincula de manera directa con el robo (50.5%), seguido por el atropellamiento o incidentes viales con 16.2%, mientras que la violación, el abuso policiaco, asesinato y secuestro andan cada uno entre 6 y 7%.

Pensar en los linchamientos como un fenómeno contemporáneo que tiene su mayor incidencia en zonas estrictamente urbanas requiere considerar factores como el índice de desarrollo, el nivel de seguridad y, en los casos de la zona conurbada de la Ciudad de México, el transporte urbano asociado a la inseguridad en horarios de uso intenso.

Llama la atención que los linchamientos se incrementen más en las zonas densamente pobladas (Ecatepec, Valle de Chalco, Ciudad Nezahualcóyotl y Texcoco, en el Estado de México, y San Martín Texmelucan y la ciudad de Puebla, en el estado de Puebla, entre otros) y que en el caso del Estado de México forman una especie de cinturón en torno a la Ciudad de México; pero al mismo tiempo es de reconocer que dichos municipios concentran el mayor índice de delincuencia, particularmente el robo a usuarios del transporte público, a peatones y a casa-habitación. Cabe señalar que la mayoría de los linchamientos están directamente relacionados con delitos como el robo, la violación y los incidentes viales (véase Mapa I al final de este documento).

Del total de linchamientos ocurridos en el Estado de México, Puebla y la Ciudad de México en los últimos 28 años (1988 a 2016), en la última se ha mantenido una regularidad que va de uno a cinco linchamientos por año, mientras que en el Estado de México en la primera década solamente hubo 12 linchamientos y en la segunda hubo 55 casos, con un alarmante incremento en los últimos ocho años con 124 casos, y particularmente en 2016, que llegó a 24 de los 191 linchamientos ocurridos en 28 años. Mientras que en Puebla, de 101 linchamientos en los últimos seis años, han ocurrido 97.

Si consideramos solamente los últimos seis años y ubicamos los municipios con mayor índice de linchamientos a nivel nacional, encontramos que son: Ecatepec con 25, Texcoco con 15 y Chalco con 14, en el Estado de México, y Tehuacán con 10, la Ciudad de Puebla con 10 y San Martín Texmelucan con 10, en el Estado de Puebla. La suma de linchamientos en los siete municipios es de 84 en solamente seis años, mientras que la suma total en 22 estados es de 92 en un periodo de 28 años (véase Cuadro 1), concentrándose en nueve entidades 508 de los 600 linchamientos en los últimos 28 años (véase Cuadro 1).

## Linchamientos y acción anónima

Tienen razón los integrantes de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala al señalar que quienes participan en un linchamiento

[...] no son delincuentes habituales que actúan de forma individual o en bandas criminales, sino en su mayoría [son] ciudadanos comunes que ingresan a la categoría de delincuentes por participar en este hecho criminal. Aunque existen papeles diferentes, sea como instigadores, autores materiales o cómplices, se trata de un hecho ilegal y violento en el que participan muchas personas y hasta comunidades enteras (ONU, 2002: 3).

Podemos afirmar que la acción colectiva de los linchamientos tiene como elementos constitutivos la espontaneidad y el anonimato, motivos que imprimen un carácter altamente violento y pasional, generando un sentimiento compartido del “deber cumplido”, del hacer justicia por propia mano (Rodríguez, 2001). A decir de Carlos Monsiváis, “las masas cobran el poder que les da la pérdida del rostro individualizado. Son nadie y son todo. Son la piedra lanzada contra el individuo amarrado y son la ira ante la injusticia. Son el deseo de infligir daño y son la memoria de la niña violada” (2002: 28). El actuar colectivo es compartir y la violencia llevada a cabo les confiere complicidad que se convierte en anonimato, es decir, cuando son todos no es nadie.

Este actuar colectivo que implica la pérdida del rostro individualizado es lo que Ortega y Gasset denomina la masa, es decir:

[...] es el conjunto de personas no especialmente cualificadas [...] el hombre medio [...] es el hombre en cuanto no se diferencia de otros hombres sino que se repite en sí un tipo genérico [...] la formación normal de

una muchedumbre implica la coincidencia de deseos, de ideas, de modo de ser de los individuos que la integran (1984: 48).

La formación de la muchedumbre tiene en la coincidencia de deseos e ideas el motivo de la acción colectiva de carácter violento; lo que caracteriza a la masa es la acción. Otras de las características es que la muchedumbre, convertida en masa, “no conoce sexo ni edad ni rango: todos actúan como iguales” (Canetti, 1997: 28), dando forma a ese actor anónimo, indiferenciado, que coincide en deseos e ideas, que no se distingue por edad, sexo ni rango social, que actúa sin más; ése es al que nos referimos. Podemos afirmar que la turba es el hombre hecho bestia voluntariamente.

Ahora bien, la acción colectiva violenta expresa la necesidad de ocultar la identidad individual o, como señala Scott: “Se trata de una política del disfraz y del anonimato que se ejerce públicamente, pero que está hecha para contener un doble significado o para proteger la identidad de los actores” (2000: 43). En esta definición caben perfectamente los rumores, los chismes, los cuentos populares, los chistes, las canciones, los ritos, los códigos y los eufemismos, en fin, buena parte de la cultura popular de los grupos subordinados. ¿Quién mató al Comendador? La Villa, el pueblo, fueron todos, y cuando son todos no es ninguno, lo cual hace imposible el castigo a los culpables.

La existencia de la acción anónima está condicionada por su duración, y ésta a su vez por el grado de violencia que se ejerce. Difícilmente las acciones anónimas pueden durar más allá de lo que se plantean como acción punitiva debido a la consecuencia de sus actos, que casi siempre implica quitar la vida a otros, en el caso de los linchamientos; a diferencia de los motines en las cárceles, cuyo fin es la destrucción de los bienes materiales, muchas de las veces acompañados por fugas y asesinatos, estos últimos llevados a cabo por policías antimotines o por los mismos reos. Una duración larga de la acción colectiva violenta pone al descubierto la identidad personal, motivo por el cual se pierde el anonimato.

Al respecto, Álvaro Arceo Corcuera, siendo Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas de la PGJDF, señaló que: “Dependemos mucho de las testimoniales, de las fotografías que se puedan haber tomado y que podamos conseguir en este momento, porque hasta ahora no hemos encontrado colaboración del pueblo”<sup>13</sup>. Cuando

<sup>13</sup> Susana González G. “Recaban pruebas del linchamiento en Milpa Alta”. *La Jornada*, 10 de diciembre de 2002, p. 47.

todos se asumen como culpables, se puede presumir que no habrá castigo; menos aún si la autoridad depende de los testimonios de los mismos participantes, de sus familiares o vecinos, es decir, se mantiene oculta la identidad de los participantes. Ahí radica el hecho del anonimato de quienes ocultan su participación en el colectivo indiferenciado. La declaración de culpabilidad colectiva es la mejor manera de impedir el castigo de quienes participaron, al tiempo que genera la certeza de que al castigar por medio del linchamiento se ha marcado el rumbo de que la autoridad debe de cumplir con sus funciones para, de esta manera, evitar otro linchamiento. Es la acción anónima cuyos participantes comparten solamente la acción violenta de manera espontánea o no.

Coincidimos con José Luis Soberanes, quien señala que: “En los linchamientos, la turba enardecida es el actor protagonista, el que tiene la iniciativa. Sus voceros espontáneos combaten la impunidad, el crimen con el crimen. Creen que hacen justicia cuando en realidad imponen la ley de la selva a partir de un profundo desprecio por la legalidad y por la vida humana” (2002: 8)<sup>14</sup>. Es necesario señalar que la impunidad y la corrupción son el caldo de cultivo de la violencia.

Lo anterior nos lleva a afirmar que el linchamiento es el recurso extremo de venganza o satisfacción de la ira, que genera sentimientos de solidaridad a través del desagravio y que permite reconstruir formas de solidaridad negativa que parecían olvidadas en las comunidades de México, América Latina y en general en países donde campea la corrupción, la impunidad y la injusticia, o bien en sociedades con grandes brechas socioeconómicas. Pero ante todo, sociedades en donde la corrupción, la impunidad y la violencia han rebasado a las instituciones y cuerpos encargados del orden. Se puede observar en la acción colectiva el paso de la conciencia individual a la conciencia colectiva, en donde la igualdad lograda por medio de la acción opera como mecanismo constructor de identidad. A decir de James C. Scott:

Un individuo que es ofendido puede elaborar una fantasía personal de venganza y enfrentamiento, pero cuando el insulto no es sino una variante de las ofensas que sufre sistemáticamente toda una raza, una clase o una capa social, entonces la fantasía se puede convertir en un producto cultural colectivo. No importa qué forma toma (2000).

<sup>14</sup> Considera al mismo tiempo que la turbamulta es “una masa enfebrecida, incontrolada, excitada por el instinto de venganza y aniquilamiento”.

Puede ser por medio de los linchamientos, los motines, las revueltas, lo único que importa es que la fantasía personal de venganza adquiera un carácter colectivo en donde se expresen los deseos ocultos, callados o en espera de una ocasión propicia.

A manera de pregunta podemos decir: ¿participaría en un linchamiento cualquier individuo que previamente no está dispuesto?, ¿basta con que se le presente la ocasión para que actúe violentamente? O bien, planteado de otra manera: ¿basta con ser despojado de sus pertenencias para disponerse a linchar al ladrón?, ¿basta con ser pobre para decidirse a robar?, ¿un atropellamiento o un incidente vial bastan para querer linchar al conductor? A tales preguntas se pueden dar diferentes respuestas, pero todas tienen un elemento común: se requiere un mínimo de predisposición o haber llegado al límite, es decir, que adquiera el rango de indignación moral.

Cuando un grupo o conjunto de individuos actúan desobedeciendo los mandatos sean éstos legales o tradicionales, la autoridad se erosiona, pierde legitimidad; es así que los linchamientos son expresión de la crisis de autoridad, porque son expresión de la desobediencia a la autoridad. No es el actuar individual, es compartir con otros la acción y el sentido que ésta porta, señalando la inconformidad con la autoridad que no funciona y/o bien que funciona contra la sociedad y el orden social mismo<sup>15</sup>.

## Referencias

- Arendt, H. (1973). *Crisis de la República*. Madrid: Taurus.
- Barbeito, J. (1972). “La violencia y la política”. En Yepes, G. (coord.), *Violencia y política*. Venezuela: Monte Ávila Editores.
- Canetti, E. (1997). *Masa y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cardoso Miranda, R. E. (2002). “Aspectos jurídicos”. En *Justicia por propia mano*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2003). *Linchamiento. Justicia por propia mano (casos específicos)*. México: Autor.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1999). México: Editorial PAC.
- Durkheim, E. (s/f). *Las reglas del método sociológico*. México: Quinto Sol.

<sup>15</sup> El concepto de poder en Hannah Arendt no se refiere solamente al Poder (con mayúscula), sino a los micropoderes y básicamente al carácter legítimo de éste, lo que Weber (1983) denomina *autoridad*, en donde son los gobernados, por igual que los gobernantes, quienes se erigen en fundamento de la legitimidad en la medida en que de manera voluntaria hacen del mandato la guía para la acción en sentido íntimo, es decir, voluntario.

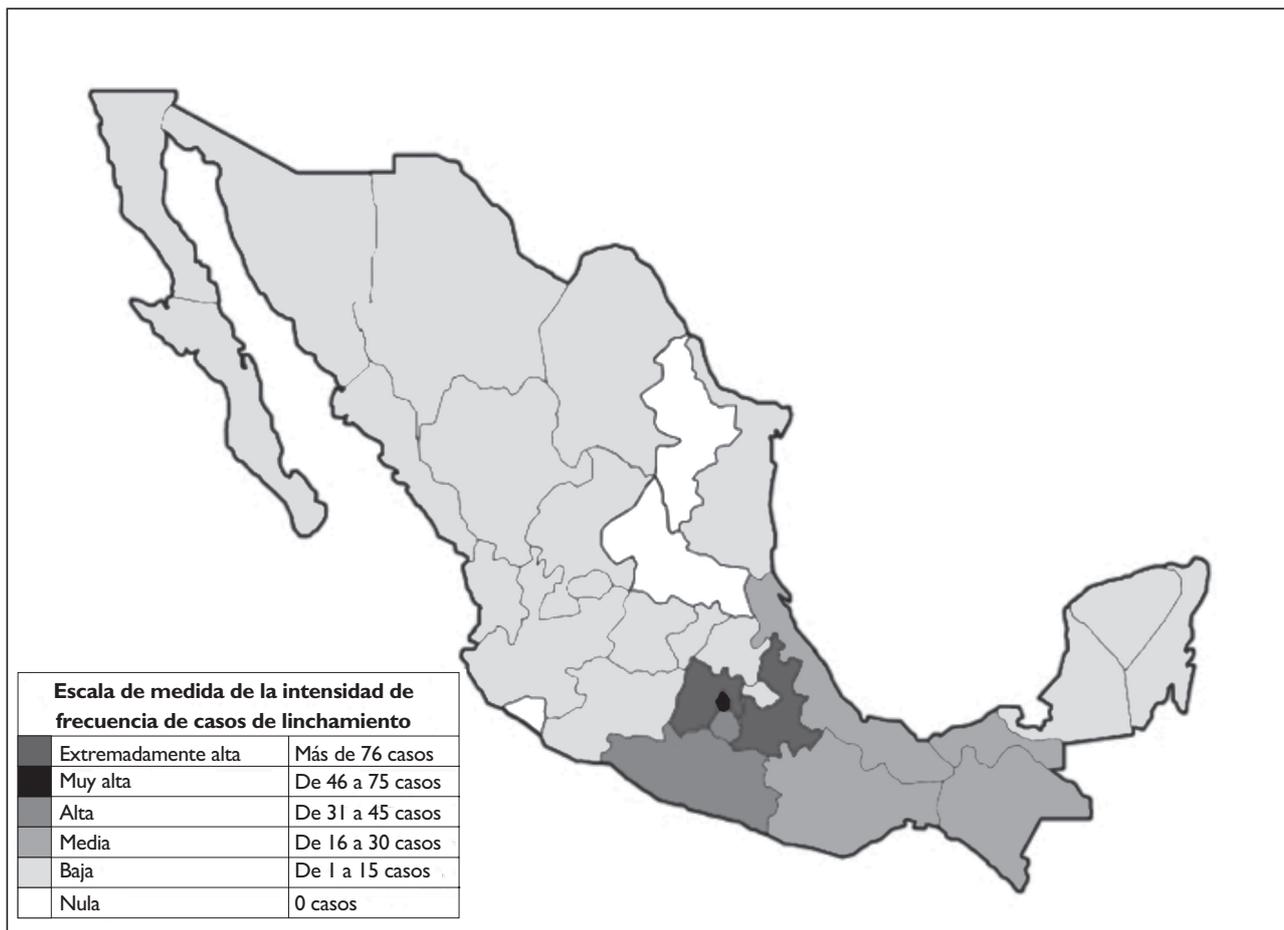
- Huntington, S. (1991). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Lope de Vega (1992). *Fuenteovejuna*. México: Porrúa.
- Monsiváis, C. (2002). *Justicia por propia mano*. México: CNDH.
- Rodríguez Guillén, R. (2001). "Crisis de legitimidad y violencia política". *Casa del Tiempo*, 14, 18-25.
- Scott, J. C. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Era.
- Soberanes, J. L. (2003). "Prólogo". En *Linchamiento: justicia por propia mano*. México: CNDH.
- Smelser, N. J. (1989). *Teoría del comportamiento colectivo*. México: FCE.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (2002). *Informe. Los Linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana*. Guatemala.
- Ortega y Gasset (1984). *La rebelión de las masas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- Touraine, A. (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.
- Vilas M., C. (2001). "(In)justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo". *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 131-160.
- Weber, M. (1983). *Economía y sociedad*. México: FCE.

**Cuadro I**  
**Distribución por entidad federativa del número de casos de linchamiento (consumados y en tentativa) y de la intensidad de frecuencia de los mismos en orden descendente (1988-30 de junio de 2016)**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Intensidad de frecuencia de los casos relativa al periodo</i>
Estado de México	191	Extremadamente alta
Puebla	101	Extremadamente alta
Ciudad de México	64	Muy alta
Morelos	39	Alta
Oaxaca	39	Alta
Chiapas	22	Media
Tabasco	20	Media
Veracruz	19	Media
Guerrero	16	Media
Hidalgo	12	Baja
Tlaxcala	12	Baja
Chihuahua	10	Baja
Quintana Roo	8	Baja
Coahuila	6	Baja
Michoacán	6	Baja
Baja California	4	Baja
Campeche	4	Baja
Guanajuato	4	Baja
Jalisco	4	Baja
Yucatán	4	Baja
Querétaro	3	Baja
Agascalientes	2	Baja
Nayarit	2	Baja
Sinaloa	2	Baja
Tamaulipas	2	Baja
Baja California Sur	1	Baja
Durango	1	Baja
Sonora	1	Baja
Zacatecas	1	Baja
Colima	0	Nula
Nuevo León	0	Nula
San Luis Potosí	0	Nula
Total	600	

Fuente: Elaboración propia con base en un seguimiento de diferentes publicaciones periódicas.

**Mapa I**  
**Distribución geográfica de la intensidad de frecuencia de casos de linchamiento**  
**(México, 1988-30 de junio de 2016)**



Fuente: Elaboración propia con base en un seguimiento de diferentes publicaciones periódicas.

# México en llamas (del terror del Estado al horror comunitario)

Raúl René Villamil Uriarte\*

Un tema central en el fenómeno de la violencia que nos azota como sociedad, es la paranoia individual y colectiva que genera el miedo a ser secuestrado, a los “levantones”, a ser desaparecido, a acabar –en el mejor de los casos– enterrado en una tumba clandestina, condenado al anonimato de la fosa común en el olvido administrado por la violencia más abyecta de un Estado criminal omiso. La atribución criminal y omnipotente de privar de la posibilidad de movimiento a cualquier persona tiene implicaciones morales, sociales, políticas, jurídicas, emocionales y éticas, lo que en un primer momento inquiere al Estado, el cual es el encargado de garantizar la seguridad de tránsito de todo ciudadano libre en nuestro país.

Nada es más paralizante que el terror.

PIETRO AMEGLIO

Videos, pantalla interactiva, multimedia, Internet, Realidad Virtual, la interactividad nos amenaza, por todas partes. Por todas partes lo que estaba separado se confunde, por todas partes, se suprime la distancia: entre los sexos, entre los polos opuestos, entre el escenario y la sala, entre los protagonistas de la acción, entre el sujeto y el objeto, entre lo real y su doble. Y esta confusión de términos, esta colisión de polos, hace que en ningún sitio sea posible ya un juicio de valor, ni en arte, ni en moral, ni en política. Al suprimirse la distancia, el pathos de la distancia, todo se vuelve indecible.

JEAN BAUDRILLARD<sup>1</sup>

## En el umbral del terror

**A**nte la virtualidad, ante los medios masivos de comunicación y las redes sociales, de lo único que estamos seguros es de que no existen

fenómenos de violencia aislados unos de otros, por mas que se empeñen los especialistas en llevar cada uno de los eventos a sus territorios y disciplinas, la violencia en su espiral de intervención devastadora conecta con sus vasos comunicantes y con sus rizomas

los diferentes acontecimientos en una expresión total, en una realidad integral. La sociedad en sus pliegues, en sus articulaciones, en sus bisagras íntimas o en sus plazas colectivas permite la manifestación de sentimientos privados que se expresan en los espacios públicos, es la caótica de este suceso devastador que implica la violencia del Estado en todas sus dimensiones. De tal forma que la violencia en contra

\* Profesor-Investigador de T/C. Departamento de Educación y Comunicación. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

<sup>1</sup> Baudrillard, J. (2008). *El pacto de lucidez o la inteligencia del Mal*. Amorrortu.

del individuo, la que se produce en la pareja, en la familia, en las comunidades, la violencia institucional, la violencia en contra de las mujeres y en contra de los niños no es sino la violencia que engendra la descomposición de la vida social transmitida todos los días en su realidad virtual<sup>2</sup>.

Nos encontramos inmersos en diferentes ciclos de violencia que aparentemente responden a una multiplicidad de eventos que involucran la producción de subjetividad que hace al sujeto y a su colectividad. Permanentemente estamos bombardeados de noticias que oscilan entre la pederastia que se llevó a cabo en una escuela Montessori, en las guarderías del IMSS y las tumbas clandestinas encontradas en Tetelcingo Cuatla,<sup>3</sup> pasando por una sistemática devastación del cuerpo que cada vez nos deja más en la orfandad del terror y en la incertidumbre del mañana.

De cualquier forma, todos los tipos específicos de violencia tocan, estremecen y alteran los intersticios de lo íntimo, de la creación e invención del psiquismo, de la relación de pareja, de la estructura familiar, de las redes vinculares de la comunidad, del mundo laboral de consumo capitalista, de los espacios del ocio y de recreación de la vida, de las plazas públicas, de la protesta de las masas y de la situación mundial, en que se recrea el orden y el caos del imaginario social de lo político<sup>4</sup>.

Conmoción en los diferentes ámbitos potenciada por la velocidad de la información, por los medios y su virtualización. A decir de Jean Baudrillard, es la realidad integral de la violencia virtual, que a su vez potencia lo real<sup>5</sup>.

Un ejemplo entre miles es el video que circula en internet que muestra la tortura explícita que una mujer miembro

<sup>2</sup> La discusión sobre el Estado nos plantea diversas interrogantes: ¿estamos en un Estado providencial? ¿Estamos en el centro de lo que Octavio Paz llamó el “ogro filantrópico”? ¿Es un Estado fragmentado, disuelto o, como dice Edgardo Buscaglia, con vacíos de poder? Yo me inclino más por una definición totalitaria: estamos ante un Estado delincencial de terror. Con la virtualización de lo real, el Estado es terror y el terror es la realidad del Estado.

<sup>3</sup> Sólo menciono la historia reciente como un imaginario que afecta el “aquí y ahora” sin menosprecio del sistema de significaciones imaginarias de una memoria colectiva que por lo menos recortamos de manera arbitraria de la Revolución Mexicana a la fecha, pero que en las últimas cinco décadas nos dan la sensación de que estamos parados en todo el territorio mexicano, sobre tumbas clandestinas y cadáveres anónimos.

<sup>4</sup> Los atentados terroristas en Europa (Francia y Bélgica), en Pakistán y Turquía a cargo del Estado Islámico, o los delirantes acontecimientos en Orlando, California, en Estados Unidos, son fenómenos de complejidad que se suman al imaginario del terror.

<sup>5</sup> Baudrillard, J. (2008). *El pacto de lucidez o la inteligencia del mal*. Amorrotu.

de la Policía Federal realiza a otra mujer atada de las manos por la espalda, y a quien, mediante una bolsa de plástico que envuelve su cabeza, la lleva al punto de la asfixia.

En la metáfora, la torturadora tiene en sus manos a la víctima totalmente sometida: le puede infringir la muerte o concederle la vida. La escena se convierte en muestra de la crueldad omnipotente de una enfermiza diosa cruel, que, en su patología, se atribuye el ejercicio pleno de otorgar la vida o la muerte.

El ejemplo, a plena luz del día, ya no necesita la oscuridad y el lodo de las cloacas subterráneas del edificio de Tlaxcoaque, de aquellas mazmorras de las cuales el terremoto de 1985 expuso la devastación del cuerpo del torturado por la policía de Durazo, a pesar de que siguen siendo los mismos métodos.

En pleno 2016 se sube a la red un video en el que se observa a una mujer policía que tortura a otra mujer en presencia de un militar, a cielo abierto, en la metáfora de cómo el inframundo de los sótanos toma el horizonte de visibilidad de la superficie. Inmediatamente después, el general Salvador Cienfuegos le pide perdón a la sociedad por este video.

Sobrevienen a la conciencia social todas las confesiones que apuntalan la “verdad histórica” de Ayotzinapa, conseguidas bajo tortura de los presuntos implicados en las desapariciones forzadas de los 43 estudiantes de la Normal.

## La administración de las ausencias

Como ocurría en Europa ocupada por las sombras asesinas del plan Noche y Niebla, en México, frente a tantas desapariciones forzadas, ya no se puede pensar que se trata de un capricho, de la casualidad. La estrategia no requiere una junta militar, con generales de lentes oscuros orquestando planes siniestros. Aquí todo es visible. Se puede afirmar a la luz de los hechos, que en México convergen muchos intereses estratégicos distintos, que tienen que ver con la explotación de los recursos naturales, como el gas, el agua, el petróleo, todo tipo de metales y productos de minería. Además son muy importantes las rutas de tránsito, los puertos, el mercado de las drogas (de México hacia Estados Unidos), de armas de (Estados Unidos a México) la trata de personas, los migrantes.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Mastrogiovanni, F. (2014). *Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada en México como estrategia de terror*. Grijalbo.

Un tema central en el fenómeno de la violencia que nos azota como sociedad es la paranoia individual y colectiva que genera el miedo a ser secuestrado, a los “levantones”, a ser desaparecido, a acabar —en el mejor de los casos— enterrado en una tumba clandestina, condenado al anonimato de la fosa común en el olvido administrado por la violencia mas abyecta de un Estado criminal omiso.

Que alguien o algunos se atribuyan el poder de administrar la ausencia-presencia de cualquier ser humano de sus espacios y ambientes cotidianos, ante los seres queridos, es una intervención brutal ante el derecho que tenemos todos los ciudadanos a circular libremente en la calle, en cualquier población, en el campo, en la playa, en los barrios, en los bosques, en las alamedas o en cualquier lugar del territorio nacional.

La atribución criminal y omnipotente de privar de la posibilidad de movimiento a cualquier persona tiene implicaciones morales, sociales, políticas, jurídicas, emocionales y éticas, lo que en un primer momento inquiere al Estado, encargado de garantizar la seguridad de tránsito de todo ciudadano libre en nuestro país.

Allí donde unos instantes antes había mil conflictos particulares, mil parejas de hermanos enemigos aislados entre sí, existe de nuevo una comunidad, enteramente unánime en el odio que le inspira uno solo de sus miembros. Todos los rencores dispersos en mil individuos diferentes, todos los odios divergentes, convergerán a partir de ahora en un individuo único, la *víctima propiciatoria*.<sup>7</sup>

## El secuestro

Este dispositivo de intervención sobre el cuerpo de la víctima, desgraciadamente, en nuestro país no es nuevo. Se sofisticó y se volvió una tecnología de generación de incertidumbre, de un campo siniestro de suspenso y de resquebrajamiento de la voluntad de la persona que es aislada en contra de su voluntad, llevando a cabo un acto de poder criminal, con lujo de violencia real, simbólica e imaginaria y la consecuente repercusión traumática en su familia de tal forma que este acontecimiento, en cualquiera de sus modalidades, irrumpe con toda su crueldad en la devastación

<sup>7</sup> Girard (1995). *La violencia y lo sagrado*. Anagrama, p. 88.

emocional y psicológica de las comunidades como una gran amenaza paranoide.

En los años sesenta y setenta del siglo pasado, durante la llamada la Guerra Sucia, se actuaba en contra de las comunidades de la guerrilla en Guerrero, en Oaxaca, en las grandes urbes y en algunos estados del norte del país; como ya se mencionó, son los militares y agentes especiales de la policía los que se van a formar en estrategias y tácticas antiguerrilla a Estados Unidos. Al mismo tiempo, se solicitaron los servicios de agentes nazis refugiados en países latinoamericanos para que formen a personal del servicio secreto mexicano, en dispositivos de secuestro, tortura, amedrentamiento, intimidación, intervención de redes de telefonía, filtración de agentes en grupos armados en contra del gobierno y en propagación del terror.

El secuestro, utilizado por los llamados cárteles de la delincuencia organizada, se ha sofisticado por las pedagogías de aniquilamiento que aprendieron muy bien de sus jefes militares o policiacos<sup>8</sup>.

## Las desapariciones forzadas

Una de las formas que tiene repercusiones brutales en este aspecto es el acto de obligar, bajo amenaza de muerte, con ejercicio físico de la fuerza y con sistemas de tortura y disuasión, a una o varias personas a obedecer a sus captores, para detenerlos, someterlos, humillarlos y romperlos emocionalmente en el cautiverio o bajo el asesinato impune, con la consecuente desaparición del o los cadáveres<sup>9</sup>.

Para Federico Mastrogiovanni (2014), los levantamientos forzados son una forma estratégica de operación que, a diferencia de los secuestros, los cuales la mayor parte de las veces están calculados y se dirigen a personas específicas que ya fueron investigadas y vigiladas, se basan en intimidar y atacar a la población “abierta”, rompiendo la idea de que la agresión a las personas y a su integridad

<sup>8</sup> Aniquilamiento, devastación, tortura, fusilamientos extrajudiciales, mutilación, asfixia, toques eléctricos, tablazos, violaciones a hombres y mujeres, así como la introducción de ratas en los orificios del cuerpo se condensan en un término ampliamente polemizado en estos días: “abatir en la oscuridad”. El caso Tlatlaya es un ejemplo de esta forma de actuar de los organismos represivos del Estado.

<sup>9</sup> En una región del norte del país, en el llamado *triángulo dorado*, que abarca los Estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa, se dice que si “levantan” a alguien y no aparece en las siguientes 72 horas se le da por muerto.

puede concretarse en cualquiera, esté o no involucrado con grupos subversivos, con cárteles de narcotráfico, etc. Son los llamados “daños colaterales” o, como los llama el periodista José Reveles “ falsos positivos”. Aunque para la Rene Girard (1995) y para la Antropología de la violencia y de sus dimensiones simbólicas que tienden a lo sagrado; nos encontramos de lleno ante la noción perturbadora de *víctima propiciatoria*.

La dirección general de la presente hipótesis parece clara. Cualquier comunidad víctima de la violencia o agobiada por algún desastre se entrega gustosamente a una caza ciega del “chivo expiatorio”. Instintivamente se busca un remedio inmediato y violento a la violencia insoportable. Los hombres quieren convencerse de que sus males dependen de un responsable único del cual será fácil desembarazarse<sup>10</sup>.

## La intervención del cuerpo (devastación y crueldad)

Ya no hay actores ni espectadores todos están inmersos en la misma realidad, en la misma responsabilidad rotativa, en un mismo destino que no es sino el cumplimiento de un deseo colectivo. Una vez más, no estamos lejos del Síndrome de Estocolmo: somos los rehenes de la información, pero consentimos secretamente con el secuestro<sup>11</sup>.

Al parecer, la virtualización de lo real y la realidad de lo virtual en el fenómeno de la violencia extrema hacen del cuerpo torturado un evento ante la mirada de un espectador-actor del espectáculo, en el que participa de una manera interactiva, produciendo un cuerpo devastado más real y potente que el real. Así como el cuerpo de la pornografía se hiperrealiza en el ciberespacio, el cuerpo devastado y ensangrentado de la violencia cae en el campo de lo voluptuoso, de la exacerbación del signo y su asesinato: sensualidad extrema y devastación cínica y sociópata del cuerpo-cadáver.

El problema es la construcción de una mirada saturada de sentido, violentamente intervenida por el abuso de poder

de la imagen estatal y estatalizada, por el control sistematizado de símbolos de amenaza e intimidación a la acción del sujeto, cuando éste inevitablemente se proyecta en la imagen cruel de sí mismo. En su lugar queda un vacío de sentido como efecto paradójico de saturación de imágenes, que es llenado por el suspenso inconsciente de sus propias fantasías, estamos en el terreno del horror.

Desde esta perspectiva, no existe aquello que Pierre Bordieu llama violencia simbólica<sup>12</sup> como dominación invisible, naturalizada e imperceptible para la cultura del control falocéntrico, masculino o femenino, de las mujeres, tal como lo señala el autor, ya que, a mi parecer, el tema es todavía más violento y contundente en el sentido de que los hechos terroristas consumados el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el Pentágono y la Casa Blanca, fueron un acontecimiento de *megaterror* que intervino directamente contra los símbolos y los sistemas que los sostienen y le dan sentido, en contra del centro neurálgico de la economía mundial, en contra del imperio belicista más grande del planeta y en contra de la casa del poder donde se toman las decisiones más importantes del mundo en cuanto a política e intervencionismo imperialista.

De este modo, los atentados no pudieron ser colocados a una distancia “abstracta” o subjetiva, pues fueron tan contundentes en la virtualización del tiempo real y la realidad de lo virtual, que la amenaza y su contundente acción devastadora no pudo separar, con una distancia “óptima” para el espectador y el espectáculo, a los sistemas simbólicos de la catástrofe. No se pudo realizar, como mecanismo de defensa inconsciente y ante lo inimaginable, un proceso de sublimación de “allá y entonces”, sino que se intervino directamente en las estructuras arquitectónicas que representan de manera real y activa símbolos de poder y dominación del mundo capitalista salvaje y que al mismo tiempo eran parte constitutiva del psiquismo de los habitantes neoyorquinos y también del espectador del mundo que asistía, en tiempo real, a lo inconcebible de la virtualización del horror.

La destrucción de las torres gemelas mediante los ataques terroristas dejó una moraleja bien conocida por los investigadores del terrorismo de Estado: el acto de terrorismo viene de dentro, del centro mismo de la sociedad, no de fuera, ya que estos atentados nunca hubieran sido

<sup>10</sup> Girard, R. (*ibidem*, p. 88).

<sup>11</sup> Baudrillard, J. (2008). *El pacto con la lucidez o la inteligencia del mal*. Amorrortu, p. 130.

<sup>12</sup> Bordieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Anagrama.

posibles sin la complicidad y corrupción de los mismos ciudadanos norteamericanos.

Al mismo tiempo, con otro ritmo y en otra escena, este fenómeno ejercido por el terrorismo de Estado derruye y dinamita estructuras arquitectónicas y masacra a miles de “víctimas inocentes” como un gran ejemplo de la omnipotencia del poder, sino que además hace estallar literalmente el cuerpo, el psiquismo, sus esferas emocionales y afectivas, las nociones conceptuales que lo estudian, los paradigmas de conocimiento social, las ideologías, las cosmovisiones, los soportes institucionales ante las ansiedades psicóticas de los individuos, de los grupos, de las instituciones. Así, todos los dispositivos de agenciamiento y subjetivación se desarticulan y hacen que la psicosis colectiva reine en este mundo<sup>13</sup>.

Desde esta perspectiva, el cuerpo se abisma como emblema, como pantalla de proyecciones, como sistema simbólico, como representación de la verdad, como lo único que creíamos nuestro y que nos es expropiado en esta virtualización del sentido de la vida, en las pantallas líquidas de la velocidad de la información con la que circula el hecho violento que nos toma y se naturaliza como algo cotidiano y natural.

No obstante, esta cercanía y confusión con el origen de la violencia fundante, esta extrañeza ante la contundencia del poder de destrucción humana nos reenvía al campo ritual del sacrificio, de la sangre, de la muerte y de la víctima propiciatoria necesaria que potencia y hace más virulenta la idea de la “inocencia” contenida en la imagen del chivo expiatorio.

Si el hecho de sentirnos liberados mediante los chivos expiatorios y los ritos sacrificiales nos procuran grandes ventajas, es también motivo de opresiones e innumerables persecuciones, así como fuente de peligros, amenaza de destrucción.

Desde hace siglos, si ese plus de justicia que debemos a la preocupación por las víctimas libera nuestras energías y aumenta nuestra fuerza, también nos somete a tenta-

ciones en las que solemos caer: las conquistas coloniales, los abusos de poder, las monstruosas guerras del siglo XX, el pillaje del planeta, etc.<sup>14</sup>

## Movimientos y manifestaciones sociales (la estructura de soporte del duelo colectivo)

Los sucesos que se han producido por los movimientos sociales y las manifestaciones que se han llevado a cabo a partir del 26 y 27 de septiembre de 2014 a causa de los normalistas asesinados y los 43 desaparecidos de Ayotzinapa han sido analizados, estudiados, investigados y articulizados en diferentes periódicos y revistas, pero la mayoría de estos trabajos se refieren a las consecuencias políticas, históricas, sociales, económicas y culturales, mientras que dejan fuera el gran agravio emocional al que por décadas la nación mexicana y sus comunidades más vulnerables y pobres han sido sujetas.

Para hacer un corte sociohistórico de un pasado reciente, totalmente arbitrario, como todo parte aguas de este tipo, las “Atrocidades innegables”, documento de Open Society citado anteriormente, recupera de una manera seria y muy precisa, a partir de datos oficiales y entrevistas directas con muchos de los actores de estos acontecimientos, testimonios y estadísticas de las masacres que se cometieron durante la llamada Guerra Sucia, la matanza de las Tres Culturas, el 2 de octubre de 1968, el halconazo de 1971, el terremoto de 19 de septiembre de 1985, el movimiento estudiantil del CEU en 1986, la caída del sistema en 1988, el asesinato del cardenal Posadas Ocampo en 1993, la aparición pública del EZLN, el asesinato de Luis Donald Colosio y de Ruiz Massieu en 1994, la alternancia en el poder presidencial en 2000, las masacres de Aguas Blancas, Acteal, Los Bosques, Atenco, las ejecuciones extrajudiciales de Tlatlaya, Ayotzinapa, Apatzingán, la impunidad que reina en el incendio de la guardería ABC y los últimos acontecimientos de Noxchtitlán, entre otras.

Todos estos crímenes de *lesa humanidad* han venido abonando, a lo largo del tiempo, en la memoria colectiva, una especie de caldo de cultivo de impotencia, de tristeza,

<sup>13</sup> Zoja, L. (2013). *Paranoia*. FCE. Desgraciadamente, desde la masacre en la escuela secundaria de Columbine el 20 de abril de 1999, estos atentados a escuelas de diferentes estados de Estados Unidos no cesan, cada vez son más frecuentes y más inconcebibles, dejándonos ver que efectivamente el terrorismo se anida en el centro de la sociedad norteamericana. <<https://www.youtube.com/watch?v=CF7KWYZEOaY>>.

<sup>14</sup> Girard, R. (2002). *Veo a Satán caer como el relámpago*. Anagrama. p. 221. Pero ya Girard nos abre el horizonte de reflexión sobre como todo fenómeno violento invoca un imaginario religioso que se fuga a lo sagrado, sin lo que la figura de *chivo expiatorio* no tendría sentido.

de resentimiento, de angustia, de desesperanza, de mucho sufrimiento, desamparo y dolor que, independientemente del momento histórico, del contexto social, del sentido de las demandas, de la región o del grupo comunitario en cuestión, ante la solidaridad de la manifestación se produce un efecto de catarsis colectiva, de sentimiento de solidaridad y de comunión colectiva ante la pérdida, la desaparición y el duelo.

Si tomamos en cuenta que la diversidad de pérdidas, de asesinatos y de muertes no ha sido por enfermedad natural sino por secuestro, desaparición forzada, con tortura y mutilaciones, con decapitaciones, y que muchas de las víctimas siguen enterradas en el anonimato de los cientos de tumbas clandestinas que se ubican en todo el territorio nacional, entonces la manifestación multitudinaria es, antes que nada, un dispositivo de reparación emocional ante el síndrome postraumático que padecen miles de familias en nuestra sociedad; por cada manifestante en la calle, hay que sumar, al menos, otros cinco integrantes, en promedio, por cada familia que presenta su reclamo en la soledad de las masas, a la intemperie.

Un ejemplo fue la manifestación del 20 de noviembre de 2014, que partió de cuatro puntos para congregarse en el zócalo de la Ciudad de México, con el fin de exigirle al gobierno la presentación de los 43 estudiantes con vida de la normal Raúl Isidro Burgos. Esta movilización tuvo un poder de convocatoria de más de 100 mil personas, aunque las autoridades en sus cifras más optimistas contaron 15 mil. Al contingente que inició la protesta se le nombró el *contingente carriola*, ya que se puso al frente a un innumerable grupo de niños en carriolas impulsados por sus papás, como un modo pedagógico de crear conciencia en las nuevas y pequeñas generaciones en la cultura de la protesta y de la resistencia.

Nos dimos cita miles de ciudadanos mexicanos, de diferentes regiones y con una gran diversidad de demandas, sufrimiento y dolencias. A medida que avanzaba la tarde iban desfilando más contingentes de los diferentes puntos geográficos de la ciudad: gente a caballo y con machetes, mantas de la guardería ABC, estudiantes de muchas de las universidades públicas y privadas del centro y del interior del país, muchas mujeres y niños, adolescentes con sus amigos, familias completas con todo y abuelos, gente de Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Nuevo León, extranjeros, maestros, periodistas, homosexuales, lesbianas, travestis, discapacitados en muletas y en sillas de ruedas, una caravana de ciclistas muy participativos, los

estudiantes y profesores del IPN que venían de negociar con Gobernación en un acto público en el que impusieron un ejemplo ético en cuanto a sus demandas.

Todo se desarrolló con un proceder impecable, procurando que los “provocadores”, autodenominados grupos “anarquistas”, no sabotearan el movimiento de la marcha hacia el zócalo<sup>15</sup>.

La movilización masiva se desarrolló en un ambiente festivo, alegre y con una expresión de civismo colectivo, pocas veces visto en estos acontecimientos. Los primeros contingentes llegaron a la plaza de la Constitución, que se llenó completamente. Los comités encargados de la organización del mitin dejaron una calle abierta para movilizar a los contingentes que circulaban alrededor de la plaza.

El mitin con los padres de los 43 desaparecidos se llevó a cabo sin incidentes, fue relativamente rápido, ya que ellos mismos pidieron que, una vez terminado el turno de los oradores, la gente se fuera a su casa y que no cayera en provocaciones: no querían violencia ante una expresión multitudinaria hasta ese momento impecable. Pero los contingentes seguían entrando al zócalo; a esa hora todavía no salían de sus puntos originales de reunión a pesar de que muchos contingentes entraban y salían de la plancha central.

La gente congregada en la plaza empezó a ser seleccionada por los rayos láser de los francotiradores ubicados en el techo del Palacio Nacional. De pronto, se escucharon varios estruendos de cohetes que se hicieron estallar en frente de la puerta de este edificio: un grupo de personas embozadas empezó a provocar a los granaderos y a la guardia presidencial; desde las alturas se lanzó una bengala, señal para que los cuerpos policiacos atacaran indiscriminadamente a las personas que estaban sobre la plancha<sup>16</sup>. El grupo de embozados salió corriendo, luego pudimos ver las fotografías en la red de cómo se subieron a camiones del ejército para esconderse. En tanto, los granaderos actuaron contra los padres de familia que llevaban a sus

<sup>15</sup> Ahí, donde algunos grupos de vándalos ponían tabiques y cemento a las puertas de la Secretaría de Educación Pública, llegaban estudiantes autogestivos a quitarlos para que no hubiera pretexto de represión; del mismo modo, donde había pintas a monumentos considerados como patrimonio de la nación, llegaban otros grupos de estudiantes a despintarlos.

<sup>16</sup> Cabe recordar que en Tlatelolco esta fue la señal para que el Batallón Olimpia iniciara los disparos en contra de la manifestación de estudiantes el 2 de octubre de 1968.

bebés en carriolas, y a muchos de ellos los golpearon, entre los agredidos estaba el director de la UNICEF para los Derechos de la Infancia, con sus hijos, quien también recibió un toletazo.

Asimismo, “casualmente”, la productora del documental *Presunto Culpable*, fue golpeada salvajemente por un granadero que le dijo “¿No que muy cabrona, pinche puta?”, y de un puñetazo le rompió la quijada.

La manifestación fue disuelta justo antes de las 10 de la noche para que Joaquín López Dóriga pudiera dar la noticia de “todo en calma y saldo blanco”. Todo calculado de manera mediática en el simulacro de las cadenas de televisión que producen la virtualización del terrorismo de Estado.

La moraleja de esta pedagogía es que una manifestación que trataba de contener el horror y el dolor de un pueblo sometido por el cinismo y la crueldad de sus gobernantes fue disuelta con más terror<sup>17</sup>.

## Los líderes

Un capítulo especial se refiere a la criminalización de la protesta y a la detención y encarcelamiento de sus líderes. Desde la llamada *Guerra Sucia* de la década de los sesenta y setenta del siglo pasado, en donde el gobierno asesinó a guerrilleros como Lucio Cabañas, Rubén Jaramillo y Genaro Vázquez Rojas, bajo la sombra siniestra del hombre más importante del país, la mano violenta de Fernando Gutiérrez Barrios, en la última década del siglo XXI, las cosas no han cambiado mucho con el llamado “nuevo PRI”.

El terrorismo de Estado se ha sofisticado y se ha vuelto más letal, más visible, más protagónico, exhibicionista y cínicco. Apoyado por el manejo de los dispositivos mediáticos, el exterminio es a población abierta: se acabó la selección de ciertos grupos, de comunidades que servían de base social a las guerrillas; ahora la matanza es de la manera más arbitraria, al azar, con muestras aleatorias de muertes sin sentido. En este contexto de producción de “delincuentes” se criminaliza al líder y se le detiene.

<sup>17</sup> En esta operación colectiva de protesta también han sido encarcelados los líderes de movimientos sociales de la manera más arbitraria: José Manuel Mireles, Hipólito Mora, Néstora Salgado, Cemei Verdía y, el más reciente, entre muchos, Rubén Núñez de la CNTE. Aunque algunos de ellos ya han sido liberados, la criminalización de la protesta no cede.

La historia del doctor Mireles recorre uno de los tantos procesos de endurecimiento del totalitarismo del Estado, en cuanto a su intervención violenta en los sistemas simbólicos de soporte comunitario de un líder respetado por la gente, que aglutinó a muchos pueblos de la región en contra de la delincuencia organizada de la Familia y de Los Caballeros Templarios.

La aparición del doctor a nivel mediático se publica el 23 de julio de 2013 mediante un video que se graba en Tepalcatepec, Michoacán<sup>18</sup>. En este documental, el líder de las autodefensas de esta región manifiesta las razones por las cuales tomaron las armas, cómo se fue acrecentando la amenaza de los cárteles en contra de la población, los secuestros y las extorsiones a los comerciantes, pero afirma que cuando ya entraban a sus casas a violar a sus mujeres y a llevarse a sus hijas, para que luego de seis meses las regresaran embarazadas, la situación comunitaria se volvió insoportable<sup>19</sup>.

Esta biografía sólo puede ser entendida con su correlato social y comunitario que la vuelve visible en el contexto de horror en el que surge. La idea que anima esta breve exposición consiste en editar un pequeño documental con los videos más significativos de la trayectoria del líder de las autodefensas comunitarias en un periodo de aproximadamente un año. Me parece que son cuatro los que condensan la microhistoria de los líderes comunitarios en nuestro país.

El primero, el de Tepalcatepec del 23 de julio de 2013; el segundo, cuando lo entrevistan después de que sobrevive a la caída de una avioneta en la que viajaba; el tercero, cuando le pide a Peña Nieto que se comuniquen por Skype; y la fotografía del momento en que es apresado en la cárcel de Alta Seguridad<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> <<https://youtu.be/RPnldVGcgeA>>.

<sup>19</sup> En este punto creo interesante analizar, como lo han planteado algunos especialistas sobre los fenómenos de la guerra, que cuando un ejército enemigo toma el territorio ajeno con el uso del poder de las armas y la muerte, inmediatamente violan a las mujeres y a las niñas nativas para que los soldados que luchan en la resistencia ante la invasión se den por vencidos y estén convencidos de que han sido derrotados y de que ya no hay nada que hacer. Es la inquietante relación entre el cuerpo de la mujer y el territorio, entre el ultraje sexual y la imposición de un dominio, de un poder de apropiación y de pertenencia.

<sup>20</sup> Mireles después del avionazo <<https://youtu.be/-e6Y9SB1On8>>. Mireles pidiendo hablar por Skype: <[https://youtu.be/p\\_g-04qSbk](https://youtu.be/p_g-04qSbk)>. Mireles en prisión: <<https://youtu.be/IMaGfWAqTCg>>.

Obviamente, hay muchos videos más entre los que he seleccionado, pero estos me parecen muy significativos, en términos documentales, para tratar de hacer inteligible la acción violenta y autoritaria del Estado con los líderes que ponen en cuestión la eficacia del control y gobernabilidad del régimen.

El segundo video muestra ya a un doctor Mireles conmovido y confundido por el accidente aéreo que acaba de sufrir, al cual sobrevive, pero en la suspicacia mediática se le interroga sobre si él cree que fue un atentado: él duda en su situación de sobreviviente, todavía está impactado, apenas está saliendo del shock. Además, se le pregunta sobre sus acompañantes en la avioneta, entre ellos una jovencita de 16 años de quien Mireles dice que es su novia<sup>21</sup>.

El tercer video que analizo en este ensayo es, a mi parecer, la pieza clave de su detención, es la gota que derramó el vaso. Mireles empieza tratando de ser respetuoso con la institución presidencial, se refiere a EPN hablándole de usted, le solicita que se le regrese su camioneta blindada y su escolta porque teme por su vida, pero, en la medida que la grabación avanza, Mireles empieza a hablarle de tú al presidente y le dice (10,32’): “Enrique, tienes una esposa muy bella y entre los dos tienen hijas muy bellas, igual que nosotros en nuestros pueblos, tienes amigos que anduvieron en la primaria y en la secundaria contigo [...] y ¿qué sentirías que llegara alguien a tu casa y se llevara a tu mujer porque es muy bella y después de regresártela se llevara a tus hijas porque también están muy bellas, y después de que ven que tú te enojas te dejen en la puerta de tu casa las cabezas de tus mejores amigos?”

Desde mi punto de vista, entre estas palabras que cito resultan, para la estructura machista y prepotente del presidente, del gabinete y sus asesores, en suma del aparato de gobierno y si imaginario autoritario y falocrático, sumamente movilizadoras y perturbadoras, ya que Mireles (¿sin querer?) desliza en su discurso el mismo esquema intimidatorio de la delincuencia organizada de la cual él mismo ha sido víctima, pero ahora en contra del poder, ya

<sup>21</sup> Después del primer video de Tepalcatepec, aparece Mireles encuadrado en el mismo esquema del imaginario social de Los Caballeros Templarios, con una muchacha a la que le lleva muchos años de edad. El modo machista de apropiación sexual de las mujeres de la región, tal vez aquí caben algunas consideraciones, pero la tradición falocéntrica es la misma.

que efectivamente hay una amenaza velada, implícita, que para “las pulgas del Ejecutivo” deben haber sido tomadas como una amenaza que era imposible de pasar por alto. A los 15 días Mireles fue mostrado en una fotografía rapado, sin bigote y detrás de las rejas, en una prisión de alta seguridad al norte del país.

## Los linchamientos colectivos y la justicia divina (laboratorio social)<sup>22</sup>

Pensamos inmediatamente, en este caso, en las formas de violencia colectiva que se desencadenan espontáneamente en las comunidades en crisis, en los fenómenos del tipo linchamiento, “justicia expeditiva”, etc. Es revelador que estas violencias colectivas se justifiquen a sí mismas, casi siempre, por unas acusaciones del tipo edípico: parricidio, incesto, infanticidio, etc.<sup>23</sup>

En esta descripción densa, son ejemplos privilegiados de visibilidad y de inteligibilidad los linchamientos colectivos como una microsociología que pone en juego, en un espacio territorial comunitario, una serie de cuestiones y preguntas sobre la sociedad por venir.

En este sentido, estos acontecimientos de violencia comunitaria son laboratorios sociales en vivo y a todo color, pero que no están exentos de la mediatización de la imagen, de su simulación hiperreal, en el mundo del espectáculo de la violencia, etológica y tradicional, de la que puede ser capaz una comunidad en donde los resortes contemporáneos de la crueldad de la horda, en un campo ritual específico, necesitan ser vistos en las pantallas líquidas de los espectadores, en horarios estelares, en transmisión nacional y en redes que lleven el acontecimiento a un *trending topic*<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Zimbardo, P. (1971). *Experimento sobre la Cárcel*. Universidad de Stanford. En este dispositivo experimental en el sótano de la universidad se puede observar el sentido que el autor le da a la noción de laboratorio social, en donde se pretende controlar variables de tiempo y espacio, así como de selección arbitraria de los actores que juegan los roles de policías y prisioneros.

<sup>23</sup> Girard, R. (*ibidem*, p. 88).

<sup>24</sup> En este caso, la noción de laboratorio social es a cielo abierto, en donde el sacrificio ritual de la extirpación del mal, a decir de René Girard, es básicamente una experiencia tocada por el imaginario religioso de lo sagrado, pero virtualizado por los medios y las tecnologías de comunicación social.

a) Linchamiento en el norte de Veracruz, 31 de agosto de 1996, Tatahuicapan, municipio de Playa Vicente.

La mayoría de las imágenes actuales no reflejan más que la miseria o la violencia de la condición humana. Ahora bien, esta miseria y esta violencia nos conmueve tanto menos que está significada en exceso: hay aquí un contrasentido total.

Para que su contenido nos afecte, es preciso que la imagen exista por sí misma, que nos imponga su lenguaje original. Para que haya transferencia sobre lo real es precisa una contratransferencia sobre la imagen y una contratransferencia decidida.

Hoy, a través de las imágenes, la miseria y la violencia se convierten en *leitmotiv* publicitario.<sup>25</sup>

Carlos Mosiváis decía, al referirse a este evento, que lo más impactante no era en sí el linchamiento, ya que formaba parte de una larga tradición comunitaria de los *usos* (*abusos*) y *costumbres* de los pueblos en nuestro país, pero, lo realmente novedoso y conmovedor, es que fue la primera vez que era filmado en tiempo real y pasado por televisión abierta en horarios matutinos, vespertinos y nocturnos, para todo público y en cadena nacional, lo que permitió que las escenas e imágenes penetraran la vida privada de los millones de mexicanos, que de manera sorpresiva fueron intervenidos en muchos de los pliegues de su intimidad por un grito aterrador del individuo que estaba atado a un mástil, era rociado con gasolina y era quemado en el centro de una multitud imantada por la fascinación y el éxtasis que incitan los símbolos de la sangre y el fuego.

La televisión aprovechaba su poder de intromisión en el núcleo familiar, en la oficina, en el taller, en el mercado, en las escuelas, en los espacios públicos, en la fábrica, etc., para mandar el mensaje de un pueblo que se hace justicia por su propia mano, en términos de la ley del Talió: *ojo por ojo y diente por diente*.

<sup>25</sup> Baudrillard, J. (2008). *El pacto de lucidez o la inteligencia del mal*. Amorrortu, p. 86.

b) San Juan Ixtayopan, delegación Tláhuac, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2004.

En este linchamiento se produce un verdadero *reality show*, transmitido en tiempo virtualizado-real, ya que los primeros en llegar a cubrir el acontecimiento son reporteros de TV Azteca, quienes están enlazados con los estudios de la cadena televisiva en el cerro del Ajusco. Lo más interesante es cómo el dispositivo televisivo interviene en la ejecución del ritual del linchamiento, imponiendo sus tiempos, sus encuadres, la cámara organiza los primeros planos, los acercamientos, los protagonistas y los *ricтус* y movimientos corporales, actúa hasta en los animatos que se vuelven públicos en las pantallas televisivas. Las tres personas linchadas, una de las cuales pudo huir, eran agentes judiciales, que al identificarse ante las cámaras corroboraron, para la turba que los estaba martirizando, que efectivamente eran culpables<sup>26</sup>.

Después se descubrió que los linchados no eran los culpables de secuestro, aunque para el imaginario social, los policías judiciales pertenecen a bandas de secuestradores y, en este caso virulento que enardeció más a la gente, de niños.

Es importante mencionar cómo en muchos de los linchamientos colectivos el espacio arquitectónico en donde culminan es el centro de la plaza: el quiosco que normalmente se ubica frente a la iglesia; se tocan las campanas para alertar a la población y reunirla. Una vez que son paseados por las calles, golpeados, insultados, denigrados, escupidos y arrastrados, bañados en sangre, se les rocía gasolina y, ante la mirada colectiva de las mujeres y su silencio de autorización, se les prende fuego.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> En los estudios clásicos de la masa, de sus motivaciones, de sus resortes emocionales, de su imantación y desencadenamiento, el animato constituye un tema central de liberación individual en la catarsis violenta de las multitudes; en este caso, los verdugos quieren salir en televisión, gozar de una fama instantánea, aunque sea aquella que caracteriza a los héroes *negros*, lo que permitió su identificación por los cuerpos policíacos en el linchamiento que éstos llevan a cabo al otro día con toda la población de Ixtayopan.

<sup>27</sup> En muchos de estos aquelarres comunitarios de expiación y extirpación del mal, los niños y jóvenes ocupan la primera fila, como una especie de *pedagogía del terror* que implica un método de enseñanza, una didáctica y su consecuente moraleja cívica.

El siguiente domingo, durante el desarrollo de la Eucaristía, se ofrece a los comulgantes el cuerpo de Cristo como la gran metáfora del perdón de los pecados ante el sacrificio. En este punto, la metáfora de la violencia comunitaria con la comunión religiosa es circular.

c) Los tres encuestadores en Ajalpan, Puebla, 2015.

Dentro del imaginario social de estas comunidades, también, de manera fundamental, se encuentra el despojo de sus tierras, de sus casas, de sus minas, de sus recursos naturales, la desarticulación de sus redes comunitarias, los levantones, la trata de blancas, la explotación sexual de menores, por lo que muchas compañías internacionales y monopólicas usan encuestadores para obtener información socioeconómica de la población que se intenta dismantelar.

Muchos pueblos autóctonos de diferentes Estados del país han sido penetrados por grandes malls, que son un atentado directo a los sistemas de economía comunitaria; se revientan los pequeños comercios, la cohesión social, los sistemas de comunicación y solidaridad, se instaura la corrupción y la amenaza, se generan y se instalan formas y modos de violencia contra el arraigo y la permanencia de los habitantes nativos y pertenecientes a sus barrios, colonias y pueblos.

Tal vez uno de los catalizadores del linchamiento de estos muchachos tiene un soporte en el hartazgo de las personas que viven en estos lugares y cómo han sido sorprendidos por estos grandes capitales de inversión comercial, y que, históricamente, aunque la gente se organice y se resista a la construcción de hoteles y cadenas comerciales, no se han logrado detener. Esta es otra forma brutal de expresión de la contraviolencia social ante la imposición del Estado de un modo de producción y de explotación social.<sup>28</sup>

d) Teotihuacán, 25 de mayo de 2016 (secuestradores, entre ellos una mujer; 19 detenidos que luego son liberados)

En este acontecimiento, los pobladores se movilizaron rápidamente ante una llamada de auxilio por secuestro de

<sup>28</sup> Un ejemplo es la delegación Xochimilco en la Ciudad de México, que pese a la organización y resistencia de sus barrios y pueblos tradicionales, se ha construido de manera autoritaria, corrupta y violenta un *Chedraui* y está por abrirse un *Walmart* en sendos terrenos ejidales.

una joven, se detuvieron tres personas, dos hombres y una mujer, que fueron rescatados por la policía y trasladados al hospital, en donde fallecieron. Producto de estos acontecimientos fueron detenidos 18 habitantes del lugar, con cargos de homicidio. Tiempo después, la víctima reconoció a los linchados como los culpables de su secuestro, por lo que los 18 detenidos fueron puestos en libertad<sup>29</sup>.

Cuestión que abre otras reflexiones sobre la relación linchamientos colectivos y las instituciones del Estado encargadas de procurar e impartir justicia. Sobre esta práctica tradicional de las comunidades tradicionales, que cada vez con más frecuencia se tienen que hacer justicia por su propia mano, ya sea bajo la forma de la ley del Talió o bajo las defensas o las policías comunitarias. Ante el fracaso de esta función vital del Estado, se tiene que liberar a los pobladores que asesinan a los delincuentes y, en un fenómeno de omisión-autorización, veladamente legitiman estas acciones, en otra de las aristas de un Estado delincencial en el que estamos viviendo.<sup>30</sup>

## La puesta en escena y los dispositivos de simulación

Ahora bien, lo que el verdadero acontecimiento indica es, justamente, que lo real y lo posible advienen de manera simultánea y que se los imagina en forma inmediata. Pero esto corresponde al orden del acontecimiento vivo, de una temporalidad viviente, de una profundidad del tiempo que ya no existe en absoluto en el tiempo real. El tiempo real es violencia contra el tiempo, violencia contra el acontecimiento. Con la instantaneidad de lo virtual y la precesión de los modelos se nos quita toda la profundidad del campo de duración, del origen y del fin: pérdida de un tiempo siempre diferido en beneficio de un tiempo inmediato y definitivo<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> <<https://youtu.be/GxOGdeWEkU>>.

<sup>30</sup> Recuérdese el movimiento de autodefensas comunitarias en Michoacán y el funesto papel de Alfredo Castillo en su supuesta comisión de mediador. O el caso ya mencionado de Néstora Salgado en Guerrero, duramente asediada por este personaje siniestro de la señora Isabel Miranda de Wallace.

<sup>31</sup> Baudrillard, J. (*ibidem*, p. 126).

Venimos de un sexenio de simulacros, de construcción artificial de los acontecimientos y de alteración de la percepción social, con el propósito de imponer una versión oficial de la realidad violenta. En donde el poder del Estado se exculpa y deriva su origen violento a la sociedad en su conjunto.

Un caso polémico y aberrante por su cinismo fue la complicidad del secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, con Televisa, ya sea en la edición de balaceras en el AICM o en el multicitado caso de la francesa Florence Casses, por lo que se le conoce como “García Luna Productions”.

Estos recursos de intervención en la verdad de los hechos de violencia de Estado fue heredada al ex procurador de Justicia del gobierno de Peña Nieto, ante la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la normal de Ayotzinaoa, Jesús Murillo Karam, y la llamada “verdad histórica”, en donde, mediante dos conferencias de prensa, se trató de imponer la lectura oficial del régimen sobre lo acontecido la noche del 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala. En la segunda conferencia se llegó a pasar una animación producida al estilo de las telenovelas, con música de fondo, de cómo se había matado a los muchachos quemándolos en un basurero. Un gran simulacro de tipo sociodramático en donde el Estado y el ejército se exculpan de toda responsabilidad de la represión, el discurso sobre la violencia de las desapariciones y los fantasmas que acarrea en cuanto a la imaginación del poder y su capacidad de devastación total de la disidencia de los jóvenes “guerrilleros”<sup>32</sup>.

Desde este mundo de simulación y de producción de realidades alternas, en complicidad con la virtualidad de las pantallas líquidas de los medios televisivos, de las imágenes fotográficas, del control de los articulistas orgánicos del régimen, se intenta imponer una cotidianidad en donde la “normalidad” está soportada sobre un argumento cínico de “no pasa nada” o del “ya supérenlo”.

<sup>32</sup> Según la “verdad histórica”, algunos jóvenes fueron quemados vivos, ya que estaban desmayados cuando fueron tirados al basurero de Cocula, al cual se le prendió fuego. El análisis del discurso nos lleva a cosas verdaderamente abyectas y a la propagación del terror. Cabe señalar que este asunto de la llamada “verdad histórica” no es nuevo ni es patrimonio de las clases gobernantes mexicanas; es un atributo, es un estratagema que los gobiernos autoritarios y violentos usan para seguir aplastando a la masa. Basta recordar la versión de Díaz Ordaz sobre la matanza del 68.

No obstante, seguimos caminando encima de tumbas clandestinas que surgen cada vez más del inframundo de un sistema de violencia generalizada; en la búsqueda de personas y cadáveres precisos, nos encontramos con el horror de cientos de cadáveres de cuya existencia no sabíamos y que no estábamos buscando, en estados como Guerrero, Durango, Morelos, Tamaulipas, Veracruz, etcétera.

¿Cuántas familias en duelo por la ausencia de sus hijos, padres, tíos, hermanos, cuñados, madres, esposas, hijas, nueras, sobrinas, primos, amigos y vecinos del barrio? ¿Quiénes eran, a qué se dedicaban, cuántos años tenían, en dónde nacieron, cual era su sexo, en qué lugar vivían? Es la tragedia anónima de más de 100 mil desaparecidos, de los cuales sólo 1% se han identificado, bajo la consigna oficial de ya no seguir excavando. En este plano la simulación consiste en que estamos caminando sobre terreno macizo.

En otra lectura en el mismo sentido, las *ejecuciones extrajudiciales* en todo el país y en diferentes momentos sociohistóricos son y han sido moneda de cambio en contra de lo que la paranoia del poder considera como grupos subversivos<sup>33</sup>.

El ejército, a pesar de la defensa a ultranza que hace el general Salvador Cienfuegos de sus “muchachos”, es un tema digno de una investigación compleja y sin concesiones, como muchas que ya desde hace mucho tiempo se realizan para dar visibilidad e inteligibilidad a esta oscura y perversa institución represiva del Estado, a la quien desde hace décadas, sin importar el color del partido en el poder, se le han otorgado millones de dólares de presupuesto, armamentos, tecnologías de punta, formación superespecializada de oficiales en seguridad e inteligencia nacional, en vehículos de mar y tierra, en zonas reservadas para su habitación y control del país, de tal forma que vivimos en un Estado de sitio generalizado en todo el territorio nacional, en donde no existe un solo resquicio que no esté tomado por retenes militares.

En este país no se toma una sola decisión política, económica, moral o de represión, control de poblaciones y de

<sup>33</sup> En el caso Tlatlaya, la misma Carmen Aristegui reaccionó tarde, ya que reconoció que, en primera instancia, no le dio la importancia que tenía ya a nivel internacional; no así el periodista Francisco Cruz Jiménez, quien en un programa radial fue el primero que dio la versión de que se trataba de ejecuciones extrajudiciales, ante una probable célula de guerrilleros en ciernes, en donde los militares recibieron órdenes de *abatirlos* por parte de mandos de muy alto nivel.

masacres que no involucre, en primer lugar, la aceptación del ejército, que desde hace varias décadas permanece fuera de sus cuarteles porque se volvió el gran negocio. Desde esta mirada, no existe un solo rifle, metralleta, cuerno de chivo, munición, explosivo, bazooka antiaérea que no pase por la autorización legal o no del ejército mexicano.

A su vez, el ejército mexicano está involucrado de manera determinante en el tráfico de estupefacientes, de armas, de mujeres y de niños.

## ¿Que nos queda? Miedo y resistencia

Lo aprendido. Sabes que si te desaparece la policía o el ejército, los demás, tus vecinos, tus amigos, quizás no hagan algo para rescatarte. Existe una obediencia al horror. Una resignación ante lo que vuelve y vuelve y nunca se va, suspendido en el aire de México [...] Un miedo irracional en un país que no conoce límites, para el que la indignación no debe ser parte de tu trayecto de tu trabajo a tu casa, que voltear la mirada para no comprometerse como testigo de una atrocidad. El mal también consiste en negarse a verlo<sup>34</sup>.

El tema del miedo es un tsunami que afecta al mundo y, en este caso en especial, a nuestro país. Su propagación bajo diversos modelos y máquinas de producción ha penetrado los intersticios de la intimidación de las familias de una manera abrupta e inesperada. Lo inimaginable es el acontecimiento más contundente de todos los días; la población vive en la zozobra, en la incertidumbre y en la inestabilidad económica y política. La victimización de la ciudadanía se ha vuelto un eje central de la crueldad y del cinismo que avala el sistema, el gabinete en el gobierno y el Estado.

Pero también estamos hablando de la enfermedad psiquiátrica paranoide del Estado, como lo plantea Luigi Soja (2013).<sup>35</sup>

La interpretación paranoica procede así por acumulación: lo que podría contradecirla encuentra una *lógica al revés* y se convierte en una confirmación. De este modo, se confirma otra característica de esta enfermedad, el *autotrofismo*, una vez puesta en movimiento, la paranoia se alimenta por sí misma<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Mejía, F. (2015). *Un hombre de confianza*. Grijalbo.

<sup>35</sup> Soja, L. (2013). *Paranoia*, FCE.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 34.

Desde esta perspectiva, la violencia del Estado está fincada en el cinismo paranoico del autotrofismo, un deseo mecánico de reciclamiento de su propia imposibilidad de salir de la inversión de sentido de su propia necesidad de destrucción.

La *proyección persecutoria* es otra característica decisiva que el paranoico le atribuye a su propia destructividad al adversario. Esto claramente, justifica la agresión y, al mismo tiempo, alivia el sentimiento de culpa, si la agresión tiene lugar<sup>37</sup>.

La violencia institucional del Estado mexicano se puede leer desde esta perspectiva. Por algo las desapariciones forzadas, la tortura, los delitos de extorsión, la prepotencia, el uso de influencias, el cinismo de las declaraciones demagógicas, la estupidez del presidente y su mundo de excesos aristocráticos de complejos, alivian sus “sentimientos de culpa”.

## ¿Qué hacer?

Ante la resiliencia, resitencia<sup>38</sup>. Ante el simulacro calculado del Estado, la virtualización de la realidad y la realidad virtualizada como la única posibilidad de verdad. Ante la indiferencia y el olvido, la recuperación de la memoria histórica de las masacres como acción viva del presente. Ante la maquinaria mediática del poder y su imposición de imágenes, las redes sociales, la comunicación oral de gente a gente. Ante el rumor de la impunidad, el clamor de la masa. Prefiero la subversión a la revolución institucionalizada de los partidos en el poder.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>38</sup> Para la metalurgia, la resiliencia es la capacidad que tienen los metales de contraerse, dilatarse y recuperar su estructura interna. Para la ingeniería, es la capacidad de una viga de soportar peso sin quebrarse. Luego, en las ciencias humanas, algunos “especialistas” usan el término resiliencia para referirse a un factor observado en ciertos individuos que les permite afrontar, resistir y superar la adversidad con “más recursos y mejores resultados” que la mayoría de las personas. La cuestión es que las ONG están utilizando la noción para paliar y justificar la responsabilidad del Estado de atender a las poblaciones más vulnerables, cambiando la idea de resistencia social y comunitaria por resiliencia individual, tratando de desmontar la oposición de grandes sectores de la población en una cuestión meramente personal, con lo que se desresponsabiliza al Estado. Esto es, obviamente, otra forma de violencia institucional por omisión.

# Entre la simulación y la práctica institucional. Primer diagnóstico sobre violencia en la UAM

Rosalía Carrillo Meráz\*

A 40 años de creación de la UAM, se han detectado diferentes formas de violencia ejercidas dentro del espacio universitario; no obstante, pocas veces la comunidad denuncia los hechos ante las autoridades de la institución, pues desconfía de los procesos que se llevan a cabo para resolver los conflictos. Pese a que han pasado ya cuatro décadas de la fundación de esta universidad, las diferentes gestiones han pasado haciendo caso omiso del problema de la violencia, el cual se reproduce como parte de la convivencia cotidiana entre estudiantes, profesores, funcionarios y trabajadores de esta institución. Este artículo es un llamado de atención para la comunidad universitaria en general, y en particular para los responsables de prevenir, contener y disminuir las diferentes formas de violencia que se viven en esta Universidad.

## Sobre la violencia

**A**nte la diversidad de concepciones sobre la violencia, es necesario identificar cómo surge, qué es y cómo se manifiesta, para entonces definir estrategias con el fin de disminuirla a su mínima expresión. Por ello acudimos a diferentes autores que nos han ayudado a entender y describir dicho término.

Para Bourdieu y Passeron (1977), *la violencia surge con la disputa por el poder*. Cuando un individuo no con-

sigue que otro actúe como él desea, entonces hará uso de la fuerza, ya sea física o simbólica, para conseguir su propósito sin importar el daño que cause al otro u otros. Siguiendo con esta idea, Tecla señala que: “es indudable que la violencia humana tiene que ver con el poder, con los modelos autoritarios, con la conciencia de dominio y de subordinación” (1995: 79). La violencia, entonces, se relacionará de manera ineludible con la lucha por el poder, pues ésta “surge como una necesidad cuando surge el antagonismo” (87). Para quien posee el poder, es necesario demostrar superioridad ante los demás, pero sobre todo ante los que somete directa y francamente a su voluntad.

Nuestra postura se inclina a observar las violencias por separado y analizar su origen y significación

en sí mismas, y no englobándolas en términos que puedan generar confusión al momento de su análisis, tal es el caso del *mobbing* o el *bullying*, que encierran múltiples violencias como gritos, golpes, empujones, discriminación, humillaciones, robo de pertenencias e incluso diversas formas de violencia sexual, entre otras, en una sola palabra.

Si bien es cierto que ha sido difícil encontrar una definición certera de cada uno de los tipos de violencia, nos hemos esforzado por establecer el mínimo de características de cada uno de ellos, que se analizarán en este trabajo, no sin realizar un pequeño recorrido por los términos de “moda” que describen un conjunto de hechos violentos en el espacios escolar (*mobbing*, *bullying*, violencia docente, violencia inversa, etcétera).

\* Doctora en Ciencias Sociales; Profesora de la Maestría en Estudios de Género de la Universidad Autónoma de Tlaxcala; Secretaria Ejecutiva del Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (ONAVIHOMU). Miembro del SNI. Correo electrónico: <apanerowa@hotmail.com>.

Hasta hace apenas algunos años, la violencia era reconocida sólo como violencia física. Se le reconocía así porque dejaba marcas, porque era difícil de ocultar. Conforme pasó el tiempo, se fueron implementando leyes que defendían los derechos humanos y que trataban de evitar que se dieran los actos violentos entre los actores sociales. Es así como surgieron nuevas manifestaciones de violencia “sutiles”, violencias que no dejan marcas visibles a los ojos del hombre, violencias que quedan marcadas en la psique de los individuos, mas no en su cuerpo.

Según Jean-Marie Domenach: “la violencia es tan vieja como el mundo; cosmogonías, mitologías y leyendas nos la muestran vinculada a los orígenes, acompañando siempre a los héroes y a los fundadores” (1981: 33). Sin embargo, al igual que la cultura y las identidades, la violencia ha transformado sus formas de manifestación. No se trata de la violencia *per se*, sino de las formas que los individuos han creado para hacer que ésta no deje estragos visibles y, por tanto, no pueda ser castigada. Así, el *ser humano* ha aprendido a desarrollar capacidades para lastimar, agredir y/o violentar a otro u otros de manera racional y planeada.

En ese sentido, el acto de la violencia es, como señala Hobbes, *el hombre para el hombre, un lobo*, es decir, que por naturaleza el ser humano es el único animal que ejerce violencia contra sus semejantes con el objetivo de persuadirlos o demostrar su superioridad física o simbólica, y que utiliza su poder de diversas formas para someter y/o violentar al otro.

Por su parte, Rousseau sostenía que “el hombre [...] es un ser bueno por naturaleza y sólo las instituciones lo volvieron malo. O sea, el hombre no es violento o agresivo por naturaleza, no es el lobo del hombre” (citado en Tecla, 1995: 52). La postura de Rousseau, opuesta a la de Hobbes, admite que el objeto generador de la violencia no es el hombre por sí mismo, sino la imposición de las instituciones y del propio Estado, que generan competencia por el poder y la dominación entre sus habitantes. Pero a su vez, apoya la postura hobbsiana al aceptar que el *ser humano* sí es lobo al momento de ejercer violencia hacia sus semejantes, aunque la haya aprendido *socioculturalmente*.

Estas posturas contrapuestas ponen en la balanza dos ideas: por un lado surge la naturaleza humana como origen de la violencia, y, por otro, la civilización (vista a través de las instituciones) como el factor que propicia la desigualdad y, por tanto, la violencia entre los miembros de un grupo.

Según las teorías biologicistas, el hombre es el único ser que actúa de manera violenta con el objetivo de hacer daño. Aseguran que los animales actúan por instinto y no

por el deseo de dañar; sin embargo, es aquí donde entra el papel de la cultura, pues el recién nacido es reconocido como un animal que no ha sido *aculturado* y por ello representativo de un peligro para la reproducción del grupo social al que pertenece.

Mientras el niño pequeño empieza a hacer uso de la razón, aprenderá lo que le es mostrado por sus padres y poco a poco irá dejando el instinto de lado para dar lugar a la razón. Esto significa que el *proceso de socialización* es el encargado de opacar el lado violento/instintivo de los individuos y fomentar en ellos el uso de la razón. Así, a través del uso de la razón, el ser humano aprenderá diversas formas de violencia que le posibilitarán el ejercicio del poder y, por ende, la dominación de los otros.

Desafortunadamente nos encontramos en una era donde la animalidad se hace evidente como característica del *ser humano*; pero no se trata de cualquier expresión de la animalidad, es decir, de una acción instintiva y, por tanto, lejana a la reflexividad. Por el contrario, es la suma de la animalidad y la razón lo que da lugar a formas sofisticadas de violencia que pueden ser imperceptibles para las víctimas pero que causan estragos en su persona y/o autoestima.

Bourdieu afirma que la modernidad es la “materialización” de la capacidad de la cultura “civilizada” para ocultar o hacer invisible la violencia. Este tipo de violencia es reconocido por Bourdieu y Passeron como violencia simbólica y la definen como:

[...] una forma de violencia social en el mismo momento en que la decadencia del modo de imposición más “autoritario” y la renuncia a las técnicas más brutales de coerción parecerían justificar más que nunca la fe optimista en la moralización de la historia por las solas virtudes del progreso técnico y del desarrollo económico (1977: 38).

En este tipo de violencia la imposición de códigos y formas de comportamiento es adoptada por los miembros de una sociedad, otorga legitimidad a las estructuras de inequidad y las hace sólidas. Esto nos permite afirmar que *a mayor civilización, mayor sofisticación de la violencia*.

Las formas “sutiles” de violencia resultan peligrosas porque muchas veces no pueden ser reconocidas ni castigadas. En ese sentido, esta investigación se interesa por reconocer las formas de violencia ejercidas y aceptadas por los actores universitarios.

Así, en el presente trabajo se reconoce que la violencia es *todo tipo de agresión en contra de una persona o grupo*

con el fin de lastimarlo o dañarlo, física o psicológicamente. No obstante, mencionaremos algunas concepciones sobre la violencia que han sido citadas y analizadas en diversas investigaciones, desde distintas disciplinas.

Según la Organización Mundial de la Salud, violencia es “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas posibilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (2002).

Estos daños pueden darse de persona a persona o, como apuntan José Luis Cisneros y Daniel Cunjama López, surgir de una violencia estructural: “La violencia se establece como parte de la cultura y es, por tanto, exclusiva del ser humano. La violencia se establece como fruto de la diferencia de ideas entre los seres humanos, y motivadas por la desigualdad” (2010: 95).

Este tipo de violencia atribuida a la desigualdad social es fomentada por las diferencias de estratos sociales, raza, creencias, ideologías, entre otras divergencias establecidas y mantenidas por el Estado con el fin de conservar el orden social establecido y legitimado desde antaño.

Es importante reconocer que para que haya violencia no necesariamente hacen falta dos, pues, como mencionan Domenach et al.: “La violencia es forzosamente ‘violencia de’ y ‘violencia contra’. Violencia del individuo, violencia del grupo, violencia de la institución, violencia de las clases sociales, violencia del Estado, violencia del sistema internacional” (1981: 13).

Esto se refleja en el amplio campo para el desempeño de la violencia y sus niveles, que abarca un enorme número de personas implicadas, ya sea un país, una ciudad, un pueblo, una localidad o un grupo pequeño de individuos (familia), hasta una sola persona que ejerce violencia contra sí misma, pues “hay individuos y grupos que muestran un alto grado de violencia, y otros individuos y grupos que muestran muy poca” (Klineberg, 1981: 126). En este sentido, las manifestaciones de violencia diferirán dependiendo del contexto, espacio-tiempo y momento histórico.

Otra concepción sobre violencia que no difiere mucho de las anteriores es la de Amórtegui-Osorio, quien afirma que la violencia es “definida como la amenaza o uso de la fuerza física o poder en contra de otras personas, contra uno mismo, contra objetos o contra un grupo o comunidad” (2005: 158).

La violencia y sus múltiples manifestaciones han sido tratadas desde diferentes disciplinas: psicología, antropología, ciencias de la salud, sociología, entre otras. En el caso

de la psicología, se ha analizado si la violencia es inherente a la condición humana o si es producto de la psique del individuo (Freud, 1985). Por otra parte, autores como Tecla (1995), Benjamín (1991) y Girard (1983) han escrito sobre los orígenes de la violencia y su relación con la cultura. En las ciencias de la salud, en el Informe Mundial sobre Violencia y Salud (OMS, 2002) se crea una tipología dividida en tres grupos: violencia autoinfligida, interpersonal y colectiva, los cuales, a su vez, incluyen las siguientes formas de violencia: física, sexual, psíquica y privaciones o descuido.

En cuanto al estudio sociológico de este tema, autores como Elias (1979), Domenach (1981), Araujo (1995), Arendt (1970), Bálsega y Urquijo (1974), Benjamin (1991), Bourdieu (2009) y Bourdieu y Passeron (1977), entre otros, reflexionan en torno a la violencia y resaltan que conforme pasa el tiempo, surgen nuevos tipos de violencia como respuesta al cambio que las sociedades viven día con día.

## Sobre la violencia en las IES

Las instituciones educativas son reconocidas como reproductoras de la cultura y, por tanto, de las formas de dominación y violencia entre sus integrantes. Estas instituciones están organizadas por puestos de poder y cargos que son visiblemente diferentes y que, por tanto, implican que cada uno de ellos ejerza de manera diferente dicho poder.

Las instituciones educativas no son un sistema ordenado y equitativo; por el contrario, se reconocen por ser un espacio donde los que detentan el poder realizan modificaciones sin previo aviso, y quienes son sometidos u ocupan puestos de trabajo subordinados son tratados como personas inferiores que deben someterse a las exigencias de los primeros. En el caso de las universidades, las diferencias jerárquicas, disciplinarias y de intereses son muestra clara de ello. Aunque, como los hemos señalado a través de las premisas del Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (ONAVIHOMU), es necesario desmitificar la imagen de las IES, pues el ejercicio despótico del poder, y con ello las diferentes formas de violencia, particularmente las simbólicas, se expresa de manera más sutil que en otras instituciones públicas donde el ejercicio del poder despótico se ejerce abierta y, a veces, cínicamente.

Cada uno de los miembros de la IES debe aceptar las reglas y desenvolverse dentro de las mismas como un ser pasivo y atento a las indicaciones de sus superiores. Esta forma de sometimiento de los empleados, y muchas veces también de l@s alumn@s, representa un acto de *violencia simbólica* donde el subordinado acepta que la violencia sea

ejercida sobre él ya sea de manera consciente o inconsciente.

En el caso de la universidad como organización, también se estructura por jerarquías y dispositivos de dominación, cuya forma presume el ejercicio del poder y donde la toma de decisiones es, según reglamento, como en el caso de la UAM, de carácter representativo y, por tanto, democrático, sin que esto impida la imposición de la voluntad, intereses personales y/o de grupo y de las élites en el poder, en las cuales sus miembros se turnan la gestión universitaria de periodo en periodo. De esta forma, siguiendo criterios institucionales, las autoridades argumentan en defensa de sus decisiones el respaldo de la normatividad, lo cual hace que la comunidad, individual o colectivamente, sufra las consecuencias de hacer decidir que los órganos colegiados resuelvan en favor de la visión de quien tiene el poder, así revele negligencia o discrecionalidad.

En ese sentido, a pesar de que se simule el ejercicio del poder considerando principios como la ética, el humanismo, la racionalidad, tolerancia y las garantías de participación para toda la comunidad, la práctica de la gestión universitaria camina cada día de peor en peor, superando con mucho la crítica que hace Bourdieu (2009) a las élites universitarias en Francia, que se mantienen en el poder y que no parece verse en el mediano plazo que sean desplazadas por su comunidad, ante la que anteponen su concepción de lo que es la ciencia y el mundo de la vida universitaria.

En la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) existe una constante competencia por los reconocimientos, proyectos y remuneraciones con los que se trata de demostrar quién es el más adecuado para desempeñar tal o cual cargo, y quién es el más reconocido ante los alumnos como el mejor profesor. Esta lucha se convierte en una guerra desalmada donde lo que menos importa, como se ha demostrado en muchos casos y en prácticamente todas las unidades, es que no gana quien posee mayores méritos académicos, sino el más astuto para negociar apoyos de los grupos de poder, los cuales deciden en función de lo que ellos consideran es la “institucionalidad” y apelando muchas veces a la experiencia en cuestión de la gestión universitaria, así haya mostrado formas de despotismo, ineficiencia o negligencia al desempeñarse en puestos de toma de decisiones. Lo más grave es cuando figuras colegiadas toman decisiones en sentido contrario a las comunidades interesadas en la forma de liderazgo al que habrán de someterse, como en el caso de la designación de quien asuma la coordinación de una licenciatura, jefatura de departamento, dirección de división, e incluso en el caso

de la elección del rector de unidad, así como del rector general.

A estas alturas, la universidad debería ser una institución organizada que promueva principios éticos que guíen la reflexión y garanticen la razón en la toma de decisiones, una institución educativa del siglo XXI con compromiso social y capacidad para dar solución a los problemas de la sociedad a la que se debe. Desafortunadamente, referirnos al *deber ser* se convierte en una utopía, en una ilusión a través de la cual la sociedad idealiza el símbolo de una IES, pues distamos de ver prácticas de la gestión universitaria que reflejen la profesionalización de las autoridades que cada periodo prevé reglamentariamente. En lugar de contar con autoridades que garanticen la potencialidad real del capital humano que la universidad posee y al que no comparten su visión sobre el quehacer que corresponde a la educación superior, éste corre el riesgo de ser marginado u olvidado, así se trate de proyectos de clara importancia para resolver problemas que aquejan a la nación.

Y esta realidad es la comprobación de que cada vez más se crean mejores condiciones para la reproducción de la *violencia institucional* en detrimento de la capacidad para demostrar congruencia con el deber ser de una IES.

No es gratuita la voz crítica de un docente especialista en estudios organizacionales y profundo conocedor de las prácticas burocráticas en la UAM, quien señala que: “en las aproximaciones negativas, la universidad funciona como institución para la reproducción de la dominación social, sintetizando los conflictos de clase propios de la modernidad” (Ibarra, 2001: 24), siendo esta institución reproductora de vicios y formas de dominación basadas en la dinámica de las organizaciones gubernamentales que ejercen el poder de manera despótica.

Ante esto, surge la pregunta: ¿es la universidad una organización con cimientos firmes?, ¿es la UAM una institución ejemplar en el proceso de modernización de la sociedad a la que se debe? Quizá por ahora no podamos responder de manera positiva, sin embargo aún existe la posibilidad de que el sistema universitario mejore, de que la calidad de la educación sea una realidad y que se contengan y disminuyan las formas de violencia que se reproducen en este espacio.

En ese sentido, adquiere relevancia la propuesta de Crozier y Friedberg:

Aquí es cuando, a nuestro parecer, el análisis de las organizaciones puede aportar una contribución decisiva para la constitución de un nuevo modo de razonamiento sobre los asuntos humanos. Entre toda la gama de estructura-

ciones posibles de un campo de acción, la organización constituye, sin duda, la forma más visible y más formalizada, la que, por lo menos parcialmente, se instituye y se controla de una manera consciente (1977: 18).

Es aquí donde los ojos de quienes dirigen la organización universitaria deben prestar mayor atención e indagar en los aspectos que resultan necesarios para lograr los propósitos y el *deber ser* de las universidades, pues los esquemas de cultura organizacional establecidos son los que permitirán reconocer los intereses personales o de grupo de los funcionarios universitarios en turno. Se trata, como sugiere Coriat, de *pensar al revés*, y nosotros agregaríamos: *y actuar en sentido contrario de como hoy se hace*.

Hoy resulta impostergable garantizar la construcción de una nueva cultura organizacional en la UAM y en prácticamente todas las IES del país, como se puede comprobar en el primer diagnóstico sobre violencia en la UAM (Carrillo Meráz, 2015) y en estudios comparados sobre violencia en las universidades públicas de la República Mexicana realizados por el ONAVIHOMU y que están muy próximos a publicarse.

Este proceso de transformación puede afectar las cuotas de poder y modificar las costumbres establecidas dentro del espacio universitario que posibiliten la generación de un *cambio de la cultura de la simulación* muy característica de la forma en que se ejerce el poder en nuestro país, a veces sutil y otras tan grotescamente practicada en las universidades mexicanas. En esta alteración no se trata de disminuir las cuotas de poder sino de generar nuevas formas de ejercerlo, considerando crear un ambiente propicio para cumplir con los objetivos que persiguen las IES.

## **A 30 años de *El Cotidiano* y 40 años de la UAM**

En este número especial se celebran 30 años de la revista *El Cotidiano*, en la que se han publicado diversos artículos a lo largo de tres décadas. Las temáticas mostradas en esta revista han sido variadas; una de ellas, tratada de manera amplia, es el fenómeno de la violencia que tanto aqueja a nuestra sociedad, tópico analizado desde diferentes disciplinas y espacios sociales que ha quedado plasmado en más de cien artículos publicados por esta revista, algunos de los cuales hacen un análisis de las violencias vividas dentro de los espacios educativos, ya sean de nivel básico, medio superior o superior.

Pero, ¿qué pasa dentro de nuestra propia universidad? *El Cotidiano* difunde investigaciones relevantes respecto al tema de la violencia y ha publicado artículos sobre las violencias que se viven dentro de la UAM. Sin embargo, publicar estos temas no significa que los problemas de violencia dentro de la institución hayan sido resueltos o vayan a serlo; contrariamente, se corre el riesgo de que este tipo de diagnósticos caigan en las redes de la *cultura de la simulación*, como lo demuestran los convenios firmados por nuestras diferentes autoridades con las instituciones comprometidas en garantizar la construcción de una sociedad cada vez más democrática, como los derechos humanos, los derechos de las mujeres y los grupos vulnerables, los procesos electorales, la transparencia, etc. Todos los posibles convenios que comprometan a las instituciones firmantes a tomar acciones correspondientes a cada tema. Sin embargo, estamos como el país: *campeón en la firma de convenios, pero colero en la puesta en marcha de acciones en el sentido comprometido*.

En 2015 publiqué el libro *Violencia en las universidades públicas. El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana*, primer diagnóstico sobre las diferentes violencias que se viven dentro de la UAM. A raíz de esta investigación, se propusieron estrategias y campañas de información para tratar de disminuir el problema. No obstante, la falta de recursos económicos y, sobre todo, la falta de voluntad política y el compromiso realmente institucional, impidió la continuación de este proyecto que tiene ya muy trabajadas las acciones a seguir para dar forma a las campañas en todas las unidades de la UAM.

A pesar de ello, el equipo del Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (ONAVIHOMU) continúa dando asesoramiento y seguimiento a casos de violencia que se viven dentro de la universidad. A continuación se presentan algunos datos recabados y casos que han sido atendidos por este observatorio.

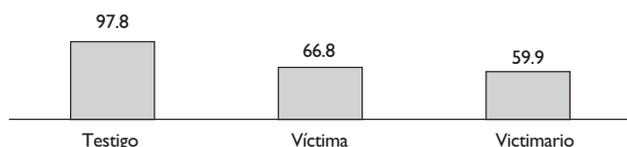
## **Violencia: del reconocimiento a la acción**

Se encuestó a estudiantes de la UAM con el fin de conocer las diferentes formas de violencia que se suscitan dentro del espacio universitario. Se les dio una lista donde ellos debían seleccionar las violencias de que habían sido testigos, víctimas y/o victimarios. Entre ellas se encontraban: golpes, empujones, patadas, golpes con objetos, insultos, gritos, amenazas, descalificaciones, humillaciones, homicidio, secuestros, chismes, chantajes, marginación, rechazo, discriminación, sobornos, robo de pertenencias, abuso de

autoridad, insinuaciones sexuales, hostigamiento, acoso sexual, tocamientos, violación sexual, daño a pertenencias, retención de documentos, acoso y amenazas por medio de redes sociales y/o medios electrónicos, y se les ofreció la opción “otro” en caso de que reconocieran algún tipo de violencia no propuesto en este cuestionario.

En la investigación realizada, donde se encuestó a más de mil 700 estudiantes, se detectó que 97.8% ha sido testigo de algún tipo de violencia dentro de la UAM. Los más comunes fueron: chismes, agresiones verbales, difamación, violencia docente, golpes, robos y acoso sexual. De los encuestados, 66.8% se asumió como víctima de algún tipo de violencia dentro del espacio universitario y 59.9% aceptó haber ejercido algún tipo de violencia en contra de compañeros(as), profesores(as), personal administrativo, trabajadores(as) y funcionarios(as) (Gráfica 1).

**Gráfica 1**  
Percepciones sobre la violencia



Lo que llama la atención en esta variable sobre la violencia es que 9 de cada 10 estudiantes, mujeres y varones, han sido testigos de algún incidente violento, lo cual refleja que la mayor parte de este actor universitario se confirma como *testigo pasivo*, es decir, presencia algún acto de violencia, así sea física, y no hace nada al respecto. En los *grupos focales* y *entrevistas*, las y los estudiantes externaron que es mejor mantenerse al margen de los problemas ajenos, por lo cual es necesario mantener un “perfil bajo” para no meterse en problemas. Ante ello nos preguntamos: ¿qué pasa con la conciencia colectiva?, ¿es la universidad una institución que promueve el respeto entre sus integrantes?, ¿dónde queda la identidad universitaria que debería, en teoría, generar un compañerismo tal que nos lleve a brindar ayuda a nuestros pares cuando la necesitan, sean éstos mujeres o varones?

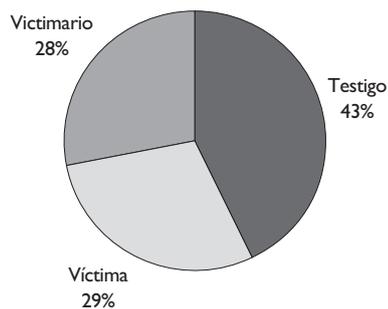
Sin duda, las respuestas a estas preguntas más que darnos esperanza nos llenan de dudas sobre el correcto funcionamiento de la institución. Entre la *cultura de la simulación* adoptada por las autoridades universitarias que no quieren verse comprometidas en una decisión en contra de un agresor que posiblemente les bloquee después sus aspiraciones a posiciones superiores en la estructura jerár-

quica de la institución, terminan con una actitud simplista, por decir lo menos, minimizando el problema y promoviendo la conciliación de buena voluntad, lo que implica no presentar formalmente una denuncia en la instancia correspondiente. Sí, así es, son prácticas de nuestras autoridades a partir de las cuales toman decisiones que ponen en relieve si no su negligencia, sí sus intereses personales o de grupo. Y aunque todos los actores universitarios: estudiantes, profesores, trabajadores/empleados y funcionarios alimentan así la *cultura de la simulación*, son los últimos los responsables de hacer valer la normatividad y garantizar la integridad física y moral de cada individuo, miembro de la comunidad universitaria, los que más lastiman a la institución.

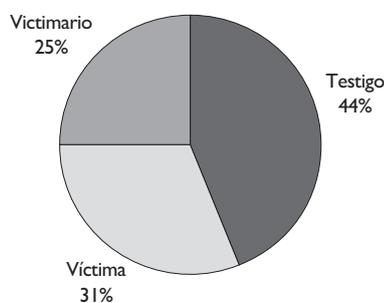
En este sentido, si cerca de 100% de los estudiantes dice haber sido testigo de algún tipo de violencia, es que algo grave sucede, y hasta ahora no existen muchas iniciativas para dar fin al problema de las relaciones conflictivas y desiguales entre los miembros de la comunidad universitaria.

De los estudiantes entrevistados, casi 7 de cada 10 se asumen como víctimas y 6 de cada 10 como victimarios, pero ¿qué pasa con las diferencias por género? (gráficas 2 y 3)

**Gráfica 2**  
Cómo se asumen los hombres ante la violencia



**Gráfica 3**  
Cómo se asumen las mujeres ante la violencia



Al iniciar esta investigación, partimos de la idea de que encontraríamos diferencias sustanciales entre la percepción femenina y la masculina, pues como lo dicta la cultura nacional, las mujeres tienden a percibirse como víctimas mientras que los hombres asumen un papel de victimarios. Sin embargo, como lo muestran las gráficas anteriores, las diferencias en cuanto a percepción de la violencia son muy semejantes.

Mientras que 43% de los varones acepta que ha sido testigo de violencia, las mujeres se asemejan a este porcentaje con 44%. Lo mismo ocurre con la percepción de su persona como víctima: mientras 29% de los hombres se asume como víctima, 31% de las mujeres acepta que ha sufrido algún tipo de violencia en su contra; es decir, que las agresiones recibidas ya no son privativas de las mujeres, sino que los hombres, rechazando la imposición cultural donde deben asumirse sólo como victimarios, aceptan que también han sufrido agresiones en su contra.

Cabe resaltar que si bien es cierto que ambos géneros son víctimas de la violencia dentro de las IES, las formas son diferentes para cada uno. Los hombres expresaron que han sido víctimas de golpes, empujones, patadas, golpes con objetos, burlas, amenazas, humillaciones, discriminación y rechazo, en tanto que las mujeres reconocieron los chismes, chantajes, humillaciones, descalificaciones, hostigamiento y acoso sexual como las principales violencias vividas. Como puede observarse, los varones son el mejor blanco de las formas de violencia física, y las mujeres de las violencias psicológicas y sexuales.

Sobre la aceptación como victimarios, 28% de los varones aceptó haber ejercido algún tipo de violencia, contra 25% de las mujeres que aceptó tal calificativo. De nuevo las diferencias no son muy variadas. De hecho, los varones expresaron que son las mujeres quienes mayormente ejercen violencia física en su contra, pues en la convivencia diaria son ellas quienes golpean con el puño cerrado en los hombros, dan cachetadas, golpean con los objetos que tienen a la mano e incluso patean a sus compañeros confiadas en que éstos no responderán a las agresiones, porque está mal visto que los hombres golpeen a las mujeres. También los varones reconocieron que dentro de sus formas de convivencia los golpes son una muestra de afecto, aunque a veces “se les pase la mano”. Tanto hombres como mujeres estuvieron de acuerdo en que si el golpe se da jugando o como una forma de demostrar cariño, no debe catalogarse como violencia, aunque deje moretones o haga daño a quien los recibe.

En otro de los apartados del cuestionario, se preguntó a los estudiantes sobre qué actor universitario consideran que ejerce más violencia (Gráfica 4).

**Gráfica 4**  
**Quién ejerce más violencia**



La mayoría piensa que los alumnos ejercen mayor violencia no porque sean más violentos, sino porque existe mayor tiempo de convivencia entre ellos, lo que hace que reconozcan mayor número de incidentes entre sus pares a diferencia del resto de los actores universitarios. En segundo lugar se encuentran los profesores, quienes ejercen el poder de manera despótica, humillan, descalifican, discriminan, amenazan y acosan, según la visión de las y los entrevistados.

El resto del personal: funcionarios, administrativos y trabajadores, ejercen menor violencia porque, aunque laboran en las mismas instalaciones, no realizan un trabajo directo con los estudiantes, por lo que los incidentes violentos son menores. No obstante, surgieron quejas sobre la omisión, el abuso de autoridad y la retención de documentos por parte de los funcionarios, así como despotismo, abuso de autoridad, chismes y humillaciones por parte de los administrativos, y acoso sexual, gritos, robo de pertenencias y discriminación por parte de los trabajadores, específicamente de vigilantes e intendentes.

Un tema que llamaba nuestra atención era, sin duda, la diferencia entre los géneros en el ejercicio de la violencia. Como mencionamos anteriormente, ambos género aceptaron que son potencialmente violentos, pero nos interesaba saber, desde su percepción, a quién atribuían el ejercicio de estas violencias: a hombres, mujeres o a ambos géneros (Gráfica 5).

**Gráfica 5**  
**¿Quién ejerce más violencia?**  
**Por género**

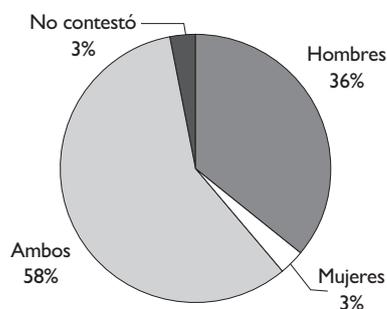


Cercana a la visión impuesta culturalmente, los hombres resultaron ser más violentos en comparación con las mujeres, 37.3% contra 7.2%. Sin embargo, 52% reconoció que ambos géneros ejercen violencia. Esto significa que

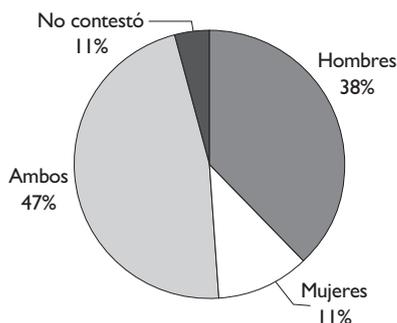
dentro del imaginario universitario, se van borrando los pensamientos de antaño que colocaban exclusivamente a los varones como victimarios. Ahora podemos ver que ambos géneros pueden ejercer cualquier tipo de violencia.

Por ello, nos dimos a la tarea de separar la percepción masculina de la femenina, tratando de explicar el porqué de dichas percepciones (gráficas 6 y 7).

**Gráfica 6**  
**¿Quién ejerce mayor violencia para las mujeres?**



**Gráfica 7**  
**¿Quién ejerce mayor violencia para los hombres?**



Las diferencias porcentuales en cuanto a percepción del ejercicio de la violencia también fueron muy similares: 36% de las mujeres opinó que los hombres son más violentos, mientras que 38% de los hombres piensa lo mismo. Por otra parte, 3% de las mujeres aceptó que su género ejerce más violencia, y 11% de los hombres consideró que el género femenino es más violento. Así, como ya lo hemos mencionado antes, los hombres se reconocen como víctimas de las mujeres, pues éstas ejercen violencia en su contra, escudadas en que los hombres no responderán de la misma forma (con golpes).

Por último, 58% de las mujeres expresó que ambos géneros son violentos, y reconoció que es capaz de arremeter de distintas formas contra los hombres y contra su propio género, con tal de conseguir lo que quiere o demostrar superioridad ante los otros. De la misma forma, 47% de los varones admitió que se han borrado las diferencias culturales y que tanto ellos como las mujeres pueden ejercer violencia aunque las formas cambien, dependiendo de quién es el victimario.

Con estos datos, se demuestra que la educación universitaria sí combate algunas diferencias por género que socialmente habían sido impuestas. La idea de la víctima-victimario representada por el binomio hombre-mujer (respectivamente) se ha borrado para dar paso a nuevas formas de convivencia que, lejos de ubicar a la mujer como protagonista del papel de víctima, la reconocen como un ser autónomo capaz de ejercer violencia al igual que los varones. Esta información se confirmó en las entrevistas y los grupos focales donde las experiencias tanto de hombres como mujeres demuestran que dentro de la universidad las diferencias por género no influyen en una marcada diferenciación en el ejercicio de la violencia.

Por otra parte, en las entrevistas y los grupos focales realizados en nuestra investigación varias personas mencionaron que no sólo habían sido testigos, víctimas o victimarios de violencia, sino que permanecían callados por miedo a represalias en su contra, ya fuera por el propio agresor o por su grupo de "aliados".

Lo anterior nos lleva a reconocer que la mayoría de los universitarios prefiere callar y ocultar los actos de violencia que denunciarlos. Por ello, las violencias experimentadas en este espacio se escuchan en los pasillos como chismes, como secreto a voces, y es de esta manera como se hacen del conocimiento de las autoridades, quienes toman como pretexto la falta de formalización porque el afectado, mujer o varón, no presenta a la instancia correspondiente su queja o denuncia. La pregunta obligada es, entonces: ¿es correcto que por tal razón los funcionarios no hagan nada al respecto? ¿Qué tendrían que hacer si son presas del futurismo y lo que requieren es el respaldo de la comunidad a la que "servirán", no un conflicto que después les pase la factura por intervenir, por cumplir con su deber?

En varios foros públicos donde hemos expuesto los resultados del primer diagnóstico sobre violencia en la UAM, las y los estudiantes se quejan de los procesos de atención a los derechos universitarios. Otras personas han externado que el solo hecho de denunciar expone a la víctima a ser

violentada una vez más. Ante esto, invitamos a la población a denunciar como un “acto de responsabilidad” para, con ello, no sólo evitar que se sigan presentando estos actos, sino para proteger a las próximas generaciones, educándolas para crear un espacio universitario 100% libre de violencia.

## Últimas noticias...

Como cualquier periódico en el mundo, peor aún en México: *las cosas van de peor en peor; las cosas buenas no se dicen... porque las malas las opacan; crece el número de asesinatos en el país...* En la UAM tenemos al menos registrados dos casos en la Unidad Iztapalapa que auguran un futuro más sombrío que el que vivimos actualmente, y que seguramente se presentan con un nivel de inferior gravedad institucional. Estos ejemplos serán tomados por el ONAVIHOMU como parámetros de una tipología de la violencia institucional que provocan en la UAM los liderazgos despóticos y/o negligentes que hoy marcan el derrotero de los conflictos más visibles en la gestión universitaria entre quienes toman las decisiones y la comunidad universitaria afectada por las implicaciones de las mismas.

A continuación, de manera casi telegráfica, presentamos sólo los casos para que el lector ensaye sus propias interpretaciones y coadyuve al debate para solucionar los problemas de violencia que se presentan en las IES.

### *Caso de violencia institucional, número 1*

1. La actual gestión universitaria en la unidad genera la incertidumbre entre la comunidad de la UAM-Iztapalapa.
2. El rector de la unidad realiza cambios en la estructura administrativa, sembrando el terror entre el personal de confianza, quien se ve amenazado por decisiones que no comprende y la afectación de personal altamente calificado.
3. El rector de la unidad posibilita con su influencia la elección de la nueva directora de CSH, quien forma parte del círculo de su confianza, a pesar de que la voluntad de la comunidad de esa división no la tenía contemplada para ocupar tal posición.
4. La directora de CSH, oficiosamente, “coincide” con la voluntad del consejo divisional para imponer al nuevo Jefe de Departamento de Sociología, quien pertenece a su círculo de confianza, y en contra de la voluntad de los académicos, quienes votaron por otro candidato,

teniendo el argumento de la directora de que actuó conforme a la normatividad.

5. Esto provoca que ese departamento tenga jefe, pero no líder académico que represente la posibilidad de dar forma a un proyecto colectivo que redefina el rumbo que toman las licenciaturas adscritas al Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa.
6. La actual directora de CSH, de perfil probadamente autoritario, crea un ambiente de trabajo hostil para todo aquel académico que no comparte su visión respecto al *deber ser* de la DCSH y de la universidad misma, y de los administrativos que caen de su gracia, quienes han solicitado su cambio o encontrado el despido al no lograrlo.
7. Sus antecedentes como Jefa de Departamento y ahora como directora de CSH han provocado la rabiosa reacción de los autodenominados como “Asamblea Estudiantil”, quienes hoy, empoderados con su relación con la nueva líder sindical, recrudecen y recrudecerán sus hostilidades tan bien ganadas por esta funcionaria.
8. Es de esperar mayor enrarecimiento del ambiente institucional, donde el hostigamiento hacia algunos miembros de la comunidad se hace de la manera más obvia posible.

### *Caso de violencia institucional, número 2*

1. Una coordinadora de una licenciatura en CBI-UAM Iztapalapa decide reemplazar a una docente por otra en los grupos en los que la primera daba clase, sin justificación alguna.
2. La profesora presenta su queja ante la instancia sindical, la cual envía a sus representantes para corroborar que en efecto otra profesora estaba dando las clases de la primera a los grupos y en los salones asignados. También se hizo del conocimiento del ONAVIHOMU, quien acudió a tomar testimonio del reclamo, sustentado en video con el que se comprueba el despojo.
3. La profesora afectada presentó también su queja con el *Defensor de los Derechos Universitarios*, quien inició su proceso de investigación para conocimiento del caso.
4. El Jefe de Departamento correspondiente y el director de CBI tomaron conocimiento del caso y le hicieron saber a la profesora afectada que la decisión de quitarle sus materias de trabajo fue del director.
5. El director de CBI, al saber de la intervención del *ombudsman* universitario, primero intenta descalificarlo argumentando que no es de sus atribuciones inter-

venir en cuestiones laborales, y que todo derivaba de un conflicto personal entre la profesora afectada y la coordinadora de la licenciatura en turno.

6. Las autoridades correspondientes responsables de atender este tipo de conflictos, el abogado y el secretario de la unidad dan largas al asunto y externan a la profesora afectada que es un caso de carácter personal y no institucional, que todo se debe a que ella es muy conflictiva.
7. Han pasado casi seis meses y no hay solución que restituya los derechos de la profesora afectada; las autoridades se hacen de la vista gorda y la someten así a una depresión que se advierte ya en su semblante.
8. ¿Quién va a responder ante esta agresión?, ¿cuándo, cómo resarcirán los daños de esta profesora afectada laboral, física y moralmente? ¿Qué pasa en la UAM?, ¿cuándo va a reaccionar su comunidad ante tales conductas de quienes toman las decisiones?

#### *Caso de violencia institucional, número 3*

1. Un alumno de la Licenciatura de Sociología presenta ante el Consejo de la DCSH una queja por maltrato recibido por una profesora, antes coordinadora de esa carrera y hoy líder sindical.
2. Toma conocimiento el Jefe de Departamento de Sociología, la directora de la división y el Defensor de los Derechos Universitarios, en la medida en que el afectado también presenta su queja ante esta figura institucional de reciente creación, así como el Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (ONAVIHOMU), dado que se le da vista.
3. Del Jefe de Departamento de Sociología recibe, según el testimonio del afectado, un trato al menos descuidado por parte del funcionario, quien de antemano pone en duda que la susodicha profesora haya tenido una conducta inapropiada contra alguien. La desconfianza se la hace sentir y después simplemente lo batea [sic].
4. La comisión de la DCSH encargada de ver el caso no encuentra elementos para que proceda la queja que el afectado presenta contra la profesora, quien se autocalifica como indispensable y propia en su conducta para dar las materias de su especialidad, y sin antecedentes de tal tipo en su expediente; asimismo, descalifica al alumno y exterioriza sorna cuando éste es acompañado por el coordinador del Observatorio y la encargada del consejo dice: "Es que es su papá" (según se escucha en

grabación en poder del ONAVIHOMU), lo cual refleja el tipo de hostigamiento a que son sometidos algunos profesores que no comparten la forma como actualmente se gestiona la división.

5. El *ombudsman* universitario llama a conciliación a las partes sin llegar a acuerdo alguno, además de no tener las pruebas necesarias para instrumentar una *Recomendación* para este caso, situación que sufren muchas compañeras en nuestra universidad cuando denuncian oralmente a quien las acosa sexualmente, pues para proceder es necesario tener pruebas, videos preferentemente.
6. Seguramente el caso quedará sólo como un suceso que se llevará el olvido.

#### *Caso de violencia institucional, número 4*

1. Una alumna de Derecho en la Unidad Azcapotzalco acude a revisar su calificación que había asentado una profesora de Sociología con el fin de no quedar reprobada.
2. La profesora le hace un recuento de su desempeño a lo largo del trimestre, que explica la evaluación obtenida y que le confirma la calificación reprobatoria asentada en actas.
3. Antes de salir del cubículo de la profesora, la alumna le dice: "del lugar del que yo vengo no se hacen así las cosas".
4. Más tarde, la profesora recibe una llamada de un hombre que con voz amenazante le dice que debe ponerle MB a la susodicha alumna.
5. La profesora presenta el caso ante el consejo de la DCSH de la unidad, misma instancia que, al tomar cartas en el asunto, suspende a la alumna por un periodo de dos trimestres.

#### *Caso de violencia institucional, número 5*

1. Ante la deformación de la gestión sindical del SITUAM, sindicato que agrupa a trabajadores y profesores, varios académicos decidieron formar otro sindicato sectorial que realmente los representara.
2. Evidentemente el grupo de académicos organizados para el registro del sindicato correspondiente cumplían con todos los requisitos contemplados en la Ley General del Trabajo, por lo cual, con el aval del tribunal correspondiente, se dieron a la tarea de tramitar su reconocimiento en la UAM.

3. Las autoridades correspondientes, rector general, secretario y abogado correspondientes, de la pasada administración y la presente, han hecho caso omiso de la legal y formal petición de reconocimiento institucional por parte del grupo de docentes interesados.
4. Claramente con esa negativa, las autoridades afectan los derechos de los interesados, obligando a hacer la pregunta: ¿en beneficio de quién, de quiénes? ¿Por qué?
5. Así que quienes representan a la UAM son responsables de la violación de los derechos de los profesores al incidir en una inconcebible violencia institucional, y con ello coadyuvando a empeorar el enrarecido ambiente laboral de esta universidad.

Evidentemente, se trata sólo de algunos casos que, como muchos otros, sigue el ONAVIHOMU, dejando muchos otros fuera por falta de espacio. Por desgracia, existen muchos más que son recogidos en cada unidad por miembros del observatorio, quienes les dan seguimiento y, en función de su posibilidad, brindan acompañamiento a los afectados, con el objeto de tener claro todo el proceso y publicarlo con todo detalle y el mejor análisis posible.

## Un cambio urgente

Al preguntar a los estudiantes sobre la responsabilidad de los actos violentos dentro de la universidad, mencionaron que el principal responsable de que sucedan estos actos es la sociedad en general, porque en ella se reproducen día a día diferentes tipos de violencia que forman parte de la convivencia diaria y que se han naturalizado e interiorizado por quienes los viven. En segundo lugar, responsabilizaron a las autoridades universitarias por su ineficiencia a la hora de resolver conflictos, y porque entre ellas se han formado grupos que más que buscar el bien común, ocupan puestos de poder para pelear por intereses propios, dejando de lado los problemas que aquejan a la universidad.

Varios estudiantes y profesores mencionaron que las autoridades universitarias son las culpables de que la violencia haya ingresado a las instalaciones de la UAM, pues conocen perfectamente los problemas que aquejan a la universidad pero no hacen nada por resolverlos.

Llamó nuestra atención que la mayoría culpa a las autoridades por no resolver el problema de la violencia, pero pocos se reconocen como culpables del mismo.

Las autoridades han generado una cultura de la simulación que deja al descubierto su ineficiencia e incapacidad para resolver conflictos, pero ¿de verdad son las autoridades las únicas responsables de resolver el problema de la violencia dentro de la universidad? Si las reconocemos como únicas responsables, estaríamos anulando la capacidad de acción del resto de la comunidad universitaria.

Debemos admitir que tanto estudiantes como profesores, administrativos y trabajadores tenemos la misma capacidad, quizá no para resolver el problema de la violencia en general, pero sí para disminuir los actos violentos a nivel personal. Si cada estudiante, por ejemplo, hiciera lo que está en sus manos para dejar de ejercer violencia contra sus pares y contra otros miembros de la comunidad; si interviniera cuando es testigo de un acto violento para evitarlo, y si denunciara la violencia de la que es víctima, estaría haciendo su parte para resolver este problema.

Desafortunadamente, somos una copia fidedigna de lo que pasa a nivel social, donde la gente no denuncia porque no confía en las autoridades correspondientes. Sucede exactamente lo mismo en la universidad. Pero si nos pusieramos de acuerdo para denunciar todos aquellos actos de violencia y corrupción que se dan dentro de la universidad, tendríamos mayor posibilidad de presionar a las autoridades para que dejen de simular y se pongan a trabajar.

Las autoridades deben hacer su parte, pero no lo harán si no cuentan con una comunidad que las obligue a trabajar y cumplir con lo mínimamente deseable para hacer de esta universidad un ejemplo a seguir.

## A manera de conclusión

Hablar del tema de la violencia en las IES es estar en una posición *políticamente incorrecta*, pues ésta corresponde al tipo de problemas que son tomados como aspectos de la convivencia institucional que no pueden tener ningún tipo de difusión, ni al interior ni mucho menos al exterior. De tal manera que si se abre algún espacio para tratar el tema, lo que sigue es la pasividad institucional y luego el olvido de los compromisos comprometidos.

En el caso de la UAM, aún no es posible disminuir este problema porque tanto las autoridades como la comunidad universitaria se han centrado en buscar a los culpables sin pensar en soluciones para crear una ruta crítica que nos lleve a lograr soluciones concretas.

Hace casi un año se creó en la UAM la *Defensoría de los Derechos de los Universitarios*, instancia que llegó muy tarde a nuestra universidad después de ser implementada en 1985 por la UNAM, tomada como ejemplo por casi 18 universidades públicas del interior de la República Mexicana y con pocos o casi nulos beneficios para las comunidades de las IES.

Sin embargo, a pesar de que hoy existe una figura que presume una etapa superior de la democracia, así como las figuras de *Equidad* y *Género* que las instituciones públicas están hoy implementando en sus estructuras burocrático-administrativas, y que están cayendo en muchos casos en las *redes de la cultura de la simulación*, sería de mucha utilidad si la comunidad apuntalara, respaldara la autoridad moral que presume la figura del *ombudsman* universitario; o el riesgo será que esa defensoría quede como un adorno del mobiliario burocrático que simula el compromiso y las acciones requeridas para prevenir, contener y promover una *cultura de la no violencia*.

Es importante mencionar que el verdadero problema de la violencia radica en que la mayoría de las víctimas y los testigos prefieren mantenerse en silencio y vivir la violencia de manera pasiva. Lo que permite que los responsables de esos actos continúen con sus conductas lesivas contra miembros de la comunidad universitaria, ante la negligencia o discrecionalidad de quienes tienen el poder, de quienes toman las decisiones en las IES, alimentando así las progresivas formas de violencia que ante nuestros ojos van emergiendo en la UAM día a día. Hoy el futuro no alienta esperanzas, la situación empeora cada día más con la anuencia de nuestras autoridades, no importa si éstas son personificadas por hombres o mujeres.

Es, entonces, vasto el trabajo por hacer; obviamente, la democracia y sobre todo sus valores como referentes en las relaciones sociales, específicamente en las IES, generarán conflictos tanto en el interior como en el exterior de las universidades, pues la participación de la comunidad representa la merma en el poder que tienen quienes momentáneamente se encuentran dirigiendo este tipo de organizaciones.

## Referencias

- Amórtegui-Osorio, D. (2005). "Violencia en el ámbito universitario: el caso de la Universidad Nacional de Colombia". *Salud Pública*, núm. 7, Colombia.
- Araujo, G. (1995). "Pensar acerca de la violencia". *Tramas*, núm. 8, diciembre, UAM-Xochimilco, México, pp. 163-189.
- Arendt, H. (1970). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aróstegui, J. (1994). "Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia". *Ayer*, núm. 13, Madrid.
- Baselga, E. y Urquijo, S. (1974). *Sociología y violencia. Actitudes universitarias*. España: Mensajero.
- Benjamin, W. (1991). *Para una crítica de la violencia y otros ensayos. Iluminaciones*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (2009). *Homo academicus*. Argentina: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Laia.
- Carrillo Meráz, R. (2015). *Violencia en las universidades públicas. El caso de la Universidad Autónoma Metropolitana*. México: UAM.
- Cisneros, J. L. y Cunjama López, E. D. (2010). "El catatónico desamparo de lo humano. Un acercamiento a la sociología de la violencia". *El Cotidiano*, núm. 164, noviembre-diciembre, México, UAM-Azcapotzalco, pp. 89-101.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1977). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Domenach, J. M. et al. (1981). *La violencia y sus causas*. París: UNESCO.
- Elias, N. (1979). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: FCE.
- Freud, S. (1985). *El malestar en la cultura*. México: Iztacihuatl.
- Girard (1983). *La violencia y lo sagrado*. Barcelona: Anagrama.
- Klineberg, O. (1981). "Las causas de la violencia desde una perspectiva socio-psicológica". En Domenach, J. M. et al., *La violencia y sus causas*. París: UNESCO.
- Ibarra Colado, E. (2001). *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*. México: UNAM.
- OMS (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Ginebra.
- Tecla, A. (1995). *Antropología de la violencia*. México: Ediciones Taller Abierto.

# El desplazamiento interno forzado en México

Jorge Mercado Mondragón\*

A la luz de una ausencia de políticas públicas y de una definición concreta del desplazamiento, así como del desconocimiento por parte de las personas que se desplazan en México, es que este fenómeno crece día a día. Para atacar este fenómeno, en primera instancia se tendría que asumir la definición mencionada en los *principios rectores*, instrumento que se construye con definiciones y obligaciones existentes y exigibles al país, provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional de los Refugiados y del Derecho Internacional Humanitario.

## Introducción

**E**l desplazamiento interno forzado es ante todo un drama humano que padecen millones de personas alrededor del mundo y que, lejos de disminuir por la acción directa de los gobiernos, aumenta dramáticamente año con año. Una de las causales y sin duda las más importantes son los conflictos armados, la violación sistemática de los derechos humanos y la violencia generalizada. ACNUR refiere que tan sólo de 2013 a 2014 se registraron 33.3 millones de personas desplazadas alrededor del mundo, fundamentalmente en África, en los países del Medio Oriente, donde sobresale el caso de Siria, que en

la actualidad es el país que tiene el mayor número de desplazados(as), y en América Latina, donde está el caso de Colombia, y en los últimos años también sobresale México.

En nuestro país los estados con mayor índice delictivo y que enfrentan la llamada “guerra contra el narcotráfico” es donde se da fundamentalmente el desplazamiento llamado por “goteo”, pues la población se desplaza de persona en persona, de familia en familia, lo que hace que sea prácticamente imposible cuantificar de manera precisa el número desplazados:

Dejan sus pertenencias, sus casas lucen vacías y nadie sabe de ellos. Al salir de sus lugares de origen buscan establecerse en lugares seguros y con otras redes sociales o familiares. Estos desplazamientos por “goteo” son casos típicos que suceden en las ciudades de

mayor índice delictivo en México. Este escenario se presenta con gravedad extrema en estados catalogados como expulsores (Mercado, s/f: 3).

Lo anterior dificulta sobremanera poder generar políticas públicas para su atención y resarcimiento del daño, amén de que el Estado mexicano se muestra reacio al reconocimiento de la existencia del fenómeno. Estas dos situaciones hacen que las personas desplazadas se encuentren prácticamente a la deriva y sin posibilidades de regresar a sus lugares de origen y recuperar su patrimonio, que en muchas ocasiones termina en manos de personas que forman parte de circuitos mafiosos y que de manera general “fomentan” el desplazamiento para apoderarse de los bienes de los desplazados. Además, el desplazamiento constituye una violación a los

\* Profesor-Investigador del departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.

derechos humanos al despojar a los(as) desplazados(as) de sus recursos y territorio (Torrens, 2013).

El problema de la poca o nula visibilidad del fenómeno del desplazamiento y, por ende, de los desplazados repercute en que el Estado presta poca y rara atención a dicha problemática y la tragedia de esta población es casi un hecho cotidiano. Por su parte, la academia también ha prestado nula atención y son pocos, muy pocos, los estudios que se han llevado a cabo. La importancia de realizar un estado del arte de este fenómeno es justamente hacerlo visible, si la academia no refiere, no investiga sobre el desplazamiento forzado en México, éste no existe. Por su lado, el Estado no habla de ello ni protege derechos porque no lo reconoce ni le da la importancia que merece. La academia puede documentar las causales del fenómeno y desglosar cada una de ellas a través de diagnósticos diferenciados, y mostrar sus consecuencias para la sociedad.

Aun con lo anterior, dos profesores de la UAM-Azcapotzalco, del Departamento de Derecho y Sociología, participaron en la elaboración de la única ley sobre desplazamiento interno forzado para el estado de Chiapas, conjuntamente con la ONU, el CIESAS Sur y el Instituto Mora. Sin embargo, la tarea no resulta fácil cuando nos confrontamos con un fenómeno que día tras día aumenta y que tiene características que deberían ser analizadas por prácticamente todas las disciplinas sociales, por no hablar de las médicas, psicológicas y psiquiátricas.

La situación de violencia estructural por la que atraviesa el país y la guerra que el Estado mexicano lleva a cabo para combatirla han sido documentadas por la prensa nacional. Y es, sin duda, gracias a este hecho que las noticias sobre la población desplazada han llegado a un público más amplio. Una *calamidad social* es el título que los columnistas han dado el fenómeno del desplazamiento, el cual confrontan ciudadanos de varios estados de la República Mexicana.

Si bien el fenómeno del desplazamiento no es nuevo —pues existe el caso chiapaneco y los desplazados por el conflicto zapatista, así como las acciones paramilitares que de él surgieron<sup>1</sup>, como los de más larga data—, en la actualidad y según el Centro de Monitoreo del Desplazamiento

<sup>1</sup> En ese sentido, Chamberlin comenta: “La violencia en Chenalhó se documentó al menos desde febrero de 1994 por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. El saldo de las acciones paramilitares en Chenalhó de 1994 al 22 de diciembre de 1997 era de 6,332 personas desplazadas, que incluía la pérdida de bienes y la quema de casas, sesenta y dos muertos de manera violenta y cuarenta y dos heridos, sin contar a los detenidos y torturados por el mismo grupo” (2013).

Interno, la violencia criminal que generan y fomentan grupos delictivos, así como la guerra del Estado mexicano que comentamos líneas arriba, son las causas fundamentales por las cuales se genera este fenómeno en nuestro país<sup>2</sup>. Así, son los estados de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero, Veracruz, Chiapas y Sinaloa, fundamentalmente, los que padecen este flagelo.

A la luz de una ausencia de políticas públicas y de una definición concreta del desplazamiento, así como del desconocimiento por parte de las personas que se desplazan en México, es que este fenómeno crece día a día. Para atacar este fenómeno, en primera instancia se tendría que asumir la definición mencionada en los *principios rectores*, al ser un instrumento que se construye con definiciones y obligaciones existentes y exigibles al país, provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional de los Refugiados y del Derecho Internacional Humanitario.

Para finalizar esta introducción, tenemos que referir, como lo hemos hecho en otros documentos, que el drama humano que implica ser desplazado lo viven fundamentalmente personas vulnerables como las mujeres y los niños, pues estudios hechos por ACNUR en otras latitudes así lo confirman, y para el caso mexicano agregaríamos además el componente étnico de varias de las comunidades indígenas de los estados de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Guerrero, fundamentalmente, y a las personas de la diversidad sexual.

## ¿Qué es y cómo se define el desplazamiento interno forzado, así como sus consecuencias?

Todo análisis o investigación sobre desplazamiento interno forzado debe iniciar caracterizando dicho fenómeno, pues a la fecha aún existen instancias, sobre todo académicas, que lo definen como una *migración forzada*. El anterior nos parece un término inapropiado, pues la migración como fenómeno de movilidad de la población supone del o de la migrante un “mínimo” de planeación, aun con el apelativo “forzada”. Por su lado, el desplazamiento interno forzado, y de ahí que sea un drama humano como lo hemos definido en la parte de la introducción, lleva implícito el hecho de que la vida del o de la desplazado(a) corre peligro, por lo que en muchos casos salen de su unidad familiar

<sup>2</sup> Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2015/02/28/opinion/023a2pol>>.

únicamente con lo que traen puesto. No es el caso de la migración aunque sea forzada, pues como ya se señaló, en esta última existen elementos mínimos de organización y planeación, no es súbita ni contiene el dramatismo de salir porque la vida corre peligro.

Para aclarar más la distinción, hagamos eco de la definición de los principios rectores elaborados por Francis Deng, representante del secretario general de las Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas. Así, los(as) desplazados(as) serían:

[...] personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (*Guía para la aplicación de los principios rectores*, 1999).

De la definición anterior, hay que señalar que los y las desplazados(as) son tales cuando no han traspasado una frontera nacional; es decir, si en su salida o huida atraviesan una frontera, pierden la calidad de desplazados. Si el país a donde llegan les brinda protección, adquieren la calidad de refugiados(as). El refugio es la condición de personas que salen de su país de origen a otro, y cruzan los límites internacionales entre países. En este sentido, el refugio es mucho más visible, ya que entre países se puede documentar el fenómeno de movilidad por las repercusiones de las demandas sociales en los países a donde llegan las personas. En cambio, el desplazamiento interno es la movilización de personas dentro de los límites del país donde se están dando crisis sociales de diversa índole. Es decir, la condición de desplazados(as) es únicamente cuando no han salido de su país de origen y se desplazan en su propio territorio. La distinción anterior es de suma importancia dado que los guatemaltecos o los hondureños y salvadoreños, que recientemente huyen de la violencia causada por la Mara Salvatrucha, serían refugiados y refugiadas en el caso de que México les brindara protección. En relación con lo anterior, diversos estudios han mostrado que un número importante de centroamericanos hospedados en los albergues del sur del país pretendían obtener del gobierno mexicano justamente la calidad de refugiados o asilados y de esa forma permanecer en México de manera reglamentada.

Para el caso de México, y que tiene que ver con las causales del desplazamiento, a partir de este momento quedó instalado el seminario permanente que se empezó a discutir, y con lo cual se dejó constancia de las causas que provocan el desplazamiento interno forzado, quedando conformadas de la siguiente manera:

I. Causas por conflicto armado; II. Causas por violencia generalizada; III. Causas por violación de derechos humanos o derecho internacional humanitario; IV. Causas por delincuencia organizada; V. Causas por conflicto social ocasionado por creencias religiosas, por origen étnico o nacional, por identificación política, por opiniones, o cualquier otra que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; VI. Causas por discriminación e intolerancia motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la orientación sexual y la diversidad de género, el estado civil, o cualquier otra que atente en contra de la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas; VII. Causas por disputas por tierras y/o recursos naturales; VIII. Causas por la ejecución inadecuada de proyectos de desarrollo que provoquen violaciones a los derechos humanos; IX. Causas por desastres o contingencias socioambientales (Mercado *et al.*, 2013: 26-27).

Como el desplazamiento implica que la vida corre peligro, los y las desplazados(as) experimentan, según se ha documentado por organismos internacionales, una de las siguientes situaciones:

- Como el desplazamiento es súbito, intempestivo y no voluntario, crea incertidumbre y trauma.
- Los índices de indigencia aumentan hasta 80% con la condición de desplazado(a).
- Rompimiento abrupto de redes familiares, sociales y de las actividades cotidianas.
- Precariedad en términos de la salud mental.
- Estado de depresión 22 en población desplazada contra 16 no desplazada y de impacto de eventos 42 contra 14.
- En la escala de la sintomatología psiquiátrica, se encontró que las mujeres desplazadas presentan mayor sospecha de alteración mental.
- Los hechos violentos que acompañan al desplazamiento tienen un impacto sobre la salud mental, generando altas frecuencias por estrés postraumático, lo que genera

problemas de salud en general y sobre todo problemas de adaptación.

- En la escala de Zung, una de cada tres personas presentó síntomas de depresión y una de cada cinco definitivamente la presentó.
- Se incrementan los problemas relacionados con los “nervios”.
- Condición de muy fuerte vulnerabilidad.
- Exclusión, marginación y pobreza de los y las desplazados(as).
- Componente étnico que condiciona el maltrato y la discriminación hacia los y las desplazados(as) indígenas.
- La condición de desplazamiento condiciona violencia sexual, lo que puede ocasionar enfermedades de transmisión sexual (ACNUR, s/f).

Y por si lo anterior no fuera poco, si la población desplazada vivía en condiciones de marginación, exclusión y pobreza, estas condiciones pueden aumentar hasta en 90%, sobre todo en población vulnerable como las mujeres, los adultos mayores y niños(as). En el caso de los y las desplazadas de Chiapas, el componente étnico condicionó el maltrato, la discriminación y el racismo por parte de la población no indígena donde se asentaban, poniendo en riesgo su identidad étnica u ocasionando, sobre todo en las mujeres, una resignificación negativa en el hecho de ser indígena, mujer y desplazada. Como se apuntó anteriormente, el desplazamiento condiciona o favorece la violencia sexual entre las mujeres desplazadas o, en el peor de los casos, son tomadas como botines de guerra por los integrantes de mafias e inclusive por el Ejército, como se mostró en el caso de Chiapas.

Otra de las consecuencias es que el nivel de desnutrición de la población vulnerable (mujeres, niños y adultos mayores) aumenta significativamente con el desplazamiento. Y además de lo anterior, el nivel de la salud de los y las desplazados(as) disminuye significativamente. Asimismo, en la población adulta aumentan problemas como la gastritis y las úlceras y los problemas de salud mental; no obstante, son sobre todo las mujeres quienes las padecen.

## Grupos vulnerables y desplazamiento

### Mujeres

El informe presentado por Deng en enero de 2003 apunta que los y las desplazadas al enfrentar este fenómeno ven en muchas ocasiones lastimada su dignidad humana, sobre

todo en los grupos sociales intrínsecamente en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños y adultos mayores). Por otra parte, diversas organizaciones señalan que entre 60 y 70% de las personas desplazadas son mujeres y niños(as). Es por lo anterior que tareas tan básicas como alimentar a sus hijos, proporcionarles servicios educativos, de salud y, sobre todo, alojamiento, se complica terriblemente viviendo en condición de desplazamiento.

Por las circunstancias anteriores, es que las mujeres desplazadas son las que padecen fundamentalmente este flagelo, pues si eran pobres, marginadas y excluidas, dichas circunstancias se agravan sobremanera con el desplazamiento. Asimismo, como ya se mencionó anteriormente, existe una fuerte tendencia entre ellas a las enfermedades mentales, y si el desplazamiento fue ocasionado por motivos de fuerte violencia o guerra, dicha situación empeora. En otro documento ya apuntábamos que: “El desequilibrio emocional repercute más en las mujeres, pues los hechos violentos generan un estrés postraumático, y en el caso de las mujeres indígenas el componente étnico le da una característica particular a la desplazada” (Mercado, 2013: 31). Al ser desplazadas, rompen abruptamente su relación comunitaria y extracomunitaria, lo cual empeora si además existe un componente étnico, pues se puede generar una resignificación muy negativa de su condición de mujer indígena, referida líneas arriba.

Si existe un componente étnico entre las mujeres desplazadas, se genera una discriminación de raza y clase y, sobre todo, se incrementa sustancialmente una desigualdad de género, especialmente si estas mujeres van a vivir en las orillas de zonas urbanas. En esta última situación, y como se constató para el caso de las desplazadas que viven en las orillas de ciudades como San Cristóbal de las Casas, trabajaban jornadas extenuantes en el servicio doméstico, con salarios raquíticos, sin prestaciones de ley y, en algunos casos, sufriendo acoso sexual o incluso violación, terminando en muchos casos por ejercer el sexoservicio.

Se debe de tomar en consideración que además, para el caso de Chiapas, muchas mujeres fueron tomadas como botín de guerra, violadas y expulsadas de sus comunidades por la intolerancia religiosa o por ser simpatizantes o provenir de comunidades zapatistas; se desligaron de sus comunidades, perdieron el acceso a los medios que les permitían reproducir su unidad familiar, el acceso a los recursos naturales y a sus tierras. Una mujer narraba que, estando en su comunidad, ella podía generar estrategias de sobrevivencia de diversas maneras, muchas veces fincadas

en las relaciones comunitarias o interétnicas, pero que fuera de ella le era prácticamente imposible.

Las que se atrevieron a protestar, sufrieron una criminalización porque intentaron ejercer sus derechos, sobre todo en lo que se refería a decidir sobre su cuerpo. En un contexto indígena o rural el tema anterior ni siquiera se discute, muchos menos siendo una mujer indígena desplazada que vive en los márgenes de las ciudades, donde los sistemas de exclusión y marginación de lo étnico cobra mayor intensidad.

Son las mujeres desplazadas indígenas y las que habitan los espacios rurales las que, al romperse o desarticularse sus redes de pertenencia, y sobre todo de solidaridad, padecen el flagelo del desplazamiento. La familia se encuentra apartada, eclosionada y en ocasiones sin integrantes que han muerto (esposo, hermanos, hijos). En este sentido, la ACNUR es muy enfática al señalar:

El desplazamiento rompe los lazos familiares comunitarios y étnicos, como también los procesos de fortalecimiento territorial, de planes de vida, de autonomía local, los proyectos económicos, educativos, de salud, de desarrollo y demás dinámicas que se vienen dando en las comunidades [...] como lo hemos venido planteando, los elementos señalados vulneran sobre todo a las mujeres (Mercado, 2013: 122).

Hay que recordar también que el fenómeno del desplazamiento forzado está acompañado, sobre todo cuando la causal es la violencia generalizada, de una serie de mecanismos de terror que por lo general son utilizados eficazmente por los actores ilegales sobre la población más vulnerable, en este caso las mujeres. En otro escrito ya apuntábamos:

La agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR) refiere que el abuso, la violencia y la explotación sexual, la explotación o esclavización en trabajos domésticos, se agravan de manera importante en las mujeres desplazadas. Todo lo anterior lleva a algunos autores a hablar de *riesgos de género* en la condición de desplazamiento, pues al estar viviendo con esa condición, confrontan problemas graves, así como necesidades y dificultades definidas por su género (Mercado, 2013: 125).

En relación con lo anterior, la ACNUR señala: “la violencia sexual y basada en género (VSBG) constituye uno de los riesgos más alarmantes de las mujeres en todas las fases

del desplazamiento forzado [...] incluso si no es la causa del desplazamiento la posibilidad de que ocurra violencia sexual y basada en género es alta después de él” (2009: 1).

La Agencia de la ONU para los Refugiados propone una serie de recomendaciones que se deben tomar en cuenta al momento de llevar cabo investigaciones sobre el desplazamiento asociado al género. En este mismo sentido, ya las habíamos enumerado en otro documento:

- 1) Las desigualdades incrementan los riesgos a los que están expuestas las mujeres, en particular cuando éstas no acceden a información oportuna al respecto o porque algunos de los riesgos son vistos como inevitables o “naturales” a su rol de mujeres.
- 2) Los tratos discriminatorios disminuyen las posibilidades de las mujeres de acceder a la ayuda o atención de calidad y en el momento indicado.
- 3) La vulnerabilidad de una mujer aumenta cuando no puede ejercer ni disfrutar sus derechos en condiciones de igualdad, cuando sus oportunidades de tener el control sobre los recursos son mínimas y/o cuando su participación en los espacios de toma de decisiones es nula o limitada.
- 4) Las vulnerabilidades previas al desplazamiento hacen que las mujeres estén expuestas a nuevos y mayores riesgos durante su huida, así como a dificultades adicionales derivadas de no contar con las habilidades ni con la información necesaria para ponerse a salvo con sus familias.
- 5) Algunas desigualdades y tratos discriminatorios anteriores al desplazamiento cobran fuerza después del mismo. Así, no haber accedido a educación, a la personalidad jurídica o a la propiedad sobre la tierra se constituyen en barreras para que las mujeres exijan sus derechos y que éstos les sean establecidos.
- 6) La condición de viudez aumenta la desigualdad debido a los estereotipos culturales que las consideran más vulnerables, y a que deben de asumir solas la carga de los familiares sobrevivientes.
- 7) Las mujeres indígenas, debido a las particulares relaciones de género en su comunidad, la dificultad de comunicación y el mayor número de hijos, son más vulnerables (Mercado, 2013: 128).

Es importante señalar que en el informe Deng, en los *principios rectores* de los y las desplazados(as) internos(as), a propósito de las mujeres desplazadas, se señala que éstos y éstas “disfrutarán en condiciones de igualdad los mismos

derechos y libertades” que les proporciona el derecho internacional y los de sus propios países, como la población en general. También, que no deberán ser sujetos de discriminación por el solo hecho de ser población desplazada. De lo anterior, se desprende que hombres y mujeres deberán gozar y recibir el mismo trato ante el Estado y las políticas públicas que se elaboren para esta población.

En relación con lo anterior, en otro texto apuntábamos: “Por otro lado, en el Principio 4, Párrafo 1, se lee lo siguiente: Estos principios se aplicarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, convicciones, opinión política, o de cualquier otra índole, étnico o social” (Mercado, 2013: 130); es decir, independientemente del sexo o la adscripción étnica, entre otros, los principios serán aplicados por igual; por tanto, la perspectiva de género está implícita.

En el mismo Principio 4, Párrafo 2, se destaca un señalamiento en extremo importante para el propósito del desplazamiento y la perspectiva de género, veamos:

Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales [...] En este principio se refleja de manera concreta la importancia que deben de tener las mujeres desplazadas en el desarrollo de leyes o políticas públicas con un enfoque diferencial de género (Mercado, 2013: 131).

## **Indígenas**

Otro grupo que hemos caracterizado como vulnerable ante el fenómeno del desplazamiento interno forzado es sin lugar a dudas los y las indígenas que históricamente han sido desplazados(as) por diversas causales. Muchos de los espacios donde habitan los pueblos originarios son sometidos constantemente a diferentes pugnas, conflictos sociales, despojos, invasiones y guerras de baja intensidad, sólo por mencionar algunos. Los ejemplos más palpables y visibles son las comunidades de los Altos de Chiapas, donde se libró el conflicto zapatista, que de hecho constituyó uno de los primeros casos documentados de desplazamiento interno de nuestro país; y por otro lado están los grupos triquis de San Juan Copala, donde por conflictos con el Estado e internos han generado un número importante de muertos(as) y desplazados(as).

Lo anterior no significa que no existan otros grupos étnicos padeciendo esta problemática, pues, como señalamos al principio, uno de los principales problemas es que no se ha visibilizado el fenómeno del desplazamiento; sin embargo, es necesario recordar que muchas comunidades indígenas habitan espacios sometidos a una violencia generalizada, como los estados de Guerrero, Oaxaca y Veracruz, donde seguramente hay un número significativo de desplazados(as).

Pero ¿por qué es importante analizar la dimensión étnica asociada al desplazamiento? Una de las respuestas es que el desplazamiento interno forzado modifica profundamente las pautas de reproducción cultural e identitaria de las comunidades indígenas afectadas, llegando inclusive a un cambio cultural significativo. Al no vivir en sus territorios ancestrales, sino en espacios ajenos como desplazados(as), la cultura e identidad pierden referentes simbólicos y territoriales, y ya no opera más el “reconocimiento del otro”, por tanto, dejan de existir en el plano social y público. Al respecto, en otro documento remarcábamos:

El referente comunitario se ha perdido, dado que la identidad tiene un carácter altamente intersubjetivo y relacional, en un marco de autopercepción de un sujeto en relación con los otros, pues en esa relación opera el reconocimiento y la aprobación entre los miembros de una comunidad específica, que al ya no existir pierde su sentido sancionador (Mercado, 2013: 31-32).

Cuando se analiza el fenómeno del desplazamiento en comunidades indígenas, se debe tener en consideración que la cultura indígena tiene ejes o expresiones fundamentalmente simbólicos, donde se expresan las relaciones sociales. En este sentido, la interacción social en condiciones de desplazamiento se modifica profundamente, pues se convive con sujetos diferentes y no indígenas, situación que repercute negativamente en la lógica de la pertenencia étnica.

¿Por qué señalamos que el desplazamiento interno forzado puede constituirse en un cambio sociocultural de los pueblos indígenas? Para responder lo anterior, en primera instancia tenemos que señalar qué entendemos por cambio sociocultural. Así, nos referimos a ese término cuando los símbolos que los y las indígenas producen y que son culturalmente significativos cambian como efecto de la inestabilidad de las pautas culturales con las que, en sus territorios indígenas, interpretaban sus experiencias. En relación con ello, en otro documento remarcamos

que: “al vivir en situación de desplazamiento, ocurre una re-interpretación y re-significación de eventos, objetos, emociones y afectos a los cuales se les otorgan nuevos significados. Por lo anterior, el sentido de que la cultura y la identidad de los pueblos desplazados ‘mueren’ en condiciones de desplazamiento, sobre todo si es prolongado” (Mercado, 2013: 33).

Como ya señalamos, por su pertenencia étnica los grupos indígenas son más vulnerables en situación de desplazamiento. Temas como las tierras, el derecho indígena y los recursos son fundamentales en el análisis, dado que los y las indígenas desplazados poseen tierras, pues en su mayoría son pequeños propietarios. Lo anterior se debe analizar de manera profunda, ya que en el caso de los y las desplazados(as) en los Altos de Chiapas agentes paramilitares y caciques locales se insertaban entre quienes generaban violencia para, de esa manera, apoderarse de las tierras y los recursos pertenecientes a los y las desplazados(as), situación que parece repetirse en la zona trique de Oaxaca, donde a través del control de la tenencia de la tierra se ha generado despojo y desplazamiento. Se debe dejar en claro que una comunidad no se entiende fuera de su territorio, dado que la tierra es un elemento de identidad, así como su tenencia y las condiciones jurídicas que de ello se desprenden.

En relación con la tierra, en el caso de los desplazados en muchas ocasiones no es posible reconocer la propiedad, pues lo han perdido todo. Por lo dicho anteriormente, se plantea lo siguiente:

Los temas de desplazados, la restitución de la tierra o la adquisición de nueva encuentra una interrogante focal que consiste en la certeza de que las mismas o nuevas tierras estarán aseguradas, que no serán desplazados de nuevo, que no se las van a quitar, pero no sólo que den títulos porque muchos las han perdido. Con títulos, la garantía pasa por otra razón que por sólo los papeles; el acceso a la justicia implicaría sancionar a los que se desplazaron a las comunidades, ya que según la legislación ya no existen tierras a repartir (Mercado, 2013: 35).

En suma, el desplazamiento interno forzado es una tragedia humanitaria, pues genera incertidumbre, daños emocionales y psicológicos, además de trauma, pero cuando se trata de grupos indígenas, esta situación puede aumentar hasta en 80%. Así, en otro documento señalamos:

La referencia indígena amerita que tendrá componentes distintos a una persona en centros urbanos, porque la

concepción del mundo es distinta [...] En ese sentido, el componente étnico le da una característica particular a los desplazados [...] existe mucha gente que vive simbólicamente en su comunidad territorial y que forma parte de otra autoridad [...] el tejido social está tan roto que cada uno atiende su propio nicho, pues nos encontramos ante el mal manejo del conflicto que genera un gran potencial de desplazamiento (Mercado, 2013: 34).

ACNUR recomienda que se tomen las medidas pertinentes para prevenir el desplazamiento, protegiendo a las comunidades en riesgo y fortaleciendo su resistencia. En caso de que se trate de comunidades indígenas desplazadas, sugiere que se debe tomar en cuenta el origen étnico para atender a los y las desplazados(as) y plantear o desarrollar acciones de atención de manera diferenciada; es decir, hay que tomar en consideración la especificidad de la pertenencia étnica. La atención a estos grupos debe ser en función de las características étnicas, y en el caso de países como México, donde existen más de 60 grupos con estas características, se deberá poner atención, pues cada uno de éstos es diferente.

Es por ello que debe existir un principio de especificidad y no de homogeneidad, aun cuando esta población indígena esté asentada en contextos o espacios urbanos. La base de dicha política se sustenta en que la cultura y la identidad de la población indígena son diferentes a la de la población en general. Además de lo anterior, se debe tener respeto a la autonomía indígena, reconociendo sobre todo su diversidad cultural e identificación mágico-religiosa, para con ello garantizar su identidad y respetar sus formas tradicionales de organización.

Sin duda el desplazamiento interno forzado en las comunidades indígenas va a continuar dados los altos índices de violencia en esos espacios, el desarrollo de megaproyectos y las adversidades climáticas, por mencionar sólo algunas de las causales. Por su parte, el Estado mexicano, al no reconocer de lleno la existencia de dicho fenómeno, al menos de manera abierta, no ha formulado políticas públicas<sup>3</sup> que permitan el resarcimiento del daño, por un lado, y, por otro y más urgente, el retorno a sus comunidades para recuperar su patrimonio e insertarse nuevamente

<sup>3</sup> Para ampliar el tema de las políticas públicas y el desplazamiento interno forzado en comunidades indígenas, léase el artículo de mi autoría “El desplazamiento interno forzado entre pueblos indígenas: discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención” (enero-febrero de 2014).

al territorio indígena al que pertenecen, y de esa forma restablecer su relación con la tierra, que es fundamental en la cultura indígena.

Relacionado con lo anterior, en otro documento señalamos:

Por su parte, las organizaciones campesinas e indígenas aglutinadas en el Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA) recientemente hicieron un llamado para atraer la atención hacia la violencia generalizada que padecen muchas familias en zonas rurales e indígenas, propiciada por la fallida guerra contra el crimen organizado que ha traído como consecuencia su salida forzada para salvar sus vidas y un consecuente abandono de su patrimonio (animales, tierra, viviendas, milpas). Esta organización señala que en muchos estados del país los delincuentes (en ocasiones en complicidad con las autoridades) alientan, con el uso de la violencia, el despoblamiento de las comunidades, con el objetivo de apoderarse de su territorio para ejercer sus negocios ilícitos. El organismo señala que se genera un patrón de familias y pide al gobierno federal atención a los desplazados, así como a su seguridad y a la posibilidad del retorno a sus lugares de origen. Sin duda, muchas de las comunidades indígenas del país padecen el fenómeno del desplazamiento interno; por lo anterior, el Estado mexicano debería poner atención a esa situación antes de que se convierta en una crisis humanitaria de alcances inusitados, como parece apuntar (Mercado, 2014: 41).

### ***Población de la diversidad sexual: lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, travestis, transgéneros, intersexuales y queers (LGBTTTIQ)***

Sin duda otra población en extremo vulnerable al vivir en condiciones de desplazamiento forzado es la comunidad de la diversidad sexual. Esta minoría sexual históricamente ha sido discriminada, vulnerada, estigmatizada, segregada y excluida. Las orientaciones sexuales y la identidad de género antes descritas no guardan coincidencia con las de la mayoría. Dicha situación se recrudece en zonas rurales o indígenas, comunidades o municipios pequeños; es decir, la discriminación y el maltrato a la comunidad de la diversidad sexual en estos espacios obedece a que no se apegan a las normas tradicionales del rol de género establecidas por

la sociedad heteronormada, lo cual se percibe como un riesgo e incluso hay a menudo una suerte de legitimación para la discriminación y el abuso de las personas con esta orientación sexual disidente.

En relación con lo anterior, y para analizar el clima de homofobia que impera en la cultura mexicana, en otro texto reflexionamos:

En términos generales, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2001, 66% de los mexicanos no vivirían en el mismo hogar con un homosexual y 71% de los jóvenes no apoyarían los derechos de los homosexuales; los resultados de otro sondeo indican que 30% de los encuestados no aceptarían a un homosexual como vecino. Por otra parte, en las encuestas que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha aplicado a los homosexuales, 95% de los entrevistados mencionó que se ha sentido discriminado; además, cuatro de cada diez dijeron sentirse excluidos, más de 50% expresó sentirse rechazado y 60% afirmó que considera que su principal enemigo es la sociedad (Mercado, 2009: 132).

Por su parte, ACNUR plantea que el término “violencia de género”, aplicado exclusivamente a las mujeres, debe extenderse a la comunidad de la diversidad sexual e incluso a los hombres. Específicamente, plantea lo siguiente:

Aunque el término “violencia por motivos de género” se ha utilizado principalmente para describir la violencia contra las mujeres y las niñas, también puede ser entendido en un sentido más amplio para incluir a la violencia contra mujeres y hombres por su forma de experimentar y expresar su género y sexualidad. La violencia se desencadena cuando se percibe que las personas LGBTI no se comportan de acuerdo con las normas societales que dictan lo que es “correcto” para hombres y mujeres, y ellos pueden ser insultados, agredidos o asesinados por su apariencia o manera de vestir (ACNUR, 2010: 6-7).

Muchas personas de esta comunidad enfrentan de manera cotidiana la discriminación, violencia y tortura por razones de su orientación sexual, así como agresiones, palizas, insultos y acoso que, en su expresión más violenta, llegan a los crímenes de odio por homofobia<sup>4</sup>. Es funda-

<sup>4</sup> Para dimensionar la violencia de los crímenes homofóbicos, en otro escrito señalamos lo siguiente: “Por otro lado, en la Recomendación

mental recordar que la violencia homofóbica sufrida por la comunidad LGBTTTIQ en muchas ocasiones es consumada por la misma familia o por el entorno cercano: trabajo, escuela, etcétera.

En este sentido, existe una población homosexual desplazada como consecuencia de las amenazas contra su vida y acoso por parte de la comunidad donde habita. Es por lo anterior que la orientación sexual y la identidad de género se convierten en otra de las causales del desplazamiento. Al respecto, ACNUR señala lo siguiente:

En muchas partes del mundo, las personas LGBTI enfrentan discriminación y abuso debido a su orientación sexual e identidad de género. Ellas pueden estar expuestas a violencia física y sexual, como la violación, la tortura, los crímenes de honor y el asesinato a manos de autoridades y actores privados. Pueden ser maltratadas o les pueden negar el acceso a la atención de salud y a otros servicios sociales, incluyendo la vivienda, la educación, el empleo, y en algunos casos pueden ser detenidas arbitrariamente [...] Las personas LGBTI a menudo se ven obligadas a ocultar su verdadera identidad, lo que las vuelve invisibles y las deshumaniza. Con frecuencia son rechazadas y maltratadas por sus comunidades y familias, llevándolas al aislamiento social y a la indefensión (ACNUR, 2010: 6).

Como hemos visto, para los otros grupos vulnerables, también en el caso de los integrantes de la comunidad LGBTTTIQ cuando son expulsados(as) de sus colectividades y, por tanto, desplazados por su condición sexual, la situación antes señalada se recrudece de manera importante. Es decir, estos sectores de la población con una sexualidad y orientación sexual disidente enfrentan procesos de segregación y abuso antes, durante y después del desplazamiento, pues en los lugares de asentamiento a los que llegan la mayoría de las ocasiones siguen padeciendo o están sometidos(as) a la homofobia del lugar del cual salieron o incluso se puede agudizar.

En relación con lo anterior, en otro documento consignábamos:

---

1999/35, Asma Jahangir, relatora especial de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, denunció que en México la mayor parte de los crímenes homofóbicos se realizaba de forma extremadamente violenta y brutal: a menudo se encontraron los cuerpos desnudos con las manos y los pies atados y con señas de tortura, apuñalados, estrangulados y mutilados” (Mercado, 2009).

[...] en el contexto nacional, el trabajo sobre la perspectiva de género en los desplazamientos, junto con la pertenencia étnica y la orientación sexual, están prácticamente invisibles, y en el caso de la orientación sexual, fuertemente estigmatizados [...] en el caso de la migración hay gente migrando por acoso y violencia con motivos de orientación sexual. Esta situación puede dar derecho al refugio, pero si eres homosexual y estás en condición de desplazado no existe una protección (Mercado *et al.*, 2013: 31).

En ese sentido, es importante referir lo señalado por ACNUR:

En muchas partes del mundo, los individuos están sometidos a graves abusos contra los derechos humanos debido a su real o percibida orientación sexual e identidad de género. Las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI) han logrado obtener protección internacional en algunos países, pero no en otros. El creciente número de solicitudes de asilo debido a su orientación sexual e identidad de género, junto con una mayor conciencia de las múltiples vulnerabilidades que enfrentan los solicitantes de asilo y refugiados LGBTI en todas las etapas del ciclo de desplazamiento, han generado una mayor atención a estas cuestiones (ACNUR, 2010: 3).

Es decir, se puede obtener la categoría de refugiado por las causas que señala ACNUR, el problema es que los y las desplazados(as) de la comunidad LGBTTTIQ no han atravesado una frontera nacional reconocida para ser considerados como tales, y justo por eso son desplazados(as), pero para esta condición no hay ningún tipo de apoyo por parte del Estado o instituciones, e incluso en el marco internacional.

Por una observación hecha por ACNUR para el caso del refugio a personas de la diversidad sexual, la cual señala que los hombres gay son los que más piden asilo, seguidos de las lesbianas, los bisexuales, transgénero y, en menor medida, los intersexuales, podemos derivar que dicha situación es muy próxima para el caso del desplazamiento interno forzado.

Como no existe una reglamentación en el sentido de apoyar a las comunidades de las sexualidades diversas desplazadas a nivel de Estado ni dentro de un marco internacional, ACNUR señala que uno de los ejes en los que se debe apoyar toda acción para la comunidad LGBTTTIQ son los *Principios de Yogyakarta*, los cuales señalan que en el marco de

la legislación internacional de los derechos humanos todas las personas tienen derecho al pleno disfrute de todos los derechos humanos no importando su orientación sexual o su identidad de género. En toda acción que se lleve a cabo para esta comunidad, debe imperar ante todo el principio de la no discriminación.

ACNUR apunta que es fundamental reconocer que la identidad de género y orientación sexual se pueden constituir e incluso determinar su persecución y diversos daños. En ese sentido, los *Principios de Yogyakarta* señalan que toda persona que sufra persecución, incluida la que se desprende por motivos de la orientación sexual, debe ser asistida y que, en caso de que atraviese una frontera nacional, los gobiernos deben darle asilo. Como se refirió, no hace alusión a los y las desplazados, pero este principio se debe integrar a cualquier política que se elabore para atender esta problemática y con este sector de población.

ACNUR refiere también, para el caso de las personas LGBTTTIQ que piden asilo o refugio, que las autoridades no son sensibles ni tienen experiencia con este tipo de población, y que en muchos casos no pueden o no quieren darles protección. Por consiguiente, y para el caso del desplazamiento interno forzado, las acciones en materia de políticas públicas que el Estado debe generar deberán partir de una serie de políticas de sensibilización para el trabajo con población de la diversidad sexual.

Es importante considerar lo que ACNUR refiere en el sentido de que, al ser desplazados(as) e integrantes de la comunidad de la diversidad sexual, se debe tomar en cuenta no exponerlos a nuevos abusos y riesgos que podrían ser más que los que sufrían en sus comunidades de origen, porque pueden incluir agresiones sexuales como la violación, sobre todo en mujeres transexuales —estas últimas en ocasiones están en terapias hormonales que se deben continuar—; asimismo, también se debe cuidar a los que tienen necesidades médicas especiales, como las personas con VIH, que pueden ser sujetos de discriminación por su condición médica.

Finalmente, presentamos lo que señala ACNUR sobre cuáles deben ser las consideraciones a tomar para la población LGBTTTIQ; aunque éstas estén definidas para el asilo y refugio, son útiles para los que enfrentan situaciones de desplazamiento:

La comprensión de las múltiples formas de agresión y discriminación que sufren las personas LGBTI en todo el ciclo de desplazamiento es vital para los Estados, las ONG y el personal de la ACNUR. Una apreciación de la relación

entre las expectativas insatisfechas en cuanto a los roles de género, la orientación sexual y la identidad de género es fundamental para proteger a las personas LGBTI. Las lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales experimentan la persecución y la discriminación de distintas maneras. La comprensión de sus vulnerabilidades específicas es importante en todas las etapas del ciclo de desplazamiento [...] Debido al entorno de intolerancia que permea muchos países, el reasentamiento es a menudo la única solución duradera viable para los refugiados LGBTI. Es vital para proteger a los refugiados LGBTI que se intensifique el desarrollo de la evaluación de riesgos y procedimientos de reasentamiento que abarquen la discriminación múltiple a la que están sometidos (ACNUR, 2010: 18).

## Conclusiones

El Informe Global 2014 del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno establece que la expansión de la violencia criminal, de grupos delictivos y las operaciones militares para combatirlos han sido causa del desplazamiento de decenas de miles de personas. El estudio sitúa la cifra global del país en 160 mil. En general, las víctimas son campesinos, indígenas, personas que se mantienen con una economía de subsistencia, activistas y defensores de derechos humanos, pequeños propietarios de negocios, empresarios, políticos, funcionarios, comunidad LGBTTTIQ y periodistas. Los fenómenos de desaparición y desplazamiento forzado no cuentan con registros ni diagnósticos que permitan proteger y asistir a las personas de conformidad con los estándares internacionales. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima 150 mil personas desplazadas.

Para el caso mexicano, sabemos que no tiene una instancia legal que permita una política de seguridad y protección al no tener un reconocimiento oficial del fenómeno, pues lo catalogan como un proceso migratorio económico forzado o movilidad más que como un producto de la violencia generalizada o violación de derechos humanos. La academia puede ofrecer alternativas para llegar a cuantificar el fenómeno a través de información cuantitativa y, sobre todo, recurriendo a análisis estadísticos, uso de encuestas e información censal y cualitativa, por medio de documentación de testimonios directos de familias víctimas del desplazamiento interno, así como con el apoyo de un monitoreo continuo de la prensa nacional y local. Lo anterior para dar seguimiento a este fenómeno en México, desde la perspectiva de los marcos jurídicos del país, y sobre todo desde los instrumentos internacio-

nales de protección a los derechos humanos en la materia aprobados por México.

Los éxodos de personas en al menos 12 estados indican que de manera paralela a la migración hacia Estados Unidos y Canadá, el desplazamiento forzado interno tiene su origen sobre todo en Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, Michoacán, Guerrero y Veracruz. Respecto a los desplazados de Chiapas, Sinaloa y Ciudad Juárez, hay unas 70 mil personas desplazadas internamente.

A la luz de una ausencia de políticas públicas y de una definición concreta del desplazamiento, así como del desconocimiento por parte de las personas que se desplazan en México, es que el fenómeno crece día con día. En primera instancia, se tendría que asumir la definición mencionada de los *principios rectores*, al ser un instrumento que se construye con definiciones y obligaciones existentes y exigibles al país, provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional de los Refugiados y del Derecho Internacional Humanitario.

El Estado mexicano debe formular políticas públicas para atender a la población desplazada, pues consideramos que, lejos de disminuir, se incrementa día con día, producto de la violencia fratricida que atraviesa el territorio nacional. Todos(as) los(as) desplazados(as) deben ser protegidos(as) en el marco de los *principios rectores* de los desplazados internos que, además, México ha suscrito. Estos principios son: *principios generales; protección contra el desplazamiento; protección durante el desplazamiento; asistencia humanitaria; regreso, reasentamiento y reintegración*. En el caso de las mujeres desplazadas y la población indígena, las políticas públicas en materia de atención deben considerar los documentos que referimos en el presente artículo (para el caso de las mujeres: *Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género* [ACNUR]. Para el caso de la población indígena: *El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas* [ACNUR]).

Para la población LGBTTTIQ se deberán integrar además los *Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Éstos son una serie de principios legales sobre la aplicación de los derechos humanos con estándares internacionales, en relación con la orientación sexual e identidad de género (Principios de Yogyakarta, 2006).

Es importante señalar que se encuentra también la *Resolución de la OEA respecto a los derechos humanos, orientación sexual e identidad de género*, donde por primera vez la OEA adopta una resolución consagrada a los derechos humanos

y su relación con la orientación sexual y la identidad de género. En esta resolución los Estados miembros señalan su preocupación por la violencia y sistemática violación de los derechos humanos cometidos en contra de las personas como consecuencia de su orientación sexual o su identidad de género, que las políticas públicas en materia de atención al desplazamiento deberían considerar. Por otro lado se encuentra la *Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género de Naciones Unidas* que es, a todas luces, importante considerar como marco internacional sobre los derechos humanos de la comunidad LGBTTTIQ que vive en situación de desplazamiento.

Otro documento importante para la atención y generación de políticas públicas para los y las desplazados, sin duda, es la única ley sobre este tema para el estado de Chiapas, la *Ley de Prevención del Desplazamiento Forzado y sobre los Derechos de la Población Desplazada*, elaborada por un grupo multi-actor donde participaron investigadores(as) de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco e Iztapalapa, del CIESAS-Sureste, del Instituto Mora, organismos internacionales de la ONU y organizaciones de la sociedad civil. En dicha ley se exponen ampliamente los lineamientos para los diversos sectores del gobierno:

Establecer las bases para prevenir desplazamientos internos en Chiapas; Garantizar la asistencia humanitaria de las personas desplazadas durante su desplazamiento; Garantizar la estabilización socioeconómica, psicológica y cultural de las personas desplazadas; Atender las necesidades propias de las poblaciones indígenas desplazadas y Atender de manera diferencial a los diversos grupos de población con necesidades especiales, particularmente mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultos en plenitud y discapacitados. El modelo de ley establece la responsabilidad del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para evitar el desplazamiento arbitrario partiendo de dos premisas: la primera, que toda persona tiene derecho a que se respeten sus garantías individuales y sus derechos humanos; y la segunda, que el desplazamiento arbitrario de personas constituye una violación grave de sus derechos fundamentales que puede llegar a tener consecuencias irreparables (Mercado et al., 2013: 43).

Por último, se recomienda el documento que fue elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de Derechos Humanos, que lleva por título *Informe especial sobre violación a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género, 2003-2008*. En él se ofrece un panorama sobre la situación que guardan los derechos humanos de la comunidad LGBTTTIQ del Distrito Federal. También se sugiere integrar las observaciones del *Programa Nacional de los*

*Derechos Humanos*, extracto sobre refugiados y desplazamiento interno. En este documento existe un apartado que se denomina “protección a desplazados internos”.

Un aspecto fundamental que se menciona en este documento es que el Estado en México está obligado legal, jurídica y moralmente a generar políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos humanos que se desprenden del fenómeno de desplazamiento en dos niveles: seguridad e integridad física y psicológica. Entre sus líneas de acción se destacan las siguientes: a) promover el establecimiento de criterios uniformes entre el gobierno federal, las entidades federativas y la sociedad civil en general para establecer un diagnóstico nacional sobre los desplazados internos en el país; b) diseñar y ejecutar una política y atención gubernamental sobre el desplazamiento interno; c) impulsar el debate sobre el marco legal que debe regir el desplazamiento interno con el fin de crear un ordenamiento jurídico que brinde la protección adecuada a esta población, y de promover políticas públicas de asistencia, atención y retorno seguro de los desplazados internos; y d) diseñar un programa interinstitucional de atención a la población desplazada.

En resumen, el Estado mexicano tiene que generar políticas públicas diferenciadas para proteger los derechos en función de la adscripción étnica, religiosa, de género, edad, discapacidad y orientación sexual; éstas deben tener como principio garantizar el disfrute efectivo de los derechos, contemplando el punto de vista de los y las actores(as) desplazados(as). Además, en el marco internacional para la atención a personas desplazadas se recomienda: derechos a la salud, derechos a la vivienda, a la generación de empleo, a la educación; resarcir el despojo de tierras y patrimonio mueble e inmueble; un programa para la prevención de riesgos de género; atención psicosocial integral; crear un programa de ayuda humanitaria de emergencia; observatorio de violencia por orientación sexual e identidad de género. Lo anterior como un “piso mínimo” de atención a la población desplazada.

## Referencias

- Chamberlin, M. W. (2013). “El desplazamiento forzado como estrategia de guerra en Chipas”. En Torrens (coord.), *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis*. México: CIESAS/El Colegio de Sonora/El Senado de la República.
- Mercado Mondragón, J. (s/f). *La violencia y el desplazamiento interno forzado en México. Una perspectiva desde las ciencias sociales* [libro en proceso de dictamen].
- Mercado Mondragón, J. et al. (2013). *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la ley de desplazamiento interno para el estado de Chiapas*. ONU/Instituto Mora.

Mercado Mondragón, J. (2013). “La perspectiva de género en el estudio de las mujeres en condición de desplazamiento”. En Torrens (coord.), *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis*. México: CIESAS/El Colegio de Sonora/El Senado de la República.

Mercado Mondragón, J. (enero-febrero de 2014). “El desplazamiento interno forzado entre pueblos indígenas: discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención”. *El Cotidiano*, año 29, núm. 183.

Mercado Mondragón, J. (2009). “Intolerancia a la diversidad sexual y crímenes por homofobia: Un análisis sociológico”. *Sociológica*, vol. 24, núm. 69, enero-abril.

Torrens, O. (2013). *El desplazamiento interno forzado en México. Un acercamiento para su reflexión y análisis*. México: CIESAS/El Colegio de Sonora/El Senado de la República.

## Documentos

- ACNUR (s/f). *Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género*. ONU.
- ACNUR (2003). *El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas*. Organización Nacional Indígena de Colombia.
- ACNUR (2009). *Violencia de género y mujeres desplazadas*. ONU.
- ACNUR (2010). *La protección de solicitantes de asilo y refugiados, lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales*. ONU.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008). *Informe especial sobre violación a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género*.
- Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos (1999). Proyecto sobre desplazamiento interno del Instituto Brookings. ONU.
- Informe Deng (2003). *Grupos e individuos específicos, éxodos en masa y personas desplazadas*. Informe del representante del secretario general sobre los desplazados internos, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos Adición Pautas sobre los Desplazamientos: México.
- Programa Nacional de los Derechos Humanos. Extractos sobre refugiados y desplazamiento interno (s/f).

## Sitios electrónicos

- Principios de Yogyakarta* (2006). Recuperado de <[http://www.oas.org/dil/esp/orientacion\\_sexual\\_Principios\\_de\\_Yogyakarta\\_2006-pdf](http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006-pdf)>.

# Los factores psicosociales en el proceso de tratamiento para la readaptación social en las prisiones del Estado de México

José Luis Cisneros\*

En este ensayo se exploran los criterios, las categorías y los conceptos utilizados en el expediente psicológico, médico y criminológico de los internos en los penales del Estado de México, desde una perspectiva sociológica. La metodología utilizada se sustenta en el análisis del contenido de los expedientes de los internos, a partir de los cuales recuperamos los conceptos utilizados para la evaluación del estado de riesgo o peligrosidad, así como para determinar su tratamiento y evolución en el proceso de readaptación social del sentenciado.

**E**l castigo suele ser considerado desde el discurso jurídico como aquel acto por el cual se persuade al infractor de una norma a no cometer acciones no deseadas por la sociedad. Sin embargo, valdría la pena preguntarnos qué nos garantiza que el sometimiento al castigo del encierro y a un tratamiento resolverá el problema de la infracción a la ley, sobre todo cuando ésta opera como una ficción que nos hace creer que estamos adentro de la condición real de la mayor parte de la sociedad y que, por tanto, vivimos en un Estado de Derecho que ejerce su

poder de castigo hacia quienes están más allá del límite de la “normalidad social”, por lo que es a ellos a quienes se tiene que dirigir un arsenal de dispositivos para incluirlos a la vida normativa de la sociedad.

Es a los infractores de la ley a quienes el Estado despliega la violencia institucional mediante el encierro y el tratamiento. Sin embargo, esta violencia institucional no sólo se despliega como resultado de la infracción de la norma, se trata de una violencia estructural que en buena medida ha sido selectiva y que ha venido actuando de manera previa al encierro de un sujeto, de suerte tal que su selectividad ejerce un poder penal sobre cientos de grupos de excluidos y marginados sociales. Por ello es que incluso estando dentro del aparato de control los marginados son de ante-

mano eternos habitantes del afuera, simplemente porque otros cercos ya se les han impuesto antes, impidiendo que se hagan realidad para ellos las oportunidades económicas, políticas y sociales (CNDH, 2012: 10).

En este sentido, los deseos, las inconsistencias y las contradicciones del sistema de tratamiento en la prisión pueden ser claramente observados en el ejercicio de su vida cotidiana y en la práctica de sus controles, porque es a partir de ellos donde se conforman los límites de lo formal e informal.

Se trata de un dispositivo de control estructurado mediante registros que buscan identificar los elementos constitutivos de la anormalidad del sujeto infractor para, a través de un tratamiento, buscar su reinserción a la vida social. En este sentido, la frontera de la normalidad, digámoslo

\* Doctor en Sociología, Profesor-Investigador adscrito al Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco. Correo electrónico: <cijl0637@correo.xoc.uam.mx>.

de esa manera, con la que se clasifica al usuario del futuro tratamiento, se encuentra demarcada por juicios enunciados desde el prejuicio, la descalificación y el acento de las características físicas, comportamientos y actitudes observadas cotidianamente en los internos, dejando de lado todo el instrumental disciplinario apoyado en el diagnóstico médico, pedagógico y psicológico, tal y como se expresa en el ideal de la formalidad del discurso.

En este sentido, pretender analizar las prácticas y los procedimientos cotidianos de controles, constituidos sobre la base de la fuerza de la costumbre, no sólo resuelve de manera eficaz los tropiezos en el control social, sino que implica construir una normalidad, aplicando términos, mediante una evaluación de rasgos, intereses y valores que responden a la imagen que se construye del sujeto delincuente. De ahí la importancia de poner atención en las distintas formulaciones pronunciadas en los informes de psicólogos y criminólogos que se construyen de cada interno en la prisión.

El universo de investigación está constituido por información extraída de la revisión de expedientes de sujetos privados de su libertad en 22 prisiones del Estado de México, con el propósito de hacer notar las inconsistencias y debilidades del tratamiento penitenciario. La importancia de centrarnos en esta información es porque estos informes poseen un estatus conferido por quienes los pronuncian, un estatus de cientificidad que entraña presunciones estatutarias de verdad, presunciones que les son inherentes a quienes los enuncian; es decir, declaraciones cuyo efecto de verdad y poder son algo así como una especie de supralegalidad que se contiene en ciertos enunciados de verdad jurídica (Foucault, 2000: 24).

Son informes que, en conjunto con otras seis áreas, forman un aparato conceptual constituido para activar los dispositivos de control y castigo<sup>1</sup>. Sin embargo, nosotros sólo nos concentramos en una sola área: la psicológica, porque consideramos que es ésta la que nos muestra el mayor grado de vulnerabilidad de los internos, así como la representación imaginaria que se construye del estado de riesgo social o peligrosidad.

Las formulaciones expresadas en los informes correspondientes al diagnóstico y al tratamiento que se impone

al interno, pero consideramos el expediente psicológico, muestran parte de la vida de quienes los protagonizan no sólo por los datos que nos ofrecen en términos del grupo de pertenencia de los infractores, sino porque son juicios fragmentados de sujetos que se encuentran perfectamente habituados a reglas no escritas que el mismo sistema microsociedad de la prisión les impone. Lo paradójico es que, a partir de este escenario de constantes simulaciones y profundas contradicciones, se cuantifican los niveles del progreso en el tratamiento psicosocial para el logro de la reinserción social.

En los contenidos expresados por cada uno de estos niveles, se pueden observar claramente dos polos mediante los cuales la sociedad responde a la criminalidad o, mejor dicho, mediante los cuales se propone una respuesta homogénea: uno expiatorio y el otro terapéutico. Sin embargo, ambos son la expresión continua de una red de instituciones cuya función, en el fondo, no es responder al supuesto de enfermedad bajo el cual es visto el infractor de la ley. Si este fuera el caso, sólo bastarían las instituciones propiamente terapéuticas; o bien, si se tratara sólo del crimen, bastarían las instituciones punitivas. Por el contrario, de lo que se trata en realidad es de mantener un *continuum* bipolar en el que, por un lado, aparece un polo terapéutico y, por el otro, un polo judicial, ambos anclados a una mixtura institucional que tiene como propósito responder al peligro (Foucault, 2000: 41).

En este sentido, intentare construir una reflexión sobre el problema del tratamiento penitenciario, particularmente a partir de los datos que conforman el perfil psicológico de los internos, en el contexto de la vida en prisión. Con ello, considero que podré ofrecer una expresión de la realidad y de la experiencia que viven los internos en prisión bajo los supuestos de objetividad emitidos por la información que ofrecen los reportes psicológicos y criminólogos, ambos fundamentales en el proceso del tratamiento para la reinserción social. Estos datos adquieren importancia en la medida en que se imponen, y con ello se observa la supremacía de determinados conceptos y el sometimiento de los internos a los dispositivos de poder y control. En suma, mediante el análisis pretendemos describir y analizar de manera cuantitativa las categorías propias del ejercicio de un discurso del poder. Son conceptos prácticos que muestran no sólo la organización de la vida en prisión, pues, al mismo tiempo, ponen de manifiesto la vida de la prisión, más aún, ponen al descubierto un poder cuya organización y control forman parte activa del conjunto de la sociedad.

<sup>1</sup> Las otras áreas que forman parte del diagnóstico y la evaluación para la formación del tratamiento son el área de Medicina, Trabajo Social, Pedagogía, Criminología, Jurídico y Seguridad.

## El contexto del tratamiento

La concepción sobre la clasificación y el diagnóstico radica en dos dimensiones: la primera abarca un poder oculto que difícilmente se deja entrever y que no obra por exclusión, sino más bien por una inclusión rigurosa y analítica. Es un poder que no actúa por separación sino por distribución de individualidades diferenciadas. Un poder que no está ligado al desconocimiento, sino que, por el contrario, se encuentra articulado a una serie de mecanismos que aseguran la formación de un saber transferible como soporte de manutención y sostenimiento de diferentes instituciones estatales (Foucault, 1999: 56).

La segunda se encuentra empantanada en el uso indiscriminado de conceptos, categorías o etiquetas dirigidas desde la psicología, lo que dificulta establecer reglas, modelos o patrones contextualizados capaces de responder a los diversos comportamientos del sujeto, o bien, la posibilidad de correspondencia ante un determinado comportamiento criminal. En consecuencia, calificar un hecho como delictivo o a una persona como peligrosa implica la existencia y actuación de una estructura de poder más que de validez a determinadas pautas de conducta, de acuerdo con una jerarquía de valor cuya defensa asume ese poder. Con estos presupuestos, el delito y en general toda conducta asocial puede ser concebida como perturbación del orden vigente en la sociedad, y por ello también del poder social que estableció las normas de actuación. De ahí la importancia de observar detenidamente cómo los conceptos utilizados para la enunciación de esta conducta antisocial se encuentran indisolublemente unidos a un efecto de control y poder (Terradillos, 1981: 10).

Para determinar una conducta asocial o comportamiento criminal, así como su posible tratamiento, tanto la Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados como el reglamento interno de los centros de readaptación, señalan que deberán de realizarse los estudios pertinentes a fin de poder diagnosticar la personalidad del infractor<sup>2</sup>. Sin embargo, según los testimonios obtenidos por

<sup>2</sup> La reforma penal de 2011 implicó algunas transformaciones para al régimen penitenciario al ser modificado el párrafo segundo del Artículo 18 constitucional para dejarlo como sigue: "El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la

el personal penitenciario, en la práctica en muchas ocasiones no se aplican las pruebas psicométricas destinadas para tales fines –como el Bender, Raven, Macover, Weshler; los tests proyectivos de la personalidad, la figura humana bajo la lluvia, el dibujo del animal, o los test psicodinámicos, de frases incompletas, etcétera– debido al tiempo de inversión que se requiere para su aplicación.

Como se observa, se cruzan dos pasajes, uno de ellos marcado por la voluntariedad del tratamiento, donde los principios psiquiátricos dan la pauta para el sostenimiento del binomio cura-custodia, obligando a introducir junto con las garantías jurídicas la responsabilidad del equipo médico en la significación de los derechos sociales establecidos por la Ley de Normas Mínimas (Leonardis, 2003: 89). En este contexto, algunos estudios de personalidad criminal, desde la perspectiva de la criminología clínica, han hallado resonancia en determinados grupos de la sociedad para dar respuesta a la creciente criminalidad<sup>3</sup>. El problema central de estos estudios es que limitan la interpretación del comportamiento delictivo a una relación de enfermedad mental, con el propósito de legitimar la relación psiquiatra-jurídica. Este punto constituye uno de los nudos de fondo de la reflexión criminológica en los últimos 15 años. De hecho, los procesos de las últimas reformas penales y la renovada vocación terapéutica que las ha inspirado han implicado poner en discusión la certeza diagnóstica de la disciplina, la crisis y disolución del paradigma positivista organicista, con respecto de los enfoques sociales e interaccionistas, lo cual ha traído como consecuencia la ruptura o cuando menos la problematización del nexo causal entre enfermedad mental y peligrosidad (Leonardis, 2003: 90).

El tema está en afirmar que la predisposición para la realización de actos delictivos tiene su origen en ciertas características psíquicas de los individuos, que se combinan con la presión de factores ambientales para así producir anomalías tales como las neurosis o las conductas

ley". Sin embargo, aún existe una propuesta para la creación de una Ley Federal de Ejecución de Sanciones, instrumento jurídico que tendrá que sustituir a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (LENMSRSS, promulgada en 1971) y bajo la cual se deberá regular el nuevo sistema penitenciario. Pero a diciembre de 2015, no se había ratificado ninguna ley, lo cual obliga al sistema penitenciario nacional a funcionar con la LENMSRSS y, por tanto, a no tomar en cuenta los cambios constitucionales antes observados.

<sup>3</sup> Léase "Un enfoque psicológico de la personalidad criminal" de Mauro Fernández Zavarce, psicólogo clínico. En línea: <<http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/revista/a3n5/3-5-14.pdf>>

criminales. De este modo, se presume la posibilidad de pronosticar un comportamiento futuro, el cual, bajo cierto influjo, es posible llevar a cabo una reorientación de la personalidad del sujeto y sus acciones futuras.

Sin embargo, según el procedimiento establecido por la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el reglamento de prisiones, las pruebas psiquiátricas y psicológicas deberían aplicarse tanto al ingreso de cada interno como cada seis meses, con la finalidad de evaluar el progreso del tratamiento; sin embargo, como lo señalan algunos testimonios, no se aplican.

Este tipo de exámenes que son asignados como parte de una de las funciones de la pena atraviesan por un problema central que, desde mi punto de vista, se delimita a sí mismo por sus propios conceptos para poder definir determinada conducta criminal, así como para expresar la definición y previsión de lo peligroso. Más aún, la dificultad que presentan estos conceptos para el diseño de un tratamiento, con los cuales se mide y evalúa el progreso y previsión de un comportamiento futuro, es sin duda muy cuestionable, quizá no por el propio concepto si no por su utilización. Esto, en parte, se debe a la indeterminación y la falta de acuerdos homogéneos en la aplicación del tratamiento, así como para definir los parámetros de clasificación y evaluación. En consecuencia, tales debilidades son la expresión de una de las expresiones del poder, en la medida en que deja al intérprete un amplio margen de manipulación en los criterios, los cuales parten de un valor absoluto, supeditado a la observación y juicios personales que no se contienen en ninguna práctica profesional, sino en el ejercicio del poder concedido por el Estado para ejercer un castigo.

Lo anterior podríamos decir a simple vista que tiene su origen en la falta de personal calificado para realizar dichas tareas de evaluación; de ahí que sea común encontrarnos en los centros de readaptación social a licenciados en Derecho y trabajadores sociales ocupando plazas de psicólogos, los cuales crean en la práctica cotidiana un vocabulario para la clasificación. En este sentido, una de las grandes dificultades de la clasificación y el diagnóstico radica en que no están del todo claros los criterios, lo cual se expresa en la incertidumbre sobre el destino por la que pasa un interno a su ingreso, pues no sabe cuál es la razón por la que va de un sitio a otro. No obstante, en el fondo, forma parte del ejercicio de un poder de Estado que se personaliza en los terapeutas autorizados para interpretar y determinar el mejor castigo. Lo anterior obedece a que el contenido

retributivo de las sanciones, expresado en un tratamiento reeducativo y terapéutico, no depende tanto de una función racional del derecho, sino de una ideología en la que cada componente del tratamiento y la clasificación se apoya en la parte del cual es expresión. De ahí que por más esfuerzos que se hagan en torno a la construcción de esquemas generales de clasificación, nunca se podrá tener como resultado una respuesta masiva; por el contrario, la única respuesta, la cual aún no ha logrado ser desenmascarada, es la pena como privación de la libertad y su dimensión de tratamientos como parte del castigo.

Aquí la cuestión sería cómo entender una clasificación, un diagnóstico o la evaluación de un comportamiento desde una perspectiva causalística donde pareciera ser que la voluntad humana se encuentra por encima de cualquier principio jurídico. Esta perspectiva de causalidad se encuentra basada en los conceptos de bien y mal que cobran significado en función de la acción del sujeto. Sin embargo, los conceptos de desviación, peligrosidad y readaptación se transforman en términos confusos procedentes de épocas oscuras, que ninguna luz pueden arrojar en nuestro camino. Así, el mal debe ser objeto de reproche y solamente después de efectuado éste, cabe la actuación sobre el sujeto tendiente a su reinserción en la sociedad. La reinserción posterior respecto a la asunción e interiorización del reproche (Terradillos, 1981: 20).

También aparece el otro punto de vista de quienes creen que la causalidad y culpabilidad son incompatibles, y sobre este absurdo edificar un principio penal sobre el libre albedrío para tratar de demostrar lo indemostrable, bajo la lupa de criterios biológicos, médicos o psiquiátricos, negando la existencia de otros factores ajenos a la pretendida voluntad del individuo, tales como la interacción cultural (Terradillos, 1981: 21).

Entonces la idea de la individualización de la pena, anclada en la reacción sancionadora de la responsabilidad del autor de delito, se encuentra presente en el cuerpo jurídico normativo de la ley penal, a través del tratamiento orientado como castigo y constituido como una función esencial de la prisión que destina su esfuerzo a la resocialización del infractor de la ley. No obstante, el paradigma del castigo-tratamiento opera como un doble circuito carcelario. El primero porque el significado de castigo-pena gira alrededor de la prisión como una respuesta permanente del sentido propio de su historia, de la cual ha derivado a lo largo de la historia social. El segundo, en tanto que el castigo-tratamiento es sustancialmente justificado por

la necesidad resocializadora del derecho mismo, cuyo fin general es impedir un daño mayor. Por tanto, este doble círculo carcelario proyecta el sentido de un mal necesario que se hace obligatorio para la prevención del mayor daño. Pero independientemente del sentido que observemos en este círculo carcelario, lo que prevalece tras de sí es la afirmación de un castigo expresado en la legitimidad de la idea del tratamiento penitenciario contenido por el deseo de venganza social.

En consecuencia, el tratamiento adquiere entonces un sentido retributivo como parte de un requerimiento ético marcado por el derecho que sobrevalora la idea de reinserción o resocialización del infractor de la ley, bajo el principio de la cura, la expiación y el tratamiento terapéutico, como la única posibilidad para restablecer los vínculos quebrados con la sociedad<sup>4</sup>. En este sentido, el valor y la utilidad atribuidos al tratamiento continúan teniendo en esencia este principio objetivo del derecho, el de la reducción del daño, pero no del daño causado por el delito, sino del daño que potencialmente puede causar el infractor a la sociedad. Entonces, de lo que se trata es de proteger a la sociedad de sujetos catalogados como enfermos.

## El diagnóstico psicológico

El tratamiento psicológico es la primera fase o etapa de operación del proceso de readaptación social. Esta etapa se encuentra articulada por dos grandes ejes: el diagnóstico y el tratamiento. El diagnóstico se constituye en el primer paso, con el que se inician todas las fases constitutivas del tratamiento, pues de él se desprenderán una serie de tareas específicas según la calidad jurídica de los internos, señaladas en el Modelo del Estado de México para la Reinserción Social (MEPRS), para lograr la reeducación y socialización del infractor. Sin embargo, observaremos cómo la neutralidad de los números expresados en datos nos conducirá al encuentro de una realidad diferente a la expresada por los planes y programas institucionales de la prisión.

Por tanto, la privación de la libertad y el tratamiento tienen como presupuesto el estado de peligrosidad, el cual es declarado mediante un juicio probable en el que la certeza por antonomasia queda excluida.

<sup>4</sup> Léase "La readaptación social como categoría explicativa". En José Luis Cisneros, *Refundarla prisión. Un análisis de los laberintos cotidianos del tratamiento*. México, Porrúa, 2015.

En la siguiente tabla (Tabla I) se pueden observar los principales diagnósticos psicológicos descritos para la población penitenciaria. En estos perfiles el mayor porcentaje corresponde a 25.2% del diagnóstico de labilidad emocional, es decir, sujetos con cambios bruscos en el estado de ánimo.

Tabla I Correspondiente a los principales diagnósticos psicológicos en los internos			
Diagnósticos psicológicos de la población penitenciaria Estado de México			
Diagnóstico	Porcentaje	Diagnóstico	Porcentaje
Conducta antisocial del adulto	19.8	Problemas de autoestima	2.7
Demencia senil	0.7	Retraso mental	1.5
Deprivación socio-cultural	0.6	Sin datos	4.3
Epilepsia	0.1	Sin patología	2
Esquizofrenia y otros trastornos psicóticos	1.5	Trastornos adaptativos	5
Histriónico	0.6	Trastornos de ansiedad	1.1
Labilidad emocional	25.2	Trastornos de control de impulsos	7
Narcisista	4.4	Trastornos de estado de ánimo	2.3
Obsesivo compulsivo	1.1	Trastornos de personalidad	8.4
Pasivo agresivo	8.7	Trastornos sexuales	3.1

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

La certeza de que la labilidad afectiva o emocional sea un indicador para demostrar la peligrosidad del sujeto es un tanto cuestionable, primero, porque hemos observado que en 78.4% del total de los delitos cometidos el interno es diagnosticado bajo esta prescripción. Por otro lado, este elevado porcentaje muestra las inconsistencias y la falta de homogeneidad en los criterios para identificar los patrones de comportamiento que crean determinada conducta en el sujeto por parte de los terapeutas, psicólogos o personal técnico, que es como se les reconoce en el interior de los Centros de Readaptación Social.

Es importante señalar que las manifestaciones en los cambios repentinos en el estado de ánimo de los internos tienen su origen en dos causas: el estrés al que se encuentran sometidos y la dificultad que tienen para expresar sus emociones o afectividad, en un ambiente donde no existen las condiciones y donde la violencia es una regla

por antonomasia; en tanto que la segunda es la desconfianza constante expresada, sin duda, en una indiferencia afectiva o en una despreocupación por cualquier acontecimiento o suceso.

En un segundo nivel de importancia aparece el diagnóstico catalogado como conducta antisocial del adulto con 19.8%. Este diagnóstico según el DSM-IV se refiere a todas aquellas conductas que tienen como característica la violación de las normas sociales, las cuales se constituyen en una amenaza al producir ansiedad en quienes las observan. Es una conducta que concuerda con señales típicas del psicópata, lo mismo que con las conductas salvajes de un maniático o de un estado esquizofrénico. No obstante, este tipo de componentes son demasiado generales y restrictivos, sobre todo cuando se habla de delinquentes que violan las normas, pues rara vez son objeto de estudios profundos de la conducta anormal (DMS-IV, 2000: 31).

Por lo anterior, podemos afirmar que el sentido de peligrosidad unas veces se encuentra unido al del delito, otras confundido con él y en otras más es totalmente ajeno al mismo. En consecuencia, el concepto de peligrosidad<sup>5</sup>, desde la relación con la psiquiatría y la enfermedad, se ha transformado en un campo de discusión y reflexión crítica desde tres puntos. El primero se refiere al fundamento de la relación entre enfermedad mental y peligrosidad; no obstante, numerosas investigaciones realizadas en Estados Unidos han demostrado que esta relación no tiene un fundamento empírico y que concretamente los enfermos mentales no cometen más delitos que otros sujetos en paridad de condiciones con respecto a otras variables. El segundo punto se refiere a la competencia y capacidad predictiva de la psiquiatría en materia de peligrosidad. Aquí igualmente numerosas investigaciones han hecho evidente que la capacidad predictiva sólo puede referirse a unos lapsos de tiempo, de tal suerte que los comportamientos previstos y los comportamientos reales son tan bajos que coinciden con la causalidad estadística. Por lo que está claro que la peligrosidad no es un diagnóstico psiquiátrico ni médico sino una cuestión de juicios de jurídicos y de política social (Leonardis, 2003: 90-91).

Entonces, de lo que se trata es de la retroproyección evidente de una multitud de providencias que miran más hacia el futuro del sujeto que a su pasado, es decir, más que él, lo que él puede ser. De esta manera, podemos subrayar, por un lado, que los juicios de estos psicólogos quedan fuera de lugar en la medida en que las interpretaciones no se apegan

<sup>5</sup> También entendido como peligrosidad social o temibilidad.

a las causas de la psicopatología de la conducta antisocial del adulto; y que, por el otro, no se toma en cuenta que son sujetos que se encuentran bajo determinada presión por el simple hecho de encontrarse privados de su libertad, lo cual es natural que bajo determinados límites presenten cambios de comportamiento o de su estado de ánimo, como depresión, introversión, apatía, aislamiento, etcétera.

Otro dato que nos arrebató la atención es el referente a 2% del total de la población analizada, es decir, 123 sujetos, los cuales, según los registros del diagnóstico, no padecen ningún tipo de patología, lo que presupone en términos generales que 98% de la población no posee alguna alteración psicológica, por tanto, qué sentido tiene mantener retenidos a estos sujetos que no presentan, según los estudios realizados, ningún nivel de padecimiento, alteración o peligrosidad. Lo que en realidad se muestra con esta retención es el abuso indiscriminado en el uso de estos conceptos con los cuales se busca un soporte de acción jurídica. Ante estos actos, la cuestión es saber, en el mejor de los casos, si estos psicólogos se encuentran capacitados para hacer tales juicios, o bien si los instrumentos o criterios utilizados para clasificar a estos sujetos se encuentran adaptados para una población con tales características. Y en el caso de que estas pruebas se encuentren adaptadas o no, lo que muestran es un arsenal discursivo que se desenvuelve en redes de poder y control sobre el sujeto.

En este sentido, no es aventurado afirmar que presumiblemente cualquier infracción a la ley o hecho delictivo que violente las reglas de convivencia social, según los juicios de estos profesionales de la normalización, contengan siempre ciertos vínculos relacionados con algún trastorno orgánico. Por ejemplo, los datos nos muestran que dentro de los principales diagnósticos, aparte de los ya mencionados, podemos subrayar el Pasivo agresivo con 8.7%; Trastornos de la personalidad con 8.4%; Trastornos de control de impulsos, 7%; Trastornos adaptativos, 5%; Narcisista, 4.4%; y Trastornos sexuales, 3.1%.

El discurso de la noción de esquizofrenia es claramente una manera de codificar el peligro social como enfermedad; es la expresión de un saber de dominio general de la higiene pública que tiene la función de protección del cuerpo social. Para ello, busca encontrar el secreto de los crímenes que amenazan habitar cualquier locura, o bien, el núcleo de locura que, sin duda, debe frecuentar a todos los individuos que pueden ser peligrosos para la sociedad (Foucault, 2000: 117). Por su parte, el diagnóstico relacionado con la epilepsia, que sólo son seis sujetos catalogados con tal padecimiento —lo interesante a subrayar de este diagnóstico

para la configuración del perfil de peligrosidad—, es que fue uno de los criterios más importantes de operación para esta clasificación que se mantuvo en boga desde mediados del siglo XX y finales del XIX.

La epilepsia, según explican algunos psicólogos y criminólogos entrevistados, se trata de una enfermedad de orden orgánico llamada también epilepsia del lóbulo temporal; es catalogada como una enfermedad psicomotora. Su principal característica se encuentra asociada a un trastorno neuropsiquiátrico no asociado a crisis convulsivas que frecuentemente se presenta en adultos y menores que se desconectan parcialmente de la realidad; es decir, semejante a un brote psicótico asociado con alucinaciones, ilusiones y sensaciones. En este lapso es cuando el sujeto presenta conductas antisociales.

Esta categoría nace de la clasificación hecha por César Lombroso en 1876, en un texto titulado *El tratado antropológico experimental del hombre delincuente*. En esta clasificación se señala que el sujeto delincuente con este tipo de padecimiento generalmente es un individuo de reacción violenta, y que, una vez cometido el delito, no posee ningún tipo de remordimiento. Además, Lombroso señala que por lo general poseen una tendencia a la vagancia, amor a los animales, precocidad sexual, tatuajes, obscenidades tales como la masturbación, homosexualidad y depravación, etc. Bajo esta perspectiva, aparecen sujetos diagnosticados con trastornos de personalidad, adaptabilidad, con conducta antisocial, trastornos sexuales. Todos estos sujetos, según comentarios de psicólogos y criminólogos entrevistados, son sujetos cuya característica común se encuentra ligada a rasgos psicóticos, con alucinaciones y trastornos de la conciencia que les hacen perder los límites de su personalidad, de manera tal que se comportan de forma destructiva y agresiva.

En otro rubro aparece un grupo cuyo diagnóstico corresponde a los narcisistas. Se trata, a decir por estos expertos, de la conciencia humana, de sujetos con problemas de autoestima, trastornos de ansiedad y trastornos de estado de ánimo. Estos sujetos, según los juicios de estos profesionales, son individuos que presentan, en lo general, alucinaciones auditivas asociadas al pensamiento sonoro con fonemas imperativos, depresiones, tristezas, despersonalizaciones, conductas involuntarias y automáticas, así como temores inmotivados. Son individuos que pueden presentar una conducta agresiva y crisis de destructividad, sin tener la capacidad de entender lo ocurrido.

Como podemos observar, a pesar de la distancia y las nuevas interpretaciones disciplinarias realizadas de la

delincuencia, en nuestra sociedad continúan prevaleciendo viejas tesis del siglo antepasado. Una de ellas, quizá la más importante para comprender la prevalencia de estos juicios en la clasificación actual de los internos, es la de César Lombroso, quien afirma que los delincuentes son una especie de locos que no deben ser castigados, sino tratados como locos, y que, por tanto, deben ser segregados de la sociedad en razón de su temibilidad. Para César Lombroso el criminal típico se caracteriza por ser un sujeto con ojos vidriosos y enrojecidos, de mirada fría, nariz aguileña y prominente, abundante cabello negro, fuertes mandíbulas, orejas largas, pómulos salientes y labios finos.

## El tratamiento psicológico

El tratamiento psicológico, el cual se supone es diseñado como resultado de los estudios de personalidad del interno y se encuentra en estrecha relación con el tipo de delito cometido, la edad y la peligrosidad, persigue una orientación utilitarista totalmente alejada de los pretendidos deseos de rehabilitación del delincuente. Esta observación es aplicable a todas las formas de reacción expresadas como tratamiento al cual es sometido todo interno, pues dicho tratamiento más que una visión expresada en una relación de salud-enfermedad, posee un basamento de constitución y contención de una supuesta peligrosidad del interno.

Observemos en la Tabla 2 los principales tratamientos a los que son sometidos los internos. Como se puede advertir, no existe una relación de causalidad entre el tipo de diagnóstico con el tratamiento ni, mucho menos, una relación entre el tratamiento y el tipo de delitos o la edad y el sexo, como se aprecia en la Tabla 4.

Tabla 2 Tratamiento psicológico de los internos en los CPRS	
<i>Tratamiento psicológico al que es sometida la población penitenciaria, Estado de México</i>	
Tratamiento	Frecuencias
Entrenamiento asertivo	79
Psicoterapia cognitivo-conductual	1416
Psicoterapia grupal	159
Sin datos	265
Terapia familiar	17
Terapia ocupacional	53
Terapia racional emotiva	4226
Trabajo de <i>insigth</i>	12
<b>Total</b>	<b>6227</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

En principio, observemos que dos de los tratamientos de importancia son la terapia racional emotiva y la psicoterapia cognitivo-conductual. La primera fue destinada como tratamiento a 31.7% de internos que cometieron robo; a 26.3% de homicidio; a 21.8% de robo con violencia y a 20.2% que cometió violación, mientras que la segunda corresponde a 33.3% de robo, 28.3% de homicidio, 23.2% de violación y 15.2% de robo con violencia.

Lo significativo de esta distribución se encuentra en que son dos categorías aparentemente distintas ligadas subjetivamente como una medida de tratamiento a individuos que cometieron la misma acción. A ellas, progresivamente, se van asimilando otras cuyo origen, en la mayoría de los casos, no es sino especificaciones de presuntas categorías de la personalidad y comportamientos que se tipifican de manera mecánica e indistintamente sin que existan diferencias sustanciales.

Lo anterior es resultado de la falta de evaluaciones y diagnósticos realizados de manera detallada y completa, los cuales no se realizan en la medida en que los responsables, en primer lugar, son pocos para la cantidad de internos cuyos expedientes tendrían que evaluar, por lo que la resultante son el llenado mecánico y subjetivo de los formatos que se integran al expediente con un tratamiento asignado. En segundo lugar, por la falta de un salario digno y acorde a su calificación-profesión que hace que estos profesionales, mediante prácticas de resistencia, evadan sus responsabilidades.

Una referencia que nos ayuda a comprender parte de las inconsistencias mostradas es el DSM-IV, el cual menciona que el entrenamiento asertivo es un tipo de terapia conductual donde el sujeto practica una nueva conducta en el interior de un grupo o sesión, permitiendo hacer o decir lo que él quiere o siente, con la finalidad de propiciar una comunicación. Desde luego, esto es imposible, pues en un espacio como la prisión, donde no todo está permitido, donde el sujeto se encuentra supeditado a redes de control y poder, cualquier intento terapéutico queda anulado debido a que la cárcel no está concebida en función de una intervención recuperadora del sujeto, sino en función de la seguridad y la evitación de la fuga, del castigo, del dominio del preso y de la sumisión.

Por su parte, la psicoterapia cognitiva conductual se basa en procedimientos de condicionamiento clásico operante que buscan como propósito *cambiar conductas, ideas y sentimientos anormales*. Sin embargo, este término se utiliza indistintamente por el de terapia conductual, lo cual es absurdo, pues una psicoterapia cognitiva conductual

requiere varios años para lograr un efecto de condicionamiento operante o modelamiento en la conducta del sujeto (DSM-IV, 2000: 642).

De igual manera, la terapia racional emotiva busca eliminar las ideas “equivocadas” de las personas perturbadas, mediante un examen racional de dichas ideas, a fin de que el sujeto pueda interpretar lo que ocurre en torno a él (DSM-IV, 2000: 651). No obstante, si tratamos de apearnos a lo especificado en este manual, podremos observar que es imposible que el sujeto pueda lograr un espacio para dialogar consigo mismo, dado que la vida en prisión se convierte en una incesante lucha por la supervivencia y en un constante intento de adaptación en el que el interno tiene como meta buscar la menor cantidad posible de dolor causado por las persistentes agresiones, por la corrupción y por las exigencias constantes de pagos para comer, dormir, bañarse o tener visita.

En relación con los tratamientos de terapia de grupo o familiar en los que se requiere que el sujeto establezca un proceso de interacción complejo en el que el terapeuta debe ayudar a la interpretación de lo que se dice, nos muestra que son técnicas de tratamiento de largo alcance y de tiempo prolongado. De ahí que algunos indicadores que ponen en entredicho el tratamiento relacionado con la terapia familiar, particularmente en el caso de los hombres, nos indiquen que sólo 85% de los internos recibe visitas de su familia, 72% es visitado cuando menos una vez por semana, 18% una vez al mes y 10% recibe esporádicamente, pero recibe visita familiar. Además, 44% de los internos recibe visitas de otras personas que no son sus familiares directos. Estos datos definen tres situaciones que se dan en la relación del preso y su familia:

1. En la mayoría de los casos y particularmente en los Centros de Prevención y Readaptación Social de menor capacidad y tamaño, el interno tiene una frecuente relación con su familia y los lazos son bastante estrechos.
2. Los datos que hemos obtenido nos muestra que uno de cada 10 internos no tiene familia, es decir, no mantiene relaciones familiares, por lo que su referencia al entorno social no es la familia. Estas son circunstancias típicas de sujetos que o han sido expulsados por la familia o ellos han roto todo tipo de vínculo. Son una excepción quienes no quieren o no pueden recibir visitas de sus familiares aun teniendo relaciones con ella.
3. Aquellos internos que por las circunstancias familiares –fundamentalmente por la lejanía geográfica de donde viven con respecto al centro en el que se encuentran reclusos, o por la carencia económica de medios para

poder visitarlos— tienen una frecuencia de visita menor que las habituales son 18%.

Por consiguiente, aquí la cuestión es cómo lograr un espacio terapéutico de esta naturaleza cuando la prisión lo que supone es un ambiente total en el que la vida del interno se encuentra estructurada en torno a ella. Cómo pensar en un ambiente terapéutico cuando la comunicación se convierte en una necesidad primaria y ésta se encuentra prácticamente rota por el tipo de relación que establece o, más aún, cuando el interno no tiene ninguna expectativa para controlar su tiempo presente, y mucho menos diseñar su futuro o planificar sus conductas bajo ciertas expectativas que no se encuentran en condiciones para poder ser establecidas. Por el contrario, los internos se dejan llevar por situaciones caracterizadas de un fatalismo que dificulta cualquier éxito, así la falta de control sobre su vida propia, sin duda, se convierte en un obstáculo para cualquier intento de readaptación.

De esta manera, el tratamiento para la readaptación social, así llamado pomposamente, resulta inexistente en la práctica, quedando condicionado y supeditado a la seguridad y vigilancia. Por tanto, una vez que ingresa el sujeto y tras haber concluido todo el calvario del juicio, hasta el momento en que se dicta la sentencia condenatoria, éste es prácticamente abandonado, quedando en una situación de indefensión tanto por parte del derecho como de sus propios familiares. En la Tabla 3 podemos observar que 12% del total de la población no recibe visita familiar; no obstante, se especifica que la terapia familiar es un mecanismo de tratamiento, y además de las dificultades que existen para poder realizar una visita en el interior de cualquier centro, tienen que pasar engorrosos filtros donde lo que prevalece es la extorsión. Como se puede advertir, es un absurdo proponer este tipo de soluciones.

En consecuencia, la pregunta obligada es: ¿cuál es el sentido de este tratamiento cuando la prisión lo único que consigue es pulverizar los pocos o débiles vínculos familiares existentes en los internos? Lo que resulta claro es que el tratamiento no puede tener resultado alguno en un ambiente donde la única perspectiva desde la que un interno puede ser estudiado es su celda o el patio. Único lugar donde se relaciona con otros internos, o en los talleres, si es que logran conseguir algún trabajo. Es un ambiente donde las relaciones afectivas que establece son a veces de manera voluntaria y en otras de manera forzosa, puesto que, de no mantener contacto con otros sujetos, aunque no resulte de su agrado, podría acabar padeciendo otro

tipo de enfermedades de orden psiquiátrico, e incluso en el extremo terminar con esquizofrenia (Rivera, 1999: 135).

**Tabla 3**  
**Visita familiar de los internos en los CPRS**

<i>Distribución de la población penitenciaria que recibe visita familiar por género</i> <i>Estado de México</i>			
Sexo	Visita familiar	Frecuencia	Porcentaje
Hombre	No	698	11
	Sí	5287	85
Mujer	Sí	28	1
	No	214	3
<b>Total</b>		<b>6227</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

Otro aspecto de importancia relacionado con el tratamiento es la separación entre los dos sexos, el cual se encuentra íntimamente ligado a esta nueva configuración punitiva del castigo. Así, las relaciones sexuales, según se demuestra con bastantes ejemplos, se encuentran ligadas al comercio de la sexualidad, bien sea permitiendo la entrada a mujeres prostitutas a los centros o bien mediante el uso creciente de la masturbación y la homosexualidad. Esta constante insatisfacción de la sexualidad adquiere una tónica dominante que además de propiciar los aspectos antes mencionados, produce un erotismo extremado que termina con los excesos de la masturbación individual o colectiva. Estos excesos, aparte de los problemas sociales y culturales desencadenados, provocan en el interno ciertas alteraciones en su estado de salud que los predisponen a contraer enfermedades venéreas y sida. Muchos de estos padecimientos suelen ser difíciles de diagnosticar debido a que los pocos programas existentes carecen de un control riguroso de periodicidad en la aplicación de exámenes detallados. Las características más comunes en estos internos es su enflaquecimiento, algunas veces fiebre, la piel decolorada, temblorosos, manifiestan zumbidos en los oídos, espermatorea, pierden el apetito; en una palabra, todas las funciones orgánicas se encuentran perturbadas (Carranza, 2001: 49-51).

Por ejemplo, del total de la población de internos que reciben visita conyugal, que es 21.8% en comparación con 78.2% que no tienen visita conyugal; de este porcentaje que recibe visita, 21% corresponde a hombres y sólo 0.8% a mujeres. Por su parte, los que no reciben corresponde 75% a hombres y 3.1% a mujeres. En consecuencia, en la tabla se muestra una marcada tendencia al abandono.

Esta condición de abandono es, sin duda, un proceso de desapego que induce al interno a una indiferencia afectiva

tiva y que lo lleva a ser insensible ante sus conductas, e incluso ante sus familiares cercanos, debido a los tiempos prolongados de desvinculación con su entorno y con el sexo opuesto. Por ende, las propuestas terapéuticas se suman contradictoriamente al proceso de socialización propuesto por la prisión, propiciando más inadaptación que adaptación. De ahí que no sea descabellado afirmar que las instituciones penitenciarias de hoy se hayan convertido en simples contenedores, en donde lo que se pretende es la manutención de un orden y una disciplina sobre la base de unas condiciones y unos regímenes de vida imposibles de soportar por cualquier ser humano (Bergalli, 1991: 25).

En este sentido, la continencia sexual puede entenderse como una de las manifestaciones más del castigo en la prisión, por la simple razón de que la curación no es compatible con la naturaleza retributiva de la pena, si entendemos por curación aquel proceso tendiente a la superación de la enfermedad (sin pretender abarcar de manera explícita todas las formas de sanar, tanto en el aspecto físico y psíquico como moral). Y no son compatibles por cuanto la pena sólo puede ponerse a individuos psíquicamente sanos imputables.

Es importante subrayar que tanto el diagnóstico psicológico como el psiquiátrico no son aspectos que sean con-

siderados para el dictamen de la sentencia, por el contrario, ello implica reconocer que el ámbito jurídico se encuentra completamente alejado de los posibles indicadores diseñados por estos científicos de la normalización para evaluar la supuesta peligrosidad de la que se habla. Más aún, la falta de este vínculo muestra que los internos están recibiendo un tratamiento carente de justificación alguna, lo que, unido al hecho innegable de que supone un castigo añadido a la condena, aparece como una insistencia de ratificación del tratamiento por parte del Estado al margen de cualquier criterio de legalidad, equidad o justicia.

En la Tabla 4 podemos observar que el tipo de tratamiento propiamente es aleatorio y se encuentra en función de la prevalencia de ciertos delitos; en consecuencia, se puede afirmar que no existe correspondencia alguna entre el tratamiento destinado según el tipo de delito cometido. Tal juicio lo sustentamos con los comentarios obtenidos de las entrevistas al personal destinado al tratamiento, los cuales mencionan que los formatos para registrarlo son llenados de manera mecánica y superficial, pues son muchos expedientes de los internos los que tienen que revisar diariamente, lo que les impide hacer un diagnóstico minucioso y conveniente para determinar con precisión el tratamiento específico y adecuado para cada sujeto con un perfil delictivo determinado.

**Tabla 4**  
**Población penitenciaria por delito y tipo de tratamiento**

Distribución de la población penitencia por delito y tipo de tratamiento, Estado de México						
Delito	Tratamiento	Frecuencias	Delito	Tratamiento	Frecuencias	
Contra la salud	Entrenamiento asertivo	1	Robo	Entrenamiento asertivo	27	
	Psicoterapia cognitivo-conductual	74		Psicoterapia cognitivo-conductual	468	
	Psicoterapia grupal	1		Psicoterapia grupal	104	
	Sin datos	10		Sin datos	89	
	Terapia ocupacional	1		Terapia familiar	13	
	Terapia racional emotiva	190		Terapia ocupacional	9	
Delincuencia organizada	Entrenamiento asertivo	1		Terapia racional emotiva	1100	
	Psicoterapia cognitivo-conductual	19		Trabajo de <i>insigth</i>	1	
	Sin datos	25		Robo a casa habitación	Entrenamiento asertivo	1
	Terapia ocupacional	1		Psicoterapia cognitivo-conductual	36	
	Terapia racional emotiva	138	Terapia racional emotiva	107		
Fraude genérico	Entrenamiento asertivo	2	Robo a interior de vehículo	Psicoterapia cognitivo-conductual	10	
	Terapia racional emotiva	3	Terapia racional emotiva	20		
Homicidio	Entrenamiento asertivo	21	Robo con violencia	Entrenamiento asertivo	17	
	Psicoterapia cognitivo-conductual	244		Psicoterapia cognitivo-conductual	169	
	Psicoterapia grupal	18		Psicoterapia grupal	30	
	Sin datos	42		Sin datos	56	
	Terapia familiar	3		Terapia ocupacional	4	
	Terapia ocupacional	18		Terapia racional emotiva	684	
	Terapia racional emotiva	829	Trabajo de <i>insigth</i>	2		
	Trabajo de <i>insigth</i>	Trabajo de <i>insigth</i>	4	Robo de infante	Psicoterapia cognitivo-conductual	8
				Terapia racional emotiva	13	

Continúa...

Distribución de la población penitenciaria por delito y tipo de tratamiento, Estado de México					
Delito	Tratamiento	Frecuencias	Delito	Tratamiento	Frecuencias
Incesto Lesiones	Terapia racional emotiva	3	Robo de vehículo	Entrenamiento asertivo	1
	Psicoterapia cognitivo-conductual	45		Psicoterapia cognitivo-conductual	6
	Sin datos	7		Psicoterapia grupal	2
	Terapia ocupacional	1		Terapia racional emotiva	38
	Terapia racional emotiva	51		Entrenamiento asertivo	1
Otros delitos	Psicoterapia cognitivo-conductual	107	Secuestro	Psicoterapia cognitivo-conductual	14
	Sin datos	15		Terapia racional emotiva	65
	Terapia familiar	1	Tentativa de homicidio	Terapia racional emotiva	2
	Terapia racional emotiva	194	Tentativa de robo	Psicoterapia cognitivo-conductual	1
Parricidio	Psicoterapia cognitivo-conductual	12	Tentativa de violación	Terapia racional emotiva	21
	Sin datos	1		Psicoterapia cognitivo-conductual	16
	Terapia racional emotiva	44		Sin datos	3
Peculado	Psicoterapia cognitivo-conductual	12	Violación	Terapia racional emotiva	34
	Terapia racional emotiva	1		Entrenamiento asertivo	7
Portación de arma	Psicoterapia cognitivo-conductual	77		Psicoterapia cognitivo-conductual	91
	Psicoterapia grupal	4		Sin datos	17
	Terapia ocupacional	19		Terapia racional emotiva	522
	Terapia racional emotiva	143	Trabajo de <i>insigth</i>	2	
	Trabajo de <i>insigth</i>	1	Violación tumultuaria	Psicoterapia cognitivo-conductual	7
<b>Total</b>				Terapia racional emotiva	24
					<b>6227</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

Respecto a estos datos, existen ciertos juicios que suelen convertirse en una limitación inaceptable tanto para determinar como para medir el tratamiento. Por ejemplo, cuando uno observa la información contenida en estos reportes, cuya finalidad aparente es explorar exhaustivamente los rasgos biológicos determinantes de la conducta delictiva para poder establecer una responsabilidad criminal de manera individual, lo único que se confirma es que dichos datos no son información confiable para determinar presumiblemente el comportamiento de ciertos individuos, no sólo porque muchos de los diagnósticos reiteradamente hacen alusión al mismo aspecto, tal como si éstos obedecieran a un cuadro básico en el que se especificara a tal delito tal tratamiento. Lo que implica que la información es poco clara en cuanto a los criterios utilizados para determinar el diagnóstico. De lo que se trata, más bien, es de codificar la locura como una enfermedad, y para ello es necesario patologizar los desórdenes, los errores y las ilusiones de la locura, llevando a cabo análisis, sintomatologías, pronósticos, observaciones e historias clínicas como medidas de precaución social; en consecuencia, este tipo de saber es utilizado como un sistema de protección.

Para tal caso, es necesario codificar la locura como un peligro, y con ello la psiquiatría y la medicina pueden funcionar como un saber destinado a la prevención y la curación eventual de la enfermedad mental, siempre desde una perspectiva de precaución social. De esta manera es como se logra justificar el aislamiento y recortar una zona de peligro social y darle al mismo tiempo un estatus de enfermedad, un estatus patológico (Foucault, 1999: 116).

## La peligrosidad

Otro aspecto constituyente de este complejo y turbulento espacio del suplicio, en la terminología utilizada para la clasificación y el tratamiento, es el concepto de peligrosidad social, que al igual que el de tratamiento y readaptación no contiene una definición expresa en ninguna reglamentación. Lo único que se puede advertir es que este término, originalmente, fue formulado bajo el nombre de temibilidad y que apareció en 1885 en la obra de Rafael Garófalo titulada "Criminología". Esta misma categoría o concepto, durante todo el siglo XX, también fue usado como sinónimo de riesgo social o institucional o bien peligrosidad social. El propósi-

to de tal definición, según el propio Garófalo, consiste en determinar tanto la gravedad del acto delictuoso como la intensidad, la perseverancia, tenacidad e impulso criminal; es, pues, un instrumento que pretende hurgar en las almas y en las intenciones de los internos (Morenilla, 1997: 66).

En este sentido, la peligrosidad es entendida en la práctica tanto por los psicólogos como por los criminólogos de los Centros de Readaptación Social como una actitud, acción o hecho que causa un daño a los demás. Con este enunciado lo que se pretende subrayar es la aparente o permanente perversidad activa de un sujeto, así como cuantificar potencialmente el posible daño que el sujeto puede causar. En consecuencia, este concepto de peligrosidad expresa, por un lado, un pronóstico de futuro y, por el otro, un juicio de probabilidad de ciertos comportamientos imputables a un sujeto denotado bajo ciertos atributos, distintivos o características previamente señaladas como anormales; con ello, queda entonces la sospecha de que el pronóstico de futuro que se ha elaborado al margen de todo dato sea pura intuición.

Ahora bien, cuando intentamos hacer una revisión de los supuestos bajo los que se establece este término, encontramos que tanto en el Código Penal como en la Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas Restrictivas de la Libertad y el Reglamento Interno de los Centros de Readaptación Social del Estado de México, no aparece ninguna definición de lo que debería entenderse por peligrosidad.

En consecuencia, se puede advertir que este concepto posee un valor aproximativo que provoca la existencia de una heterogeneidad y confusión del mismo término. Por ejemplo, del total de internos en las prisiones del Estado de México, 11.2% (699) de sujetos fueron catalogados como de alta peligrosidad; con el calificativo de peligrosidad media, fue clasificado 52% (3,234); y como de baja peligrosidad fue catalogado 36.1% (2 251), tal como se aprecia en la Tabla 5.

Es importante hacer notar que sólo 11.2% de la población total de internos es clasificada como de alta peligrosidad o riesgo social; sin embargo, curiosamente, de este total de peligrosos un alto porcentaje no se corresponde con las condenas largas, las cuales, en teoría, deberían estar dirigidas para estos supuestos peligrosos. Así tenemos que 11.6% cumplirá una condena de entre 11 y 15 años; para 10.2% su condena es de entre 16 y 20 años; para 7.2%, de 20 a 40 años; para 5.1%, de 1 a 5 años; y para 4.3% de 21 a 25 años.

Observemos entonces cómo los sujetos, supuestamente de alto riesgo social, se concentran en 4.3% del total de la población; en consecuencia, ¿qué sentido tiene someter a un sujeto a tratamiento cuyo riesgo social es menor en comparación a otros? Otro aspecto importante de esta población catalogada de alta peligrosidad radica en su escolaridad, la cual muestra que 60.3% posee estudios de primaria; 20%, de secundaria; 13.7% no posee estudio alguno; y 6.0% tiene algún nivel de formación media superior y superior.

En relación con el nivel de alta peligrosidad y el delito por el cual fueron sentenciados, encontramos que 22.8% se encuentra asociado al robo; 14.8% a homicidio; 13.8% al robo con violencia; 7.4% a delitos contra la salud; 5.7% a otros delitos; y 5.5% a violación. El restante 30% se encuentra asociado a diversos delitos. De hecho, con estos datos podemos afirmar que 87% de los internos privados de su libertad cometieron delitos de infracción menor, es decir, delitos no graves que merecerían ser tratados con medidas alternativas.

Como se puede apreciar, según esta clasificación, los supuestos internos más peligrosos cumplen una condena de entre 11 y 15 años, 60% no posee estudios de primaria y 22.8% se encuentra asociado al delito de robo; por consiguiente, se puede afirmar que no existe relación significativa con ninguna variable; además, los niveles de clasificación nos conducen a idénticos resultados, creando así un estado de peligrosidad dirigido a un grupo específico de la población por la eventual comisión de un hecho que no es delito (peligrosidad social); y en otros lo que se persigue es la simple sospecha.

Ante la naturaleza de la descripción de los datos expuestos, uno se pregunta: ¿cuándo se es peligroso? ¿Dónde comienza la peligrosidad? ¿Qué son propiamente los actos peligrosos? ¿Qué modalidades de condición social son propiamente constitutivos de la peligrosidad? Las respuestas a estas preguntas se encuentran contenidas por fronteras del

<b>Tabla 5</b> <b>Distribución por riesgo social en los CPRS</b>		
<i>Distribución de la población penitenciaria según el riesgo social, Estado de México</i>		
<i>Riesgo social</i>	<i>Frecuencias</i>	<i>Porcentaje</i>
Alta	699	11.2
Baja	2,251	36.1
Media	3,234	52
Sin datos	43	0.7
Total	6,227	100

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

punto de vista del juzgador; son pues, decisiones personales tanto del juez como de los técnicos de la normalización debido a que la ley, como lo hemos mostrado, no suministra parámetro alguno.

Esta peligrosidad, en teoría, es resultado de las apreciaciones subjetivas de los estudios psicológicos y médicos psiquiátricos, así como de aquellas estimaciones producto del tipo de delito, edad, sexo, farmacodependencia, nivel de escolaridad, procedencia del núcleo familiar, ocupación y de todas aquellas características observables cuya conducta sea de manifiesta inadaptación a los regímenes ordinarios y abiertos. Una vez obtenido el diagnóstico, y cuando el sujeto ha sido canalizado a un tratamiento, los factores que permitirán valorar el estado de peligrosidad son cuatro:

- Participación en motines, violencia física, amenazas o coacciones a funcionarios o internos.
- Negativas injustificadas para el incumplimiento de órdenes, mal comportamiento y negativa para asistencia a juicios y diligencias.
- Negativa al cumplimiento de sanciones disciplinarias y
- Consumo de drogas y hechuras de tatuajes.

Sin duda, todos estos juicios y criterios de clasificación son cuestionables para la determinación del grado de tal peligrosidad desde dos perspectivas. La primera desde la operación instrumental, que presupone la utilización de herramientas psicométricas; sin embargo, en muchas ocasiones no llegan a ser utilizadas y, como sustituto, aparece la pericia práctica de la observación. La segunda perspectiva está anclada al concepto mismo de peligrosidad, que es un concepto único y natural, producto de una estructura configurada siempre bajo el temor individualizado de una situación personal que tiene su trasfondo en la ley que debe fijar siempre un solo tipo legal, en el que cabe también el temor a otros comportamientos asociales no delictivos del sujeto y de un conjunto de condiciones subjetivas y objetivas (Terradillos, 1981: 119).

En consecuencia, estas condiciones objetivas y subjetivas del tratamiento, en la práctica, se encuentran ligadas a criterios establecidos por la propia ley, los cuales configuran una clasificación dependiendo de la edad, el tipo de delito, sexo, condición social, conflictividad y perfil criminógeno del sujeto. Se trata de una construcción basada en tres niveles: el primodelincuente, el reincidente y el delincuente habitual. Esta misma clasificación, a su vez, es la base de la que se parte para la asignación de los internos a los pabellones, secciones o dormitorios de cada Centro de Readaptación Social.

<b>Tabla 6</b>					
<b>Edad de la población y riesgo social en los CPRS</b>					
<i>Distribución de la población penitenciaria por edad y riesgo social, Estado de México</i>					
Edad	Riesgo social	Frecuencias	Edad	Riesgo social	Frecuencias
18/24	Alto	401	46/52	Alto	8
	Bajo	770		Bajo	93
	Medio	826		Medio	116
25/31	Alto	156	53/59	Alto	5
	Bajo	760		Bajo	41
	Medio	1200		Medio	52
32/38	Alto	88	60/66	Alto	2
	Bajo	361		Bajo	22
	Medio	665		Medio	27
39/45	Alto	35	67 o más	Alto	1
	Bajo	183		Bajo	15
	Medio	297		Medio	21
				Sin datos	82
<b>Total</b>					<b>6227</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

Pongamos atención a la Tabla 6 y veamos la existencia de una tendencia criminógena a la peligrosidad media, caracterizada por una mayor prevalencia entre los rangos de edades de los 18 a los 31 años. Además, se observa que, conforme aumenta la edad del interno, la incidencia a la comisión de un delito disminuye sustancialmente, e incluso lo que se puede apreciar es una marcada tendencia a la criminalización de la pobreza y la juventud. Esta misma tendencia a la peligrosidad media también puede ser observada en la Tabla 7, que muestra la distribución por sexo de los internos según la clasificación de peligrosidad. En ella se puede apreciar la significativa diferencia entre sexo y la marcada tendencia en general de la peligrosidad media.

<b>Tabla 7</b>		
<b>Población por sexo y riesgo social en los CPRS</b>		
<i>Población penitenciaria por sexo, según el riesgo social, Estado de México</i>		
Riesgo social	Hombres	Mujeres
Alto	250	10
	4%	0.20%
Medio	3422	160
	54.90%	2.60%
Bajo	2193	72
	35.20%	1.10%

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

Otro aspecto perverso de esta terminología es que se refleja como una instancia cuyo contenido es utilizado en el proceso de la normalización al ser un factor más de los instrumentos de medición de la readaptación, reeducación o rehabilitación; de hecho, bajo este instrumental terminológico, subyace, como ya he demostrado, la idea de la anormalidad. Tal sería el caso de aquellos eventos narrados por la historia en donde el individuo con alguna alteración física o psíquica generalmente era internado en un manicomio, por el simple hecho de ser considerado peligroso. Así, la presencia de algún rasgo de anomalía, anormalidad o estado patológico de ninguna manera son aspectos excluyentes de la peligrosidad ni forman propiamente el universo de contención de esta misma. Recordemos, a pesar de que suene reiterativo, que la peligrosidad desde esta perspectiva presupone por parte del infractor un probable riesgo o peligro, lo que conduce a reconocer una triple dimensión de operación de este término.

La primera dimensión opera en la instancia procesal, para la cual la pena o tiempo de condena no contempla el daño causado sino el de peligrosidad criminal. La segunda dimensión se encuentra anclada en la instancia penal, en la cual no se establece estrecha relación entre la personalidad del interno y su predisposición a la conducta antisocial o riesgo social. La tercera consiste en que el resultado de la información obtenida mediante estos diagnósticos se convierte en una herramienta política para marcar tendencias criminógenas, a partir de la cual se diseñan políticas públicas de seguridad que en la práctica tienen poca efectividad.

Esta información también suele ser utilizada para el diseño de estrategias de prevención; sin embargo, más que operar como una práctica de prevención, se utiliza como instrumento de configuración y afianzamiento del imaginario social respecto del delincuente y de la eficacia del sistema de justicia penal. Por ejemplo, de esta información se desprenden aquellos juicios en los se afirma que en los días feriados y los fines de semana los índices delictivos aumentan considerablemente. Además, se dice que la frecuencia de los homicidios aumenta durante las noches y que tienen su mayor prevalencia en el verano. Todas estas visiones respecto del problema de la delincuencia y la criminalidad refieren a teorías de la especialidad realizadas por criminólogos que, en su afán de buscar una respuesta, sobreponen juicios que no son compartidos por todos los miembros académicos y científicos de una sociedad.

Entonces, el sentido la peligrosidad como instrumento de clasificación está constituido por tres elementos de soporte para su operación práctica, los cuales permiten

presuponer a estos profesionales de la normalización cuando un sujeto puede convertirse en probable autor de un nuevo delito y, junto con ello, definir el potencial existente de peligrosidad.

El primero es el criterio de anormalidad psíquica como consecuencia de una alteración, lo que implica un atributo subjetivo propio del evaluador que es el que constituye los elementos para definirlo con tendencias psíquicas de comportamiento anormal y de carácter antisocial, capaz de expresar un daño tanto a sí mismo como a otros sujetos.

El segundo elemento constitutivo de la peligrosidad está anclado en un complejo constructo conceptual de herencia biológica del cual se desprenden ciertas patologías atribuidas a un sujeto cuya actividad es calificada como criminal o anormal. Dentro de estas clasificaciones de sujetos peligrosos o delincuentes aparece la Escuela de la Endocrinología, la Escuela de la Biotipología y la Escuela de las Aberraciones Cromosómicas con su tesis del cromosoma del crimen. Así, sobre la determinación de esta supuesta peligrosidad, se despliega un tratamiento encaminado a la disminución del peligro social. Dichos tratamientos pueden ser apreciados en la Tabla 8.

<b>Tabla 8</b>					
<b>Nivel de peligrosidad y tratamiento en los CPRS</b>					
<i>Distribución de la población penitenciaria por tratamiento sometido y nivel de peligrosidad, Estado de México</i>					
<i>Tratamiento</i>	<i>Riesgo social</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Tratamiento</i>	<i>Riesgo social</i>	<i>Frecuencia</i>
Entrenamiento asertivo	Alto	1	Terapia familiar	Alto	1
	Bajo	36		Bajo	6
	Medio	42		Medio	10
Psicoterapia cognitivo-conductual	Alto	102	Terapia ocupacional	Alto	3
	Bajo	417		Bajo	15
	Medio	883		Medio	32
	Sin datos	14		Sin datos	3
Psicoterapia grupal	Alto	6	Terapia racional emotiva	Alto	143
	Bajo	51		Bajo	1,639
	Medio	82		Medio	2,404
	Sin datos	20		Sin datos	40
Sin datos	Alto	3	Trabajo de insight	Bajo	2
	Bajo	97		Medio	10
	Medio	120			
	Sin datos	45			
<b>Total</b>					<b>6,227</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

El tercer elemento de la peligrosidad estaría señalado por algunos factores culturales, de los cuales se constituye

otra interpretación de la peligrosidad del individuo. En estos factores aparece la familia, utilizado desde 1918 por Lund y Goring. Dicho factor puede ser observado en la Tabla 9.

Tabla 9 Pertenencia al núcleo familiar en los CPRS	
Población penitenciaria según su pertenencia al núcleo familiar criminológico, Estado de México	
Núcleo familiar criminógeno	Frecuencia
Sí	896
No	5,331
Total	6,227

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los internos.

Entonces, podemos concluir y afirmar que estos conceptos de clasificación y tratamiento no son propiamente indicadores que en conjunto nos ayuden a conformar un concepto cuyos elementos objetivos estén anclados en un principio de neutralidad científica. Por el contrario, ello trae consigo de origen una interpretación ideologizada de la peligrosidad que no satisface en sí misma la propia definición debido, en primer lugar, a que el interno no puede ser etiquetado a partir de estos elementos que en sí mismos carecen de consistencia; en segundo, a que en su mayoría el comportamiento y las actitudes de un sujeto son fundamentalmente un fenómeno cuya expresión es el resultado de una serie de predisposiciones culturalmente aprendidas.

Así, el peso de los datos mostrados señalan que la prisión como quimera opera más bien como una institución oficial de secuestro cuya fortaleza se encuentra en el uso instrumental de sus prácticas orientadas al mantenimiento del orden, la disciplina y el castigo contenidos bajo el velo de un tratamiento resocializador que aprovecha de manera óptima las posibilidades con las que cuenta, aunque *a priori* se conozcan las limitaciones y la imposibilidad de llegar a resultados absolutamente satisfactorios.

En otras palabras, estos datos nos demuestran que la prisión, sus instrumentos, sus criterios y sus categorías con las que juzga a los internos, lo único que hacen es justificar las acciones de existencia y operación del propio derecho. Hablamos de un derecho cuya legalidad se sustenta en la proliferación de instrumentos normativos de diverso orden que tienen como finalidad regular la exclusión, el castigo y las relaciones entre los internos mediante la organización de estos instrumentos.

En este sentido, la peligrosidad, vista como un instrumento de clasificación, de todos aquellos sujetos considerados como peligrosos para la sociedad, según el discurso del derecho, de los psicólogos, psiquiatras, médicos y criminólogos, muestra su propia dificultad al pretender un concepto nítido del estado peligroso que pueda ser expresado en una fórmula legal que sea capaz de plasmar todas aquellas condiciones coincidentes en un sujeto de modo tal que actúen como índices de futura comisión de delitos. En otras palabras, la dificultad primaria de este término radica en el complejo de condiciones subjetivas y objetivas que operan bajo una acción probable y diferenciada de aquellos comportamientos aceptables y no aceptables que han sido institucionalizados e incorporados a la estructura del sistema social (Terradillos, 1981: 200-201). Por tanto, la peligrosidad no puede verse como la pérdida de una cualidad humana que sea capaz de ser verificable bajo ciertas situaciones o condiciones que hacen probable un determinado comportamiento o acción del sujeto. Más aún, el indicio de la comisión de un delito o la acción del delito mismo no puede ser un argumento lo suficientemente contundente para construir un juicio de peligrosidad, o bien, para afirmar que un determinado sujeto ya sea por su edad, sexo, lugar de origen, escolaridad o por el delito que haya cometido, pueda decirse que posee la capacidad para volver a cometer ese u otros delitos.

En suma, los juicios construidos por el personal penitenciario se basan en aquella idea en la que el individuo cree obrar por sus propios fines personales cuando, de hecho, está sometido a una trampa de la razón que lo hace actuar y comportarse objetivamente por el interés colectivo. Así entonces, la idea de la peligrosidad individual no posee un soporte contundente que justifique propiamente una acción de un tratamiento bajo internamiento. Es pues, una idea de tratamiento de origen psiquiátrico cuyo burdo instrumento de control ha sido montado sobre la idea de un programa de pretensión científica y de naturaleza artificial que pretende sustituir esta vieja concepción lombrosiana del delincuente como el otro (Terradillos, 1981: 26).

## Consideraciones finales

Finalmente, como hemos podido observar, el volumen de información emitido por estos expertos, y expresado en datos, lo único que hace es profundizar la incertidumbre respecto al tratamiento para la readaptación social, de manera tal que con la formulación de estos juicios se muestra una realidad que está detrás de un discurso a favor de la

manifestación de un castigo refinado contra del sujeto. Por ello, es necesario poner mayor atención al desarrollo del tema de la peligrosidad y su vínculo con la enfermedad mental, y entender más precisamente que la peligrosidad debería estar anclada al principio íntimo de una convicción neutral de rehabilitación alejada del castigo, y que no debería continuar siendo modulada por el castigo mediante técnicas de domesticación y corrección que han demostrado de manera reitera su fracasado (Foucault, 1999: 64).

Desde luego, no nos vamos a engañar, pues todos sabemos que estamos lejos de conseguir una readaptación social o resocialización del sujeto delincuente. Más bien, consideramos que una solución a corto plazo que podría continuar humanizando las prisiones es la disminución de las penas, pues instrumentar penas cortas y obligar a la reparación del daño quizá sea una señal que nos permita pensar que las prisiones pueden ser de utilidad para contener la infracción a la ley.

## Referencias

- Bergalli, R. (1991). "La falacia penitenciaria". *Revista Jueces por la Democracia*, núm. 13, Barcelona, España. Recuperado de <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2528797>> (consultado el 4 de septiembre de 2012).
- DGRSE (2004). *Reglamento interno de los Centros de Readaptación Social del Estado de México*. México: Secretaría de Gobernación.
- DMS-IV (2000). *Psicología de la conducta anormal*. México: Limusa.
- CNDH (2012). *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*. México: Autor. Recuperado de <[http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp\\_2012.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf)>.
- Foucault, M. (1999). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2000). *Los anormales*. México: FCE.
- Leonardis de Ota (2003). "Estatuto y figuras de la peligrosidad social entre psiquiatría reformada y sistema penal: notas sociológicas". *Revista Delito y Sociedad*, año 12, núm. 18-19, Buenos Aires, Argentina.
- Morenilla Rodríguez (1997). *La aplicación de la ley de peligrosidad y rehabilitación social: dificultades prácticas y aproximaciones a una solución*. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Periciales, enero-abril, Madrid. Recuperado de <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2789385>> (consultado el 16 de octubre de 2012).
- Rivera Beiras, I. (1999). *La cárcel en el sistema penal, un análisis estructural*. Barcelona: Bosch.
- Terradillos, J. (1981). *Peligrosidad social y Estado de derecho*. Madrid: Universitaria, Akal.

# Política ambiental mexicana. Montañas de papel, ríos de tinta y pocos cambios en cuarenta años

Miriam Alfie C.\*

La puesta en práctica de nuevos instrumentos de política ambiental no sólo abre la posibilidad de elaborar y adoptar mecanismos innovadores, la clave es comprometer y corresponsabilizar a diversos actores en la gestión ambiental, en la toma de decisiones, en la búsqueda de la transversalidad del ambiente en planes y programas. Esto está muy lejos de ocurrir en nuestro país. Por ello, la gobernabilidad ambiental sigue prevaleciendo sobre los intentos de una gobernanza casi inexistente. Y aunque nuestra legislación es de avanzada, su puesta en práctica sigue una cadena donde montañas de papel y ríos de tinta cobran relevancia frente a cambios que son fundamentales frente al deterioro ambiental.

## Introducción

Uno de los elementos más importantes para poder hablar sobre dinámica ambiental ha sido la dicotomía impuesta entre crecimiento y ambiente. Durante siglos el mundo moderno privilegió el crecimiento económico sobre el cuidado ambiental. Las consecuencias palpables son un deterioro permanente y constante de los recursos naturales, el agotamiento de los no renovables y el riesgo de los recursos en flujo.

Frente al inminente deterioro ambiental presentado en nuestro planeta desde los años setenta del siglo pasado, se han puesto en marcha diversas acciones y propuestas. Se puede

asegurar que fue en dicha década en la cual se perfiló la construcción de las legislaciones ambientales a nivel mundial. La normatividad y reglas eran fundamentales para poder contener el daño ambiental. Posteriormente, en los años ochenta, los mecanismos de mercado cobraron auge y la llamada economía verde entró en acción. Hacia los años noventa, se experimentó con una nueva serie de instrumentos de política ambiental que tiende a combinar diversos elementos, donde el marco eje es incorporar a múltiples actores sociales en la toma de decisiones en relación con la gestión ambiental, la llamada gobernanza.

México no ha estado exento de esta lógica. El objetivo de este artículo es mostrar cómo en nuestro país sigue prevaleciendo en la gestión la normatividad ambiental sobre cualquier otro instrumento de política y, en este sentido, cómo la gobernabilidad

se sigue imponiendo a la gobernanza en cuestiones ambientales.

Para ello, en primera instancia, expondremos cuáles son los llamados nuevos instrumentos de política ambiental y cómo hoy hay una transformación de los mecanismos de gestión que dan pie a una mayor gobernanza. En segundo término, describiremos los cambios experimentados en política ambiental en nuestro país desde los años setenta hasta las últimas acciones emprendidas por el gobierno de Peña Nieto. Por último, se analizan los instrumentos de política ambiental aceptados por ley en México. Se trata de hacer hincapié en mecanismos cuyos preceptos contemplan la participación ciudadana, con el fin de indicar las múltiples posibilidades de acción social y, al mismo tiempo, mostrar las restricciones de una política basada aún en el llamado “Comando-Control”.

\* Profesora-Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-C.

## Los nuevos instrumentos de política ambiental (NIPA)

La popularidad de los nuevos instrumentos de política ambiental (NIPA) se ha desarrollado de manera exponencial desde 1970. Ello ha dado pie a repensar y poner en práctica políticas ambientales que presentan un giro fundamental de la gobernabilidad a la llamada “gobernanza ambiental”. Los impuestos ambientales, los acuerdos voluntarios (AV) y las ecoetiquetas son ahora parte importante de este novedoso aspecto que los instrumentos han adquirido. Mientras los permisos negociables van en aumento, los subsidios son considerados poco útiles en la nueva política ambiental.

Como ya se mencionó, los primeros instrumentos utilizados en política ambiental fueron fundamentalmente las normas, reglas y leyes (la política del garrote y la sanción). Actualmente, varias discusiones teóricas muestran cómo existe una insatisfacción frente a la regulación, especialmente en temas ambientales. Por otra parte, florece, en algunos sectores, la percepción de que los NIPA tienen mayor alcance que los “viejos” instrumentos. También el giro deliberativo provocado por la adopción de la gobernanza en los círculos de la toma de decisiones y la academia, aunado a la competencia económica y a la presión de grupos ambientalistas, dieron pie a la aplicación de nuevos instrumentos que intentan cambiar la gestión ambiental y dar un marco más amplio a actores y mecanismos. Se dice entonces que los NIPA son una “miríada de técnicas a disposición de los gobiernos para poner en práctica sus objetivos de política ambiental” (Howlett, 1991: 2).

En 1987, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) reportó que la mayoría de los países seguía utilizando la gestión de “Comando-Control” (legislación y Estado responsable de la gestión ambiental) como un instrumento único en materia ambiental. Empero, hacia el año 2000 los instrumentos de mercado (IM) ganaron terreno, entre los que destacan: los impuestos, los subsidios, los permisos de emisiones y los esquemas de depósito y reembolso (la zana-horia de la recompensa). Posteriormente, entraron a escena los acuerdos voluntarios (AV), los cuales pretenden generar un equilibrio entre la sociedad, la economía y el ambiente (el discurso). Estos últimos se enfocan en la acción de la industria a partir de un compromiso en su manejo ambiental y un sistema de auditorías (MASA). Entre tanto, en los últimos años, dispositivos como la información y las ecoetiquetas han ido ganando terreno (Jordan *et al.*, 2003).

Una discusión interesante sobre por qué los países ponen en práctica estos nuevos instrumentos descansa en

dos corrientes de pensamiento. La primera explica que la innovación en políticas ambientales en diferentes países sólo ocurre cuando las ideas y el fin político están presentes. La segunda mantiene que estos instrumentos se adoptan sólo cuando existe una tradición institucional ampliamente enraizada en el país, la cual es independiente de cualquier fluctuación o moda internacional. Esta fortaleza da lugar a la creación de instrumentos propios (Bennet, 1988).

Si bien es cierto que ahora se ponen en marcha nuevos instrumentos de política ambiental, la pregunta gira en torno a cómo se transforma a partir de ellos la gestión ambiental. Cabe entonces anotar que en el último periodo del siglo pasado, la estructura y funciones del Estado cambiaron. El debate sobre la gobernanza (Marin, 1990; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000) trata de entender las transformaciones de cómo la sociedad está siendo hoy gobernada. Fundamentalmente, se plantean alteraciones lentas y poco radicales en la estructura estatal que permiten hablar de una metamorfosis de la gobernabilidad a la gobernanza.

Para Stoker (1998), gobernanza refiere a las actividades que son parte esencial del Estado, sobre todo aquellas que implican mantener el orden público y facilitan la acción colectiva. Por tanto, el término gobernanza implica nuevas formas de gobernar en donde las fronteras entre lo público y lo privado, y lo nacional y lo internacional, parecen borrosas; la gobernanza descansa en mecanismos de gobierno que no le restan autoridad ni posibilidades de sancionar al Estado. Si aplicamos este criterio al uso y desarrollo de los NIPA, éstos son un claro síntoma del cambio hacia la gobernanza. Constituyen un intento del Estado de compartir su capacidad de dirección con otros actores. Ahora, las estructuras jerárquicas del Estado dan pie a un incremento en las relaciones público-privadas y a varias formas de autoorganización ecológica (Teubner *et al.*, 1994).

La innovación en la gestión ambiental es cada vez más importante, quizá estemos frente al amanecer de una nueva fase caracterizada por la gobernanza. Pero si la regulación sigue siendo el pivote y el ancla del quehacer ambiental, entonces tal vez el cambio de la gobernabilidad a la gobernanza sea difuso y parcial y el giro deliberativo no sea tan claro como lo sugieren las ciencias sociales (Jordan *et al.*, 2003).

Lo cierto es que el uso de los NIPA dependerá de la tradición ambiental de cada país. En México la legislación ha tenido un papel predominante en la ejecución de la gestión ambiental. Sin embargo, es importante señalar cómo a partir de nuestro ingreso al Tratado de Libre Comercio

con América del Norte (TLCAN), y forzado ante la presión de grupos ambientales externos e internos, se fueron abriendo distintos senderos para incorporar IM y VA que permitieran expandir el manejo, uso y control ambiental; aunque, como se muestra en el artículo, la preferencia por las políticas de “Comando-Control” no garantizan pasar de la gobernabilidad a la gobernanza ambiental.

## **Política ambiental en México. De los planes a la realidad: la falta de congruencia**

### ***Los primeros pasos. La fuerza de los grupos ambientalistas***

En México, el binomio desarrollo-ambiente, su dinámica y sus correlaciones se descubren de manera tardía. El modelo de crecimiento adoptado, posterior a la Revolución Mexicana, no contempló el límite de los recursos, su uso adecuado, su reutilización o el tiempo de recuperación de la propia naturaleza. Se optó por el crecimiento económico acelerado en detrimento del ambiente<sup>1</sup>.

Hasta 1971 en nuestro país, la temática ambiental y sus múltiples vértices eran parte del sector salud. Ese mismo año, se promulgó la primera Ley Federal de Protección Ambiental, y en 1972 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la estructura de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). El deterioro ambiental era una cuestión relacionada, únicamente, con la salud privada y tenía poca influencia como programa vinculado al crecimiento económico. Su adscripción a la SSA concebía el asunto como un problema de corte privado. Sin embargo, y de acuerdo con diversos analistas, la preocupación social por el deterioro del entorno en México comienza a evidenciarse desde

<sup>1</sup> El antecedente más remoto de organizaciones ambientales en México es en 1952, con el surgimiento del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables (Imernar), organización de tendencia conservacionista. Escuela que había tenido un auge importante desde Miguel Ángel de Quevedo al realizar una larga defensa de los recursos naturales, tomando como ejemplo a grupos estadounidenses. En 1909 Miguel Ángel de Quevedo recibió una invitación del presidente de Estados Unidos, Teodoro Roosevelt, para asistir a la conferencia internacional norteamericana sobre la conservación de recursos naturales, en Washington, D.C. Quevedo quedó tan impresionado, que incluyó una serie de recomendaciones al gobierno de Porfirio Díaz, entre las cuales destacan proteger los bosques, adquirir terrenos privados para ser reforestados, someter a los bosques municipales a un régimen forestal adecuado, regular el corte de árboles en terrenos privados y proveer a los propietarios de semillas e instrucciones para reforestar. Posteriormente, en el sexenio de Lázaro Cárdenas, Miguel Ángel de Quevedo será una figura central en la reforestación del país.

los años setenta con el surgimiento de algunas docenas de grupos que actuaban de manera dispersa. Por ello, al igual que en muchos casos, el movimiento ambiental mexicano moderno es un fenómeno emanado del movimiento estudiantil de 1968 (Alfie, 2005).

La cuestión ambiental fue incorporada como preocupación nacional hasta 1982, en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid Hurtado. En este plan no se establecieron particularidades ni diferencias marcadas entre las diversas regiones del país. Se asentó la importancia del fenómeno ambiental en función de un interés que engloba un desarrollo determinado, sin importar diferencias de los distintos contextos, actores y condiciones de producción y consumo. Desde este foro, se determinó una manera de ver y atacar el deterioro ambiental, la construcción de un megaproyecto de Nación donde localidades, ecosistemas, grupos, movimientos e individuos tienen poca o ninguna influencia. A pesar de ello, se observó por vez primera al deterioro ambiental como un factor de vital importancia en la continuidad del crecimiento económico, así como la necesidad de combatir sus consecuencias como resultado de las condiciones finitas de la naturaleza<sup>2</sup>.

En este mismo sentido, la acción política de varios grupos sociales fue parte del motor de cambio en las políticas gubernamentales en materia ambiental. La preocupación por el deterioro del ambiente comenzó a evidenciarse con el surgimiento de algunas docenas de grupos que actuaban de manera dispersa. Sin embargo, es hasta los años ochenta cuando se prefiguraron actores con objetivos, acciones y formas de organización propias que los distinguen de otros asumiendo cierta identidad. Tres son los elementos que se conjugaron para dar pie al movimiento ambientalista mexicano:

- a) Un modelo de crecimiento sin perspectiva ambiental. El uso indiscriminado y constante de la naturaleza era manejado como un costo externo, aunado a la falta de previsión en cuestión de desechos, disposición final y reciclado, dando lugar, de manera paulatina pero constante, a un fuerte deterioro y riesgo ambiental.
- b) Difusión en los medios de comunicación sobre los peligros implícitos del deterioro ambiental. Al igual que en Estados Unidos de Norteamérica, la preocupación por el ambiente entre la población mexicana cobró un papel relevante. Los medios de comunicación propicia-

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Recuperado de <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc7.pdf>>.

ron un mayor conocimiento, alcance y trascendencia del impacto que el deterioro ambiental podía ocasionar.

- c) El conservacionismo. El surgimiento de la corriente conservacionista mexicana abrió la puerta a infinidad de inquietudes en relación con los asuntos ambientales. La mayoría de estos grupos se inclinó por el fomento a la educación ambiental y fortaleció importantes vínculos con la sociedad en el conocimiento y la información sobre la problemática (Alfie, 1993)<sup>3</sup>.

De esta manera, el movimiento ambiental mexicano moderno alcanzó su cúspide a mediados de 1980 y es el resultado de tres elementos clave. El primero, la inminente crisis ambiental de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México provocada por los altos niveles de contaminación, el deterioro de agua-aire-suelo, la sobreexplotación de los recursos naturales y la pérdida de biodiversidad. Estos factores precipitaron la percepción social de deterioro, la cual tiene su expresión más palpable en la calidad de vida. El segundo, la participación social fuera de los cauces institucionales para enfrentar las prácticas del Estado. Movimientos sociales unidos a los impulsos de una ciudadanía de variados intereses en búsqueda de salidas múltiples. El movimiento ambientalista en México adquirió un sello particular al encontrarse inserto en el proceso de transición política hacia la democracia. Transformación impregnada no sólo de las reformas político-electorales, sino también de la acción de diversos actores sociales, entre los que cabe destacar la insurgencia sindical, el movimiento urbano popular, el movimiento de mujeres y la lucha por la defensa de los derechos humanos, entre otros muchos. En tercer lugar, el impacto de los resultados de la investigación científica en diversos institutos y universidades. La situación de deterioro del agua, aire y suelos funcionó como válvula de presión para detallar el panorama ambiental nacional e impulsar estudios científicos y tecnológicos sobre la problemática (Alfie, 2005).

Estos tres factores funcionaron como eje de cambio para el régimen en turno que desde la planificación trataba de descifrar la “emergencia” de la crisis ambiental en nuestro país. En 1982, junto al Plan Nacional de Desarrollo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que en su Artículo 37 creó la Secretaría de

Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), con una Subsecretaría de Ecología encargada de planear y discutir la política ambiental, determinando normas y programas de acción.

Dentro de la Sedue, se elaboró el órgano rector de funciones de la Subsecretaría de Ecología, que fue el llamado Programa Nacional de Ecología (PNE) 1984-1988; éste pretendió establecer cuál era la problemática concreta que trataría de solucionar la política ambiental sexenal, planteando dos líneas de acción: a) las de carácter correctivo que incluían control y disminución de la contaminación y la restauración en las zonas ecológicas deterioradas, y b) las de carácter preventivo que establecían el ordenamiento ecológico del territorio, la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y la formación de la llamada “conciencia ambiental” en la sociedad civil<sup>4</sup>.

Para enero de 1988, se formuló la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), que entró en vigor en marzo del mismo año y estableció el marco jurídico de las políticas ambientales, creando así una ley que regula y define las políticas gubernamentales a seguir donde ahora, desde el Estado de Derecho, se pueden dictar obligaciones y normas. En México las políticas gubernamentales en materia ambiental fueron incorporadas a la agenda hasta bien entrados los años ochenta.

### **La institucionalización**

La LGEEPA fue crucial en el establecimiento de obligaciones y responsabilidades. Su origen se fundamenta en la reforma de los artículos 25, 27 y 73, fracción XXIX, de la Constitución, los cuales hacen referencia a cambios en la población, el territorio y el desarrollo. El Artículo 25 constitucional establece el uso de los recursos productivos; el Artículo 27 habla de la conservación de los recursos naturales y el 73 del control de la contaminación ambiental. Mediante esta nueva ley, se pretendió descentralizar funciones, creando un lazo entre la federación, los estados y los municipios. En ella, se le reconoce un valor específico al municipio y a los estados como gestores de política, aun cuando el Ejecutivo siguió siendo la figura principal de esta nueva plataforma (González, 1997).

La nueva ley estableció como punto fundamental el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental y la creación de normas técnicas. Como segundo punto,

<sup>3</sup> Entre los años setenta y ochenta el número de integrantes de esta corriente proliferó. Entre las organizaciones más importantes destacan Ecodesarrollo (1972), Pro Mariposa Monarca (1980), Pronatura (1981) y Biocenosis (1982).

<sup>4</sup> Programa Nacional de Ecología, 1984-1988. Recuperado de <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4689824&fecha=26/09/1984](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4689824&fecha=26/09/1984)>.

ordenó la regulación de los recursos utilizando estímulos fiscales y financieros. La LEGEEPA sentó precedente mundial al ser una de las leyes ambientales más avanzadas. Mientras tanto, los resultados de la Sedue durante la gestión del presidente Miguel de la Madrid avanzaron en los aspectos de contaminación y conservación, pero poco se hizo en relación con la restauración y el aprovechamiento de los recursos naturales. Durante este sexenio, se progresó más en los aspectos ambientales normativos y muy poco en los ejecutivos, dando lugar a una política de “Comando-Control” donde el actor central es el Estado y las acciones se concentran en la normatividad ambiental (Alfie, 1993).

En el mes de enero de 1989, a iniciativa de ley del expresidente Carlos Salinas de Gortari, se presentaron los lineamientos del Programa Nacional de Conservación Ecológica y de Protección al Ambiente, 1988-1994, y en febrero del mismo año se realizó la consulta pública sobre cuestiones ambientales. En este mismo año, el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) estableció la protección al ambiente como una de las más altas prioridades del crecimiento, así como un requisito para dar viabilidad al proceso de modernización del país<sup>5</sup>.

En este mismo renglón, se creó el Programa Nacional de Protección al Ambiente 1990-1994, el cual pretendía hacer compatible el proceso general del desarrollo con la preservación y restauración de la calidad del ambiente y la construcción y el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales. El 25 de mayo de 1992, a través de la Ley de Organización de la Administración Pública Federal, se decretó la iniciativa para crear la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la cual estableció nuevos parámetros ecológicos y reglas para la protección al ambiente. El Reglamento Interior de Sedesol se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1992; en él se determinó la creación del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). El INE tendría facultades técnicas, mientras que la Profepa ejercería control y atención a las demandas ciudadanas. Se contemplan las acciones y vigencia de gobiernos estatales y municipales, pero bajo la supervisión del Ejecutivo Federal (Alfie et al., 2011).

El INE se encargó de llevar a cabo labores técnico-científicas al localizar áreas naturales protegidas (reservas ecológicas), áreas críticas de asentamientos humanos (producción

y desarrollo) y áreas geográficas para la construcción, la producción y la creación de servicios de calidad ambiental. También trató de generar criterios ambientales y una política de regionalización y de ordenamiento ecológico-territorial, instrumentos de política ambiental que no habían sido utilizados. El INE fue presidido por el Presidente de la República; sus facultades fueron técnico-administrativas y, al igual que la Profepa, fue un órgano desconcentrado de la Sedesol. Mientras el INE asumió funciones de investigación a largo plazo, la Profepa abrigó como función principal resolver en el corto el control y la atención de las demandas ciudadanas. La Profepa pretendió conciliar intereses o canalizarlos a autoridades competentes, a partir de la sanción y la regulación (Micheli, 2000).

La incorporación de la cuestión ambiental en Sedesol fue resultado tanto de las preocupaciones ciudadanas frente a los altos índices de contaminación, como de la presión externa al gobierno salinista ante la firma del TLCAN. Estos cambios gubernamentales sobre política ambiental deben leerse a través de dos procesos. El primero, las transformaciones políticas que dieron lugar a un régimen neoliberal; y el segundo, los procesos de globalización y la constitución de mercados ambientales internacionales. En el primer rubro es clara, sobre todo en el régimen de Ernesto Zedillo, la intención de conformar una política ambiental de corte neoliberal para fomentar la autorregulación empresarial, favorecer las transformaciones tecnológicas, incrementar los apoyos gubernamentales a la competitividad industrial, aumentar los incentivos fiscales para transformar los procesos productivos de grandes empresas e iniciar las auditorías ambientales (Micheli, 2000).

El perfil normativo de la política ambiental de finales de los años ochenta empezó a adquirir un carácter acorde a las prácticas de mercado y los instrumentos que éste privilegiaba. Simultáneamente, el proceso iniciado con Carlos Salinas, que consistió en focalizar al ambiente como un problema social (Sedesol), de posibles conflictos, adquirió su madurez en el sexenio de Zedillo al constituirse, por vez primera, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). En esta instancia confluyeron dos problemáticas eje que hasta ese momento estaban totalmente separadas: la gestión ambiental y el cuidado de los recursos.

### **La importancia de firmar el TLCAN**

Para México, el proceso de globalización se presentó como una oportunidad de integrarse al mercado mundial a partir de la firma del TLCAN. Las presiones del gobierno

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Recuperado de <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>>.

estadounidense de buscar un “acuerdo con dientes”, más las movilizaciones trinacionales de grupos ambientalistas canadienses, estadounidenses y mexicanos, obligaron al gobierno salinista a firmar los famosos “Acuerdos Paralelos” y verse obligado a cuidar y proteger el ambiente.

Por ello, la coyuntura abierta por el TLCAN, sin sospecharlo, fue favorable para iniciar toda una serie de mecanismos e instrumentos legales, normativos, técnicos y políticos en materia ambiental. Los distintos gobiernos neoliberales le impusieron a la política ambiental su sello propio, pero la llaga fue abierta desde el exterior, acompañada por la presión social.

Hacia 1993, las organizaciones del centro y norte del país unieron esfuerzos con sus contrapartes estadounidenses y canadienses para promover y exigir, en las instancias correspondientes, un Acuerdo Paralelo de Ambiente. La idea era proteger las fronteras comunes frente al deterioro ambiental que la apertura económica podría causar. Esta movilización se compuso de diversas tendencias y posturas y logró combinar prácticas políticas, creando nuevas acciones de corte híbrido que multiplicaron los lazos transfronterizos y las identidades locales-globales (Alfie *et al.*, 2011).

Si bien Salinas de Gortari reestructuró la política ambiental, fue Ernesto Zedillo quien, a través del INE, favoreció la concepción de mercados ambientales. El proyecto zedillista se concentró en incorporar, de manera voluntaria (Acuerdos Voluntarios, AV), a las empresas para contener el deterioro ambiental y así fomentar una producción limpia y contribuir al desarrollo social. Sin embargo, Pemex y CFE no fueron incluidas en estas transformaciones y los “accidentes ambientales”, cuyas expresiones pueden verse de manera clara en las explosiones en Guadalajara en 1992 o en las fugas de petróleo en Tabasco de esos años, no se previeron al no existir ningún plan de contención y cambio en las formas de producción de las dos empresas más importantes del país.

Para 1998 se reformuló la Constitución mexicana y se estableció que todo individuo tiene derecho a un ambiente limpio y sano, mientras que el Estado tendrá la obligación de salvaguardar y cuidar el entorno como garantía de los derechos sociales. La política ambiental de 1996 a 2000 está plegada de contradicciones que se reflejan, de igual manera, en los órganos descentralizados de la Semarnap. El INE, a través de una política agresiva, fundada en otorgar un marco de certeza a la industria, creó mecanismos para incentivar inversiones. Puso en marcha el ISO 14000 y centró en el empresariado las políticas de ajuste ambiental; por su parte, la Profepa se concentró en poner en práctica

el derecho ambiental a través de la vigilancia y el castigo de prácticas que violenten la ley, supervisa las auditorías, analiza los conflictos ambientales y se convierte en el foco de críticas de la industria.

### **Instrumentos de mercado**

Centralizar la política ambiental mexicana en la industria fue una estrategia gubernamental acorde con la consolidación del neoliberalismo y los procesos de desregulación a nivel mundial. Sin embargo, las industrias nacionales estaban muy lejos de la nueva estrategia empresarial mundial que ejerció presión sobre las demandas ambientales e incorporó un nuevo discurso, acciones y propuestas orientadas a limpiar la imagen “perversa” y “sucias” que éstas se habían ganado desde los años setenta.

En el caso mexicano, las empresas ni siquiera tuvieron que preocuparse por realizar este cambio de estrategia. El gobierno patrocinó desde arriba y con todo su apoyo la transformación necesaria. El cambio estructural de los gobiernos salinista y zedillista funcionó como una mancuerna perfecta para la industria nacional y su “compromiso ambiental”. Los daños ecológicos, los tiraderos clandestinos, las enfermedades o muertes provocadas por proyectos industriales, sólo fueron descubiertos como pequeñas fallas de mercado o casos esporádicos de violación a la legislación ambiental. Ante estas cuestiones, las restricciones, las multas y las acciones gubernamentales se hicieron presentes (Méndez y Alfie, 2001).

Las auditorías ambientales mexicanas condujeron a procesos de certificación de “Industria Limpia”. A través de ellas, se trataba de obtener un certificado gubernamental pagado por la empresa para garantizar su preocupación por el ambiente y por los residentes cercanos al consorcio. No obstante, la falta de continuidad en las medidas tomadas, la carencia de revisiones periódicas a la empresa y las importantes sumas de dinero para lograr los cambios técnicos y científicos requeridos, dieron lugar a un proceso discontinuo que sólo unas pocas industrias pudieron mantener. Esta situación favoreció a los grandes capitales, empresas y consorcios tanto por su propia capacidad de transformación como por las ventajas ofrecidas por nuestros gobiernos.

Para el año 2000, México se enfrentaba a un dilema ambiental de múltiples aristas: modificar el programa industrial, analizar sus costos ambientales, incluir el daño ambiental en las cuentas nacionales, impulsar la participación social en estos temas, profundizar la difusión de la educación ambiental, fomentar el pensamiento crítico en esta materia, favorecer

programas de tecnología y uso de energía alternativa, entre muchos otros. La llegada de Vicente Fox al poder abrió una nueva ventana de la política ambiental en nuestro país.

### **Los gobiernos panistas 2000-2010**

La plataforma electoral en la cual apoyó su campaña Vicente Fox, en alianza con el Partido Verde Ecologista, destacó el compromiso de un gobierno dedicado a los asuntos relacionados con la naturaleza a partir de diversas tareas, entre ellas: la necesidad de conservar y desarrollar los recursos naturales, generar beneficios para las comunidades más afectadas ambientalmente y el énfasis en el aprovechamiento sustentable de los recursos. Se propuso, desde el inicio de campaña, un gobierno ecologista que combinara la sustentabilidad ambiental con el crecimiento económico; además, el compromiso de utilizar racionalmente los recursos naturales y conservar condiciones ambientales propicias para las próximas generaciones.

El plan para lograr estos ambiciosos objetivos se trazó en dos grandes líneas: a) un marco institucional para el desarrollo sustentable que pretendía adecuar, desde un enfoque ecologista, la estructura y las actividades gubernamentales mediante una mayor integración de toda la administración pública en programas de defensa del medio ambiente, donde la federación tendría una mayor participación normativa, mientras que los estados y municipios jugarían un papel activo en la puesta en marcha de estas políticas y contarían con más recursos para ello; y b) una reforma fiscal integral que introdujera esquemas de tarifas y estímulos fiscales sobre los recursos naturales, y promoviera la utilización de energía renovable y no contaminante (Méndez y Alfie, 2001).

Los objetivos ambientales de la plataforma foxista mostraban la necesidad de un cambio drástico en la gestión ambiental. Acostumbrados a un instrumento como el “Comando-Control” y a un número importante de mecanismos de mercado, los objetivos de un plan transversal en la administración pública y la renombrada reforma fiscal integral requerían modificaciones sustanciales a todos los niveles. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció a la sustentabilidad como uno de sus 12 principios y planteó los objetivos nacionales para un desarrollo que protegiera y garantizara el futuro<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de <[http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano\\_plazo/pnd\\_2001\\_2006.pdf](http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/planeacion/mediano_plazo/pnd_2001_2006.pdf)>.

Para lograr estos fines, se hicieron amplias modificaciones en las políticas ambientales y en la estructura gubernamental. Se transfirió la responsabilidad del sector pesquero de vuelta al agrícola y ganadero. Se incluyó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en los tres gabinetes del Poder Ejecutivo, con lo que se buscó que el ambiente no fuera un tema sectorial y se convirtiera en uno de orden transversal, permitiendo que la Semarnat influyera en las principales decisiones económicas y sociales del país.

Dos grandes programas nacionales caracterizaron la gestión ambiental foxista: la Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua, que estableció al agua y al bosque como asunto de seguridad nacional, y la Cruzada Nacional por un México Limpio, cuyo objetivo consistió en detener y revertir la contaminación de los recursos de agua, aire y suelo, y reducir los problemas ambientales generados por el mal manejo de los desechos, de los residuos peligrosos y, especialmente, la remediación de pasivos ambientales y la restauración de ecosistemas afectados<sup>7 y 8</sup>.

Las intenciones de Fox fueron positivas; los resultados, magros. Así, al asumir Felipe Calderón la Presidencia de la República, la política ambiental mexicana tomó, de nuevo, como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual planteaba como uno de sus objetivos nacionales asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras. El plan pretendió que toda política pública diseñada e instrumentada incluyera de manera efectiva el elemento ambiental. Se propuso la transversalidad de las políticas

<sup>7</sup> Según cifras de Greenpeace México, el presupuesto destinado al sector forestal durante ese sexenio fue de 0.11% del presupuesto federal, es decir, mil 975 millones de pesos para 56 millones de hectáreas de bosques y selvas del país. De ese recurso, 53% se destina a reforestación, combate a incendios y plantaciones comerciales. Más de 36 millones de hectáreas de bosques y selvas (65% de nuestra superficie forestal) no recibió ningún apoyo, por lo que, fácilmente, pueden convertirse en pastizales y tierras de cultivo o bien degradarse debido a la tala ilegal (Greenpeace, 2016. Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases>>).

<sup>8</sup> Estos dos grandes programas nacionales no arrojaron los resultados esperados. En ese sexenio se perdieron 3 millones 600 mil hectáreas de bosques. En cuanto a los residuos peligrosos (RP), las cifras sobre el volumen que éstos representan están sin actualizarse desde el año 2000 y se estima que 70% de la generación de RP no se reporta.

ambientales para la efectiva coordinación interinstitucional y una verdadera integración entre sectores de gobierno<sup>9</sup>.

El plan consideraba la necesidad de una significativa inversión en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología. Se subrayó la importancia de conciliar al ambiente con la productividad y la competitividad de la economía, mediante proyectos productivos que restituyeran áreas naturales como las forestales y los pagos de servicios ambientales para detener la pérdida de fuentes acuíferas, así como el avance de la desertificación de nuestro territorio. Otras acciones que se trataron de llevar a la práctica fueron: la valuación económica de los recursos naturales, los apoyos monetarios a los dueños de bosques y selvas, el manejo racional del agua, el control efectivo de los incendios forestales y la promoción del ecoturismo (PND 2007-2012: 37).

Del Plan Nacional de Desarrollo se derivaron otros instrumentos ambientales importantes como el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, el cual dio pie a la transformación del INE al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INEEC) en el año 2012<sup>10</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo de Calderón planteó la necesidad de sumarse con toda eficacia y responsabilidad a los esfuerzos internacionales para evitar que el planeta llegara a sufrir dislocaciones ambientales sin remedio, como el calentamiento global. En este contexto se inscribe la participación y el papel desempeñado por México en los trabajos de la XVI Cumbre del Cambio Climático que se llevó a cabo en Cancún a finales del año 2010 (Alfie et al., 2011)<sup>11</sup> y <sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de <[http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)>.

<sup>10</sup> Para el año 2009, Felipe Calderón Hinojosa enunciaba la importancia del ambiente en la conformación de todas las políticas públicas que rigen las acciones de gobierno. Entre otras cosas, el mandatario señaló que más de 23 millones de hectáreas (que representan más de 10% de la superficie nacional) habían sido declaradas Áreas Naturales Protegidas (ANP), de las cuales casi un millón cien mil fueron catalogadas durante el actual régimen. Lo anterior equivale a 37% de la meta programada para todo el sexenio. Para 2012 se pretende que tres millones de hectáreas hayan sido declaradas ANP.

<sup>11</sup> La política ambiental del país no ha estado exenta de críticas. En 2007 la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe, perteneciente al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), acusó al gobierno mexicano de aplicar un doble discurso en el tema del cambio climático porque aun cuando pregona el desarrollo sustentable, sigue alimentando sus procesos productivos con petróleo, principal responsable del calentamiento global. Para Enrique Leff, coordinador de la Red, México consume energías fósiles, pero además las exporta y contribuye a que la economía global siga funcionando con base en ellas.

<sup>12</sup> La 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16) fue celebrada en

## El regreso del PRI: el gobierno de Peña Nieto

El Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 en materia ambiental establecerá el llamado “Paradigma del Crecimiento Verde Incluyente”. La posibilidad de crecer y generar riqueza sin deteriorar el entorno y el patrimonio natural. La idea central pretende que el crecimiento económico no puede separarse de la esfera de lo ambiental y lo social. Se trata de encontrar una forma de crecer sin degradar el ambiente y abrir oportunidades para un mayor bienestar para todos. Se plantean en el programa sectorial (Promarnat, 2013-2018) seis objetivos: 1. Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente; 2. Incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero; 3. Fortalecer el manejo integral y sustentable del recurso hídrico, garantizando su acceso seguro a la población y los ecosistemas; 4. Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural; 5. Detener y revertir la pérdida del capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo; y 6. Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental<sup>13</sup>.

Se pretende con ello transitar hacia una economía baja en carbono, cambiar el “metabolismo industrial” del país, depender cada vez menos de combustibles fósiles y consumir más energías renovables; replantear el manejo hídrico del país, pues el agua debe ser un recurso para impulsar el desarrollo sustentable, y dejar de ser una amenaza para la salud y la vida de los mexicanos; detener la pérdida de biodiversidad, ya que México es el cuarto país con la mayor diversidad biológica del planeta, de ahí la responsabilidad

---

la ciudad de Cancún, México, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. La cumbre finalizó con modestos acuerdos y con la postergación de temas de gran relevancia, como la continuidad del Protocolo de Kioto (pospuesta para 2011), y las metas de reducción del calentamiento global. Dentro de los consensos alcanzados en la cumbre, se encuentra el establecimiento de un “Fondo Verde” para financiar a los países en desarrollo. Este fondo aportaría 100,000 millones de dólares hasta el 2020, para el financiamiento de proyectos de protección a la naturaleza, en cuanto a medidas de adaptación y mitigación. Dentro de las cláusulas de este fondo, se incluye la conformación de un primer paquete de 30 mil millones de dólares que podría usarse a partir de 2012 para tomar acciones inmediatas contra los efectos del cambio climático.

<sup>13</sup> Promarnat, 2013-2018. Recuperado de <<http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/Documents/PROMARNAT%202013-2018.pdf>>.

ética de poner un alto a la destrucción de ecosistemas y a la deforestación; y mejorar la gestión de residuos a partir de fortalecer y ampliar la infraestructura para recolectar, separar y reciclar lo que desechamos.

Un énfasis importante estará puesto en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, elaborada con la participación de académicos, organizaciones no gubernamentales ambientalistas y casi 13 mil opiniones recibidas por parte de la ciudadanía en general. Ésta fue aprobada y enriquecida tanto por el Consejo de Cambio Climático, integrado por 15 especialistas en la materia, como por las 13 dependencias gubernamentales que integran la Comisión Intersecretarial.

Si bien en papel esto suena como un cambio radical para enfrentar los cambios ambientales, la realidad es otra y muy distinta. El gobierno de Peña Nieto se ha inclinado por favorecer grandes megaproyectos que han dado pie a diversos “accidentes” ambientales. Entre ellos destacan dos derrames petroleros (Cadereyta, Nuevo León, y Huimanguillo, Tabasco) y el vertido de cianuro en El Oro, Durango, más el derrame de 40 mil metros cúbicos de sustancias tóxicas en los ríos Sonora y Bacanuchi, provenientes de la mina Buenavista de Grupo México (Alfie, 2015).

Otro elemento clave para entender que en realidad no hay una transformación en la gestión ambiental fue la aprobación tanto de la Ley Energética como de las leyes secundarias, pues ambas siguen sumiendo al país en la producción de electricidad a partir de energéticos, sin abrir la puerta a nuevos tipos de energías, y, al mismo tiempo, permiten la incautación de tierras cuando allí se hallen hidrocarburos necesarios para el crecimiento, además de promover métodos como el *fracking* (fracturación hidráulica) y la obtención de gas shale (gas de lutita), que han sido ampliamente cuestionados por sus altos niveles de uso de agua y peligrosidad.

Asimismo, si bien el 7 de julio de 2013 entró en vigor la Ley de la Responsabilidad Ambiental, la cual contempla la reparación de daños en caso de delitos cometidos contra el ambiente, en ella no queda claro quién establece el monto del daño y cómo se reparará éste. Por otra parte, en materia de bosques, en su reciente informe de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, Naciones Unidas, 2015), el gobierno de Peña Nieto señaló que para detener la deforestación se ha seguido la estrategia de hacer más rentable la conservación o el uso sustentable de los recursos, y destacó la puesta en marcha del programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) y el de Aprovechamiento Sustentable. Sin embargo, en recientes estimaciones

del INEGI, se señala que la superficie de bosques y selvas en México pasó de 35.3 a 33.8% entre 1993 y 2011, lo que significa la pérdida de 1.5% de estos ecosistemas. El propio Comité Especializado de Información de los ODM en México consideró que nuestro país está “estancado” en esta materia. Las principales causas de esta situación son la deforestación y la conversión de bosques para destinarlos a la agricultura y ganadería, promovida por las propias políticas de gobierno que han sido inadecuadas e insuficientes (Greenpeace, 2016).

En el caso del agua, se ha presentado un descenso de la disponibilidad debido en gran parte a la sobreexplotación del recurso, el manejo corporativista y la legislación correspondiente, la cual sigue siendo muy laxa. Mientras se siga permitiendo que en los corredores industriales del país se hagan descargas de sustancias tóxicas a los ríos, cuencas o directamente hacia el mar, no podremos detener la contaminación del agua. Al día de hoy, no existe ningún plan para atacar este problema. La industria, libremente, vierte miles de sustancias tóxicas que contaminan cuencas y cuerpos de agua. Ejemplo de ello es la cuenca del río Santiago (Greenpeace, 2016)<sup>14</sup>.

Como punto final, abría que destacar que en el papel suena muy bien la incorporación de nuevos instrumentos de política ambiental que favorezcan la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos. Lo cierto es que existe una saturación de la normatividad que en varias ocasiones no se sabe cómo se aplica y a quién. Una inclinación por los instrumentos de mercado como únicos y verdaderos y un compromiso voluntario muy dudoso de la empresa frente al deterioro ambiental. Si lo que se pretende es transitar de la gobernabilidad a la gobernanza, estos tres años de gobierno no lo demuestran en ninguna de sus decisiones y acciones.

## **El estancamiento del movimiento ambientalista mexicano**

Aun cuando México tiene más de mil organizaciones ecológicas, ninguna de ellas presenta una membresía masiva.

<sup>14</sup> En total el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua encontró 1,090 sustancias químicas en este río, sobre todo Compuestos Orgánicos Semivolátiles (COSV) y volátiles (COV). Algunas de estas sustancias son altamente tóxicas, como ftalatos (disruptores hormonales), fenoles que afectan el desarrollo neuronal, tolueno, una sustancia cancerígena, y hasta retardantes de flama. Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/mexico/es/Footer/Descargas/reports/Toxicos/estudio-de-Calidad-del-agua-del-Rio-Santiago/>>.

De hecho, puede decirse que no existe suficiente apoyo popular en relación con las causas ambientales. Distingo tres momentos importantes en la formación del movimiento ambientalista mexicano: El primero, los orígenes que propiciaron la preocupación del régimen de De la Madrid Hurtado por gestar por vez primera un programa que atendiera asuntos ambientales. Esta etapa estuvo comandada por grupos conservacionistas de larga tradición basados en la causa de Miguel Ángel de Quevedo y su interés por cuidar, respetar y conservar los llamados parques nacionales. La presión de diversos grupos y el deterioro ambiental dieron pie a que el gobierno centrara su atención en la relación crecimiento-ambiente.

El segundo momento estuvo comandado por la firma del TLCAN. Los años noventa son la época de auge del movimiento ambientalista mexicano. La unión con grupos estadounidenses y canadienses para aplicar un “acuerdo con dientes” dio pie al Acuerdo Paralelo sobre Ambiente y ello colocó al movimiento ambiental mexicano en la palestra dando un giro importante a cuestiones relacionadas ya no sólo con la conservación, sino con las consecuencias ambientales que el comercio internacional provoca. La fraternidad entre grupos binacionales y nacionales abrió una llaga en el gobierno mexicano que lo orilló a prestar atención al deterioro ambiental<sup>15</sup>.

Un tercer momento es el que se dio en la última década. Lejos de consolidar triunfos, el movimiento ambiental se fracturó y los intereses particulares de regiones, localidades y grupos prevalecieron dando pie a una división que poco contribuyó a adquirir fuerza como un actor relevante en cuestiones ambientales. Destacan en este caso diversas organizaciones campesinas que, ante la pérdida de tierras y bosques, asumieron el compromiso ambientalista; grupos urbanos marginados que ante la falta de servicios exigieron condiciones salubres para su desarrollo, pescadores que veían mermados sus recursos. Sin embargo, cabe destacar que ninguno de ellos se considera ambientalista: asumen

<sup>15</sup>“En el 2001, los grupos internacionales de derechos y ambientalistas lanzaron una campaña de apoyo masivo para dos activistas de un movimiento de campesinos que fueron arrestados por detener la tala forestal ilegal en la Costa de Pacífico en el estado de Guerrero. Los movimientos sociales populares en México y sus aliados transnacionales marcaron la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, del 14 al 19 de septiembre del año 2003, con demostraciones masivas para exigir democracia, derechos humanos, protección ambiental, derechos de los trabajadores y contra las utilidades y el control corporativista” (Vargas-Hernández, 2006: 51).

el discurso más no la identidad. Una de las divisiones más marcadas en el interior del movimiento se refiere a si deben actuar como una organización apolítica de la sociedad, como un grupo de presión o como un partido político<sup>16</sup>. De aquí que esta última etapa esté caracterizada por un movimiento marginal, reactivo y de poca presencia en la elaboración y presión sobre las políticas públicas. Un movimiento que ha perdido presencia y poder<sup>17 y 18</sup>.

## **Instrumentos de política ambiental contemplados en la LGEEPA**

La LGEEPA introduce varios instrumentos de política ambiental como la denuncia popular y el ordenamiento ecológico del territorio, así como diversas sanciones administrativas y penales frente a la violación de la ley ambiental. La expedición de la LGEEPA integró, en un solo documento, instrumentos normativos que habían permanecido dispersos, según Antonio Azuela: “La entrada en vigor de la LGEEPA ha sido el acontecimiento más importante en la historia de la legislación ambiental mexicana; se convirtió en una fuente de identidad y en un referente que permitió legitimar no sólo demandas concretas, sino también nuevas maneras de atender el problema ambiental” (Azuela, 2006).

<sup>16</sup> Es importante marcar la gran distancia del movimiento ambiental mexicano con el Partido Verde debido al desprestigio, deterioro y desconfianza que los ciudadanos perciben sobre este último.

<sup>17</sup> Tres de las más influyentes organizaciones ambientalistas, el Movimiento Ecologista Mexicano (MEM), la Asociación Ecológica de Coyoacán y el Grupo de los Cien, funcionan como organizaciones vecinales y como grupos de presión política. Con diez mil miembros y doscientos afiliados, el MEM (organizado en 1981) es el grupo ambientalista más grande del país. Se describe a sí mismo como un grupo no gubernamental sin ayuda de organizaciones religiosas, partidos políticos o corporaciones multinacionales. En 1983, la Asociación Ecológica de Coyoacán se formó con el propósito específico de salvar los grandes Viveros de Coyoacán (lo que lograron). Desde entonces, la asociación ha ampliado sus actividades para incluir reforestación, reciclado y educación ambiental. Como el MEM, se ha convertido en una voz importante sobre los asuntos ambientales nacionales. A diferencia del MEM y de la Asociación Ecológica de Coyoacán, el Grupo de los 100 actúa exclusivamente como un grupo de presión política. El organismo, fue creado en 1985, cuando cien escritores y artistas publicaron una declaración contra la contaminación (recuperado de <<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/118/cap10.html>>).

<sup>18</sup> En México se reconocen 35 mil ONG, de ellas, sólo mil refieren intereses ambientalistas, pero con muy pocos afiliados. Destacan el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Pronatura México, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, Foro Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Beta Diversidad, Naturalia, WWF-México, Conservación Natural y Greenpeace México (recuperado de <<http://ecoosfera.com/2014/09/%EF%BB%BF-top-10-organizaciones-medioambientales-de-mexico/>>).

Los instrumentos de la primera versión de la ley incluyen la planeación ecológica, el ordenamiento ecológico y criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, así como la regulación ecológica de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental, normas técnicas ecológicas, medidas de protección en áreas naturales, investigación y educación tecnológica e información y vigilancia. Se reconocieron la denuncia ciudadana y las sanciones. No obstante, varios de estos instrumentos, como el ordenamiento ecológico del territorio, fueron ejecutados hasta después de las reformas a la ley de 1996. En el caso de los procedimientos de la evaluación del impacto ambiental, fueron inservibles, pues presentaban serias deficiencias técnicas (González, 1997).

La LGEEPA y las reformas al Artículo 73 constitucional presentan una orientación hacia la descentralización de funciones en materia ambiental. Sin embargo, el centralismo, la discrecionalidad, el presidencialismo, entre otros rasgos del Estado mexicano posrevolucionario, se manifestaron en la aplicación de la ley. Los estados y los municipios nunca tuvieron una injerencia propia y constante en el proceso legislativo. La misma ley señala cómo las atribuciones que no estuvieran explícitamente señaladas en ella serían facultad de los estados y municipios. De manera adicional, en el Artículo 73 existía una ambigüedad en lo relativo a la concurrencia en materia ambiental, pues unas veces era interpretada como si los estados tuvieran independencia legislativa en materia ambiental, y otras veces era entendida como concurrencia solamente ejecutiva para la aplicación de las leyes, situación que provocó fuertes lagunas en su aplicación y ejecución. En realidad, el Ejecutivo sigue teniendo un papel clave en asuntos ambientales (Azuela, 2006, y González, 2007).

Es importante resaltar que a partir de 1993 el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) incorporó en su esquema el marco de la contabilidad del ambiente al crear el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México (SCEEM), el cual implicó realizar extensiones al esquema tradicional de la contabilidad nacional para dar cabida a los activos no producidos, es decir, los recursos naturales y el medio ambiente. En particular, la atención se centró en obtener el Producto Interno Neto ajustado Ambientalmente (PINE), principal indicador del SCEEM<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Los costos por agotamiento expresan el desgaste o pérdida de los recursos naturales (equivalentes a una depreciación) como consecuencia de su utilización en el proceso productivo. Mientras que costos por degradación son las estimaciones requeridas para restaurar el deterioro del ambiente ocasionado por las actividades económicas.

Para 1996 fue aprobada en la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la LGEEPA. Dentro de los principales aspectos de la reforma aprobada, se modificó el relacionado con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la participación social y la información ambiental. En general, las propuestas buscaron reducir la discrecionalidad administrativa, garantizar el seguimiento de las denuncias ciudadanas, esclarecer la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno e introducir nuevos instrumentos de política ambiental. Otro tema de relevancia fue la incorporación del tema ambiental en el ámbito penal.

También se confiere a la Semarnat la labor de promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación y demás personas interesadas, para la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general.

Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos (Artículo 20 bis 5, en su numeral VII, LGEEPA).

En otro plano encontramos los instrumentos económicos, mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos ambientales que generan sus actividades económicas, incentivándolos a realizar acciones para favorecer el ambiente. En ausencia de un sistema de precios que refleje las externalidades de los procesos productivos, las grandes empresas han buscado maximizar sus beneficios provocando impactos en los recursos naturales, con lo cual dañan los sistemas biofísicos. En este sentido, la política ambiental tendrá como objetivo internalizar los costos ambientales en los procesos productivos, mediante instrumentos económicos que modifiquen las conductas de producción y consumo de los agentes económicos (Quadri, 1994).

Los instrumentos económicos de carácter fiscal son estímulos gubernamentales para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental. En la Ley del Impuesto Sobre la Renta Federal se establecen algunos incentivos. Por ejemplo, la depreciación acelerada (100% en

el primer año) en maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables (Artículo 40, Fracción XII), así como para prevenir y controlar la contaminación ambiental en cumplimiento de las disposiciones legales respectivas (Artículo 41 Fracción XIV). A nivel local también existe una serie de estímulos en la adquisición de equipo anticontaminante. Estos descuentos se realizan en la recaudación de impuestos y su administración es atribución de los gobiernos de los estados y el Distrito Federal.

Las herramientas financieras son los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos dirigidos a la preservación, protección, restauración o aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el ambiente. También se pueden considerar los subsidios como un instrumento financiero, en el caso de usarse para la conservación de recursos naturales, como los destinados a los comuneros y ejidatarios del suelo de conservación. Por último, los instrumentos de mercado son las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos correspondientes a volúmenes preestablecidos de emisiones de contaminantes en el aire, agua o suelo. Ejemplos de este instrumento serían los sistemas de depósito reembolso o los permisos comerciables sobre emisiones contaminantes.

Un instrumento adicional es la regulación ambiental de los asentamientos humanos. En su Artículo 23, la LGEEPA señala la importancia de la planeación del desarrollo urbano y la vivienda. Ambos deberán considerar algunos criterios para contribuir a los objetivos de la política ambiental, entre éstos destacan: tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio y en la determinación de los usos del suelo, buscar lograr una diversidad y eficiencia de los mismos, evitar el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva.

Otro instrumento importante de política ambiental es la evaluación del impacto ambiental. Se reconoce como un procedimiento mediante el cual se establecen las condiciones a las cuales se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables, con el fin de proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, para evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. En cuanto a la existencia de mecanismos de participación ciudadana en este instrumento, el Artículo 34 señala que cualquier ciudadano podrá solicitar a la Secretaría la manifestación de impacto ambiental.

La autorregulación y las auditorías ambientales son también otro de los instrumentos ambientales observados por la LGEEPA. Con ellas se pretende inducir a productores, empresas u organizaciones empresariales a desarrollar procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales mejoren su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigente en la materia, y se comprometan a superar o cumplir mayores niveles, metas o beneficios. Cabe señalar el carácter voluntario de este instrumento. La Semarnat tendrá a su cargo la creación de una serie de condicionantes para promover la autogestión y elaboración de términos de referencia para la metodología de las auditorías ambientales, así como un sistema de aprobación y acreditación de peritos y auditores ambientales y procedimientos y requisitos para los interesados en incorporarse a dicho sistema.

Por último, es conveniente señalar la investigación y la educación ecológicas como un instrumento de política ambiental. La incorporación de contenidos ecológicos, conocimientos, valores y competencias, en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, son parte de esta serie de mecanismos estipulados.

Habría que destacar que si bien dentro de la LGEEPA el tema de las áreas naturales protegidas (ANP) aparece fuera del capítulo destinado a señalar los instrumentos de política ambiental, existen disposiciones que permiten la participación social en estas zonas. En el Artículo 57 se menciona la idea de promover la participación de los habitantes (de las ANP), propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Por otra parte, en el Artículo 59 se precisa que los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la Semarnat el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas cuando se trate de zonas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

Más allá de la existencia de este instrumento integrado en la LGEEPA, existen otras experiencias sobre iniciativas surgidas desde los núcleos agrarios, como el Ordenamiento Territorial Comunitario (OTC), surgido al margen (aunque no necesariamente en contra de) de la legislación ambiental; éste se ha convertido en un instrumento mediante el cual

los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) determinan realizar proyectos de aprovechamiento de sus recursos naturales, a partir de un ordenamiento de los usos del suelo. Hasta 2005, en el todo el país existían cerca de 200 comunidades (Azuela, 2006a).

Como podemos apreciar, son múltiples los instrumentos que la LGEEPA observa y que no sólo se concentran en la normatividad o en las reglas, sino que van más allá al contemplar el ordenamiento territorial, la participación social, la promoción del desarrollo, etc. Sin embargo, tal y como se ha señalado a lo largo del artículo, a México le llevó varios años construir instituciones ambientales que tuvieran programas, planes y objetivos claros. Cada sexenio se modifica la tendencia sobre los asuntos ambientales y la manera de abordarlos, lo que impide una congruencia en la práctica y programas a largo plazo. La gobernabilidad basada en la política de “Comando-Control”, sanción, garrote y el Estado como actor único, sigue siendo una constante importante de la gestión ambiental en nuestro país.

La LGEEPA, una ley muy avanzada que da pie a diversos instrumentos de gestión ambiental, queda en el papel ante una realidad que, lejos de contemplar al ambiente como punto central de crecimiento y desarrollo, sigue utilizando recursos sin prevención, aumentando niveles de contaminación y manteniendo procesos en los cuales no se observan círculos cerrados de producción (de la cuna a la tumba), tecnologías amigables con el ambiente o transformaciones socioeconómicas que observen la transversalidad e importancia de la cuestión ambiental.

Aun cuando es a partir del régimen de Salinas que se empiezan a incorporar instrumentos de mercado y Zedillo establece los acuerdos voluntarios y auditorías para la industria, poco se ha elaborado en términos de información con ecoetiquetado o la participación de la sociedad en la toma de decisiones de corte ambiental. Los esfuerzos de la política ambiental mexicana han estado centrados, desde fines de los años ochenta, en la definición y fortalecimiento de un marco jurídico ambiental y en la construcción de instituciones y programas nacionales y estatales con un enfoque inmediatista frente al deterioro del ambiente. La transversalidad de acciones ambientales sobre procesos productivos o urbanización sólo es declarada sobre papel, pues son pocas las acciones realizadas en este campo, dirigidas fundamentalmente por una burocracia experta. Es el Estado el que ha comandado los procesos de cambio, impulsando instrumentos de política que van desde las normas y reglas hasta mecanismos de mercado o el propio pragmatismo democrático.

Si bien en los distintos sexenios desde Miguel de la Madrid Hurtado hasta Enrique Peña Nieto existe una preocupación por la gestión ambiental y la innovación de políticas e instrumentos, lo cierto es que en nuestro país la gobernanza se encuentra en papel, pero no en hechos concretos. El Estado, la legislación y las políticas de “Comando-Control” siguen ocupando el centro de la gestión ambiental mexicana.

## Conclusiones

Queda clara la trascendencia de los NIPA, pues, como ya se ha dicho muchas veces, son punta de lanza de una legislación de avanzada. El grave problema radica en su eficacia a la hora de llevarlos a la práctica frente a una serie de intereses económicos, políticos y sociales. La incapacidad de aglutinar tareas y actividades bajo el paraguas ambiental es una de las características propias del contexto nacional que se repite en cada sexenio. Otro factor de peso sigue siendo la orientación, excesivamente sesgada a mecanismos regulatorios basados en medios de control centralizados cuyo cumplimiento depende de la vigilancia y las sanciones. Programas de mercado, incentivos fiscales y financiamiento son incipientes, mientras sistemas como los de depósito-reembolso o los permisos comerciables están en proceso, y hablar de apertura en la información o el ecoetiquetado de productos es casi inexistente en nuestro país.

Si bien se acepta la participación ciudadana en diversas instancias y se enarbola la funcionalidad de la misma, es pertinente hacer notar la carencia de estrategias de fomento a la inclusión de nuevos agentes o actores sociales a los procesos de toma de decisiones. Existe una concentración de funciones en la Semarnat, se privilegia la centralidad, no hay oportunidad de apertura a nuevas escalas de intervención, imposible hablar de un plan nacional ambiental de corresponsabilidad entre diversas escalas de gobierno, acompañado de la participación y deliberación de actores interesados en la materia. Por ello, tanto la legislación ambiental como los instrumentos de política son un presupuesto básico de una política basada en el “Comando-Control”; no hay aún un motor de cambio visible, se sigue por la ruta conocida de hace más de 40 años.

La gobernabilidad entendida como las actividades que son parte esencial del Estado, sobre todo aquellas que implican mantener el orden público y que facilitan la acción colectiva siguen siendo motor de la gestión ambiental mexicana. No hay un intento del Estado de compartir su capacidad de dirección con otros actores, de promover

la autogestión ecológica o de deliberar planes de acción conjunta con comunidades y sectores sociales.

De la misma manera, el movimiento ambientalista que surgió en los años ochenta y que encontró una plataforma internacional y trinacional en los noventa hoy se encuentra en una disyuntiva donde son pocos los grupos reconocidos y muchos menos los intereses que aglutinan. La conjugación de gobiernos centralistas, inmediatistas y poco responsables con el ambiente y la ausencia de grupos y movimientos ambientales de arraigo, constancia y permanencia en el país, provocan que la gestión ambiental sea poco transparente, incapaz de rendir cuentas o de cuidar el derecho a un medio ambiente sano.

La puesta en práctica de nuevos instrumentos de política ambiental no sólo abre la posibilidad de elaborar y adoptar mecanismos innovadores; la clave es comprometer y corresponsabilizar a diversos actores en la gestión ambiental, en la toma de decisiones, en la búsqueda de la transversalidad del ambiente en planes y programas. Esto está muy lejos de ocurrir en nuestro país. Por ello, la gobernabilidad ambiental sigue prevaleciendo sobre los intentos de una gobernanza casi inexistente. Y aunque nuestra legislación es de avanzada, su puesta en práctica sigue una cadena donde montañas de papel y ríos de tinta cobran relevancia frente a cambios que son fundamentales frente al deterioro ambiental.

## Referencias

- Alfie, M. (1993). "Las transformaciones de la política gubernamental en materia ecológica". *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Alfie, M. (2005). *Democracia y desafío medioambiental en México*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Alfie, M. et al. (2011). Eficacia intermitente: la política ambiental en México. Comprometidos para negociar. Conflicto y gobernanza ambiental (Holanda, Canadá y México). México: UAM-Cuajimalpa/Juan Pablos Editor.
- Alfie, M. (mayo-junio de 2015). "Conflictos socio-ambientales: la minería en Wirikuta y Cananea". *El Cotidiano*, núm. 191, México, UAM-Azcapotzalco.
- Azuela, A. (2006a). *El ordenamiento ecológico del territorio en México. Génesis y perspectivas*. México: Semarnat.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Fontamara.
- Bennett, C.J. (1988). "Regulating the Computing: Comparing Policy Instruments in Europe and the US". *European Journal of Political Science*, vol. 16, núm. 2, pp. 437-466.
- González, J. J. (1997). *Nuevo derecho ambiental en México. Instrumentos de política*. México: UAM-Azcapotzalco.
- González, J. J. (2007). *La responsabilidad por el daño ambiental en México*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Greenpeace (2016). Recuperado de <<http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases>>.
- Howlett, M. (1991). "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation". *Policy Studies Journal*, vol. 19, núm. 2, pp. 1-21.
- Jordan, A.J. et al. (2003). "New Instruments of Environmental Governance: Patherns and Pathways of Change". *Environmental Politics*, vol. 12, núm. 1, pp. 1-24.
- Marin, B. (1990). *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Méndez, L. y Alfie, M. (enero-febrero de 2001). "El nuevo gobierno y el medio ambiente. ¿Realidades o promesas?" *El Cotidiano*, núm. 105, México, UAM-Azcapotzalco.
- Micheli, J. (2000). "Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización en el mercado ambiental mexicano)". *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Quadri, G. (1994). "Economía, sustentabilidad y política ambiental". En *Medio ambiente: problemas y soluciones*. México: El Colegio de México.
- Stoker, G. (1998). "Governance as Theory". *International Social Sciences Journal*, vol. 155, pp. 17-28.
- Teubner et al. (1994). *Environmental Law and Ecological Responsibility: The Concept and Practice of Ecological Self-Organization*. Chichester: John Wiley.
- Vargas-Hernández, J. G. (enero-junio de 2006). "Nuevos movimientos sociales ambientales en México". *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 1, Cabimas, Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt, pp. 37-54.

## Documentos de gobierno

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República (2007).
- Semarnat. La gestión ambiental en México (2007).

# La transformación del sistema jurídico mexicano en las últimas tres décadas

Marybel Martínez Robledos\*  
Pablo Pasalagua Muñoz\*\*  
Hugo Juárez Ursid\*\*\*

El presente artículo pretende recapitular y analizar, aunque de manera breve, algunos de los principales cambios constitucionales que se han realizado en los últimos treinta y tres años en México. Específicamente el periodo comprendido del 1° de diciembre de 1982 a octubre de 2016, a fin de poder dar cuenta de la evolución que ha tenido el sistema jurídico mexicano, la cual ha sido la base primigenia para expresar, legitimar y sustentar los cambios y transformaciones que en su conjunto ha experimentado nuestro país en diferentes ámbitos.

## Reformas constitucionales por periodo presidencial y artículo

A partir de la promulgación de la Ley Fundamental en 1917 hasta nuestros días, se han llevado a cabo 229 reformas. Las cuales, en el periodo del 1° de diciembre de 1982 al 31 de octubre de 2016 (33 años 11 meses), tuvieron lugar 131 reformas, es decir que, en casi 34 años de los 99 años

de vida que tiene la Constitución, se han realizado 57.20% de las modificaciones, teniendo el último tercio del periodo de vigencia un claro espíritu reformista.

Es necesario precisar que no se consideró todo el año de 1982, sino únicamente a partir del primero de diciembre, por razones mitológicas, en la idea de tomar periodos de gobierno completos, excepto el que está en curso.

El actual periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, es de los últimos seis sexenios en el que se han reformado un mayor número de artículos, teniendo un total de 147 hasta el 31 de octubre del presente año, lo cual en gran medida se explica por el otrora “Pacto por México”, seguido por el periodo de Felipe Calderón Hinojosa con un total de 110. En contraste, el periodo de Vicente Fox Quesada fue el que presentó un menor número de

artículos reformados con un total de 31, tal y como se puede observar en el Cuadro I.

Independientemente de la valoración cuantitativa, que dicho sea de paso, en ningún caso necesariamente refleja la profundidad o pertinencia de las reformas, vale apuntar que el triunfo electoral que resultó en la salida del partido hegemónico de la presidencia de la República y que colocó a su bancada en la tercera posición en la Cámara de Diputados, no se pudo traducir en un cambio en la estructura del régimen político ni del sistema jurídico mexicanos, como podremos advertir en las páginas siguientes. El periodo de Vicente Fox se caracterizó desde un inicio por la falta de acuerdos, lo cual se hizo evidente en la difícil relación que mantuvo durante su gestión con el Congreso, particularmente con los diputados.

\* Maestra en Ciencias Políticas con especialidad en Gobierno y Poder Legislativo por Newport University. Asesora Parlamentaria. Correo electrónico: <marybelmartinez@hotmail.com>.

\*\* Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Anáhuac. Asesor Parlamentario. Correo electrónico: <ppasalagua1@gmail.com>.

\*\*\* Licenciado en Derecho por la UNAM. Asesor Parlamentario. Correo electrónico: <adevan\_35@hotmail.com>.

Cuadro 1	
Presidente	Reformas
Miguel de la Madrid Hurtado 1°-Dic-1982 al 30-Nov-1988	66 artículos reformados.
Carlos Salinas de Gortari 1°-Dic-1988 al 30-Nov-1994	55 artículos reformados.
Ernesto Zedillo Ponce de León 1°-Dic-1994 al 30-Nov-2000	77 artículos reformados.
Vicente Fox Quesada 1°-Dic-2000 al 30-Nov-200	31 artículos reformados.
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa 1°-Dic-2006 al 30-Nov-2012	110 artículos reformados.
Enrique Peña Nieto 1°-Dic-2012 al 30-Nov-2018	147 artículos reformados al 31 de octubre de 2016.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas por Periodo Presidencial).

En otro orden de ideas y en lo que respecta a los preceptos constitucionales, es de precisar que el artículo 73 es el que ha tenido un mayor número de reformas en el periodo de referencia con un total de cuarenta y siete, seguido por los artículos 116 y 122 con trece reformas cada uno. Ahora bien, treinta y dos artículos no han sufrido ninguna reforma en el periodo objeto de estudio referido (1982-2016), a saber: 8, 9, 10, 12, 13, 23, 34, 38, 39, 42, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 61, 64, 67, 68, 70, 80, 81, 86, 91, 118, 126, 128, 129, 132 y 136 (véase Cuadro 2).

Los derechos de petición, de reunión, de asociación, de poseer armas en el domicilio, de libre tránsito; así como la disposición expresa de que no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país; aquella que establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; el mandato de que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derecho, y la que ordena que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, no sólo siguen incólumes sino que son completamente vigentes. En nuestros días, la importante aportación de la tradición jurídica mexicana al *constitucionalismo* moderno, que fue cátedra mundial al ser la primera Constitución que incluyó garantías individuales, sociales y derechos humanos, ha mantenido su ruta, la cual se ha perfeccionado con las reformas del 2011 y de las cuales, este documento dará cuenta de ello más adelante.

Se mantienen intactas también las disposiciones y principios que dan sustento a nuestro régimen político, *vervigratia*, los principios republicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; el principio

de división de poderes; el federalismo; la condición bicameral del Congreso y la condición monista del Poder Ejecutivo (recae en una sola persona la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno), la cual nos confirma como un sistema de gobierno presidencial; las condiciones a observar para la declaratoria de guerra; la sujeción a la Ley Fundamental por parte de los funcionarios públicos; así como la permanencia de la fuerza y vigor de la propia Constitución.

Cuadro 2

Artículos del 1° al 136 reformados de 1982 al 16 de octubre de 2016											
A	R	A	R	A	R	A	R	A	R	A	R
1	3	24	2	47	0	70	0	93	4	116	13
2	3	25	5	48	0	71	3	94	7	117	2
3	7	26	6	49	0	72	1	95	4	118	0
4	12	27	8	50	0	73	47	96	1	119	4
5	3	28	9	51	0	74	12	97	6	120	1
6	5	29	3	52	1	75	1	98	2	121	1
7	1	30	1	53	2	76	11	99	5	122	13
8	0	31	5	54	5	77	2	100	3	123	10
9	0	32	1	55	4	78	6	101	4	124	1
10	0	33	1	56	4	79	9	102	6	125	1
11	2	34	0	57	0	80	0	103	3	126	0
12	0	35	4	58	1	81	0	104	6	127	4
13	0	36	4	59	1	82	5	105	11	128	0
14	1	37	2	60	4	83	2	106	3	129	0
15	1	38	0	61	0	84	2	107	9	130	2
16	6	39	0	62	1	85	2	108	9	131	1
17	4	40	2	63	2	86	0	109	2	132	0
18	6	41	10	64	0	87	1	110	8	133	1
19	4	42	0	65	4	88	1	111	8	134	4
20	6	43	2	66	2	89	12	112	1	135	1
21	6	44	2	67	0	90	2	113	3	136	0
22	6	45	0	68	0	91	0	114	2		
23	0	46	3	69	3	92	1	115	8		

A=Artículo / R=Reforma

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas por Artículo).

## Reformas Constitucionales por materia 1982-2016

### Educación

En materia educativa la ley fundamental ha sufrido en el periodo de referencia cuatro grandes reformas, las cuales se gestaron de 1993 a la fecha. En las últimas dos décadas la materia educativa en el ámbito constitucional y legal ha tenido grandes avances. Se confirma la rectoría del Estado

en la materia, se eleva a rango constitucional y se considera obligatoria la educación preescolar, secundaria y media superior; y se lleva a cabo la reforma educativa, la cual se enfocó al aspecto administrativo y no propiamente al de contenidos académicos, sentando las bases del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y del Servicio Profesional Docente, además de crear el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo. (véase Cuadro 3).

Cuadro 3	
Fecha y artículo reformado	Educación
	Objeto
05-03-1993 (3° y 31)	Eleva a rango constitucional la obligatoriedad de la educación secundaria. Otorga al Ejecutivo Federal la facultad para determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República.
12-11-2002 (3° y 31)	Eleva a rango constitucional la obligatoriedad de la educación preescolar.
09-02-2012 (3° y 31)	Establece la obligatoriedad de la educación media superior.
26-02-2013 (3° y 73)	Establece las bases del sistema nacional de evaluación educativa y del servicio profesional docente. Crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación como órgano público autónomo.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

“En el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo Logros y Desafíos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) publicado en 2015, reconoció que en el país existen importantes logros en materia educativa, sin embargo es cuestión de tiempo para cumplir con las metas establecidas hace 15 años en Dakar” [...] “El país alcanzó los objetivos relacionados con la atención a la primera infancia al aumentar la tasa de escolarización en la enseñanza preescolar, toda vez que este indicador es superior a 80 por ciento para el tercer año del referido nivel. En 2012, se llegó a 98 por ciento de la cobertura en educación primaria, y está en el grupo de las 33 naciones con probabilidades de alcanzar la universalidad antes de que concluya 2015” [...] “El Informe de la Unesco, señaló que respecto a procurar atender las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos, el Informe indicó que en México la tasa de alfabetización del grupo de edad de 15 a 24 años se ubica en 99 por ciento en el periodo 2005-2012, sin observarse desventajas por motivo de género”. Destaca, finalmente que “el gasto educativo es otro de los rubros

analizados en el Informe, donde se observó un cambio en el gasto público ordinario en educación como porcentaje del Producto Nacional Bruto al pasar de 3.7 por ciento en 1999 a 5.3 por ciento en el año 2012 [...] Asimismo, México está muy cerca de reducir en 50% el analfabetismo para todas las personas mayores de 15 años; y se redujeron las diferencias en el logro educativo del nivel secundaria entre la población urbana y rural, y el hecho de que en México no existe disparidad en materia de equidad de género en educación primaria” (“Unesco reconoce logros en materia educativa de México”, 2015).

Como acertadamente apunta Eduardo Castañeda, el sistema educativo mexicano es uno de los más grandes y complejos de entre los países de la OCDE, de ahí que la extensa cobertura de la educación obligatoria ha sido un gran logro. Vale señalar que desde que se instauró la obligatoriedad de la educación preescolar en 2009, México ha alcanzado una de las tasas de matrícula más altas entre los niños de 4 a 14 años en la OCDE, lo que nos sitúa en la posición 4 entre 38 países. Sin embargo, el hecho de que sólo el 54% de los mexicanos de 15 a 19 años estén inscritos en el sistema educativo, nos impone un reto importante para propiciar el acceso a los estudios de nivel media superior de manera universal. En este mismo sentido, no podemos soslayar que otro reto no menos importante es garantizar que la educación obligatoria realmente otorgue calidad y calidez a los estudiantes mexicanos (Castañeda, 2014).

En suma, las reformas constitucionales sin duda han sido fundamentales no sólo para alcanzar la universalidad de la educación primaria sino para ampliar los años y niveles que comprende la educación obligatoria con su carácter de gratuita. Los resultados de la última reforma educativa, considerada en el paquete de “estratégicas” que impulsara el actual gobierno –como se ha dicho líneas atrás– no ha podido aún dar frutos en el ámbito estrictamente académico y la calidad de la educación sigue estando pendiente, al igual que lo está la educación inicial para atender a los menores de cuatro años. La rectoría del estado en materia educativa por momentos parece haberse confundido en la rectoría sobre los trabajadores al servicio de la educación. Los mecanismos para ejecutar esta reforma y los operadores designados, no han sabido traducir en éxitos las reformas legales ni comunicar de manera eficiente sus contenidos y alcances; y mucho menos han podido entender y atender el movimiento magisterial que se vio agudizado con la denominada “evaluación”, y el cual tiene raíces y causas añejas, gestadas mucho antes de quienes hoy pretenden conducir las negociaciones.

## Salud

El derecho a la protección de la salud es considerado uno de los derechos sociales por antonomasia, como señala Miguel Carbonell (2013) es “un derecho complejo que se despliega en una amplia serie de disposiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado”. Tiene un carácter prestacional en la medida en que lleva implícitas una serie de obligaciones por parte de los poderes públicos, de tal suerte que ésta obligación pública se desdobra también para alcanzar a los particulares ya que están obligados en caso de emergencia médica a prestar el servicio a cualquier persona que lo requiera, independientemente de que puedan pagarlo o no (pág. 2).

El reconocimiento y establecimiento de este derecho en la Ley Suprema implica el reconocimiento por parte del Estado de asegurar la atención médica integral. Es decir, la salud se convierte en un bien jurídicamente tutelado.

El establecimiento del Derecho a la Salud se desarrolló ante las reiteradas demandas de la ciudadanía y debido a las presiones de los organismos internacionales. Es de apuntar que, como resultado de esta reforma constitucional, entró en vigor en 1984 la Ley General de Salud, que se ha reformado en 103 ocasiones, a efecto de adecuar el postulado normativo a la realidad existente (véase Cuadro 4).

Cuadro 4	
Fecha y artículo reformado	Salud Objeto
03-02-1983 (4°)	Eleva a rango constitucional el derecho de toda persona a la protección de la salud y establece que la ley secundaria definirá las bases para el acceso a los servicios de salud, con la concurrencia de la Federación y las entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Es claro que, garantizar el Derecho a la Salud en México para toda la población, es una asignatura pendiente, debido a la multifactorialidad (económica, política, social, científica, tecnológica y cultural), que requiere no sólo de establecimientos normativos fundamentales, sino también de coordinación, inversión económica, acciones, voluntad y sensibilidad política.

De acuerdo con el Informe sobre la salud de los mexicanos 2015, publicado por la Secretaría de Salud, a pesar del importante crecimiento de la esperanza de vida

al nacimiento (EVN) debido, en gran parte, a la reducción en la mortalidad infantil y al control de enfermedades transmisibles, México aún se encuentra entre los últimos lugares entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en este indicador y su crecimiento ha sido más lento que en el resto. La EVN en México en 2013 fue de 74.5 años, en tanto que en países como Costa Rica, Canadá y Japón, este indicador se ubica por encima de los 80 años. Además, en la actualidad, las enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, las enfermedades cardíacas y las cerebrovasculares, la cirrosis y el cáncer dominan el panorama de la mortalidad, particularmente entre los adultos mayores de 40 años. En contraste, las lesiones externas son las principales causas de muerte en los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad, destacando los homicidios, los accidentes de tráfico y los suicidios. Destaca también que, a pesar de la limitada información disponible sobre las principales enfermedades que prevalecen en la población, se puede inferir que tanto en hombres como en mujeres, la diabetes y la hipertensión se encuentran entre las más frecuentes. Además, los padecimientos por los que la población busca atención con mayor frecuencia tienen que ver con infecciones comunes; en particular, las de las vías respiratorias y las intestinales. Finalmente, señala que un problema adicional del que se conoce poco en México, pero que presenta un foco rojo de atención tiene que ver con las enfermedades mentales, en particular la depresión, ya que a nivel mundial, los trastornos mentales se sitúan entre las diez principales causas de discapacidad y, de éstas, la depresión es la primera. A pesar de su importancia, los últimos datos disponibles en México corresponden al año 2003, captados por la Encuesta Nacional de Epidemiología Psiquiátrica 2003; sin embargo, con aproximaciones realizadas a partir de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, se puede inferir que casi 17% de la población mexicana padecía síntomas depresivos (Secretaría de Salud, 2015).

A lo anterior, es menester señalar que la universalidad del servicio, atendiendo a la universalidad del derecho no es una realidad, las diferencias entre las entidades federativas, e incluso entre los municipios de una misma entidad, presenta drásticas diferencias en cuanto a servicios, calidad, atención y abasto de medicamentos. De igual manera las diferencias entre las instituciones públicas son marcadas fundamentalmente entre IMSS, ISSSTE y Seguro Popular, así como entre los establecimientos de éstas.

No obstante las deficiencias, es preciso decir que el establecimiento de la norma jurídica mucho ha abonado en

logro de metas y los avances obtenidos. El carácter imperativo de la ley y su función como orientadora de conductas, así como la pertenencia a organismos internacionales que mantienen a los países miembros en constante evaluación, han sido pilares fundamentales para orientar las políticas y programas públicos en la materia.

## **Combate a la corrupción**

Podemos entender, siguiendo a Brito Berúmen, que “la corrupción como una fractura en la legalidad del entramado social, la cual denota que los sistemas normativos y las acciones reguladas por ellos corrompen el sentido de la ley y del orden institucional. Sin embargo, hemos de aceptar que la corrupción, aun cuando en sí misma no se trata de cuestiones morales –moralidad o inmoralidad–, en los hechos denota una descomposición institucional que se arraiga dentro de los niveles de interacción social de los sujetos, con un sentido de normalidad y daño *minus* legal (se decía en Francia e Italia, antes de los años ochenta, que la corrupción era aceite del sistema político)” (Brito, 2016).

El ataque frontal a la corrupción necesariamente requiere de la generación de políticas públicas tendientes a hacer eficientes y transparentes los procesos y procedimientos en los que están vinculados los actores públicos y privados. Para lo cual es necesario generar instrumentos normativos y procesales que, dentro de un marco democrático e institucional, permitan una interacción transparente, objetiva y racional entre los actores tanto gubernamentales como ciudadanos (Giddens, 2001).

Para contextualizar las reformas constitucionales de los últimos 34 años en materia de combate a la corrupción, es necesario señalar que en 1937, el presidente Lázaro Cárdenas, publicó el Decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la que se le otorgaron atribuciones de revisión, glosa, fiscalización y finiquitos (Figueroa, 2007). Este Decreto estuvo vigente hasta el 29 de diciembre de 1978, en que se publicó la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Órgano de Control y Fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados), encargada de revisar las cuentas públicas con el objeto de vigilar el manejo de los fondos públicos, dando con ello respuesta a una de las demandas de la ciudadanía.

Ante la creciente demanda social y los avances en la materia en diversos países, la Contaduría Mayor de Hacienda perdió fuerza y vigor rápidamente, por lo que el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de

la Federación diversas reformas a la Constitución Política para fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización de la Cuenta Pública, en las que de acuerdo a Ruth Tiscareño (2016), destaca:

1. Transforma la Contaduría Mayor de Hacienda en una “entidad de fiscalización superior” con autonomía técnica para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley (Auditoría Superior de la Federación).
2. Otorga una mayor certidumbre en el nombramiento y remoción del titular de la entidad superior de fiscalización.
3. Mejora el sistema de control y supervisión de la gestión pública federal, incorporando a todo ente público que ejerciera recursos públicos, incluyendo los fideicomisos, a fin de garantizar un uso honesto y eficiente de los recursos públicos.
4. Fortalece las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia, la transparencia y la economía de las finanzas públicas, facultándola para evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior.
5. Establece que se llevará a cabo el verificativo del desempeño, la eficacia, la eficiencia, la economía y la efectividad de la gestión gubernamental respecto al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas que se hayan autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).
6. A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no cuenta con atribuciones para imponer sanciones en la materia, con la publicación de la Ley de Fiscalización se establecieron facultades sancionatorias expresas a la Auditoría Superior de la Federación.

En el año 2014, por primera vez se deja en claro en el texto supremo que los integrantes de los ayuntamientos serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, lo cual constituye un importante parteaguas para la fiscalización y la consecuente exigencia de responsabilidades para los servidores públicos municipales, al romper con el perverso círculo vicioso de confundir autonomía municipal con el libertinaje financiero, lo cual, en ocasiones era provocado también desde la federación debido a complicidades políticas y electorales.

**Cuadro 5**

Fecha y artículo reformado	Combate a la corrupción
	Objeto
30-07-1999 (73, 74, 78 y 79)	Crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda.
17-06-2014 (108)	Agrega a “los integrantes de los ayuntamientos”, en la relación de funcionarios públicos que serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.
27-05-2015 (22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122)	Crea el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos. Faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional anticorrupción. Crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el objeto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

La denominada reforma constitucional en materia “anticorrupción”, por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción en 2015, vino de la mano con otras reformas constitucionales, que no sólo complementan el andamiaje jurídico sino que permiten su cumplimentación adecuada, a saber: las reformas en materia de disciplina financiera de estados, municipios y el otrora Distrito Federal con el objeto de regular su endeudamiento partiendo de la base de que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero; y la de transparencia que amplía a los sujetos obligados, destacando los sindicatos, partidos políticos y las particularidades hacia los Poderes del Estado, así como la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Entre los aspectos más destacados de esta última reforma podemos resaltar que: crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la

fiscalización y control de recursos públicos; establece que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales; prevé que la ASF, derivado de denuncias y previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores, y elimina los principios de posterioridad y anualidad, mismos que se establecían para la función de la fiscalización, con la finalidad de que la ASF pueda formular revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, así como de los ejercicios fiscales anteriores, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna actos irregulares; establece el mandato que será la Cámara de Diputados quien designe a los titulares de los órganos internos de control (contralores) de los organismos autónomos constitucionales con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; contempla como castigo a particulares y empresas que incurran en actos de corrupción, que el Tribunal Federal de Justicia, pueda ordenar la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva (empresa) cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública (erario) o a los entes públicos, federales, locales o municipales. (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016)

La reforma de 2015 derivó además en la reforma y creación de 7 leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General de Responsabilidades Administrativas (3 de 3); Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; Reformas al Código Penal; y Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción).

La reforma para combatir la corrupción no sólo estuvo rodeada de acusaciones y señalamientos entre las fuerzas políticas, sino que su paquete de leyes secundarias fue abordado de manera tardía por el Congreso en un periodo extraordinario “exprés” y en medio de una ruptura con el sector empresarial por la propuesta denominada “3 de 3” que puso una vez más en “jaque” a los operadores del

Ejecutivo, quien tuvo que ceder a las presiones debido a un mal cálculo político sobre las propuestas con que pretendió revirar a la exigencia de amplios sectores de la sociedad.

Finalmente, es de hacer notar que a pesar de la reforma constitucional y las leyes secundarias el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica están desde hace años sin contralores, ni la reforma constitucional ni las iniciativas presentadas expresamente para ello, por legisladores de todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados, incluso algunas de ellas con dictámenes votados por unanimidad en Comisiones, han podido lograr que se lleve a cabo el nombramiento de los titulares de los órganos internos de control tal y como lo ordena la Constitución y las leyes. Con acierto Karl Popper señala que “los problemas más importantes y más difíciles de la *democracia son de orden moral*”.

## Transparencia

La materia de transparencia a nivel constitucional y tal y como es entendida en nuestros días, es relativamente nueva, sus antecedentes inician prácticamente en la primera década del presente siglo (Cuadro 6). Concebida ésta como un principio democrático que coloca a la “res pública” a la vista de todos, tanto en lo referente al uso y destino de los recursos públicos así como en lo que hace a las acciones gubernamentales como una base primigenia para la rendición de cuentas y el combate eficaz de la corrupción, lleva aparejada la protección de datos personales también como un derecho insustituible, con la salvedad que la propia norma establece.

Es menester precisar que en la última década la transparencia ha sufrido una importante evolución jurídica e institucional, sobre todo si consideramos la adición hecha al precepto original en el año de 1977, la cual mandató la obligación del Estado para garantizar el derecho a la información, y que dio lugar a la interpretación en tesis jurisprudencial, que señala que el Estado debe asumir la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, debe reflejar la realidad, lo cual permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales.

La reforma constitucional publicada el 20 de julio de 2007 consideró el derecho a la información como un derecho fundamental y estableció los principios y bases generales en materia de transparencia para la Federación, los estados y el otrora Distrito Federal, en el ámbito de sus

respectivas competencias para el ejercicio de este derecho. Más tarde, el 13 de noviembre, se adicionó el derecho de réplica y se establece el principio de máxima publicidad, definiendo expresamente lo que se entiende por sujetos obligados, información reservada y confidencial. Vale la pena mencionar que para ese año, prácticamente todas las entidades federativas contaban ya con una Ley de Acceso a la Información.

Posteriormente, se estableció que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”.

Cuadro 6	
Fecha y artículo reformado	Transparencia, acceso a la información y protección a datos personales
	Objeto
20-07-2007 (6°)	Establece los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, por los que se regirán la Federación, los estados y el Distrito Federal.
30-04-2009 (73)	Establece la facultad expresa del Congreso para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.
01-06-2009 (16)	Incorpora el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición.
07-02-2014 (6°, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122)	Reforma en materia de transparencia. Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Ya para 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, como pieza fundamental de la reforma política que formó parte de las denominadas estratégicas, impulsadas por el Ejecutivo Federal y comprometidas desde el “Pacto por México”.

Así, destaca de la Ley General como el producto más acabado de la última reforma constitucional, entre otros aspectos que:

- Prohíbe la clasificación como reservada de aquella información que esté relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
- Crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y establece que contará con un Consejo Nacional, así como con un Secretario Ejecutivo.
- Establece que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.
- Mandata que los organismos garantes serán autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, además de que contarán con un Consejo Consultivo, los cuales desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Prevé criterios para la clasificación y desclasificación de la información, así como el procedimiento de acceso a la información y los procedimientos para su impugnación correspondiente.
- Faculta a los organismos garantes a imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución o a los miembros de los fideicomisos o fondos públicos, sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, medidas de apremio, entre las que se encuentran amonestaciones y multas que no podrán ser cubiertas con recursos públicos.
- Permite a los particulares impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.
- Faculta al Consejero Jurídico para interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de que las resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

## Entes autónomos

En México, actualmente los entes autónomos elevados a rango constitucional son de diversa naturaleza y suman un total de 19 en diversas materias (véase Cuadro 7), los cuales se clasifican por su naturaleza jurídica en: organismos

autónomos; organismos autónomos descentralizados del Estado; persona de Derecho Público con carácter autónomo; órganos reguladores en materia energética –autónomos que son parte de la Administración Pública Centralizada–; órganos públicos autónomos; órganos autónomos; entidad autónoma del Poder Legislativo; y tribunales autónomos. Clasificación que deriva de la denominación que la Ley Fundamental y las leyes en la materia establecen para los entes dotados de autonomía constitucional (Martínez, 2015).

Las instituciones a las que tradicionalmente les fue justificada su autonomía hoy se han extendido a otras áreas, debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado; los actores políticos fundamentales responden a intereses de partidos, de grupos políticos y económicos. Los vacíos de poder existentes, han propiciado la repartición del poder público bajo la máscara de la autonomía. El control ya no es entre Poderes, de acuerdo al principio clásico, sino entre partidos, entre grupos, e incluso, entre mafias (pág. 142).

Cuadro 7	
Materia	Entes autónomos
Economía	Banco de México; Comisión Nacional de Hidrocarburos; Comisión Reguladora de Energía; Comisión Federal de Competencia Económica; Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Democracia electoral	Instituto Nacional Electoral.
Derechos humanos	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Educación superior	Universidad Nacional Autónoma de México; Universidad Autónoma Metropolitana; Universidad Autónoma de Chapingo; Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro.
Impartición de justicia	Tribunales agrarios; y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Procuración de justicia	Fiscalía General de la República.
Fiscalización y rendición de cuentas	Auditoría Superior de la Federación; Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Evaluación y estadística	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Paradójicamente, contrario a la tendencia de adelgazar al Estado para hacerlo moderno, eficiente, eficaz y orientado a los ciudadanos, las instituciones y su burocracia han

crecido, el Estado es obeso pese a su “nueva” configuración. Los problemas de fondo no se han resuelto y la solución no se antoja próxima (pág. 142).

Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial concebidos de manera tradicional, a la luz del derecho constitucional moderno han resultado insuficientes tanto en su dinámica, como en su estructura y alcances. Insuficiencia que pone en duda su calidad y legitimidad frente a la ciudadanía. Así en el espíritu del nuevo constituyente, los “pesos y contrapesos” otrora conocidos y defendidos a ultranza aún durante los años setentas y ochentas del siglo pasado han mutado. Los entes constitucionalmente autónomos son una realidad presente en nuestro andamiaje jurídico, institucional y político que requiere una mención especial en el recuento constitucional que nos ocupa.

## Derechos Humanos

Como atinadamente ha señalado Manlio Fabio Beltrones, la evolución de los derechos humanos y su conceptualización, han sido acompañadas permanentemente por la tarea legislativa, de ahí que las clasificaciones más novedosas en las que grandes autores internacionales y nacionales han agrupado a los Derechos Humanos, pueden ser fácilmente identificadas en el andamiaje jurídico mexicano [...] las cuales van de los derechos subjetivos y reales tradicionales a los derechos individuales y colectivos, pasando por los derechos de los grupos en desventaja hasta llegar a los derechos de la sociedad tecnológica.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que las personas puedan gozar y ejercer todos sus derechos. Así, resulta claro que el poder público debe hacer todo lo necesario para alcanzar el bienestar que supone la superación de cualquier expresión de desigualdad y discriminación para lo cual, las normas constitucionales ocupan un lugar preponderante en tanto que no sólo sancionan sino que primigeniamente son orientadoras de conductas y por tanto generadoras de nuevas realidades.

La evolución y fortalecimiento del *Ombudsman* en nuestro país, está ligado a su avance democrático. La Comisión Nacional de Derechos Humanos que en 1990 nació por decreto presidencial, enfrentó como gran desafío la urgente toma de conciencia, desde el ámbito institucional hasta el individual de la existencia y vigencia de los Derechos Humanos.

El *Ombudsman* en México es una institución constitucionalmente joven de tan sólo 24 años que ha transitado

por distintas etapas que dan cuenta de su rápida evolución jurídica e institucional (véase Cuadro 8).

Cuadro 8	
Fecha y artículo reformado	Derechos humanos
	Objeto
28-01-1992 (102)	Eleva a rango constitucional a los organismos de protección de los derechos humanos, facultando al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para establecer estos organismos, en el ámbito de sus respectivas competencias.
14-09-2006 (105)	Faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad cuando las leyes o tratados vulneren los derechos humanos. También otorga dicha facultad a los organismos de protección de los derechos humanos locales respecto de las leyes de las entidades federativas.
10-06-2011 (1°, 3°, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105)	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte.
10-07-2015 (73)	Establece la facultad del Congreso para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

El 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, para elevar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a rango constitucional, así como al resto de los organismos estatales, para integrar el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Se estableció la CNDH como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se le faculta para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Posteriormente, el 14 de septiembre de 2006, se adicionó el artículo 105 de la Ley Fundamental, a efecto de otorgar a la CNDH competencia para ejercitar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del D.F., así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo y aprobados por la Cámara de Senadores, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Carta Magna. Reforma que facultó también a los organismos estatales para ejercer dicha acción en los ámbitos de sus respectivas competencias.

El 10 de junio de 2011 se establece en la Ley Suprema que, todo servidor público está obligado a responder las

recomendaciones que les presente la CNDH y los organismos estatales; cuando dichas recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además que la CNDH y los organismos estatales podrán solicitar a la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, llamen a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Se estableció también que las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos nacionales y estatales de protección de los derechos humanos; que la elección de los titulares de estos organismos y del Consejo Consultivo se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley; y que la CNDH, podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Reformas que se vieron complementadas por otras a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a diversos ordenamientos tales como ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en aras de adecuar y armonizar la norma secundaria a la Constitución.

En suma, destaca de las reformas de 2011, lo siguiente:

- Modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución para quedar “De los derechos humanos y sus garantías”.
- Eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.
- Incorpora al texto constitucional la noción de persona.
- Ordena la interpretación armónica de los derechos humanos con la Constitución y los tratados internacionales atendiendo al principio *pro persona*.
- Establecen las obligaciones del Estado frente a la violación de derechos humanos, que comprenden inequívocamente las de prevenir, investigar y sancionar. Asimismo se integra a la Constitución el sistema de reparación

del daño por violaciones a derechos humanos.

- Se determina el respeto a los derechos humanos como fin de las políticas de educación en nuestro país.
- Establece el derecho de solicitar y recibir asilo.
- Prohíbe la celebración de tratados de extradición que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de la materia.
- Se incluye a los derechos humanos como base del sistema penitenciario.
- Amplían facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de acción de inconstitucionalidad.

Como ha sido señalado en espacios diversos, las reformas señaladas de 2011 constituyeron un parteaguas. Para algunos especialistas como Carbonell, la reforma “... llega en un momento especialmente delicado, cuando la situación de los derechos humanos en el país se han degradado considerablemente en el contexto de una exacerbada violencia y de una actuación desbocada e ilegal de un sector de las fuerzas armadas. Llega también cuando México acumuló seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos...” (Carbonell, 2012).

Finalmente, en el 2015 se establece la facultad del Congreso para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, reforma impulsada desde tiempo atrás pero lamentablemente lograda, fundamentalmente a partir de los lamentables hechos de Ayotzinapa.

Independientemente de las cuatro grandes reformas ya mencionadas y que se ilustran en el Cuadro 8, es de señalar que derechos humanos, por llamarlo de alguna manera específica, han sido incorporados paulatina y constantemente en la Ley Fundamental, de acuerdo con los contextos internacional y nacional, tal y como se puede observar en los cuadros 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19.

En la tradición jurídica mexicana, ha resultado de gran importancia en las últimas décadas elevar los derechos fundamentales surgidos en cada generación a rango constitucional y expedir la correspondiente legislación secundaria, a efecto de posibilitar su ejercicio, a saber: derechos de comunidades y pueblos indígenas; derecho al agua; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a la doble nacionalidad; el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa; derechos de la niñez; derecho a la identidad; derecho a buscar y recibir asilo; derecho a la alimentación y derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.

Mención especial merece la reforma de 2001, denominada comúnmente como reforma indígena, que recoge los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena (Acuerdos de San Andrés), “la cual significó el parteaguas en reconocimiento y protección de las minorías. En esta reforma se hace explícito el reconocimiento estatal y social de los aportes indígenas [...] y prohíbe toda forma de discriminación por motivos étnicos, se establecen acciones afirmativas para este grupo poblacional, y se ordena el respeto a sus usos y costumbres, pero sobre todo, se reconoce y garantiza la autonomía de sus pueblos y comunidades, al tiempo que se les considera sujetos titulares de derechos, al igual que a los individuos que la integren”. (Beltrones, 2015)

**Cuadro 9**

<b>Cuadro 9</b>	
Fecha y artículo reformado	Materia de derechos indígenas
	Objeto
28-01-1992 (4)	Incorpora en la Constitución el principio de que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Establece que la ley secundaria protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.
14-08-2001 (1°, 2°, 4°, 18, y 115)	Reforma integral en materia indígena que establece los principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 10**

<b>Cuadro 10</b>	
Fecha y artículo reformado	Agua y medio ambiente
	Objeto
10-08-1987 (27 y 73)	Eleva a rango constitucional el derecho de la Nación para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno.
28-06-1999 (4 y 25)	Eleva a rango constitucional el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Incluye el término “sustentable” entre los principios para la rectoría del desarrollo nacional.
08-02-2012 (4)	Eleva a rango constitucional el derecho al agua para uso personal y doméstico, así como el derecho al medio ambiente sano.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 11**

<b>Cuadro 11</b>	
Fecha y artículo reformado	Doble nacionalidad
	Objeto
20-03-1997 (30, 32 y 37)	Incorpora el principio constitucional de que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Establece bases para regular el ejercicio de derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad.
26-02-1999 (3° transitorio, del Decreto por el que se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 20 de marzo de 1997)	Ratifica el beneficio constitucional en favor de los mexicanos por nacimiento, derivado de la reforma constitucional que establece la No Pérdida de la nacionalidad mexicana.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 12**

<b>Cuadro 12</b>	
Fecha y artículo reformado	Familia
	Objeto
07-02-1983 (4)	Consagra en la Constitución el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa; y precisa que la ley secundaria establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar este objetivo.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 13**

<b>Cuadro 13</b>	
Fecha y artículo reformado	Niñas, niños y adolescentes
	Objeto
07-04-2000 (4)	Establece el derecho de la niñez a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Señala el deber del Estado y de los particulares, de preservar el ejercicio pleno de estos derechos.
12-10-2011 (4 y 73)	Eleva a rango constitucional el interés superior y derechos de la niñez. Faculta al Congreso para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.
17-06-2014 (123)	Establece que queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 14**

Fecha y artículo reformado	Capacidades diferentes
	Objeto
04-12-2006 (1)	Prohíbe la discriminación motivada por “las discapacidades”, sustituyendo el anterior término de “capacidades diferentes”.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 15**

Fecha y artículo reformado	Derecho a la identidad
	Objeto
17-06-2014 (4)	Incorpora el derecho de toda persona a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Establece que la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 16**

Fecha y artículo reformado	Asilo y condición de refugiado
	Objeto
15-08-2016 (11)	Establece que toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo; y señala que el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 17**

Fecha y artículo reformado	Deporte y cultura física
	Objeto
28-06-1999 (73)	Faculta al Congreso para legislar en materia de deporte, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado.
12-10-2011 (4 y 73)	Eleva a rango constitucional el derecho a la cultura física y a la práctica del deporte; y faculta al Congreso para legislar en la materia.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 18**

Fecha y artículo reformado	Desarrollo rural, pesca, acuacultura y alimentación
	Objeto
27-09-2004 (73)	Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de pesca y acuacultura, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado.
13-10-2011 (4 y 27)	Eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 19**

Fecha y artículo reformado	Cultura
	Objeto
30-04-2009 (4 y 73)	Eleva a rango constitucional el derecho de toda persona al acceso a la cultura y faculta al Congreso para legislar en esta materia.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

## Electoral

Si alguna materia ha sufrido importantes transformaciones en las últimas tres décadas es la electoral, el número y contenido de modificaciones constitucionales dan cuenta de ello. Sin duda, una de las expresiones de la democracia que ha sido mayoritariamente aceptada es la democracia electoral, ya que contempla una dualidad de elementos muy valorados, por un lado la expresión de la voluntad popular y por el otro la legitimidad de ésta.

Reformas que han elevado a rango superior tanto el incremento del número de diputados plurinominales, como las bases para la organización y las reglas electorales, lo relativo al financiamiento, los umbrales para que los partidos políticos obtengan o mantengan su registro, los requisitos de elegibilidad para acceder a cargos de representación, disposiciones en torno al uso de los medios de comunicación, mandatos sobre los derechos y prerrogativas de partidos y candidatos, nuevos mecanismos de participación ciudadana, regulación de alianzas y coaliciones, y desde luego, el establecimiento de acciones afirmativas con las denominadas “cuotas de género”.

Como podemos observar en los Cuadros 20, 20.1 y 20.2, la materia electoral ha sido en sus subtemas variada y diversa, teniendo siempre como objetivo la legitimidad en la competencia política para acceder al poder y el establecimiento de reglas claras que permitan garantizar a la ciudadanía el ejercicio del sufragio secreto, directo y universal en condiciones pacíficas y resultados transparentes.

**Cuadro 20**

Fecha y artículo reformado	Materia electoral
	Objeto
15-12-1986 (52, 53, 54, 56, 60, 77 y Décimo Octavo Transitorio)	Incrementa de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional. Establece la renovación de la Cámara de Senadores “por mitad, cada tres años”, en lugar de en su totalidad cada seis años. Elimina el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
10-08-1987 (73, 74, 79, 89, 110, 111, 127)	Instaura la Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, integrada por 66 Representantes, 40 de ellos electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional. Establece las bases constitucionales para su elección, conformación y atribuciones.
06-04-1990 (5, 35, 36, 41, 54, 60, 73y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19)	Establece bases para la organización de las elecciones federales como una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. Precisa que la función electoral se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Crea el Registro Nacional de Ciudadanos. Señala que la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, serán principios rectores de la función estatal electoral. Mantiene el sistema de autocalificación de las cámaras de Diputados y de Senadores.
03-09-1993 (41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100)	Establece de forma expresa que la ley secundaria regulará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. Faculta al órgano electoral para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, suprimiendo el sistema de autocalificación. Consagra al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Modifica la fórmula de distribución de los 200 diputados de representación proporcional. Aumenta de 64 a 128 el número total de senadores, electos mediante fórmulas de mayoría relativa y de primera minoría, con renovación total del Senado cada 6 años. Mantiene la facultad de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección de Presidente de la República.
19-04-1994 (41)	Precisa el carácter “autónomo” del órgano encargado de organizar las elecciones federales. Incluye la “independencia” entre los principios rectores de la función electoral. Crea la figura de Consejeros Ciudadanos, que serán electos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios de la propia Cámara.
01-07-1994 (82)	Establece entre los requisitos para Presidente de la República, el ser “hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”, en lugar de ser “hijo de padres mexicanos por nacimiento”.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 20. I**

Fecha y artículo reformado	Materia electoral
	Objeto
22-08-1996 (35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, así como el Artículo Tercero Transitorio del “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993)	Reforma integral en materia electoral. Se legisla en los temas de: prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; atribuciones e integración del Instituto Federal Electoral; financiamiento de los partidos políticos; composición de las cámaras del Congreso de la Unión; justicia electoral; sistema de responsabilidades; y correspondencia de las legislaciones electorales locales. Se establecen como autoridades del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.
29-07-1999 (58)	Modifica el requisito de edad para ser senador, para quedar en 25 años cumplidos el día de la elección, en lugar de 30 años.
20-08-1993 (82)	Agrega la salvedad de que “la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia”, en el caso del requisito para ser Presidente que señala la obligación de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
19-06-2007 (82)	Se incorpora entre los requisitos para ser Presidente de la República, el no ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se suprime el término de jefe o secretario general de departamento administrativo.
19-06-2007 (55)	Se amplía la relación de altos funcionarios públicos que tienen la obligación de separarse de su cargo, como requisito para ser diputado federal.
27-09-2007 (99)	Se establece expresamente como requisito de procedencia para impugnar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el que se haya violado algún precepto constitucional.
13-11-2007 (6°, 41, 85, 97, 99, 108, 116 y 122, 134)	Reduce el financiamiento público para gasto en campañas electorales. Ajusta los límites para el financiamiento privado. Reduce los tiempos de campañas electorales y regula las precampañas. Precisa la renovación escalonada de consejeros electorales. Prohíbe a los partidos políticos contratar propaganda en radio y televisión.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 20.2**

Fecha y artículo reformado	Materia electoral
	Objeto
26-09-2008 (116)	Adiciona entre los requisitos para ser Gobernador de un estado, el de tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la entidad federativa.
27-12-2013 (116 y 122)	Incorpora el principio de que las constituciones y leyes locales garantizarán que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.
10-02-2014 (26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122)	Reforma política-electoral. Crea el Instituto Nacional Electoral. Incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos. Dota de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Modifica la fecha de inicio del cargo de Presidente de la República. Faculta a las Cámaras del Congreso para ratificar a determinados Secretarios de Estado. Crea la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.
07-07-2014 (41)	Precisa el caso de compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, como parte del sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes.
22-05-2015 (2)	Determina la garantía de que “las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados”; e incorpora que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

De alguna u otra manera, el perfeccionamiento o evolución electoral no ha podido dejar atrás el fantasma de la corrupción y la opacidad que persigue tanto a las instituciones electorales, como a los partidos políticos y a las propias elecciones. La percepción ciudadana de que la democracia es cara y mala, ha sido una constante que ha acompañado a las reformas constitucionales y legales.

Aunque poco a poco se ha ido avanzando en temas que parecía estarían vetados para siempre por los grupos en el poder como los mecanismos de democracia directa que complementan nuestro sistema representativo, a saber: candidaturas independientes, iniciativa ciudadana,

etc., quedan aún diversos pendientes por discutir como el financiamiento mayoritariamente público, la segunda vuelta en la elección presidencial, entre otros.

Finalmente, cabe apuntar que los cambios electorales se han dado en un entorno de cambio, de alternancia y de gobiernos divididos. En un clima, en donde en el Congreso Federal ya no se ostentan mayorías absolutas y en las entidades federativas las mayorías del Poder Legislativo no necesariamente son del mismo partido que se encuentra al frente del Ejecutivo y el cual tampoco necesariamente detenta la mayoría de los gobiernos municipales.

El multipartidismo existente, real o como satélites de los partidos mayoritarios, rompió pronto con la idea que surgió en el año 2000 de que con la alternancia el bipartidismo en México como en el país vecino del Norte sería una realidad, y desde luego, rompió para siempre con la hegemonía del PRI. Por otro lado, la fragmentación de la izquierda y el surgimiento de varias izquierdas reflejan algo que tal vez no es tan evidente en el resto de los partidos políticos: las fracturas internas y el surgimiento de grupos, que aunque pertenecen al mismo partido político, no necesariamente responde a iguales intereses.

Así, hoy en día en el análisis político-electoral no es suficiente saber que ganó el PAN, PRD o PRI, sino que hay que preguntarse qué grupo del partido ganó y quienes fueron sus aliados dentro de los otros partidos.

Aunque también debemos de reconocer que gracias a las reformas electorales y a pesar de ellas, nuestro país es cátedra mundial. El sistema Electoral en México funciona y funciona bien. Los niveles de participación y por lo tanto de abstencionismo son bastante aceptables, los procesos electorales se desarrollan de manera pacífica y la ciudadanía confía en el sufragio como un instrumento de cambio. El poder ciudadano en las urnas, cada vez más, tiene mayor peso y se fortalece.

En lo que respecta a la institución electoral, la reforma de 1996 otorga autonomía al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), cuyos consejeros electorales no ostentaron vínculos gubernamentales ni con el partido hegemónico, lo cual fue un elemento sustancial para la alternancia.

Posteriormente, esgrimiendo el argumento de que para transitar de una democracia electoral a una de resultados, era indispensable actualizar y perfeccionar el régimen político del país y sus reglas e instituciones electorales, así como transformar el régimen político para fomentar la corresponsabilidad y la cooperación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y construir los acuerdos y mayorías

necesarias para la aprobación de los temas decisivos para el país. Además, de que había que modernizar las reglas electorales para lograr elecciones más equitativas, competitivas y transparentes, tanto a nivel local como federal, así como para aumentar la participación ciudadana, en el 2014 el IFE fue sustituido por el Instituto Nacional Electoral (INE) dotándolo de más de 70 nuevas atribuciones en aras de fortalecerlo.

Como consecuencia de esta última reforma, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales; Instituciones y Procedimientos Electorales; Partidos Políticos; y las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En resumen, el conjunto de ordenamientos antes señalados, modificó como fue consignado por lo documentos legislativos, la relación entre poderes y entre éstos y los ciudadanos. Ya que por un lado, se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos así como para consolidar una democracia de resultados; y por el otro se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios locales y federales (Secretaría de Gobernación, 2014).

En realidad, la reforma de 2014 fue más allá del ámbito electoral, ya que consignó lo referente al gobierno de coalición; ratificación de los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público; reelección consecutiva de legisladores y miembros de los Ayuntamientos; la creación de una Fiscalía General de la República Autónoma; la Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la Ratificación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, así como lo relativo a la toma de Posesión del Presidente de la República.

### **Energía e Hidrocarburos**

La denominada “reforma energética” (véase Cuadro 21) derivó en reformas a la legislación secundaria para dar cumplimiento al mandato constitucional. Se crearon 9 leyes nuevas y se reformaron 12 ordenamientos legales.

<b>Cuadro 21</b>	
<i>Fecha y artículo reformado</i>	<i>Energía e hidrocarburos</i>
	<i>Objeto</i>
20-12-2013 (25, 27 y 28)	Reforma energética. Permite al Estado llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares. También posibilita los contratos con particulares en materia de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Destaca de la reforma energética, cuando menos en la norma jurídica que, se construyó bajo el principio de Soberanía Nacional al garantizar la Propiedad de la Nación en los hidrocarburos del subsuelo. Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se transformaron en Empresas Productivas del Estado, estableciendo que cuentan con autonomía presupuestal, técnica y de gestión; se mantienen como empresas 100% mexicanas y 100% del Estado; su organización, administración y estructura corporativa se modernizan y serán acordes con las mejores prácticas internacionales. Como una de las grandes y controvertidas transformaciones, se posibilita la participación privada en el sector energético, incluyendo las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y gas natural, el texto señala que, la renta petrolera será en beneficio de nuestro país.

En este orden de ideas, en el sector eléctrico se conservan como áreas estratégicas reservadas al Estado la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, la transmisión y distribución de energía eléctrica y se abren a la libre competencia.

De las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados al proyecto de reformas del Ejecutivo Federal, destaca, que se fomentará la industria nacional mediante el establecimiento de las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría, para la ejecución de las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, por lo que se estableció para todo el universo de asignaciones y contratos un porcentaje mínimo del 25% de contenido nacional, el cual aumentará gradualmente hasta alcanzar el 35% en 2025.

Otro aspecto destacado es que se crean dos órganos reguladores coordinados: la Comisión Nacional de Hidro-

carburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), los cuales formaran parte de la Administración Pública Centralizada, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión; estableciendo disposiciones encaminadas a dotarlos de estabilidad y seguridad presupuestal, con autosuficiencia financiera a partir del cobro de derechos y aprovechamientos producto de sus servicios, con independencia y en adición del presupuesto que reciban de forma anual.

Se estableció la Primacía Nacional, es decir que todo conflicto será resuelto ante tribunales mexicanos, independientemente de la nacionalidad de las empresas; y que en todos los contratos deberán incluirse, entre otros aspectos, una cláusula que especifique que los hidrocarburos localizados en el subsuelo son propiedad de la Nación. Además, las empresas privadas participarán en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos a través de contratos suscritos con el Estado, los cuales podrán ser de tres tipos: de utilidad compartida, de producción compartida o de licencia.

### Estado laico

La relación Iglesia-Estado ha sido parte fundamental de la historia de nuestro país, prueba de ello la “Guerra de Reforma”, una de las tres grandes gestas por las que ha atravesado nuestra Nación, emprendida por el Benemérito de las Américas, cuya expresión más acabada no sólo se observó en diversas reformas constitucionales sino también en la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios (Ley Juárez).

La separación de los asuntos eclesíásticos y los del Estado, implicaron una prolongación de la lucha a favor de la Independencia, como bien afirma Fernando Serrano Migallón, quedando establecido el laicismo como principio fundamental, aunque no necesariamente inviolable como hemos visto en fechas recientes. El laicismo no es contrario a las creencias y prácticas religiosas, sino que es la mejor garantía de poder profesarlas libremente, de ahí que no sólo valen para el catolicismo, sino para cualquier otro culto o religión.

El ideal libertario del Estado laico ambicionado con fuerza desde el siglo XIX, se vio consolidado hasta la segunda década del siglo XXI al incorporar el carácter laico de la República y precisar el concepto de culto (véase Cuadro 22).

Queda evidente que el establecimiento de la República laica en la Constitución no ha frenado el intervencionismo de las Iglesias (católica y cristiana) en asuntos públicos, para

muestra basta un botón: el tema del matrimonio igualitario y la denominada “familia natural”.

Cuadro 22	
Fecha y artículo reformado	Estado laico
	Objeto
28-01-1992 (3°, 5°, 24, 27, 130 y se adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio)	Relaciones Estado-Iglesia. Otorga personalidad jurídica a las iglesias como asociaciones religiosas. Ratifica el principio histórico de separación del Estado y las iglesias. Permite a las asociaciones religiosas adquirir, poseer o administrar, los bienes que sean indispensables para su objeto. Faculta al Congreso para legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.
30-11-2012 (40)	Incorpora el carácter “laico” de la República.
19-07-2013 (24)	Precisa el concepto de libertad de culto como “libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”. Restringe actos de culto público con fines políticos.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

### Economía

Para contextualizar es necesario recordar que en 1982 en la idea de detener la fuga de capitales y garantizar el financiamiento gubernamental se nacionalizó la banca y la instauración del control de cambios. En 1985 México se adhiere al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC) con lo que se inserta a México en la globalización. Así, un año después se firman tratados comerciales con Chile y la Unión Europea.

En 1995 la devaluación y recesión hizo estragos en los años posteriores. El comienzo del nuevo siglo se tornó alentador, en un ánimo renovado que se refleja en los procesos electorales y al cual contribuye el alza de los precios del petróleo, situación que no se mantiene por mucho tiempo y a finales de la primera década la recesión, la falta de impulso a la planta productiva y el escaso crecimiento económico junto con la caída del ingreso, nuevamente hicieron estragos.

Ya en 2012 comienzan a cocinarse las reformas estructurales que revelarían un México Próspero, de acuerdo a la promesa gubernamental: la Laboral, la Financiera, la Hacendaria, la de Competencia Económica, la Energética y la de Telecomunicaciones, en realidad todas ellas con una clara vocación económica, de ahí que aunque se está lejos de mejorarla, incluir a la competitividad entre los principios

constitucionales que rigen el desarrollo económico de la nación, fue una necesidad, incluso desdoblándola en una ley secundaria, que ha sido letra muerta, ya que no se ha vinculado la vocación productiva regional, con la educación superior y la inversión (véase Cuadro 23).

Cuadro 23	
Fecha y artículo reformado	Economía
	Objeto
23-12-1986 (123)	Otorga a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos la función de fijar dichos salarios que deben regir en todo el país.
27-06-1990 (28, 123)	Suprime la disposición constitucional que establecía que el servicio público de banca y de crédito sería prestado exclusivamente por el Estado y que prohibía el otorgamiento de concesión a particulares en esta materia. Determina que la aplicación de las leyes del trabajo es de competencia exclusiva de las autoridades federales en lo relativo a los servicios de banca y crédito.
15-08-2007 (73)	Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas.
05-06-2013 (25, 26)	Incluir a la competitividad entre los principios constitucionales que rigen el desarrollo económico de la Nación, definiéndola como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. Implementar una política nacional para el desarrollo industrial, que incluya vertientes sectoriales y regionales.
27-01-2016 (26, 41 y 123)	Faculta al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Establece que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Incorpora la obligación del Congreso de la Unión para emitir la legislación reglamentaria que determine el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

### Seguridad e impartición de justicia

A pesar del cúmulo de reformas constitucionales y legales, así como los recursos públicos erogados, la seguridad y la justicia son materias que gozan de la peor percepción

ciudadana: México, es el “país del no pasa nada” en “donde todo se puede”. Sin embargo, es de aclarar que la clasificación aunque pudiera parecer arbitraria ya que la justicia y la seguridad son materias diferentes, éstas se encuentran profundamente vinculadas en los hechos y el imaginario colectivo. No importa tanto la distinción entre jueces, ministerio público, magistrados y policías si los resultados finales no son los deseados y los procesos para alcanzar justicia y brindar seguridad se tropiezan siempre en todos y cada una de sus partes y procesos.

En este sentido, es claro que jurídicamente el andamiaje constitucional y legal ha evolucionado y las normas se han transformado positivamente, sin embargo, en los hechos ni la reforma penal de 2008 que introduce el Código Nacional de Procedimientos Penales (Código Único), ni la nueva figura de jueces de ejecución de sentencias, ni el sistema acusatorio oral, ni la reforma de internamiento de adolescentes, ni las garantías jurisdiccionales derivada de la reforma de 1987; y tampoco la reforma de Justicia integral de 1994 logró su objeto (véase cuadros 24, 24.1 y 24.2).

El nuevo Juicio de Amparo, las reformas en favor de las Víctimas, y la ley para sancionar el secuestro, no han podido ponerse del todo al servicio de la sociedad. El espíritu de la ley parece contrario al espíritu de quien la ejecuta.

Cuadro 24	
Fecha y artículo reformado	Seguridad pública e impartición de justicia
	Objeto
03-02-1983 (21)	Reduce las sanciones que la autoridad administrativa podrá imponer por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. El arresto por no pagar la multa se reduce de 15 días a un máximo de 36 horas; y si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, la multa se limita a un máximo de un día de jornal o salario, en lugar de una semana. Agrega que si se trata de trabajadores no asalariados, la multa no excederá de un día de su ingreso.
14-01-1985 (20)	Actualiza los montos y modalidades relacionados con la figura de libertad provisional bajo caución, prevista como garantía constitucional para el acusado en un juicio de orden criminal.
07-04-1986 (106 y 107)	Extiende la facultad de dirimir conflictos competenciales a los demás órganos del Poder Judicial de la Federación, y no sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Modifica el juicio de amparo estableciendo la suplencia obligatoria por deficiencia de la queja. Obliga a los órganos jurisdiccionales en materia de amparo a recabar de oficio todas las pruebas que puedan beneficiar a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios.

Continúa...

Fecha y artículo reformado	Seguridad pública e impartición de justicia
	Objeto
17-03-1987 (17, 46, 115, y 116)	Incorpora las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas. Establece que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados.
10-08-1987 (73, 94, 97, 101, 104 y 107)	Redistribuye el ámbito de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de que la Suprema Corte de Justicia conozca solamente de los asuntos relacionados con la vigencia de la Constitución y los Tribunales Colegiados de Circuito, de aquellos que tienen que ver con el respeto a las normas que emanan de la propia Constitución.
03-09-1993 (16, 19, 20, 107 y 119)	Reforma sobre garantías individuales en materia penal. Se legisla en los temas de: orden judicial de aprehensión; casos de delito flagrante; casos urgentes por delito grave; plazo máximo que puede ser retenido el indiciado; garantías que tendrá el inculcado en todo proceso de orden penal; colaboración entre las entidades federativas; y extradiciones a requerimiento de Estado extranjero.
31-12-1994 (21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123)	Reforma judicial integral. Reduce el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia y modifica el mecanismo de nombramiento de aquéllos. Crea el Consejo de la Judicatura Federal. Incorpora las figuras de controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad. Posibilita que las resoluciones del Ministerio Público Federal sobre el no ejercicio de la acción penal puedan ser impugnadas. Somete a la ratificación del Senado el nombramiento de Procurador General de la República. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad pública que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.
03-07-1996 (16, 20, 21, 22 y 73)	Incluye la garantía constitucional de que las comunicaciones privadas son inviolables. Establece los supuestos en los que la autoridad judicial federal podrá autorizar la intervención de alguna comunicación privada. Regula la aplicación de la libertad provisional bajo caución en los delitos no graves y la posibilidad de revocación en casos graves. Permite el decomiso y aseguramiento de bienes involucrados con la delincuencia organizada. Faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común, cuando tengan conexidad con delitos federales.
08-03-1999 (16, 19, 22 y 123)	Reforma en materia de seguridad pública. Reduce los requisitos para obtener una orden de aprehensión. Precisa los elementos específicos que se deben acreditar al librar el auto de formal prisión. Incluye una nueva figura para la aplicación a favor del Estado sobre bienes asegurados que causen abandono. Flexibiliza la remoción de los miembros de las instituciones policiales.
11-06-1999 (94, 97, 100 y 107)	Precisa la naturaleza jurídica e integración del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano del Poder Judicial de la Federación. Amplía la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para remitir los asuntos de su competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Cuadro 24. I	
Fecha y artículo reformado	Seguridad pública e impartición de justicia
	Objeto
21-09-2000 (20)	Precisa las garantías de la víctima o el ofendido en todo proceso de orden penal.
14-06-2002 (113)	Incorpora la figura de responsabilidad patrimonial del Estado, estableciendo el derecho de los particulares a la indemnización correspondiente.
05-04-2004 (73 y 89)	Incorpora la facultad del Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
20-06-2005 (21)	Determina que el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.
28-11-2005 (73)	Establece que en las materias concurrentes previstas en la Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.
09-12-2005 (14 y 22)	Incorpora de manera expresa en la Constitución la prohibición de la pena de muerte en la República Mexicana.
12-12-2005 (18)	Establece la implementación de un sistema integral de justicia penal para adolescentes por parte de la Federación, los estados y el Distrito Federal.
20-07-2007 (73)	Otorga al Congreso la facultad para legislar en toda la República sobre sustancias químicas, explosivos y pirotecnia.
18-06-2008 (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, 115 y 123)	Reforma integral que establece las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio y aplica diversas modificaciones al sistema penitenciario y de seguridad pública.
04-05-2009 (73)	Faculta al Congreso para expedir una ley general en materia de secuestro.
14-08-2009 (segundo transitorio y tercero transitorio al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos párrafos del artículo 18, publicado el 12 de diciembre de 2005)	Establece el plazo de un año para que la Federación expida las leyes que se requieran en el orden federal para la implementación del sistema de justicia integral para adolescentes.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 24.2**

Fecha y artículo reformado	Seguridad pública e impartición de justicia
	Objeto
27-04-2010 (122)	Señala que en la integración del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal habrá 2 jueces nombrados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia por mayoría calificada.
29-07-2010 (17)	Faculta al Congreso para expedir las leyes que regulen las acciones colectivas.
14-07-2011 (19, 20 y 73)	Incorpora la trata de personas entre los delitos en los cuales el juez ordenará de oficio la prisión preventiva. Otorga a las víctimas del delito de trata de personas el derecho a resguardar su identidad y datos personales. Faculta al Congreso para legislar en materia de trata de personas.
06-06-2011 (94, 103, 104 y 107)	Reforma integral en materia de juicio de amparo.
25-06-2012 (73)	Faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común cuando éstos tengan relación con delitos contra periodistas, o que afecten el derecho a la información o las libertades de expresión e imprenta.
08-10-2013 (73)	Faculta al Congreso para expedir la legislación procedimental penal única.
02-07-2015 (18 y 73)	Faculta al Congreso para expedir legislación nacional en materia de justicia penal para adolescentes.
25-07-2016 (73)	Faculta al Congreso para expedir la ley general en materia de derechos de las víctimas.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

## Régimen político y gobernabilidad

La materia que nos ocupa ha tenido diferentes avances y momentos, por lo que nos referiremos a los que tal vez e injustamente podemos considerar más relevantes (véase Cuadro 25). Sin duda, la incorporación de las bases constitucionales para la rectoría del Estado en la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y la definición de las áreas de interés público reservadas al Estado, han sido un parteaguas en materia económica y política. Planeación que con el paso del tiempo parece haber sido olvidada y sustituida sólo por mecanismos gerenciales e inmediatistas.

La planeación como una tarea estatal en manos de estadistas ha sido reducida a un desempeño burocrático, que descendió en el organigrama de la Administración Pública de una Secretaría de Estado a una dirección de área. De ahí, que muchos de los programas y proyectos han fracasado una y otra vez, y que el dinero público no sólo es que no

llegue a su destino sino que no cumple con su objetivo. En suma, la “deficiente” planeación se evidencia en la ausencia de políticas públicas de largo alcance, que sean capaces de trascender después de que los reflectores de los medios de comunicación han volteado a otro lado.

En otro orden de ideas, es de señalar en este apartado que de manera paulatina y sólida se ha gestado la transformación del Distrito Federal a la Ciudad de México. El proceso para dotar de derechos a las y los capitalinos equiparándolas a los estados de la República pero sin perder la sede como asiento de los Poderes, en primera instancia, sugiere un híbrido, el cual tendrá que pasar diversas pruebas más allá de las electorales. A pesar de ello, no cabe duda la legitimidad de los ciudadanos para elegir a sus gobernantes y representantes populares, así como querer probar por primera vez esa figura añeja y siempre vigente que es el municipio disfrazado de demarcación territorial o viceversa.

La reforma política del D.F., iniciada ya desde 1993 y concretada prácticamente en el 2016, abre las posibilidades de un “nuevo juego político” con nuevas reglas, que requerirán de también de nuevos acuerdos políticos para arribar a los espacios de poder político, económico e incluso fáctico. Una reforma que no necesariamente mejorará la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México ni atenderá sus demandas, pues para ello no era necesario ni tener una nueva constitución ni una nueva nomenclatura, paradójicamente sí puede ser una buena oportunidad para construir una ciudad más habitable y generosa. Oportunidad que por la conformación del Constituyente parece diluirse rápidamente.

La reforma tuvo por objeto dotar al Distrito Federal de la categoría de entidad federativa equiparable a un estado, con autonomía, derechos, obligaciones y con carácter libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. De su contenido destaca que cambia las referencias de nombre del Distrito Federal para denominarse Ciudad de México, establece que la Ciudad de México tendrá su propia Constitución Política que regirá la conducción del Estado; lo cual proporcionará estabilidad a las reglas que determinan la forma en que se ejerce el poder público por parte de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad y a su vez, dotará de una herramienta política para reconocer y proteger los derechos fundamentales, preservar las libertades y dotar de seguridad a la sociedad del entonces Distrito Federal; elimina la figura jurídica de las delegaciones políticas, sustituyéndola por demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, las cuales serán encabezadas por un alcalde y concejales; lo que proporcionará a dichas demarcaciones

mayor autonomía; precisa que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se convertirá, en un Congreso Local, por lo que adquirirá la facultad para aprobar o rechazar reformas constitucionales, como el resto de los congresos estatales, formando parte del Constituyente, a la vez que democratizará su forma de gobierno, debiendo establecerse para ello en la Constitución Política de la Ciudad las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso Local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos; otorga al Ejecutivo Local la facultad de nombrar libremente a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia, y elimina la facultad del Senado para poder remover de su cargo al jefe de gobierno como lo establece actualmente la Constitución.

Por otro lado, los mecanismos de participación directa como las consultas populares y la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente del Ejecutivo y la modificación de los supuestos para la designación de Presidente interino o sustituto, y del titular provisional del Poder Ejecutivo, así como los casos para la protesta constitucional del Presidente de la República, sin duda son novedosos y útiles porque no sólo llenan un vacío normativo sino también político. Ante la ausencia de liderazgos y del olvido de las mejores formas políticas, sin duda el elemento normativo es no sólo necesario sino también muy conveniente para no precipitar la ingobernabilidad provocada por los operadores. Mecanismos válidos y necesarios en un escenario nuevo de alternancia y ante un sistema de partidos débil y por qué no decirlo, aún joven.

**Cuadro 25**

Cuadro 25	
Fecha y artículo reformado	Régimen político y gobernabilidad Objeto
03-02-1983 (16, 25, 26, 27, 28 y 73)	Incorpora las bases constitucionales para la rectoría del Estado en la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Define las áreas de interés público reservadas al Estado. Amplía las facultades del Congreso relacionadas con la planeación del desarrollo económico y la inversión.
25-10-1993 (31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119 y 122)	Reforma en materia de organización política y de gobierno del Distrito Federal (DF) que contempla: el DF como sede de los Poderes de Unión; los Poderes de la Unión responsables del gobierno del DF; las atribuciones del Congreso de la Unión, del Senado y del Presidente de la República en el gobierno del DF; la Asamblea de Representantes del DF, el Jefe del DF y El Tribunal Superior de Justicia del DF como los nuevos órganos de gobierno; y el marco jurídico para la coordinación del DF con estados y municipios colindantes.

Continúa...

Fecha y artículo reformado	Régimen político y gobernabilidad Objeto
02-08-2007 (29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111)	Elimina del texto constitucional el término de Departamento Administrativo, para ser sustituido por la figura actual de Secretaría de Estado.
15-08-2008 (69 y 93)	Modifica el formato del informe presidencial suprimiendo la obligación de que el titular Ejecutivo federal acuda personalmente al Congreso de la Unión. Incorpora la figura de pregunta parlamentaria (pregunta por escrito).
29-08-2008 (88)	Permite al Presidente de la República ausentarse del territorio nacional hasta por 7 días, informando previamente a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente. Señala que en ausencias mayores a 7 días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.
13-04-2011 (43)	Establece la completa denominación del estado de "Coahuila de Zaragoza".
17-08-2011 (71, 72 y 78)	Establece nuevos plazos para que el Ejecutivo Federal emita sus observaciones, promulgue y publique las leyes o decretos que le turnen las Cámaras del Congreso. Establece el supuesto en el que la Cámara de Origen podrá ordenar la publicación de estas leyes o decretos.
15-10-2012 (46, 76 y 105)	Facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias por límites territoriales entre las entidades federativas.
09-08-2012 (35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122)	Reforma política. Regula las consultas populares y la iniciativa ciudadana. Otorga al Presidente la facultad de iniciativa preferente. Modifica los supuestos para la designación de Presidente interino o sustituto, y del titular provisional del Poder Ejecutivo. Señala los casos para la protesta constitucional del Presidente de la República.
29-01-2016 (20., 30., 50., 60., 17, 18, 21, 26, 27, 28, 31, 36, 40, 41, 43, 44, 53, 55, 56, 62, 71, 73, 76, 79, 82, 89, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 130, 131, 133, 134 y 135)	Se crea la Ciudad de México (CDMX) como una entidad federativa con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, en los términos que establezca la Constitución Política de la CDMX. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la CDMX. El titular del Poder Ejecutivo se denomina Jefe de Gobierno de la CDMX. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la CDMX. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la CDMX estará a cargo de las Alcaldías, que son órganos políticos administrativos que se integrarán por un Alcalde y por un Concejo electos para un periodo de 3 años. Se establece el régimen transitorio para la composición de la Asamblea Constituyente de la CDMX, encargada de aprobar y expedir la Constitución Política de la CDMX.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

## Responsabilidades de los servidores públicos

La responsabilidad de los servidores públicos ha sido siempre motivo de preocupación en las sociedades políticas de todos los tiempos. Se pueden encontrar diversas referencias del sistema de responsabilidades que ha regulado a la burocracia desde el derecho romano y los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo, hasta en disposiciones del derecho náhuatl para el caso específico de nuestro país.

Constitucionalmente los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México aparecen hasta 1982. Si bien, la Constitución del 17 en su texto original estableció en el título cuarto la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, se abrogó por una ley que fue publicada en 1979 la cual fue sustituida en 1982.

En 1982, se instrumentó la política de “renovación moral”, realizando una reforma a la Constitución por medio de la cual se regularon las responsabilidades de los servidores públicos, mismas que se clasificaron en responsabilidad penal, política, administrativa y civil; asimismo se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia con la reforma del artículo 109.

Con la reforma constitucional de 1982 se dio vida a las Responsabilidades Administrativas, las cuales se albergaron en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hasta el 2002, cuando se consideró necesario crear una ley específica en la materia, naciendo así la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que concentró todos los aspectos relativos y la cual definió esta responsabilidad como: “aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

En 2002 se publicó el decreto por el que se modificó la denominación del Título Cuarto y se adicionó un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con ésta reforma se establece la responsabilidad patrimonial del Estado. Esta responsabilidad está íntimamente ligada con las otras responsabilidades ya que de la actividad administrativa irregular del Estado que cause daño a los particulares y requiera de indemnización, se pueden fincar otro tipo de responsabilidades a los servidores públicos que participen en dicha actividad, aunque

originalmente sea el Estado quien debe de responder a los daños.

En realidad, la materia de responsabilidades de los servidores públicos ha sido de difícil aplicación, a nivel federal por ejemplo, la responsabilidad política, a través del juicio político no se ha exigido nunca; siendo las responsabilidades administrativas las que han tenido mayor aplicación y de manera reducida las penales. A decir verdad, la exigencia de responsabilidades la más de las veces recae sobre funcionarios menores y no sobre los titulares de las dependencias.

Una y otra vez, la ciudadanía es testigo de escándalos de corrupción en los medios de comunicación, aunque en realidad no pasa nada o poco pasa. Jefes de gobierno, gobernadores, secretarios de estado, presidentes municipales y funcionarios de primer nivel, gozan de impunidad no obstante el evidente desvío de recursos y mala gestión gubernamental. La vida pública transcurre entre moches, excesos, escándalos, presas ilegales, casas blancas, líneas del metro que ponen en riesgo la vida de los usuarios, departamentos en Nueva York, tráfico de influencias, conflicto de intereses, enriquecimiento ilícito.

Cuadro 26	
Fecha y artículo reformado	Responsabilidades servidores públicos
	Objeto
28-12-1982 (Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73, 74, 76, 94, 97, 127 y 134)	Establece nuevas reglas en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Regula los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia penal. Fija bases para la expedición de las leyes secundarias de responsabilidades de los servidores públicos y de responsabilidades administrativas de los mismos.
04-12-2006 (73)	Otorga a los tribunales de lo contencioso-administrativo la facultad para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.
24-08-2009 (75, 115, 116, 122, 123 y 127)	Incorpora las bases para regular las remuneraciones que perciban los servidores públicos de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. Determina que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

## Diversas materias

El material objeto del análisis que nos ocupa es muy vasto y desafortunadamente la tinta encuentra limitantes que toman forma de criterios editoriales, los cuales han sido adoptados no por mezquindad sino por una realidad presupuestal. En tal virtud se ofrecen algunos cuadros sintéticos que dan cuenta del proceso evolutivo por el que han transitado diversos temas en el ámbito constitucional, los cuales se han desglosado en una temática amplia para su mejor análisis, a saber: egresos, ingresos y cuenta pública; deuda pública; reforma agraria; comunicaciones y transportes; registros públicos; protección civil; vestigios o restos fósiles; turismo; política exterior; poder legislativo; y, federalismo (cuadros 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 37).

Cuadro 27	
Fecha y artículo reformado	Egresos, ingresos y cuenta pública Objeto
17-03-1987 (74)	Propone que “la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio”, en lugar de ser presentada ante la Comisión Permanente.
30-07-2004 (74)	Modifica las fechas para que el Ejecutivo Federal presente a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
07-05-2008 (73, 74, 79, 116, 122 y 134)	Reforma en materia de gasto público. Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental aplicables a los tres niveles de gobierno. Modifica los plazos para la presentación y revisión de la Cuenta Pública. Fortalece las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en la materia.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Cuadro 28	
Fecha y artículo reformado	Deuda pública Objeto
26-05-2015 (25, 73, 79, 108, 116 y 117)	Mandata al Estado para que vele por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, a fin de coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. En materia de deuda pública, faculta al Congreso para dar las bases por las que el Titular del Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar los empréstitos, reconocer y pagar la deuda pública.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Cuadro 29	
Fecha y artículo reformado	Reforma agraria Objeto
06-01-1992 (27)	Propiedad ejidal. Cambia el concepto de “pequeña propiedad agrícola en explotación”, por el de “pequeña propiedad rural”. Establece bases para facilitar la inversión y nuevas formas de asociación en el campo. Contempla el fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece tribunales agrarios de plena jurisdicción. Define la pequeña propiedad forestal. Permite la constitución de sociedades mercantiles en el agro. Reconoce la capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Cuadro 30	
Fecha y artículo reformado	Comunicaciones y transportes Objeto
02-03-1995 (28)	Otorga a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles el carácter de áreas prioritarias para el desarrollo nacional y permite al Estado otorgar concesiones o permisos en estas áreas.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Cuadro 31	
Fecha y artículo reformado	Registros públicos Objeto
27-12-2013 (73)	Faculta al Congreso para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

Cuadro 32	
Fecha y artículo reformado	Protección civil Objeto
28-06-1999 (73)	Otorga al Congreso la facultad para expedir leyes en materia de protección civil, que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 33**

Fecha y artículo reformado	Vestigios o restos fósiles
	Objeto
21-09-2000 (73)	Confiere competencia al Congreso para legislar en materia de vestigios o restos fósiles.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 34**

Fecha y artículo reformado	Turismo
	Objeto
29-09-2003 (73)	Faculta al Congreso para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo la concurrencia de los tres niveles de gobierno, así como la participación de los sectores social y privado.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 35**

Fecha y artículo reformado	Política exterior
	Objeto
11-05-1988 (89).	Precisa la facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, con la aprobación del Senado. Incluye los siguientes principios para la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
22-07-2004 (artículo segundo transitorio a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el veinte de marzo de 1997)	Establece como permanente el beneficio constitucional para que quienes hayan perdido su nacionalidad mexicana por nacimiento, por haber adquirido voluntariamente una nacionalidad extranjera, puedan recuperarla, previa solicitud ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.
12-02-2007 (76 y 89)	Faculta al Senado para aprobar las decisiones del Ejecutivo Federal que tengan por objeto terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.

Continúa...

Fecha y artículo reformado

Política exterior

Objeto

30-09-2013  
(37)

Faculta al Ejecutivo Federal para autorizar a ciudadanos mexicanos el uso de condecoraciones, servicios, funciones y títulos extranjeros. Permite que el Presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puedan aceptar y usar libremente condecoraciones extranjeras.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 36**

Fecha y artículo reformado	Poder Legislativo
	Objeto
08-02-1985 (79)	Otorga a la Comisión Permanente del Congreso la facultad para conocer y resolver las solicitudes de licencia que les sean presentadas por los legisladores federales.
07-04-1986 (65, 66 y 69)	Instaura un segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso y modifica las fechas de inicio y término, siendo el primer periodo de sesiones ordinarias del 1 de noviembre al 31 de diciembre, y el segundo periodo del 15 de abril al 15 de julio de cada año. Precisa que el Presidente de la República asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo y presentará su informe de gobierno.
10-08-1987 (78; y se adiciona el artículo Décimo Noveno Transitorio)	Aumenta de 29 a 37 el número de miembros de la Comisión Permanente del Congreso, que quedará compuesta por 19 diputados y 18 senadores.
03-09-1993 (65 y 66)	Modifica las fechas de inicio y término de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, para quedar el primer periodo del 1 de septiembre al 15 de diciembre, o hasta el 31 de diciembre en el año de inicio del cargo de Presidente de la República; y el segundo periodo del 15 de marzo al 30 de abril.
29-10-2003 (63 y 77)	Establece los mecanismos de sustitución de vacantes de diputados y senadores electos por los diferentes principios.
02-08-2004 (65)	Modifica la fecha de inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, para que sea el 1 de febrero de cada año.
08-12-2005 (46, 73, 76, y 105)	Otorga al Senado la facultad para autorizar los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas. Faculta al Senado para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

**Cuadro 37**

Fecha y artículo reformado	Federalismo
	Objeto
03-02-1983 (115)	Reforma integral relativa a la organización, funcionamiento y atribuciones de los municipios. Regula a nivel constitucional la posibilidad de suspensión o declaración de inexistencia de los ayuntamientos y sus miembros.
23-12-1999 (115)	Reforma en materia del municipio. Establece los procedimientos que la ley secundaria debe contemplar en materia municipal. Precisa y amplía las funciones y servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios. Actualiza los conceptos relativos a la capacidad de gobierno del municipio.

Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (Leyes Federales de México / Constitución Política / Reformas en orden cronológico).

## Conclusión

Hace 33 años México tenía una población de casi 75 millones, hoy es de prácticamente 130 millones. El país ha crecido exponencialmente (42.3% aproximadamente), los requerimientos de la población en materia de servicios públicos, salud, educación, seguridad, justicia, alimentación, empleo, etc., aunados al acelerado desarrollo tecnológico y a las exigencias que impone la globalización, necesariamente han encontrado en la Carta Magna no sólo su mejor expresión, sino además una base primigenia para su atención.

El texto constitucional y el entramado legal que de ahí se deriva, en estas últimas tres décadas ha posibilitado el arribo de nuestro país a una era moderna trazando el rumbo del México contemporáneo, caracterizado por un Estado de Derecho, en donde no sólo los tres Poderes tradicionales del Estado han tenido que aprender a equilibrarse y coincidir, sino también a sobrevivir en un contexto donde los entes autónomos y la ola de ciudadanización, parecen por momentos apabullar y arrebatar el poder legal y legítimo históricamente instaurado por otro igualmente legal y sin duda también legítimo.

Así las reformas gestadas constituyen un vínculo entre nuestro presente y nuestro pasado; y desde luego, permiten la construcción del futuro. Sin duda, las reformas han sido el mejor instrumento para el desarrollo, a pesar de sus deficiencias y a pesar de sus debilidades. Afortunadamente

siempre son perfectibles porque la norma no ha sido hecha de una vez y para siempre.

Las reformas también dan cuenta de la voluntad política y la solidaridad social, siendo los ejes fundamentales sobre los cuales ha descansado el constitucionalismo moderno mexicano.

En estos treinta y tres años, se reconocieron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, incluidos su autonomía y determinación, sin generar fracturas ni separatismos, por el contrario, se reconocieron para confirmarnos como una nación plural, diversa, de gran riqueza étnica, cultural e ideológica. Se conservó una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, y elevamos a rango constitucional diversas formas de participación ciudadana, denominadas de democracia directa, y establecimos candidaturas independientes para que el derecho de los ciudadanos no se ejerciera exclusivamente a través de los partidos políticos.

Podemos defender al Estado laico con la fuerza de la historia pero también con la fuerza de la Constitución; y se pudo superar el rezago en materia de telecomunicaciones, logrando beneficios tangibles para los usuarios. Se lograron concretar reformas estratégicas, derivadas de un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas, denominado Pacto por México.

Los derechos de los grupos vulnerables han sido reconocidos y la paridad de género en los cargos de representación es una realidad. El interés superior de la niñez pesa por encima de cualquier otra consideración, al igual que el principio *pro persona*.

De igual manera, la justicia penal camina por un sendero prometedor y la política energética se ha actualizado conforme a los estándares que permita competir internacionalmente. Asimismo, la cobertura educativa ha tenido un avance sustancial, y la de salud apunta a una mejoría gracias al mandato de la Ley Suprema.

No queda duda de la importancia de la evolución constitucional, pues no podríamos siquiera imaginar qué país tendríamos sin la constante actualización de la norma. Si no existiera referente para exigir, para levantar la voz y para ilustrar cómo es que debe ser la conducta deseada que propicie la paz y desarrollo, quedaría la barbarie y su ley.

En fin, muchos y significativos han sido los avances, los cuales siguen esperando el arribo de una nueva clase política que sepa con sensibilidad entender y atender el mandato constitucional en beneficio de la mayoría. Una

clase gobernante de voluntad férrea y moral renovada, cuyas acciones descansen en una ética pública incorruptible. La norma constitucional espera también, sin lugar a dudas, una nueva ciudadanía comprometida y responsable de su papel y de su poder.

## Referencias

- Beltrones Ribera, M. F. (2015). *Los avances del México contemporáneo. 1955-2015, I. La Economía y las Finanzas Públicas*. México: Cámara de Diputados.
- Brito Berumen, R. (julio/agosto 2016). Corrupción: 21 puntos para el análisis reflexivo en el mundo actual. *El Cotidiano*, 198, 39-42.
- Cámara de Diputados. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción <<http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LGSNA.pdf>>.
- Carbonell, M. (2012). La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. 15 de octubre de 2016, <<http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>>.
- Carbonell, M. y Carbonell, J. (2013). *El derecho a la salud: una propuesta para México*. México: UNAM, <<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3274>>.
- Castañeda Camacho, G. E. (13 de mayo de 2014). Los desafíos de la educación en México. *Hechos y Derechos*, UNAM, 21.
- El Financiero* (2015). Unesco reconoce logros en materia educativa de México. 15 de octubre de 2016, <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/unesco-reconoce-logros-en-materia-educativa-de-mexico.html>>.
- Giddens, A. (2001). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, España: Taurus.
- Figuroa Neri, A. (2007). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la Fiscalización Superior*. México: Color.
- Martínez Robledos, M. (marzo/abril 2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *El Cotidiano*, 190, 124-143.
- Secretaría de Gobernación (2014). ¿Qué es la Reforma Política-Electoral?, 15 de octubre de 2016, <<http://www.gob.mx/segob/reformas/que-es-la-reforma-politica-electoral>>.
- Secretaría de Salud (2015). Informe sobre la salud de los mexicanos 2015. 15 de octubre de 2016, <[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64176/INFORME\\_LA\\_SALUD\\_DE\\_LOS\\_MEXICANOS\\_2015\\_S.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64176/INFORME_LA_SALUD_DE_LOS_MEXICANOS_2015_S.pdf)>.
- Tiscareño, R. N. (julio/agosto 2016). El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo. *El Cotidiano*, 198, 53-64.

# Un siglo después, el sistema de poder todavía no encuentra la *cuadratura al círculo* para democratizar la comunicación colectiva en México

Javier Esteinou Madrid\*

Aunque a lo largo de los últimos años la sociedad mexicana alcanzó de manera aislada algunos avances importantes a nivel constitucional para transformar el funcionamiento del modelo de comunicación colectiva nacional, especialmente el electrónico; en esencia, después de casi un siglo de intentos de reformas al prototipo de comunicación masiva en México, se constata asombrosamente que todavía en la segunda década del siglo XXI el Estado, los partidos políticos y los órganos del poder continúan sin suficiente voluntad política para encontrarle la *cuadratura al círculo* y democratizar dicho sistema cultural. Así, el gobierno y los sectores dominantes permanecen negando las principales demandas de cambio comunicativo exigidas de múltiples maneras por los ciudadanos durante muchas décadas.

En este sentido, después de que numerosos grupos sociales esperaron 94 años en el terreno de la radio, 54 años en materia de televisión y 19 años en el ámbito de las telecomunicaciones para contar con un nuevo marco regulatorio de la radiodifusión y las telecomunicaciones que atendiera los principales rezagos democráticos en dicha materia en la República, el Estado mexicano fue muy débil para cumplir con las deudas, demandas y obligaciones históricas que mantenía con las comunidades nacionales, y, sin embargo, muy eficiente para responder ante los requerimientos de mayores privilegios para el fortalecimiento de los intereses monopólicos de la radiodifusión privada comercial en el país.

## ¿De dónde venimos históricamente?: el modelo de comunicación heredado

**E**n el marco de la Segunda Revolución Industrial, surgieron en México la radio en la década de 1920 y la televisión en 1950, que funcionaban

mayoritariamente bajo el modelo comercial privado que gradualmente transformó sustantivamente los conocimientos, los valores, los imaginarios, las aspiraciones, las identidades, las conductas, etc., en una idea, la vida de los habitantes de la región. Así, paulatinamente emergieron fuertes fenómenos culturales de carácter masivo que paulatinamente modificaron la existencia cotidiana de la sociedad mexicana.

Sin embargo, debido a la falta de una enérgica intervención rectora del Estado mexicano para regular con base en los principios constitucionales

el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México, gradualmente surgió un modelo de comunicación colectiva altamente desigual, monopólico, concentrado, anticompetitivo, discrecional, vertical, autoritario, antidemocrático, manipulador, contrario a los derechos culturales de los ciudadanos, con legislación anacrónica, bajo de calidad de contenidos, sin apoyo a los medios de difusión públicos, etc., que obstaculizó sustantivamente el desarrollo virtuoso de la nación durante el siglo XX. Dicho prototipo comunicativo se heredó del siglo pasado al siglo XXI en el país,

\* Investigador Titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X), Ciudad de México, México. Correo electrónico: <jesteinou@gmail.com; jesteinou@prodigy.net.mx>.

conservando las mismas características estructurales que le dieron vida y permitiendo que las industrias culturales se convirtieran en *poderes fácticos mediáticos*.

Así, durante las últimas décadas, se conservó una legislación totalmente anacrónica en el campo de la radiodifusión, pues la Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960 y su reglamento de 1971, y la Ley Federal de Telecomunicaciones proviene de 1995 (Ley Federal de Telecomunicaciones, 7 de junio de 1995). Frente a las grandes ausencias de orden jurídico para normar la radiodifusión, cobró vida constantemente la tesis neoliberal que señaló que los medios de información colectivos deberían estar regidos por los mecanismos de la *autorregulación comunicativa* y no por las acciones jurídicas rectoras del Estado nacional, pues se atendería contra la libertad de empresa y la libertad de expresión. En este sentido, “durante los últimos años imperó la autorregulación de los concesionarios, haciendo de las prácticas monopólicas, anticompetitivas y de competencia desleal, el terreno de juego de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México” (Villamil, 17 de junio de 2013). Es decir, durante muchas décadas las estructuras de poder establecidas en México no quisieron encontrarle la *cuadratura al círculo* (Esteinou, 2011).

Aunque a largo de las últimas nueve décadas se contó con diversas propuestas jurídicas de cambio político-cultural del modelo de comunicación monopólico en el país con perspectiva plural y democrática, ninguna de ellas alcanzó éxito, pues todos los intentos fueron abortados por las luchas partidistas en el Congreso de la Unión, debido a la gran influencia que impusieron los *poderes fácticos mediáticos* y a la acción de las *telebancadas* en el Poder Legislativo. En este sentido, se tuvieron promesas de todos los partidos y los gobiernos en turno durante mucho tiempo, para modificar el desactualizado marco regulatorio de la radiodifusión en México, asegurando que se incrementaría la competencia, se democratizarían los procesos comunicativos, se reconocerían los derechos ciudadanos de la comunicación, se abrirían nuevos espacios de participación plural, se regularía el Derecho de Réplica, se transformarían los medios de gobierno en medios de Estado, etc., pero a lo largo de 90 años no se cumplió nada de lo prometido.

Por consiguiente, desde el ángulo normativo, en las últimas nueve décadas en el país cambiaron los gobiernos, los partidos políticos, los presidentes, los regímenes políticos, la organización del gobierno, las corrientes ideológicas, los funcionarios, los discursos, etc., pero lo único que no se transformó con sentido social fue la estructura nacional de comunicación, especialmente la audiovisual. Las

transformaciones que se produjeron provinieron del desarrollo de las tecnologías de comunicación que le dieron voz y capacidad comunicativa a la sociedad, pero no se derivaron del Estado de derecho creado por el Estado.

## **El boicot sistemático al cambio democrático del modelo de comunicación social mexicano en el siglo XX**

La inercia comunicativa desigual heredada del siglo pasado se puso nuevamente de manifiesto en el contexto de “apertura política” que creó en México el proyecto económico político modernizador de la globalización internacional, especialmente de 1980 a la fecha, modificando sustancialmente diversas áreas estratégicas de la actividad nacional para resolver las contradicciones que existían entre el marco jurídico vigente y el proceso de desarrollo interno, para producir nuevas condiciones favorables para la expansión económica nacional y mundial. Así, se transformaron las relaciones entre el Estado y la Iglesia, la regulación del ejido, la inversión extranjera, la transparencia del gobierno, la innovación educativa, la reforma política, la legislación electoral, el marco ecológico, los procesos fiscales, las reglas electorales, las normas urbanas, la transferencia tecnológica, la propiedad intelectual, etc.; excepto la estructura de la comunicación electrónica colectiva del país.

De esta manera, aunque durante muchos años diversas organizaciones sociales, sectores académicos, comunicadores, intelectuales, trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos, a través de distintas consultas públicas, foros, seminarios, mesas de diálogo, congresos y alternativas legislativas, propusieron durante décadas múltiples vías para realizar una nueva reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), éstas no fueron consideradas por el Estado para cambiar democráticamente dicha realidad. Así, aunque se modificaron diversas áreas estratégicas para que la sociedad mexicana contemporánea pudiera adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia de la modernidad internacional, paradójicamente la única zona que no fue transformada fue la correspondiente al ámbito de la comunicación electrónica masiva.

Momentos significativos en este proceso fueron las consultas públicas nacionales de 1980, 1983, 1995 y las propuestas de 1999-2000, donde más de 600 organizaciones sociales y civiles se unieron en el esfuerzo denominado Poder Ciudadano, que concluyó con la elaboración de propuestas para la agenda de diversas temáticas, incluyendo la de los

medios de comunicación, y que fueron signadas por los entonces candidatos a la Presidencia de la República en el año 2000, entre ellos Vicente Fox (Propuesta ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, 5 de diciembre de 2002).

Dicha realidad histórica demostró que las pequeñas modificaciones que se dieron en el interior de la estructura de la difusión colectiva en nuestro país fueron una falsa transformación, pues se cambiaron aspectos muy *light* o secundarios, como la reglamentación para el ofrecimiento de nuevos servicios de telecomunicaciones, el parche a algunas realidades jurídicas menores de la radiodifusión, la protección parcial a los comunicadores, la precisión jurídica para la incorporación de nuevas tecnologías, la difusión de temáticas novedosas, la clasificación de la información de la programación, etc., que no modificaron democráticamente la médula de la estructura monopólica, concentrada y autoritaria del viejo sistema de comunicación nacional de carácter radiofónico. En este sentido, nunca se consideraron los diagnósticos, las demandas e iniciativas democratizadoras fundamentales que presentó la sociedad civil mexicana durante siete décadas, para propiciar el cambio plural e incluyente de las políticas de comunicación, pues la enorme mayoría fueron negados, menospreciados, desconocidos y marginados por la esfera del poder gubernamental.

No obstante esta gran inercia histórica del gobierno federal para anular la inclusión de los planteamientos sociales en materia de comunicación colectiva, en algunos casos muy excepcionales se observó que de todo el cúmulo de propuestas presentadas por la sociedad mexicana en los múltiples espacios de consulta pública, sólo prosperaron temporalmente, con muchísimos obstáculos, algunos proyectos aislados para el cambio democrático del viejo modelo de comunicación de la nación. Este fue el caso, por ejemplo, del avance de la propuesta de Ley Federal de Comunicación Social y del Proyecto de Ley Reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales en materia de libertad de expresión y derecho a la información, preparada por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, retomada en 1998 por la XLVII Legislatura del Congreso para discutirla, perfeccionarla y ampliarla.

Tal iniciativa recogió en los años noventa, entre otros, los siguientes cinco objetivos fundamentales demandados durante muchos lustros por la sociedad civil en el país: 1) promover la democratización de los medios de información y de comunicación en todos los niveles de organización, operación y difusión. 2) Fomentar el ejercicio pleno del derecho a la

información y libertad de expresión en un marco plural y participativo que coadyuve a la conformación de una opinión pública bien informada. 3) Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes con efectivo y libre acceso a la información. 4) Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información. 5) Proteger la libertad, la dignidad de la persona y el respeto a la vida privada, e impulsar la defensa y el fortalecimiento de la cultura nacional en todas sus manifestaciones (Iniciativa de Ley de Comunicación Social, marzo de 1998: 12).

Sin embargo, pese a la consideración temporal de dicha propuesta jurídica democrática por parte del Poder Legislativo, el viejo aparato de gobernabilidad del Estado mexicano aceptó la existencia de diversas regulaciones constitucionales para normativizar y supervisar todas las áreas del funcionamiento social, como fueron la banca, la industria, el comercio, la educación, la agricultura, la cultura, la política, etc., excepto la comunicación social. Así, en el único terreno donde el gobierno y el mercado sostuvieron que no debía reglamentarse más la acción pública del Estado fue en el campo de la información y la comunicación colectiva, sustentando los siguientes cinco argumentos:

1. La libertad de información es un derecho y una garantía universal inalienable de todos los hombres que no debe limitarse, pues se atentaría contra la esencia humana. Incluso, el Poder Ejecutivo y varios secretarios de Estado afirmaron en diversos momentos, por una parte, que “pretender reglamentar el Derecho a la Información entrañaría más riesgos que beneficios” (Labastida, 8 de junio de 1998); y, por otra, que “no corresponde al Estado fijar las normas de conducta ética de los medios, porque se correría el riesgo de coartar la expresión de la pluralidad. Por lo que toca a los medios, a partir de consensos entre los profesionales del sector, éstos deben establecer su propio código ético”<sup>1</sup>.
2. La libertad de información es la base de la “democracia”; por tanto, si se le limita, se está afectando directamente el sano equilibrio democrático de la sociedad.
3. Para que la dinámica del mercado se pueda realizar en un mundo sistémico, sin fronteras, competitivo y globalizado, se requiere contar con libertad de información. Por ello, no deben ponerse más regulaciones que las necesarias a la libertad de expresión en México, so pena

<sup>1</sup> “Regular o no... y si se hace, ¿quién?”. *Excélsior*, México, D.F., 21 de julio de 1998.

de caer en burocratismos extremos o, lo que es peor, en la inoperancia de la ley. La sobre-reglamentación se opone al avance económico (Nassar, 21 de julio de 1998). Debido a esto, lo que se debe fomentar en las sociedades modernas crecientemente competitivas es el libre flujo de la información y no su restricción.

4. El derecho a la información no debe reglamentarse con normatividades rígidas, sino sólo deben crearse mecanismos muy flexibles que permitan la autorregulación de los medios de difusión, vía los códigos de ética, los tribunales de honor y los reglamentos de buen comportamiento profesional, etcétera.
5. Finalmente, todas estas argumentaciones político-empresariales, para evitar la transformación del modelo electrónico de comunicación nacional, alcanzaron su mayor síntesis en la famosa expresión lapidaria del ex secretario de Gobernación, Luis M. Farías, el 8 de mayo de 1981, quien subrayó que “el cuerpo legislativo de la Cámara de Diputados no ha encontrado la fórmula para reglamentar el derecho a la información. Por decirlo así, no le encontramos la *cuadratura al círculo*. Se han rechazado varios proyectos porque representaban un atentado directo a la libertad de expresión... Este problema es tan complejo como el de la corrupción” (Vera, agosto-octubre de 2000; Ramírez, 15 de enero de 2014).

Con el manejo de estos argumentos sobre la libertad de expresión y de información que utilizaron los empresarios de la radiodifusión y el sector más conservador del Estado para defender sus privilegios de poder económico-político, éstos desconocieron las siguientes cuatro realidades:

1. Efectivamente, la libertad de información es un derecho inalienable de todos los hombres, pero la única forma de convertirla en una verdadera garantía para todos los ciudadanos es normalizándola con la mayor precisión jurídica posible, pues de lo contrario lo que se ejerce es una interpretación subjetiva, caprichosa y discrecional de cada empresa o funcionario según sean los intereses coyunturales que deba defender. Sin tal reglamentación, queda anulada como garantía constitucional y se convierte en un instrumento del poder.
2. La libertad de expresión es la base de la democracia; por consiguiente, para que se pueda ejercer como garantía básica de todos los individuos, se debe reglamentar como derecho estratégico de todos los ciudadanos. Para operar socialmente, la libertad de expresión debe

recibir el mismo tratamiento normativo de cualquier otra área de actividad de la sociedad. Es una falacia afirmar que por tratarse de la libertad de opinión esta realidad sea un campo más difícil, delicado o complejo de abordar que otros terrenos de la acción social. Así, como la agricultura, el comercio, la cultura, la banca, la industria, la educación, la política, la cultura, etc., son actividades muy delimitadas jurídicamente para establecer su naturaleza y límites para funcionar colectivamente; igualmente, la libertad de expresión y el derecho a la información deben ser reglamentados para que alcancen sustento social real como derechos ciudadanos.

De otra forma, si no se regula dicha garantía, se le deja en el vacío conceptual, jurídico y político, ejerciéndose el derecho del grupo más fuerte sobre el sector más débil, según sean las conveniencias coyunturales del poder. Reglamentar no significa censurar, reprimir, prohibir o cohibir la libertad de expresión, sino simplemente crear las condiciones de precisión jurídica básicas para garantizar su real existencia y ejercicio cotidiano como derecho constitucional de todos los ciudadanos.

Por ello, en el escenario de principios del nuevo milenio, el único sector que tuvo amplio derecho a la información fue sólo el gobierno y los grandes grupos de poder que la controlan, pues pudieron obtener toda la información que requerían para actuar sobre la población o para expandir sus empresas; mientras que sociedad civil mexicana no contó con el mínimo acceso a la información estratégica elemental para decidir sobre su futuro. Es decir, la sociedad civil que le entregó al Estado los medios para que los concesionara en favor del “bien común”, no contó con la garantía de dicho derecho universal de los hombres, y, paradójicamente, los únicos sectores que poseyeron este gran privilegio fueron las ramas del gran capital y la alta jerarquía burocrática de los gobiernos en turno.

3. En un mundo globalizado y expuesto a la competencia, nuestras estructuras culturales de nación deben estar abiertas al permanente contacto con los avances de otras culturas, pero deben existir límites jurídicos elementales de protección y conservación de nuestra riqueza cultural y mental que han tardado muchos años en formarse. De lo contrario, lo que sucede es la devastación de nuestra cultura básica por los intereses del mercado, como ha ocurrido en las últimas décadas de la historia nacional. Hay que recordar que el mercado por sí mismo no tiene moral ni ética ni corazón, ni se preocupa por lo humano y lo social. Su objetivo es la rápida y creciente

acumulación de riqueza a expensas de lo que sea. Por consiguiente, es una ley que, en la medida en que funcione autónomamente, sin sólidos contrapesos jurídicos, políticos y sociales planificadores, puede introducir en las comunidades una relación social de comunicación salvaje.

4. La propuesta del gobierno y los concesionarios sobre la “autorregulación absoluta” para orientar el funcionamiento de los medios de información en México vía los códigos de ética, los tribunales de honor, los reglamentos de buen comportamiento profesional, etc., cae en la concepción liberal extrema de crear el “Estado Cero” que plantea que el Estado no es necesario como instancia rectora para dirigir a la sociedad, ya que ésta se puede autoconducir por las leyes de la “Mano Invisible” de las lógicas del mercado. Así, se formula que el Estado debe reducirse a su mínima expresión (fórmula cero) para dejar que la sociedad se conduzca por simples mecanismos de autorregulación del poder.

Dicha teoría y práctica socioeconómica demostró, a lo largo del siglo XX, su enorme fracaso y límites al reflejar que, finalmente, toda sociedad moderna siempre requiere la presencia de un sólido Estado rector que equilibre los desajustes y las crisis que produce el funcionamiento autónomo de la dinámica del mercado. Es decir, para crear las mínimas condiciones de gobernabilidad en el México contemporáneo, es necesario que todas las acciones públicas colectivas estén reglamentadas por la ley, pues de otra forma se crean las bases oficiales para el surgimiento de grandes espacios de anarquía y caos social.

Es por ello que la autorregulación de los medios de comunicación vía los códigos de ética y otros recursos morales son mecanismos colegiados muy útiles que pueden ayudar a garantizar complementariamente la existencia del derecho a la información, pero que nunca deben operar como elementos únicos o solos para normar y conducir socialmente esta estratégica acción colectiva, pues son recursos insuficientes. Una garantía tan central para construir una sociedad democrática, equilibrada y participativa no puede quedar expuesta a los altibajos subjetivos, caprichosos o discrecionales de los intereses políticos del poder o sujeta a la dinámica de la “Mano Invisible del Mercado”, sino que debe ser reglamentada con toda exactitud por el interés colectivo, como cualquier otro derecho social básico, para garantizar su existencia y sana aplicación comunitaria.

De lo contrario, siguiendo el razonamiento de la lógica autónoma del mercado por sobre la racionalidad del orden social regulado colectivamente, también se puede demandar que no existan reglamentos de los cuerpos de policía, pues las comunidades pueden autorregular espontáneamente sus delitos. No se necesita coordinar los semáforos de los cruces viales en las calles, pues los ciudadanos serán tan civilizados que permitirán entre sí el paso cortés de los todos los conductores. No se requieren leyes para normar el servicio de recolección de basura, porque la sociedad por sí misma puede autorregular cómo tirar sus desperdicios orgánicos. No se requiere una legislación para equilibrar sanamente el comportamiento bancario, pues los banqueros se pueden autorregular a sí mismos en beneficio de la sociedad. No es indispensable una legislación sobre la educación básica, pues cada ciudadano puede asegurar autónomamente por sí mismo su formación educativa. No es necesario un reglamento fiscal, pues todos los ciudadanos pueden autorregular voluntariamente el pago de sus impuestos, etc. En suma, el Estado saldría sobrando como órgano de regulación colectiva, pues la sociedad se puede autorregular a sí misma en todos los órdenes de la vida, sin requerir una instancia de autoridad superior.

Se requiere considerar que la ética no puede sustituir o suprimir al derecho, sino sólo enriquecerlo y complementarlo. No podemos cambiar el orden del derecho por la aplicación de un “eticómetro” de los concesionarios y empresarios de los medios de comunicación como un instrumento subjetivo de buena voluntad, pero absolutamente vulnerable ante las fases de presión económica y política reales, como lo demostró la historia de la comunicación nacional a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI (Antaki, 21 de julio de 1998). Es necesario recordar históricamente que todos los códigos de ética, los tribunales de honor, los reglamentos de buen comportamiento profesional, etc. —que existieron en las empresas de comunicación privadas y públicas y en las entidades conformadoras del Estado mexicano— fueron recursos autorreguladores totalmente insuficientes para abrir los archivos políticos y militares sobre la masacre estudiantil de 1968 y 1971; ventilar la base de datos de los sacadólars que generaron una fuertísima devaluación del peso mexicano en el sexenio del presidente López Portillo; develar las causas por las cuales se cayó el sistema electrónico de cómputo en las elecciones presidenciales del sexenio

del presidente Salinas de Gortari; la transparencia de los sectores beneficiados ilegítimamente con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y de Vicente Fox; transparentar la situación de la “Casa Blanca” y otras propiedades de la familia presidencial en el sexenio de Enrique Peña Nieto; el retiro de la exposición de series televisivas, cada vez más, violentas y sangrientas para obtener un *rating* crecientemente más exitoso en la fase de apertura de mercados globales, etcétera.

Con estas bases conceptuales, el Estado mexicano y los tradicionales concesionarios monopólicos de radio y televisión fundamentaron durante varias décadas la conservación del viejo modelo de comunicación colectiva en México para mantener sus inmunidades como poder económico, político e ideológico.

Sin embargo, para evitar que avanzara políticamente en el Congreso de la Unión esta iniciativa de reforma a la estructura de comunicación colectiva en el terreno estratégico de la reglamentación al derecho a la información, el sector más conservador del Estado y los empresarios de los medios de información en México crearon conjuntamente, a través de sus propios canales de difusión masiva, campañas permanentes de satanización y boicot a dichas iniciativas democráticas de la sociedad civil, argumentando artificialmente la existencia de un conflicto entre libertad de expresión y reglamentación de la misma.

De esta manera, así como el sector bancario practicó una acción de “anatocismo” económico al cobrar intereses sobre intereses, con el despliegue de esta campaña desinformadora y calumniadora sobre la regulación del derecho a la información, los concesionarios de los medios de difusión colectiva en México practicaron un “anatocismo comunicativo” desde el momento en que aprovecharon el poder persuasivo de sus canales de información colectiva para conservar y ampliar la estructura de poder de todos sus medios<sup>2</sup>.

Así, el Estado mexicano desconoció permanentemente que en la sociedad moderna de principios del nuevo milenio los medios de difusión colectivos son la base de la existencia del principal *espacio público* contemporáneo, y que, por consiguiente, dichas instituciones debían estar normadas constantemente por las necesidades e intereses

de crecimiento de la sociedad en su conjunto, y no sólo por los voraces apetitos fenicios particulares del mercado autorregulado o por los intereses ambiciosos del poder político en turno.

De esta forma, el Estado, los partidos políticos y los grandes propietarios de los medios de difusión electrónicos se opusieron sistemáticamente durante varias décadas a que se realizara la nueva reforma democrática al marco de la comunicación social, y sólo aceptaron algunas propuestas menores de cambio reformistas si estas alternativas reforzaban el viejo modelo de comunicación oligopólico ya consolidado en el país. Así, hasta finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI en México, ninguno de los reclamos básicos de la sociedad civil en el terreno comunicativo fueron contemplados por el proyecto del mercado y del poder burocrático político, y el viejo modelo de comunicación electrónico siguió gobernando el *espacio público* de la sociedad mexicana a principios del nuevo milenio.

## Los intentos de reforma comunicacional a principios del nuevo milenio

No obstante la herencia comunicativa autoritaria que dejó la actuación de la clase gobernante, particularmente durante el último tercio del siglo XX en México, al cancelar el reconocimiento de los derechos comunicativos fundamentales y de las necesidades básicas de desarrollo informativo de nuestras comunidades nacionales, cuando inicia el siglo XXI la sociedad mexicana, a través de las elecciones del 2 de julio de 2000, optó por intentar la transformación del viejo sistema político mexicano. Con ello, se pretendió acelerar la transición democrática para modificar el antiguo régimen político anquilosado que duró más de 70 años en el país, y se intentó crear un nuevo modelo de apertura y participación social dentro de la *esfera pública* de la República.

Empero, la transformación plural del añejo sistema político no sólo requirió la modificación de las arcaicas estructuras económicas, políticas, culturales, financieras, redistributivas, electorales, burocráticas, participativas, educativas, etc., del Estado y de la sociedad que operaron durante mucho tiempo en el siglo XX en México, sino que además exigió la modificación del actual sistema de comunicación nacional concentrado, cerrado, vertical, discrecional, autoritario y antidemocrático, que dominó en las últimas décadas en el país. Es decir, el proceso de construcción de la democracia en México no se podía alcanzar sin la profunda democratización de los medios de información colectivos, particularmente electrónicos: democracia social es sinónimo de apertura y

<sup>2</sup> Marcos Rascón. “Los medios de los medios (otro caso de anatocismo)”. *La Jornada*, México, D.F., 15 de octubre de 1998.

pluralidad de los canales de información, por consiguiente, no puede existir democracia si no existen sistemas de comunicación democráticos.

Presionados por el nuevo contexto de cambio global que introdujo la voluntad de transformación de la sociedad mexicana, finalmente, hasta principios del año 2001, siete décadas después de surgir la radio, 50 años después de haberse inaugurado la televisión y 40 años después de haberse expedido la LFRYTV en México, el Estado mexicano y los concesionarios de la radiodifusión aceptaron revisar dicha normatividad, considerando que ya era anacrónica y obsoleta. De esta manera, por una parte, el gobierno reconoció que la LFRYTV era una legislación “desactualizada, que tenía elementos de obsolescencia importantes y claros que requerían una revisión cuidadosa y prudente”<sup>3</sup>, y que, por consiguiente, “era necesario actualizar la legislación en esta materia, pues ya había sido rebasada por la realidad política y tecnológica, quedando superada en un gran número de sus supuestos conceptuales, mecanismos de vigilancia y aplicación de sus contenidos”<sup>4</sup>. Por otra parte, los propietarios de los medios apreciaron que elaborar un nuevo marco jurídico para radio y televisión era “una necesidad impostergable, ya que la actual racionalidad normativa se encontraba rebasada por los cambios que había experimentado el país, por la revolución tecnológica que se presenció en los últimos años, y por la necesidad de sintonizar las disposiciones legales con las exigencias de la nueva realidad nacional e internacional”<sup>5</sup>.

Así, paradójicamente, durante las “dos últimas décadas y media, los dueños de la radio y televisión fueron el mayor obstáculo para renovar las leyes en materia de comunicación. Cada vez que avanzaba una iniciativa democrática, los principales consorcios mediáticos la descalificaban y desfiguraban hasta desgastar al proyecto y a sus impulsores: “por señalar eso mismo hace algunos años, los promotores de la reforma legal para los medios eran satanizados y censurados en la radio y televisión”<sup>6</sup>. Sin embargo, al iniciarse el gobierno de “transición” del presidente Vicente Fox,

asombrosamente, entonces sí aceptaron abrir este espacio de discusión para alcanzar seguridad jurídica, promover un nuevo régimen de concesiones y permisos, garantizar la libertad de expresión, evitar leyes precautorias e impuestos confiscatorios o arbitrarios para sus empresas, y para que las estaciones se pudieran desarrollar sin más límite que el que impusiera el avance tecnológico<sup>7</sup>.

Después de varias décadas de espera política en México por parte de la sociedad civil, a principios del siglo XXI se inició un proceso abierto y plural para intentar realizar la reforma jurídica a la radio, la televisión y las telecomunicaciones, con el objetivo de crear un nuevo marco legal que resolviera las lagunas legislativas que durante tantos años se habían acumulado en esta materia en el país. Con este fin, la Secretaría de Gobernación inauguró el 5 de marzo de 2001 la *Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos*, cuyo objetivo, según el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, fue “lograr en el ámbito de un absoluto respeto a las libertades –y particularmente a la libertad de expresión– una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios y la sociedad, para que a través de esta vinculación democrática se pudiera garantizar la certidumbre y la seguridad jurídica a gobernantes y gobernados” (Creel, 5 de marzo de 2001: 1; Mesa de diálogo, abril de 2001: 67).<sup>8</sup> Según el gobierno, los acuerdos alcanzados en este espacio se sustentarían en cinco grandes criterios: garantizar la libertad de expresión; transparentar el otorgamiento de concesiones; contribuir al afianzamiento de la unidad nacional; enriquecer nuestra cultura y educación; respetar los principios humanistas, la dignidad de la persona y la unidad de la familias; y, finalmente, fortalecer las convicciones democráticas y el desarrollo armónico de la ciudadanía (Mesa de diálogo, abril de 2001: 67).

Después de varios análisis y discusiones entre los participantes, los temas que se acordaron abordar como agenda de trabajo definitiva fueron los siete siguientes: 1) Principios fundamentales; 2) Jurisdicción y competencia; 3) Participación social y derecho ciudadano; 4) Concesiones y permisos; 5) Programación; 6) Medios de Estado; y 7) Competencia económica (Minuta de la segunda sesión de trabajo, 25 de abril de 2001: 2).

<sup>3</sup> “Ponen a revisión ley anacrónica”. *Reforma*, México, D.F., 26 de marzo de 2001.

<sup>4</sup> Javier Corral Jurado. “Se abrió la ostra”. Columna “Rotafolio”, *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 9 de marzo de 2001.

<sup>5</sup> “Pide la CIRT reabrir el debate sobre medios de comunicación”. *La Jornada*, México, D.F., 27 de septiembre de 2000; “Urgen a reformar la ley de radio y televisión”. *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 7 de marzo de 2001.

<sup>6</sup> Raúl Trejo Delarbre. “Radiodifusores: Ahora sí”. *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 7 de marzo de 2001.

<sup>7</sup> “Pide la CIRT reabrir el debate sobre medios de comunicación”. *La Jornada*, México, D.F., 27 de septiembre de 2000.

<sup>8</sup> “Instala Creel mesa para la reforma a la Ley de Radio y Televisión”. *La Jornada*, México, D.F., 6 de marzo de 2001, p. 16.

## Las propuestas de la sociedad civil en 2001

El diálogo que se realizó sobre la reforma de los medios de información en México no surgió en el vacío histórico ni se inauguró con la *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación*, sino que fue la continuación de una larga y polémica discusión realizada por la sociedad en las últimas tres décadas. Fue un paso más en el largo y sinuoso proceso histórico de construcción de la democracia nacional.

Por ello, la nueva transición democrática por la que atravesó el país a inicios del siglo XXI, históricamente, exigió que los acuerdos tomados en el terreno de la comunicación colectiva para la creación de la nueva Ley Federal de Radio y Televisión fueran de naturaleza tripartita (gobierno, concesionarios y sociedad) y no bilaterales (gobierno y concesionarios), como ocurrió desigualmente durante varias décadas en el pasado, excluyendo significativamente la presencia de la sociedad: No debía regresarse a los criterios porfiristas de crear estructuras desiguales de comunicación social; de lo contrario, no existiría un nuevo orden comunicativo nacional ni un sólido fundamento de la democracia, y en el marco de la modernidad se volvería a repetir el ancestral silencio comunicativo de las grandes comunidades humanas en los canales de difusión colectiva, con su respectivo costo político-social.

Era necesario reconocer que por medio de “la discrecionalidad política que cruzó a la actual legislación, los mexicanos vimos desarrollarse en nuestro país uno de los modelos de comunicación electrónica de más alto grado de concentración en el mundo, construir una relación de complicidad entre el gobierno y los principales detentadores de esos medios, y generar una distorsión de los objetivos de la radiodifusión, además de la larga época de control informativo sobre la realidad nacional”.<sup>9</sup> Hay que recordar que

[...] el presidencialismo le hizo mucho mal al país... No debíamos retornar al esquema donde una sola voz sea la poderosa y en donde las leyes se confeccionaban en la Secretaría de Gobernación, y de ahí salía la línea para

<sup>9</sup> Javier Corral Jurado. “Se abrió la ostra”. Columna “Rotafolio”, *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 9 de marzo de 2001. Para ampliar más esta realidad histórica, véase la participación del diputado Enrique Herrera Brugueta, representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la primera reunión de la *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos* (Herrera, 28 de marzo de 2001: 1).

500 legisladores, y ¡Bolas, Don Cuco, Ahora todos a levantar la manita!... Queremos que el pasado inútil que ya no le sirve a la nación se vaya y queremos un futuro con porvenir... Este país ya cambió (Corral, 28 de marzo de 2001: 1).

Así como el Estado planteó como nuevo eje de su política de desarrollo la ejecución de la reforma fiscal integral, ahora, para construir las bases de la nueva democracia en el país, se debía realizar la reforma integral de la comunicación. Esto significó que “ningún tema debía ser proscrito en su discusión y debate, ningún actor del proceso de la comunicación debía quedar fuera de la posibilidad de plantear sus puntos de vista. La agenda debía contemplar los intereses legítimos de quienes son empresa privada, pero también había de procurar los derechos de acceso y defensa de los trabajadores y ciudadanos frente a esa industria que tiene también la cualidad de una función y responsabilidad social, por explotar un bien público nacional que nos pertenece a todos”<sup>10</sup>.

De esta forma, para elaborar el nuevo marco normativo avanzado sobre la radiodifusión, además de considerar los fundamentos constitucionales básicos y los acuerdos internacionales firmados por el gobierno mexicano en materia de comunicación, se retomaron los análisis y las demandas que, desde 1970 a la fecha, presentaron múltiples sectores de la sociedad civil mexicana para transformar el sistema de comunicación nacional, y que fueron desconocidas o postergadas por el Estado durante décadas: la sociedad silenciada ahora debía hablar y participar.

Con la inclusión de las reflexiones y propuestas de la sociedad civil se intentó recuperar la gran experiencia acumulada de investigadores, productores, espectadores, trabajadores, comunicadores, organizaciones civiles, periodistas, académicos, etc., en los diversos ámbitos de la comunicación social, y enriquecer sustancialmente dicho proceso de diálogo y de acercamiento tripartita entre concesionarios, Estado y sociedad.

Mediante la aportación de estas consideraciones, la sociedad civil preparó un primer mapa jurídico-político para intentar lograr el reconocimiento y la incorporación de los derechos comunicativos básicos dentro de la nueva reforma normativa de la radiodifusión nacional que se negociaba tripartitamente a principios del sexenio del presidente Vicente Fox.

<sup>10</sup> Javier Corral Jurado. “Se abrió la ostra”. Columna “Rotafolio”, *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 9 de marzo de 2001.

## El decretazo del 10 de octubre de 2002

Posteriormente al trabajo realizado durante más de 18 meses por los tres sectores sociales fundamentales (Estado, concesionarios y sociedad civil) con objeto de transformar el modelo de comunicación nacional, y pese al avance de los importantes consensos que se habían alcanzado entre todos los grupos participantes en la *Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación Electrónicos*, asombrosamente, en plena fase del proceso de trabajo y de discusión de las propuestas para la transformación de la radiodifusión nacional, debido a las presiones del poder mediático y a sus intereses de contar con el apoyo de los radiodifusores para gobernar, el 10 de octubre de 2002, en la comida anual de la Cámara Nacional de la Radio y Televisión (CIRT), el presidente Vicente Fox renunció tajantemente a su promesa fundamental de cambio democrático. Así, anunció autoritariamente la expedición de un nuevo *Acuerdo Presidencial sobre el Manejo de 12.5% de los Tiempos de Estado* y un *Nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión*. Dicha propuesta jurídica abortó drásticamente la anterior iniciativa plural de reforma integral de los medios electrónicos; reformó unilateralmente el marco jurídico de la radiodifusión nacional, beneficiando privilegiadamente la expansión de los intereses de los monopolios y oligopolios de la comunicación electrónica en México; y canceló los derechos comunicativos elementales de los ciudadanos que se habían demandado durante muchas décadas en México.

Esta situación regresiva ocasionó, entre otras, las siguientes consecuencias para la transición pacífica a la democracia:

1. Se regresó al viejo esquema de negociación bilateral viciado entre gobierno y concesionarios para resolver la agenda de los problemas de la comunicación nacional, desconociéndose los acuerdos trilaterales aceptados, ética y moralmente, entre el Poder Ejecutivo, la sociedad y los propietarios de los medios, que el gobierno del presidente Fox, junto con otros actores sociales, se comprometió a respetar trilateralmente desde principios de su gestión.
2. Se reglamentó de forma obscura, excluyente, autoritaria, discrecional, vertical, unilateral, hermética, amañada y mentirosa una parte medular de la libertad de expresión y del derecho a la información, que son garantías ciudadanas elementales para construir una sociedad moderna, avanzada y civilizada de México en el siglo XXI.
3. Se desconocieron las decenas de propuestas específicas que profesionalmente la academia, la sociedad civil, los partidos y varias secretarías de Estado propusieron durante más de un año y medio de trabajo, reflexión y discusión, en las siete mesas de diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos. Con ello, se canceló todo el esfuerzo y los acuerdos políticos que por consenso ya se habían alcanzado entre los participantes, y se despreciaron las vías del diálogo entre los diversos actores sociales para reformar el Estado, premiándose al viejo autoritarismo comunicativo del siglo XX.
4. El gobierno de la transición pacífica a la democracia reveló que no tuvo calidad ética y moral para sostener sus compromisos públicos con la sociedad, ni valor y virilidad para defender los derechos comunicativos elementales de la ciudadanía ante los voraces intereses de mercado de los grandes concesionarios de los medios electrónicos. El gobierno se burló y humilló a la sociedad que buscó medios de información para comunicarse y evitar las rupturas de la institucionalidad nacional.
5. Finalmente, con todo ello, se demostró, una vez más, que no existió voluntad política de cambio en la cúpula del poder en esta materia, pues se regresó al antiguo esquema de comunicación excluyente, en el que la sociedad no quedó representada, para crear otro modelo de comunicación colectivo que nos permitiera sobrevivir, y se continuó privilegiando el modelo de comunicación de mercado, generador de la bárbara mentalidad salvaje, con el correspondiente triunfo de la *cultura idiota* en el país.

En este sentido, el Poder Legislativo y el Ejecutivo (Secretaría de Gobernación) fueron sustituidos por la acción de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) para elaborar dichos marcos normativos y reformar al Estado mexicano en materia comunicativa, favoreciendo a los tradicionales monopolios informativos y marginando a la sociedad que esperó con buena fe desde hacía más de cuatro décadas esa oportunidad histórica para cambiar el sistema de comunicación nacional.

## La alternativa ciudadana de reforma a la ley federal de radio y televisión en 2003

Después del enorme engaño practicado por el Poder Ejecutivo para evitar reformar la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) a principios del año 2000 mediante la

imposición unilateral y autoritaria del *Acuerdo Presidencial sobre el Manejo de 12.5% de los Tiempos de Estado* y del *Nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión*, que canceló el reconocimiento de las necesidades comunicativas básicas de la mayoría de la sociedad, y renovó el viejo modelo de comunicación discrecional, autoritario, desigual y vertical practicado durante más de 70 años en el país por los concesionarios y el gobierno, la sociedad civil y la academia organizada presentaron el 4 de diciembre de 2002 a las Comisiones de Reforma del Estado del Senado de la República y de la Cámara de Diputados una *Propuesta Ciudadana de Reforma a la LFRyTV y la LFT*<sup>11</sup>. Dicho planteamiento fue asumido por el Senado, con el apoyo del PAN y el PRD, y se presentó oficialmente el 12 de diciembre como la *Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión* ante el Senado de la República<sup>12</sup>. Tal planteamiento fue asumido por el Senado, con la firma de los coordinadores parlamentarios y los subcoordinadores del PAN y el PRD y el respaldo de 62 legisladores, y se presentó oficialmente el 12 de diciembre como la *Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión* ante el Senado de la República<sup>13</sup>. La única excepción partidaria fue la fracción parlamentaria del PRI, que se negó a respaldarla debido a las presiones que ejercieron los concesionarios de radio y televisión sobre el Poder Legislativo, en vísperas preelectorales, y solamente

se comprometió a legislar en la materia sin definir con qué espíritu político lo guiaría<sup>14</sup>.

Esta iniciativa de ley propuesta por la sociedad civil tuvo como antecedente un largo anhelo de la sociedad mexicana por diseñar un nuevo modelo de comunicación más transparente, justo y equitativo entre los medios de comunicación electrónicos, la sociedad y el Estado, rescatando el espíritu y los avances de los acuerdos logrados en la Mesa de Diálogo en la Secretaría de Gobernación. Los referentes jurídicos fundamentales para esta propuesta fueron la *Constitución* general de la República, la propia *Ley Federal de Radio y Televisión*, los tratados internacionales relativos que han sido suscritos por México y ratificados por el H. Senado de la República y el derecho comparado internacional en la materia.

Mediante la presentación de este proyecto, el Senado de la República dio un decisivo paso trascendental para reconocer, por primera vez, en toda su historia el derecho de iniciativa ciudadana para modificar las reglas de un proceso de comunicación nacional, ya que en nuestro país aún no se reconoce en la *Constitución* el derecho ciudadano a iniciar leyes, lo cual, sin duda, era uno de los retos fundamentales de la transición democrática y de una verdadera reforma del Estado. Así, siguiendo el espíritu institucional y renovador del 2 de julio de 2002, fue la sociedad organizada la que presentó el resultado del diálogo y depositó en el Congreso sus expectativas, exigiendo el compromiso de avanzar en la reforma pertinente (Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión, 12 de diciembre de 2002: 2).

Lo preocupante del caso fue que así como el Senado respaldó ampliamente la inquietud ciudadana y la convirtió en iniciativa de ley principal, la Cámara de Diputados “no la acogió formalmente como proyecto legislativo eje, pues argumentó que antes tenía que dictaminar las 18 iniciativas anteriores que existían desde que la *Ley Federal de Radio y Televisión* fue promulgada, sin tener un planteamiento central que recupere las reformas fundamentales de la propuesta ciudadana”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> “Va el PAN por una reforma integral de medios electrónicos de comunicación”. *Excelsior*, México, D.F., 12 de diciembre de 2002; “Presentan PAN y PRD propuesta civil de reforma a la Ley de Radio y Televisión”. *La Jornada*, México, D.F., 13 de diciembre de 2002; “Ingresa al Senado reformas a la Ley de Radio y Televisión”. *Milenio Diario*, México, D.F., 13 de diciembre de 2002; “Buscan senadores cambios a la Ley de Radio y Televisión”. *Reforma*, México, D.F., 13 de diciembre de 2002; “Alianza PAN-PRD contra el decretazo foxista en concesiones de radio y televisión”. *El Financiero*, México, D.F., 13 de diciembre de 2002.

<sup>15</sup> “Languidece Ley de Medios en San Lázaro”, *La Jornada*, México, D.F., 14 de diciembre de 2002.

<sup>11</sup> “Buscan diputados cambiar Ley de Radio y Televisión”. *El Universal*, México, D.F., 1° de diciembre de 2002; “Plantean democratizar la relación entre medios electrónicos y sociedad”. *La Jornada*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Aumentan propuestas contra el decretazo”. *El Financiero*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Consejo de Radio y Televisión”. *Reforma*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Proponen ONGs. reformar Ley de Radio y Televisión”. *El Sol de México*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Aportan ONGs. propuestas a Ley de Medios”. *Reforma*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Proponen ciudadanizar la Ley de Radio y Televisión”. *Milenio Diario*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Proponen ONGs. al Senado reformas a la Ley de Radio y Televisión”. *La Crónica de Hoy*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

<sup>12</sup> “Plantean democratizar la relación entre medios electrónicos y sociedad”. *La Jornada*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Aumentan propuestas contra el decretazo”. *El Financiero*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Consejo de Radio y Televisión”. *Reforma*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Proponen ONGs. reformar Ley de Radio y Televisión”. *El Sol de México*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Aportan ONGs. propuestas a Ley de Medios”. *Reforma*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Proponen ciudadanizar la Ley de Radio y Televisión”. *Milenio Diario*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002; “Proponen ONGs. al Senado reformas a la Ley de Radio y Televisión”. *Crónica*, México, D.F., 5 de diciembre de 2002.

<sup>13</sup> “El Pleno del Senado de la República recibió la Iniciativa Con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión”. *El Universal*, México, D.F., 13 de diciembre de 2002; “Alianza PAN-PRD contra el decretazo foxista en concesiones de radio y televisión”. *El Universal*, México, D.F., 13 de diciembre de 2002.

La iniciativa ciudadana mantuvo como directriz fundamental acotar el amplio margen de discrecionalidad de la autoridad en el uso de sus facultades, invalidando así toda eficacia normativa obscura en manos del Poder Ejecutivo. En los nuevos tiempos del México de transición a la democracia, no se puede permitir la permanencia de viejas formas de relación entre los medios, el Estado y la sociedad, razón por la cual los legisladores, junto con la sociedad, deben establecer una congruencia normativa integral que defina las reglas de los medios electrónicos, tanto para integrar a nuestro país al proceso de reconversión tecnológica como para eliminar formas autoritarias y discrecionales en su aplicación y vigencia.

En términos generales, ésta fue una iniciativa democrática para la justicia porque preservó los derechos fundamentales de la libertad de expresión y aseguró el derecho a la información de todos los mexicanos. Con ella, se aportaron elementos fundamentales para que los medios de comunicación mexicanos constituyeran un sistema al servicio de la democracia participativa que México requiere.

Dicho proyecto se sustentó en el reconocimiento de las relaciones de los medios de comunicación con los distintos poderes del Estado y con la sociedad, y buscó alcanzar, entre otras, las siguientes finalidades: garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica como derechos ciudadanos básicos. Posibilitar la *conformación* de una autoridad autónoma, que otorgue seguridad y certeza jurídica a los concesionarios, permitiendo la independencia efectiva del Ejecutivo, y brindando a los ciudadanos confianza y transparencia en el cumplimiento adecuado de la ley. Respaldar la transparencia y la seguridad jurídica en el otorgamiento, la supervisión y el refrendo de las concesiones. Flexibilizar el otorgamiento de permisos y el funcionamiento de las emisoras con carácter no lucrativo. Precisar la finalidad social y definir una figura jurídica para los medios bajo explotación directa del Estado. Conceder un acceso y un tiempo de difusión más amplio y equitativo a los distintos poderes y organismos autónomos del Estado. Estimular la producción nacional independiente, a través de la creación de un fondo público con este objetivo. Proteger al público televidente, en especial a los niños y adolescentes, y reducir la transmisión de programas con alto contenido de violencia. Lograr una regulación adecuada de la propaganda comercial.

La propuesta ciudadana comprendió los siguientes 12 ejes centrales para su estructuración: que fuera una ley para el beneficio social y no sólo económico; la ciudadanización del Consejo Nacional de Radio y Televisión; el derecho de

réplica; la abolición de todo tipo de censura; la transparencia en el otorgamiento y refrendo de las concesiones; los permisos para emisoras con carácter no lucrativo; la definición de una figura jurídica para los medios del Estado; el Fondo Nacional para la Producción; los tiempos del Estado; el estímulo a la producción nacional; la protección al público televidente; y la regulación de la propaganda comercial (Alva, 4 de diciembre de 2002).

Sin embargo, después de presentarse el 3 de enero de 2005 en el Senado de la República el *Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión* para su análisis y evaluación por las Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos para la Reforma de la *Ley Federal de Radio y Televisión*, estos órganos introdujeron el 30 de marzo de 2005 diversos proyectos de iniciativas *light* altamente conservadoras que se concentraron en el proyecto denominado *Dictamen sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma de Ley Federal de Radio y Televisión* (Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto, 30 de marzo de 2005), y que se opusieron a la propuesta ciudadana. A través de este nuevo planteamiento antisocial, se modificaron o “rasuraron” sustancialmente los contenidos y el espíritu democrático, participativo, transparente, plural, equilibrador y modernizador que contenía el proyecto ciudadano original, e introdujeron otro distinto con intención contrarreformadora que fortaleció enfáticamente los intereses de los grandes monopolios informativos, particularmente duopólicos de Televisa y Televisión Azteca, y se olvidó drásticamente la solución de las necesidades comunicativas básicas de la comunidad nacional que esperaban ser resueltas desde hace 75 años de forma pacífica.

Ocasionado por ello, el Senado de la República sólo recibió y examinó desde 2003 la iniciativa de reforma con sentido social para la radio y la televisión, pero no fue dictaminada en su versión definitiva debido a las presiones ejercidas por los grandes consorcios de la radiodifusión, que se opusieron a la aplicación de una transformación comunicativa integral con perspectiva de servicio público en esa área.

Así, la propuesta contrarreformadora destruyó sustancial y desvergonzadamente el proyecto de avance democrático en los medios electrónicos que proponía la *Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión*, e introdujo una degradante regresión para apoyar desmedidamente los intereses de los grandes monopolios tradicionales de radio y televisión, sin contemplar el perjuicio que generó al atentar directamente contra el proceso de transición

política pacífica elegida por la sociedad mexicana el 2 de julio de 2000.

En síntesis, se puede afirmar que hasta el año 2006 la historia de la reforma a la radiodifusión nacional estuvo plagada de desilusiones, desengaños y frustraciones por no haberse efectuado, en 63 años, al marco comunicativo nacional, ninguna transformación jurídica con espíritu social y democrático. Al contrario, todas las contrarreformas que se dieron se gestaron con oscuros intereses empresariales, mercantiles y de poder entre los monopolios informativos y la clase política gobernante.

## La ley televisa y el fortalecimiento de los poderes fácticos comunicativos en 2005

Posterior al abortamiento de la relevante *Iniciativa Ciudadana para la Transformación del Modelo de Comunicación Colectiva Nacional* en el Senado de la República, sorprendentemente, el 1° de diciembre de 2005 se aprobó, obscuramente y vía *fast track*, en la Cámara de Diputados, un proyecto de *Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV)* y a la *Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT)* denominada *Ley Televisa* (Esteinou y Alva, 2009), presentada y dictaminada en ocho días, apoyada por la unanimidad de 327 diputados y aprobada en siete minutos, sin mociones a favor o en contra ni abstenciones y sin destacar la trascendencia de la misma (Calleja, diciembre de 2005; Islas, diciembre de 2005; VIII<sup>o</sup> Carriedo, diciembre de 2005: IV-V; Trejo, diciembre de 2005: I-III; Yuste, diciembre de 2005: IV-V; Mejía, diciembre de 2005: VI-VII; “La irresponsabilidad de la presidencia”, diciembre de 2005). Después, el 30 de marzo de 2006, un sector mayoritario de legisladores a favor de la *Ley Televisa* aprobaron descaradamente el mismo proyecto de reforma en el Senado de la República por 81 votos a favor, 40 en contra y cuatro abstenciones<sup>16</sup>, sin ninguna modificación sustancial o cirugía mayor<sup>17</sup> ni discusión alguna a las severas intervenciones en contra presentadas por los legisladores de oposición, quienes la cuestionaron profundamente.

El momento y la forma silenciosa en los que se presentó dicha propuesta de modificación a la LFRyTV fueron estratégicamente pensados y calculados por los grandes

monopolios mediáticos que crearon e impulsaron anónima y subrepticamente dicha reforma, pues eligieron la fase más vulnerable del sistema político nacional para presionar que las fuerzas políticas la aprobaran: la etapa electoral. Así, se eligió el frágil periodo de elecciones de 2006, donde ninguno de los candidatos políticos en contienda ni los partidos políticos se encontraban en condiciones de fuerza para oponerse a la misma, pues el costo institucional de enfrentarse a los enormes poderes mediáticos fácticos implicaría poner en riesgo la realización exitosa de sus campañas para la Presidencia de la República y el Congreso de la Unión, ya que el éxito de dichos procesos dependía totalmente del acceso a los medios de información colectivos, especialmente los privados.

En este sentido, todos los partidos políticos, los candidatos, el Presidente, los poderes públicos, los secretarios de Estado, los órganos de gobierno, etc., sabían claramente que dicha propuesta era una ley desigual, marginadora, injusta, abusiva, excesiva, etc., preparada por la empresa Televisa y negociada con las cúpulas partidistas para favorecer desproporcionadamente sus intereses de largo plazo en el país; pero asombrosamente todos los sectores la aceptaron, directa o indirectamente, argumentando que en la fase del proceso electoral no podían enfrentar los enormes poderes mediáticos, pues el costo sería desastroso para su éxito político.

Así, el 1° de diciembre de 2005, nuevamente la Cámara de Diputados de la XIX Legislatura le dio otra vez la espalda a la sociedad y aprobó la propuesta de reforma a la LFRyTV, la cual defendió desproporcionadamente los intereses monopólicos de las grandes industrias culturales, especialmente los televisivos, y marginó drásticamente las necesidades y derechos comunicativos básicos de los grandes grupos nacionales demandados, por vías pacíficas e institucionales, desde hace más de 45 años en el país. De esta manera, siendo que en el intento legislativo inicial realizado en el Senado de la República durante 2003 y 2005, a través de la *Iniciativa de Reforma Integral de la Ley Federal de Radio y Televisión*, Televisa no logró que sus propuestas para la transformación de la radiodifusión nacional fueran aceptadas automática y literalmente, se llevó su proyecto de reforma a la Cámara de Diputados y obtuvo todo lo que pidió, sin nada a cambio para la sociedad, sólo paz y armonía para los candidatos a la Presidencia de la República<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> “Aprueba Senado sin cambios, reforma a ley de medios”. *El Universal*, México, D.F., 31 de marzo de 2006; “Ni una coma, fue la consigna”. *El Universal*, México, D.F., 31 de marzo de 2006.

<sup>17</sup> “Cirugía mayor a ley de medios, empujan senadores”. *El Universal*, México, D.F., 24 de febrero de 2006; Javier Corral Jurado. “Nueva simulación”. *El Universal*, México, D.F., 28 de febrero de 2006.

<sup>18</sup> “Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a la ley de medios”. *El Universal*, México, D.F., 26 de enero de 2006.

Paradójicamente, después de haber sido aprobada y enviada la *Ley Televisa* al Senado de la República para su revisión, Pablo Gómez, coordinador de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados; Leonel Cota, presidente del partido; e Inti Muñoz, vocero del PRD en San Lázaro, confesaron públicamente que estaban muy arrepentidos y avergonzados por haber admitido la minuta. Así, “sin haber leído el texto del proyecto, Pablo Gómez pidió al resto de su partido que la aprobaran por considerarla benéfica para el país. Lo hicieron, y junto con las otras bancadas aprobaron, sin leer ni entender, una propuesta de ley que hoy es sinónimo de traición a los electores que les dieron su voto y su confianza, y que en cualquier otro país tendrían gravísimas consecuencias para ellos y sus intereses”<sup>19</sup>.

La aceptación incondicional bajo presiones electoreras de la *Ley Televisa* por la mayoría de miembros en la Cámara alta y la Cámara baja en el Congreso de la Unión, que estuvieron sometidos a fuertes presiones por parte de los monopolios televisivos, significó la rendición y el sometimiento del Estado mexicano para defender los intereses nacionales ante el avasallante poder privado comercial de las televisoras monopólicas organizadas. De esta forma, el Estado perdió su capacidad rectora y su soberanía para dictar las directrices de las políticas públicas que debe seguir el proyecto de desarrollo comunicativo de nuestra nación, y se subordinó a los restringidos intereses particulares del programa de telecomunicaciones del gran capital monopólico<sup>20</sup>.

## El contenido de la contrarreforma comunicativa

Sin tomar en cuenta la existencia del anterior *Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión* que ya se encontraba en el Senado de la República en proceso de análisis y discusión por las Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gubernación y Estudios Legislativos desde hace tres años<sup>21</sup>, el 1° de diciembre de 2005 la Cámara

<sup>19</sup> “Ley Televisa. Acepta Gómez error al apoyar minuta; irá a Corte”. *Invertia, Infosel Financiero*, México, D.F., 28 de marzo de 2006. Recuperado de <<http://www.invertia.com>>; Raúl Cremoux. “Complicidad silenciosa”. *El Universal*, México, D.F., 31 de marzo de 2006.

<sup>20</sup> “El Estado se rindió ante las televisoras”. *Invertia, Infosel Financiero*, México, D.F., 1° de marzo de 2006; “Pide Corral a Senado no dejarse amedrentar por TV”. *Invertia, Infosel Financiero*, México, D.F., 28 de marzo de 2006.

<sup>21</sup> Un análisis al respecto se puede consultar en el ensayo de Javier Esteinou Madrid, “La contrarreforma comunicativa en México y sus consecuencias sociales” (diciembre de 2005).

de Diputados envió a la Cámara alta la nueva propuesta denominada *Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión* (Iniciativa que Reforma, 1° de diciembre de 2005), que previamente ya había sido aprobada, vía *fast track*, por unanimidad de su pleno. Dicha propuesta pretendió modificar fundamentalmente el marco regulatorio de las telecomunicaciones y de la radio y la televisión mexicanas para adaptarlo a los estándares internacionales comerciales y de megaconcentración surgidos por la convergencia tecnológica.

De esta forma, después de discutirse intensamente durante más de 35 años en México por todos los sectores sociales, empresariales y políticos la reforma a la LFRYTV y la LFT, se aprobó en el Poder Legislativo entre 2005 y 2006 la reestructuración de la misma con otro proyecto político diferente a la *Iniciativa Ciudadana de Reforma Integral a la Ley Federal de Radio y Televisión*, pero sólo bajo las seis directrices empresariales anteriores. Así, surgió en el Congreso una propuesta de reforma a la radiodifusión nacional con un espíritu parcial, chato, unilateral, incompleto, impreciso, insuficiente, regresivo, contrarreformista, y con muchas omisiones fundamentales, que defendió los intereses del poder monopólico mediático y negó los otros miles de planteamientos básicos demandados por los grandes grupos sociales fundamentales de nuestra sociedad, para construir otro modelo de comunicación nacional.

Haciendo caso omiso de las numerosas peticiones de los múltiples grupos sociales que demandaron que el Poder Ejecutivo vetara la *Ley Televisa* por conllevar múltiples irregularidades, con base en su facultad de veto, y sin considerar los grandes errores y las violaciones constitucionales que implicaron dicha propuesta, asombrosamente el presidente Vicente Fox publicó el 11 de abril de 2006, en el *Diario Oficial de la Federación*, la nueva LFRYTV y la LFT para darles su reconocimiento oficial y colocarlas en plena vigencia jurídica. De esta forma, siguiendo la misma estrategia que adoptaron los gobiernos priistas durante muchas décadas anteriores al aprovechar la Semana Santa como momento protegido para anunciar las fuertes devaluaciones del peso, se utilizó este mismo periodo vacacional, en el que la población se encuentra muy distraída por el descanso y la celebración de las ceremonias religiosas, para publicar dicha ley<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> “Presidencia tiene tiempo de analizar veto, asegura Sauri”. *El Universal*, 9 de abril de 2006; Javier Corral Jurado. “Estaba cantada”. *El Universal*, México, D.F., 18 de abril de 2006.

Así, el Poder Ejecutivo desconoció el mandato de la *Constitución Política Mexicana* que señala que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República debía formular observaciones a las propuestas de normatividades que le son enviadas por el Congreso de la Unión para su autorización, y sin realizar dicho procedimiento institucional propagó oficialmente dicha ley para que entrara en vigencia lo antes posible, incluso antes de que concluyera el periodo reglamentario que le correspondía cumplir para efectuarla<sup>23</sup>.

Mediante tal decisión, el presidente Fox demostró nítidamente, una vez más, que la tendencia que siguió en materia de comunicación social a lo largo de todo su sexenio fue modificar desde “el inicio de su mandato la otrora relación de superioridad en la que la televisión estaba al servicio del Presidente, para ahora ‘modernizarla’ y ponerse él y su gabinete como instrumentos al servicio de las televisoras”<sup>24</sup>. Con la autorización de este supuesto avance jurídico, lo que el presidente Vicente Fox hizo fue exactamente “lo mismo que realizó el presidente Adolfo López Mateos hace 46 años: publicar la reforma legal de la radio y la televisión que a su modo y conveniencia elaboró la entonces naciente Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), pero ahora con una diferencia sustancial: la ley de hace más de cuatro décadas se elaboró bajo un acuerdo donde participaron radiodifusores y la emergente televisión mexicana, y ahora fue una sola empresa dominante la que la elaboró: Televisa”<sup>25</sup>.

## Las consecuencias de la *Ley Televisa*

Con la aprobación temporal de la *Ley Televisa* por el Poder Legislativo y el Ejecutivo en el último periodo histórico de construcción de la nación a principios del siglo XXI, la aplicación de esta normatividad ocupó un papel central en la edificación de la *Cuarta República Mediática* en México, pues dicho instrumento jurídico fortaleció desproporcionadamente la expansión del poder comunicativo privado que impactó sobre la cimentación, la estructura y la dinámica cotidiana de la *esfera pública* y del nuevo Estado moderno del país. Así, con el provisional fortalecimiento económico unilateral de los monopolios informativos comerciales, especialmente los electrónicos, mediante la aceptación de

la *Ley Televisa*, paradójicamente, la misma clase gobernante impulsó al *poder mediático* de forma superlativa, otorgándole más fuerza económica, política, cultural y espiritual de la que anteriormente ya había conquistado sobre la sociedad mexicana y los poderes republicanos del Estado. Con ello, quedaron colocadas las bases jurídicas para que el *poder mediático* evolucionara de su fase monopólica a su etapa megaoligopólica, consolidando su situación de *poder fáctico* salvaje donde el Estado y la sociedad civil tradicional ya no lo podía regular ni detener, sino únicamente someterse a su poder virtual incontrolablemente creciente y subordinador de los otros poderes públicos de la nación.

Mediante esta transformación, el *poder mediático* tendió a consolidarse como un poder extra constitucional fáctico a escala salvaje que alcanzó una gran eficacia para intervenir cotidianamente de forma determinante en la construcción cotidiana del campo de lo *público* en México, e influir sustantivamente con su capacidad político-virtual sobre la dirección del destino de la nación. Así, progresó como una fuerza real independiente que quedó más facultada para enfrentarse al gobierno, al Estado y a la comunidad nacional, para imponer su propio proyecto de desarrollo colectivo y obstaculizar o anular aquellos programas que no fueran funcionales para su expansión monopólica. Con ello, paradójicamente, el mismo sector político nacional permitió que el *poder mediático* evolucionara de ser *industria cultural* con objetivos empresariales y capacidades socializadoras lícitas e importantes, para convertirse en institución amoral que de *facto* transformó al Estado-nación edificado en los últimos 200 años y evolucionó para formar parte del Estado real, y con ello construir y dirigir al conjunto social exclusivamente desde los intereses particulares del mercado monopólico. Así, esta nueva presencia virtual consolidada como supranegocio y fuerza política alineó, presionó, desconoció o subordinó a los poderes públicos constitucionales de la *Cuarta República Nacional* y se impuso gradualmente como un novedoso poder, cada vez más autónomo, que conformó la moderna faceta del nuevo Estado nacional mediático y reforzó la maduración de la nueva *Cuarta República Mediática* desigual en la primera década del siglo XXI en México.

Con la aprobación de la *Ley Televisa* en el Congreso de la Unión, se introdujo una contrarreforma comunicativa que evitó el paso a la transición democrática comunicativa, y se renovó maquilladamente el viejo modelo de comunicación decadente que existió por casi ocho décadas en el país, pero ahora disfrazado de “moderno”, “competente” y “digitalizado”. Con ello, quedaron establecidas las condiciones políticas, jurídicas, económicas y culturales para que

<sup>23</sup> “Foros de información”. *La Jornada*, México, D.F., 10 de mayo de 2006.

<sup>24</sup> Javier Corral Jurado. “Estaba cantada”. *El Universal*, México, D.F., 18 de abril de 2006.

<sup>25</sup> Javier Corral Jurado. “Estaba cantada”. *El Universal*, México, D.F., 18 de abril de 2006.

continuáramos teniendo para los próximos sexenios de gobierno más *cultura salvaje*, con su respectivo triunfo de la *cultura idiota*, y no la creación de una cultura y comunicación sustentables que nos permitan sobrevivir armónicamente en nuestra nación en el siglo XXI.

De esta forma, “el poder de Televisa se convirtió, cada vez más, sino es que ya lo era, en un poder ilimitado e in-moral, pues hasta a su propia Cámara Industrial de Radio y Televisión (CIRT) la volvió a menospreciar y a marginar con tal de alcanzar sus objetivos de superconcentración, y dejó fuera a los radiodifusores y a los ciudadanos de sus negociaciones con los diputados”<sup>26</sup>.

A través de la introducción de este proceso jurídico, se conformó a comienzos de 2000 una nueva jerarquía de poderes en donde el poder económico, político e ideológico del sistema mediático se colocó por encima de los poderes del Estado mexicano. El Poder Legislativo, o una gran parte de él, fue vulnerado por los intereses económicos y políticos de las grandes empresas de medios de comunicación electrónicos más influyentes en la nación, que lo mismo compraron voluntades entre diputados y senadores, que ofrecieron espacios gratuitos a partidos políticos y candidatos presidenciales, con tal de que se aprobara su iniciativa en el Congreso. Los intereses particulares de los oligopolios de la información se convirtieron en ley general para toda la sociedad<sup>27</sup>.

Al asumir el Congreso de la Unión, o la *Casa del Pueblo*, y el Poder Ejecutivo la contrarreforma comunicativa como proyecto oficial de desarrollo económico, político, tecnológico, democrático, cultural y espiritual de la sociedad mexicana para las próximas décadas, éste aceptó que su propio poder soberano fuera quebrantado, debilitado y degenerado por el gran *poder mediático* y que con ello se diera una sustantiva transformación histórica del Estado, donde la ubicación y fuerza de los verdaderos poderes republicanos se desplazaron de los poderes públicos constitucionales a las coordenadas de los modernos poderes *fácticos* de los concesionarios televisivos privados y de su dinámica de acumulación de capital, guiada por la *Mano Invisible del Mercado Comunicativo*.

De esta forma, asombrosamente, el Estado mexicano, con la anuencia del Poder Legislativo y el Ejecutivo, se autopracticó en el terreno político, cultural, comunicativo

y espiritual la tesis suicida del *Estado Cero*, que formula que éste no debe intervenir o que debe participar lo menos posible en la creación de políticas públicas para regular los procesos de información colectivos, y que debe dejar su funcionamiento a la dinámica espontánea de las voraces fuerzas del mercado desregulado de los enormes monopolios de la difusión que entran en competencia entre sí para ganar más auditorios. Es decir, con ello se crearon bases jurídicas para que en materia de comunicación existiera más mercado anárquico con su respectiva comunicación y cultura salvaje, y no más presencia del Estado regulador para impulsar la existencia de la pluralidad cultural y la democracia comunicativa de nuestra nación.

Esta realidad reflejó la enorme debilidad del Estado mexicano contemporáneo en materia de comunicación en los albores del nuevo milenio, y nos llevó a constatar que el verdadero Estado moderno en México ya no está constituido exclusivamente por los tradicionales tres poderes públicos federales y republicanos que conforman la *Cuarta República Nacional* y que son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sino que ahora está conformado por el nuevo *Estado Mediático* que han creado e impuesto los grandes monopolios de la comunicación en nuestro país, compuesto por los tres poderes públicos anteriores más el nuevo *poder mediático* electrónico monopolístico que se introdujo desde el último tercio del siglo XX a la fecha.

Mediante este comportamiento desleal de la mayoría de los legisladores y del presidente de la República, Vicente Fox Quesada, los representantes del pueblo traicionaron su juramento constitucional de servir y hacer servir la *Constitución Mexicana* y, asombrosamente, se entregaron abiertamente a la defensa de los intereses de los *poderes fácticos* de los oligopolios informativos, creyendo que posteriormente como compensación ese enorme *poder mediático* comercial los premiaría, protegería e impulsaría en sus carreras y futuros políticos. Así, paradójicamente, en el mes de marzo de 2006, fecha en la que se celebró el bicentenario del natalicio de don Benito Juárez, fundador de la República, de las bases de la nación mexicana soberana y del moderno Estado federal, los senadores y el Presidente aceptaron oficialmente el proyecto comunicativo más antijuarista y anticonstitucional que se hubiera elaborado en toda la historia nacional.

Con el enorme esfuerzo contrarreformador que durante años promovió el *poder mediático*, el impulso histórico y de representación nacional que ejerce el Poder Legislativo y el Ejecutivo fue sustituido por el *poder fáctico* del duopolio televisivo, el oligopolio de la radio y la fuerza de la Cámara

<sup>26</sup> “Senadores del PAN discuten cambios a la ley de radio y televisión”. *El Universal*, México, D.F., 26 de enero de 2006.

<sup>27</sup> Ricardo Alemán. “Congreso vulnerado”. *El Universal*, México, D.F., 2 de marzo de 2006.

de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), para elaborar sus propios marcos normativos que permitieran su expansión político-empresarial. Mediante ello, se favoreció el avance de los tradicionales monopolios informativos y se marginó el progreso comunicativo de la sociedad que todavía espera con buena fe y actitud pacífica desde hace más de cuatro décadas el reconocimiento de sus derechos comunicativos elementales.

En resumen, los nuevos ejes normativos sobre radio y televisión que introdujo la contrarreforma comunicativa conservaron, reforzaron y actualizaron disfrazadamente para las próximas décadas el viejo macromodelo de información colectiva que ha durado más de 50 años en el país y que contribuyó a crear la tremenda decadencia mental, emocional, psíquica y espiritual de nuestra sociedad que colaboró a generar las fuertes crisis políticas de años anteriores. Debido a ello, con la renovación maquillada del viejo modelo de comunicación para los próximos sexenios de gobierno, podríamos tener más cultura salvaje, con su respectivo triunfo de la *Cultura Idiota*, y no la creación de una cultura y comunicación sustentables que nos permitan sobrevivir armónicamente en nuestra República en el siglo XXI. Así, el tercer milenio mexicano volvió a nacer con el viejo espíritu opaco, discrecional, monopólico, cerrado, concentrador, vertical, viciado, frívolo y autoritario del arcaico modelo de comunicación mercantil que dominó en las últimas décadas del siglo XX en México y que continúa sin la elaboración de un nuevo modelo de comunicación autosustentable para la sobrevivencia de nuestra sociedad.

## La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el rescate comunicativo del Estado-nación

Después de haber sido aprobadas por la Cámara alta y la Cámara baja del Congreso de la Unión, y posteriormente a ser publicadas por el Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación* las *Reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones* el 11 de abril de 2006, un grupo plural de 47 senadores disidentes de todos los partidos, encabezados por los senadores Javier Corral Jurado del PAN, Manuel Barlett Díaz del PRI y César Raúl Ojeda Zubieta del PRD, iniciaron el 4 de mayo de 2006 una *Acción de Inconstitucionalidad* sobre dichas normas ante la Suprema Corte de Justicia<sup>28</sup>, con el fin de solicitar su anulación por

<sup>28</sup> Para ampliar este capítulo de la historia de la comunicación en México, véanse de Javier Esteinou: "Suprema Corte de Justicia y el rescate

ser violatorias de la *Constitución Mexicana* y contener un conjunto de aberraciones y disposiciones jurídicas contrarias al interés público<sup>29</sup>.

Esta impugnación ante el Poder Judicial fue un hecho histórico en la vida del Congreso de la Unión, pues desde que se reformó el Artículo 105 de la *Constitución Política Mexicana* para crear la *Controversia* y la *Acción de Inconstitucionalidad*, esta fue la primera ocasión en que se ejerció tal impugnación, con apoyo de 36.7% de los representantes de cuatro partidos del Senado de la República, es decir, estuvo representada por 29 entidades de las 32 que componen el pacto federal<sup>30</sup>. Así, esta fue la primera vez que una parte del Congreso demandó jurídicamente a otra parte del mismo por violar flagrantemente la *Constitución* al aprobar ilegalmente reformas a la *Ley Federal de Radio y Televisión* y a la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, para beneficiar expresamente a los dos principales monopolios de televisión privada en el país, en perjuicio del resto de la sociedad<sup>31</sup>.

Dicha *Acción de Inconstitucionalidad* estuvo apoyada simultáneamente, entre otros, por más de la tercera parte de los miembros del Senado de la República (15 senadores del PRI, 16 del PAN, 15 del PRD y uno de Convergencia)<sup>32</sup>, por 110 diputados del PRI y del PRD<sup>33</sup>, el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas<sup>34</sup>, la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)<sup>35</sup>, Fuerza Ciudadana A.C.<sup>36</sup>, el Frente Nacional

---

comunicativo del Estado-nación: El caso de la *Ley Televisa*" (octubre de 2008); "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la *Ley Televisa*" (julio de 2009); y "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la *Ley Televisa*: ¿Qué hacer?" (noviembre de 2009).

<sup>29</sup> "Senadores afinan recursos contra ley de medios". *El Universal*, México, D.F., 17 de abril de 2006; "Senadores logran votos necesarios para controversia". *El Universal*, México, D.F., 11 de abril de 2006.

<sup>30</sup> Javier Corral Jurado. "La opción moral". *El Universal*, México, D.F., 9 de mayo de 2006.

<sup>31</sup> "Los senadores opositores a la *Ley Televisa* presentarán hoy inconformidad en la Corte". *La Jornada*, México, D.F., 4 de mayo de 2006; "Buscan anular *Ley Televisa*". *Reforma*, México, D.F., 4 de mayo de 2006; "Apoyan 40% de los senadores que se declare inconstitucional a la *Ley Televisa*". *La Jornada*, México, 5 de mayo de 2006.

<sup>32</sup> "Los senadores opositores a la *Ley Televisa* presentarán hoy inconformidad en la Corte". *La Jornada*, México, D.F., 4 de mayo de 2006.

<sup>33</sup> "Apoyan 110 diputados parar la ley en la Corte". *Reforma*, México, D.F., 30 de abril de 2006.

<sup>34</sup> "Presentarán recurso contra la ley de radio y televisión". *Milenio*, México, D.F., 30 de abril de 2006.

<sup>35</sup> "Buscan apoyo de gobiernos locales para el juicio en la Corte". *El Universal*, México, D.F., 7 de mayo de 2006.

<sup>36</sup> "Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas". *El Universal*, México, D.F., 7 de mayo de 2006.

Ciudadano de Rechazo a la “Ley Televisa”, así como por diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales<sup>37</sup>.

Posteriormente a la aceptación y aplicación durante más de un año de la *Ley Televisa* por el Poder Ejecutivo y el Legislativo, fue sólo el Poder Judicial de la Federación el que cobró conciencia del gravísimo error histórico cometido por los dos poderes republicanos anteriores, y detuvo el avance de dicha normatividad anticonstitucional a través de la rigurosa aplicación de la filosofía de la *Constitución Mexicana* sobre ella. Así, el 7 de junio de 2007, fecha de la conmemoración del *Día de la Libertad de Prensa*, el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anuló los aspectos centrales de la *Ley Televisa* y colocó el mandato de la *Constitución Mexicana* en el terreno de la comunicación social por encima de los intereses de los poderes fácticos informativos que ya la habían rebasado con exceso, cinismo, impunidad y prepotencia desde hacía varias décadas.

En este sentido, el mes de junio de 2007 en México no fue el periodo en que sólo se continuó el combate contra el narcotráfico, o que se prolongó la discusión por la Ley del Aborto, o que se dio el encuentro futbolístico por la Copa Final entre el equipo América y el Pachuca, o en el que Alan Greenspan recordó el potencial colapso económico de México por el abandono de su política petrolera, o en el que continuaron las ejecuciones clandestinas de las fuerzas del narco, o en el que se prolongaron las manifestaciones populares en contra de la Ley del ISSSTE, o en el que se denunciaron los cotidianos abusos exagerados de los legisladores en el Congreso de la Unión, etc., sino, por encima de todo, fue el mes en el que se corrigió una tremenda desviación estructural que enfrentaba nuestro país en el terreno ideológico, político y económico en la etapa de la historia moderna con la aprobación de la *Ley Televisa* en los años 2005 y 2006 por el Poder Legislativo y el Ejecutivo en México.

Con la demanda de *Acción de Inconstitucionalidad* exigida por el grupo de legisladores de oposición y su respaldo social correspondiente, inscrita ante el Poder Judicial de la Federación para solicitar la anulación de la *Ley Televisa*, la Suprema Corte de Justicia evitó someterse a las presiones políticas que ejercieron los poderes fácticos comunicativos, particularmente los electrónicos, sobre dicha institución, para evitar que esta normatividad fuera anula-

<sup>37</sup> “La Corte recibe recurso contra la ley de radio y televisión”. *El Universal*, México, D.F., 5 de mayo de 2006.

da por los magistrados<sup>38</sup>. Así, contrariamente a la actitud claudicante que tuvieron el Poder Legislativo y el Ejecutivo al someterse a los chantajes e inhibiciones del gran poder mediático, especialmente de las televisoras comerciales privadas, para que renunciaran a su autonomía de poderes republicanos, apoyando contundentemente la aceptación oficial de la *Ley Televisa*, la Suprema Corte actuó con coraje y vocación de poder republicano independiente y decidió imponer los principios constitucionales básicos sobre los apetitos monopólicos de los poderes mediáticos en el terreno comunicativo.

A diferencia de la dinámica política del Poder Legislativo y el Ejecutivo, que estuvo íntimamente ligada a los “intereses” del proceso electoral o a las gestiones cotidianas del gobierno que los convirtió en instituciones muy endebles para enfrentar las imposiciones de los monopolios informativos, obligándolos a pagar altos costos para lograr su gobernabilidad, la vida del Poder Judicial no estuvo vinculada directamente con dichos “intereses”, lo cual le permitió mayor independencia para actuar con ética y valor republicano y rechazar la *Ley Televisa*<sup>39</sup>. Es decir, debido a que afortunadamente los ministros de la Corte decidieron no vivir en campañas personales ni sujetos a la *dictadura del spot* para obtener legitimidad, ni luchar por intereses políticos particulares ni enredarse en disputas electorales para ratificar sus cargos, ni ser entrevistados todos los días por las televisoras para posicionarse profesionalmente, ni se preocuparon por aparecer en espacios mediáticos de “éxito” coyuntural, etc., mientras examinaban y dictaminaban la *Acción de Inconstitucionalidad*, ellos construyeron condiciones de limpieza y fortaleza institucional para encarar con solidez los chantajes, la intimidación y los intentos de corrupción que se vertieron sobre sus personas. De esta manera, al solamente preocuparles a los magistrados la aplicación de los principios de la *Constitución Política Mexicana*, éstos pudieron ejercer ética, honrosa, moral y profesionalmente su responsabilidad de poder republicano soberano para aplicar

<sup>38</sup> “Explicarán alegatos en la Corte contra *Ley de medios*”. *El Universal*, México, D.F., 8 de mayo de 2006.

<sup>39</sup> “Van senadores a la SCJ”. México, D.F., 1º de mayo de 2006. Recuperado de <[www.senadorcorral.org](http://www.senadorcorral.org)>; “Queda en manos de la Suprema Corte la *ley de medios*”. *El Financiero*, México, 5 de mayo de 2006; “Presentan 47 senadores acción de inconstitucionalidad contra *Ley de Radio y TV*”. *Milenio Diario*, México, D.F., 4 de mayo de 2006; “Defenderán controversia ante ministros”. *El Universal*, México, D.F., 9 de mayo de 2006; Javier Corral Jurado. “La opción moral”. *El Universal*, México, D.F., 9 de mayo de 2006; “Legisladores confían en una victoria jurídica”. *La Jornada*, México, D.F., 10 de mayo de 2006; “Acepta Corte controversia acerca de *Ley de Radio y Televisión*”. *El Economista*, México, D.F., 10 de mayo de 2006.

con integridad la justicia constitucional, sin que ningún poder fáctico amoral supraestatal se los obstruyera.

A través de la aplicación de criterios ético-profesionales como marco del comportamiento de los magistrados y con el dictamen crítico de inicio, la Corte colocó las bases mínimas para poder actuar como un poder republicano independiente, transparente, honesto, equilibrado y moral que buscó aplicar la justicia en esta materia y no defender intereses privilegiados de grupos, especialmente monopolísticos. Con dicha resolución de la Corte, se evitó que los poderes fácticos mediáticos suplantaran, subordinaran o rindieran al Poder Judicial y a su Suprema Corte de Justicia de la Nación, y permitió que el Estado mexicano gobernara autónoma y soberanamente en el terreno de la aplicación de la justicia comunicativa para defender el interés público de la nación<sup>40</sup>.

### **La propuesta de Ley de Medios y la Reforma Integral de la Radiodifusión en 2010**

Posteriormente al episodio histórico de la *Ley Televisa* y la expedición del dictamen negativo correspondiente que aplicó la Suprema Corte de Justicia (SCJN) en 2007, al año siguiente surgieron en el Congreso de la Unión diversos proyectos para intentar volver a legislar en la materia, especialmente sobre el terreno de la radiodifusión: la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el proyecto del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Por una parte, la propuesta del Partido Revolucionario Institucional y sus aliados, denominada *Ley de Medios*, surgió en el Senado de la República en 2009 con el propósito de otorgar certidumbre jurídica a cientos de concesionarios de radio de AM a los cuales, sin más, se les refrendarían sus autorizaciones para transmitir, además de apoyarlos para que se concretara su interés de transitar a la FM, vía la entrega de frecuencias. En esencia, dicha propuesta se diseñó en contra de la sentencia expedida anteriormente por la Corte, que había juzgado como inconstitucional el “refrendo automático hasta por 20 años”, para congratularse con los empresarios de la radiodifusión; es decir, se expuso eliminar la licitación como procedimiento para el

refrendo de concesiones a su vencimiento, lo cual equivalía al “refrendo automático”.

En este sentido, la iniciativa quedó claramente dirigida a solucionar una de las mayores demandas jurídico-comerciales de los radiodifusores privados, sin rescatar ninguno de los requerimientos históricos congelados que desde varias décadas atrás había expuesto pacientemente la sociedad mexicana. Por ello, tal capítulo legislativo se calificó como la “reedición” de la *Ley Televisa*.

Pese al impulso de ese proyecto a favor del fortalecimiento de los monopolios mediáticos, la formulación también abrió la posibilidad de un respiro para los medios públicos en materia de financiamiento, pues a través de la misma se planteó la posibilidad de obtener ingresos para este sector vía los patrocinios y mediante la venta de espacios para publicidad de hasta 5% de su tiempo aire. También ofreció condiciones para que las comunidades indígenas pudieran adquirir y operar sus medios de comunicación a favor de la radio comunitaria. De esta forma, la iniciativa buscó satisfacer los intereses de los radiodifusores que, aun pudiendo ser legítimos, fueron insertados en un proyecto contrario a lo establecido por la Suprema Corte y adornado con un pretendido apoyo a los medios públicos y comunitarios.

Por otra parte, frente a este panorama mayoritariamente regresivo, diversos senadores del PAN y del PRD, con la asesoría de especialistas, ex legisladores y miembros de organizaciones civiles, elaboraron en los primeros meses de 2008 otro plan integral de legislación denominado *Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales*, que abarcó la radiodifusión y las telecomunicaciones, y el cual recuperó muchas de las recomendaciones sociales solicitadas por miembros de organizaciones civiles, legisladores, académicos y periodistas durante muchos años atrás. Dicho proyecto buscó, entre otros aspectos, fomentar la transparencia en el otorgamiento de concesiones; establecer la licitación pública para obtenerlas por un periodo de diez años, sin refrendo automático; limitar la concentración en la radiodifusión y las telecomunicaciones; crear el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, que tomaría el lugar de la Cofetel con una estructura y atribuciones distintas; normar la publicidad; regular el derecho de réplica para garantizarlo favorablemente hacia los ciudadanos; distribuir descentralizada y proporcionalmente los tiempos del Estado entre los diversos poderes de la República y la desaparición de los “tiempos fiscales”; propiciar la competencia, ensanchar la diversidad entre los prestadores de servicio, fortalecer el derecho a la libre

<sup>40</sup>“Apoyan 40% de los senadores que se declare inconstitucional la *Ley Televisa*”. *La Jornada*, México, D.F., 5 de mayo de 2006; “Senadores hablaron con Azuela”. *El Universal*, México, D.F., 10 de mayo de 2006.

expresión de las ideas, ampliar la cobertura de los medios a la población de escasos recursos y a los pueblos indígenas, establecer la rectoría del Estado en materia del espectro radioeléctrico y las posiciones de órbitas satelitales asignadas al país, etcétera<sup>41</sup>.

Con el fin de afinar más este planteamiento legislativo, se pactó un acuerdo entre el PAN y el PRD, para impulsar una propuesta conjunta de reforma integral que cumpliera con la resolución de la Corte. Un punto sustantivo de ese dictamen fue aplicar de manera transitoria el “refrendo automático” de concesiones pendientes para radiodifusoras y establecer la norma que en adelante toda renovación debería ser licitada.

Mediante la elaboración de tales proyectos, se percibía posible llevar adelante la reforma sobre las comunicaciones nacionales, pues ya existían dos formulaciones para tal fin: la propuesta del PRI y la del PAN-PRD. Con el fin de que ambos planteamientos de ley alcanzaran los respaldos suficientes para recorrer exitosamente el proceso legislativo, sus promotores decidieron impulsarlos en el momento en que existiera el apoyo político suficiente en el Poder Legislativo para lograrlo. De esta forma, a principios de 2010, el tema de la *Ley de Medios* regresó a la arena de las discusiones políticas en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, ante la propuesta del PAN y PRD para que los medios públicos disfrutaran de fuentes alternativas de financiamiento, los monopolios informativos no aceptaron tal posibilidad, exigiendo que sólo se aprobara el “refrendo automático” de las radiodifusoras, y ejercieron presiones muy fuertes en el Congreso de la Unión para lograrlo. Debido a dichas coerciones realizadas por la poderosa industria radiotelevisiva a través de sus “cabilderos” dentro del Poder Legislativo y a la complacencia, o más bien complicidad, gubernamental con base en sus cálculos clientelares frente a las elecciones presidenciales de 2012, para las cuales el apoyo mediático resultaba crucial, la opción de impulsar tal reforma fue nuevamente abortada de manera tajante por los partidos políticos dominantes.

Frente a este dilema, la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) expresó que era “urgente evitar a toda costa una legislación perniciosa para los medios concesionados que operan legalmente y con independencia del poder público”. El organismo aseguró que la

propuesta iba en contra del Artículo 6° constitucional y que, en consecuencia, se oponía al ejercicio de la libertad de expresión en el país.

Aun cuando el Senado tenía el tiempo en contra, pues se aproximaba el fin del periodo de sesiones en el Congreso, éste accedió a debatir con los concesionarios sobre dicha temática. No obstante esta muy favorable disposición de la mayoría del Poder Legislativo, a dos días de concluir el periodo de sesiones, cuando la fracción panista había aceptado reunirse con los industriales para intercambiar puntos de vista sobre la iniciativa, la CIRT demandó que el encuentro fuera hasta el mes de mayo, con lo cual le dio “el tiro de gracia” al proyecto. Fue así como, agotados los tiempos legislativos, con los concesionarios marcando el curso a seguir por la iniciativa y sin la anuencia gubernamental, la iniciativa de nuevo se vino abajo.

A pesar de los valiosos intentos por ejecutar la reforma comunicativa, una vez más todos estos sucesos económico-políticos dejaron pendiente el proyecto de cambio al marco legal de la radio, televisión y telecomunicaciones, e hicieron evidentes los enormes obstáculos e intereses involucrados para evitar que el país contara con una legislación moderna e integral sobre este aspecto central para el desarrollo nacional. De esta forma, ningún cambio fundamental con sentido democrático se logró introducir en el marco legislativo de la comunicación colectiva, y el tercer milenio mexicano nació con la herencia del viejo espíritu opaco, discrecional, monopólico, cerrado, concentrador, vertical, viciado, frívolo y autoritario del arcaico modelo de comunicación mercantil que dominó las últimas décadas del siglo XX en México, quedando pendiente la construcción de un nuevo modelo de comunicación autosustentable para la sobrevivencia social de nuestro país.

### ***La Reforma Constitucional de las telecomunicaciones y la radiodifusión nacional de 2013***

Con el fin de iniciar una nueva administración de gobierno durante el periodo 2012-2018, el presidente Enrique Peña Nieto se vio obligado a crear nuevas condiciones de gobernabilidad que le permitieran dirigir al país de manera distinta, y con ello superar la crisis estructural heredada por los dos gobiernos panistas anteriores, de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa. Dichas transformaciones deberían convertirse en nuevos cimientos estructurales que permitieran reimpulsar el crecimiento global de la nación a largo plazo, y no sólo figurar como modificaciones

<sup>41</sup> Víctor Flórez Olea. “Nueva ley de medios”. *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 26 de abril de 2010. Recuperado de <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/2/politica/021a2pol>> (consultado el 26 de septiembre de 2016).

coyunturales superficiales que no trascendieran los próximos gobiernos sexenales, pues de lo contrario el regreso histórico al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para dirigir a la sociedad mexicana no se contemplaría como un nuevo cambio estructural que introdujo el propio PRI para modernizar al país.

Uno de los cimientos principales de la nueva gobernabilidad nacional se produjo a través de la creación de la *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión* que posibilitó la modernización comunicativa del país.

El proceso de instauración de la *Reforma de las Telecomunicaciones* atravesó por dos grandes etapas. La primera abarcó nueve momentos de formación del 1° de diciembre de 2012 al 10 de junio de 2013, en tanto que la segunda comprendió la conformación del órgano regulador denominado Ifetel y la elaboración de las leyes secundarias de la *Reforma Constitucional*, que abarcó del 11 de junio al 24 de marzo de 2014.

De esta forma, después de un largo proceso de acuerdos políticos-legislativos alcanzados entre el Poder Ejecutivo y los principales partidos políticos del país dentro del marco del Pacto Por México, el 10 de junio de 2013 el presidente Peña Nieto firmó el decreto oficial para promulgar la *Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año, convirtiéndose en un mandato vertebral de la *Constitución Política Mexicana*. Mediante esta última acción, concluyó la primera fase de elaboración de la *Reforma de las Telecomunicaciones* y quedó preparado todo el terreno legislativo para iniciar la segunda etapa destinada a la preparación de las leyes secundarias de la misma, que concretizaron los planteamientos constitucionales generales a modalidades operativas para poderse ejercer.

Dentro de los principales aspectos específicos que se aprobaron para cambiar la *Constitución Política Mexicana* en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, figuraron, entre otros, los siguientes: abordó normativamente a la radiodifusión y a las telecomunicaciones como servicio público. Propició la competencia en televisión, telefonía, telefonía y servicios de datos. Determinó la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, y fijar las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. Reguló a los operadores dominantes. Fijó límites a la concentración en radio, televisión y telecomunicaciones. Aprobó la inversión extranjera de hasta 100% en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite,

y de hasta 49% en radiodifusión. Formó tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica (Minuta Proyecto de Decreto, 21 de marzo de 2013: 24).

Creó la Comisión Federal de Competencia (CFC) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) como órganos constitucionales autónomos, con personalidad jurídica, presupuesto propio y autonomía de gestión. Fortaleció sustancialmente a nivel constitucional las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia. Eligió a los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones con mecanismos más abiertos, plurales, profesionales y democráticos. Constituyó un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, integrado por miembros honorarios y encargado de fungir como órgano asesor en la observancia de los respectivos principios constitucionales. Dotó de atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones para vigilar que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada y no rebase los tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales; dicho instituto contará con las facultades suficientes para supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a los que se refiere el Artículo 3° de la *Constitución*, así como las normas en materia de salud, estableciendo lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público menor de edad. Las resoluciones jurídicas sobre esta materia únicamente podrán ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión (Minuta Proyecto de Decreto, 21 de marzo de 2013: 24).

Homologó las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en una sola figura que distinga las de uso comercial, público, social y privado. Autorizó las concesiones de la banda ancha, de los servicios públicos de radiodifusión y de las telecomunicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad y convergencia, optimizando el espectro radioeléctrico. Otorgó las concesiones mediante licitación pública a fin de asegurar la máxima concurrencia y no por criterios políticos o de presión empresarial. Las concesiones para uso público y social se concederán bajo el mecanismo de asignación directa, evitando que el factor determinante para definir al ganador sea meramente el criterio económico. Creó un Registro Público de Concesiones (Minuta Proyecto de Decreto, 21 de marzo de 2013: 24).

Licitará dos nuevas cadenas de televisión abierta. El *Must Carry* y *Must Offer* serán gratuitos, salvo en los casos de

los concesionarios de telecomunicaciones o de la televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes, pues no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita. Reconoció a los medios de Estado independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia, rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Crear una cadena de medios públicos.

Formar una política de inclusión digital universal que abarque objetivos y metas en conectividad para las tecnologías de comunicación e información. Instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones. Aprovechar el uso eficiente de la banda de 700 Mhz. Instalar Internet de Banda Ancha en edificios públicos. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones (Minuta Proyecto de Decreto, 21 de marzo de 2013: 24).

Reconoció el derecho al libre acceso a la información y el derecho a la libertad de difusión como garantías constitucionales. Certificó el derecho de libre acceso a la información y el derecho a la libertad de difusión. Resguardó el derecho constitucional de acceso a las tecnologías de la información, los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha. Avaló el acceso universal de las personas a la sociedad de la información y el conocimiento. Garantizó el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial. Reglamentar el Derecho de Réplica. Prohibió la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, etcétera (Minuta Proyecto de Decreto, 21 de marzo de 2013: 24).

Finalmente, se dotó al Congreso de la Unión con facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información, radiodifusión y telecomunicaciones. Creó un solo ordenamiento jurídico que regulara de manera convergente el uso, aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

En síntesis, en términos generales, el corazón de la propuesta contó con importantes conquistas estratégicas con las cuales el Congreso logró destrabar una realidad comunicativa fundamental para lograr un crecimiento más equilibrado del país, al encontrarle la *cuadratura al círculo* que

durante muchas décadas la clase política no quiso resolver, negando las principales demandas de cambio comunicativo exigidas de múltiples maneras por los ciudadanos.

Así, se concluyó la primera etapa de este proceso legislativo y se inició la segunda para que en los siguientes 180 días se elaboraran las diversas *leyes secundarias* en la materia que permitieran la aplicación concreta de los preceptos constitucionales ya ratificados<sup>42</sup>.

## La elaboración de las *Leyes Secundarias* en 2014

La segunda fase de la *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones, la Radiodifusión y la Competencia Económica* formalmente debió abarcar un plazo de 180 días, es decir, del 11 de junio al 9 de diciembre de 2013, para crear tales normatividades. Sin embargo, no obstante el compromiso oficial del Poder Legislativo para elaborar las leyes secundarias de la *Reforma* en diciembre de 2013, y pese a que ya existían concluidas en el Poder Legislativo la propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y la de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) para avanzar en dicho proceso, éste no fue respetado por el Congreso de la Unión. Ello debido a que las televisoras y las empresas consideradas como dominantes impusieron presiones para retrasar o impedir las acciones de desincorporación de tal sector, lo que ocasionó que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) planteara que no participaría en tal actividad normativa hasta esperar el envío de la iniciativa del Poder Ejecutivo sobre dicha temática.

En el fondo lo que se demostró con tal dilación intencionada fue que “al gobierno federal no le interesó avanzar ni contar con organismos autónomos, como se vio con la integración del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) y de la Comisión de Competencia (CC), que no garantizaron imparcialidad”<sup>43</sup>. Así, la extensión irregular de dicho lapso formal se planeó cuidadosamente por el gobierno en turno para contar con el tiempo suficiente que permitiera elaborar una propuesta jurídica de leyes secundarias *a modo* que posibilitara que los *poderes fácticos mediáticos* y el PRI pudieran continuar conservando y ampliando sus privilegios económicos, políticos e ideológicos de poder unilateral en la nación.

<sup>42</sup>“Peña: más competencia en telecomunicaciones”. *La Jornada*, México, D.F., 11 de junio de 2011, p. 5.

<sup>43</sup> Enrique Méndez. “El Ejecutivo incumple en presentar ley secundaria de telecomunicaciones”. *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 20 de enero de 2013, p. 11.

Dicha segunda fase reglamentaria comprendió la elaboración de las leyes secundarias de telecomunicaciones y radiodifusión en todos los ámbitos en los cuales las transformaciones constitucionales en este terreno afectaron la vieja estructura jurídica de la comunicación nacional. En este sentido, en esta etapa de construcción de la *Reforma* se intentó volver a rediseñar jurídica y políticamente los cimientos de la arquitectura de las telecomunicaciones y de la radiodifusión del país, para crear otro nuevo orden normativo que respondiera a los acuerdos constitucionales previamente pactados en la primera fase de cambio de la *Constitución Política Mexicana*.

Para realizar el nuevo modelo legal convergente, se transformaron, entre otros, los siguientes 16 marcos legales vinculados con la operación de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica, para así regular con otros criterios rectores una industria con un valor aproximado de 40,000 millones de dólares en materia de telecomunicaciones y de 3,000 millones de dólares anuales en el campo de la radiodifusión: la *Ley Federal de Competencia Económica*, la *Ley General de Vías de Comunicación*, la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, la *Ley Federal de Radio y Televisión*, el *Reglamento de Radio y Televisión*, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, el *Código Penal Federal*, la *Ley de Delitos de Imprenta*, la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, la *Ley Federal de Derechos*, la *Ley General de Planeación*, la *Ley General de Bienes Nacionales*, el *Decreto de Creación del Organismo Promotor de Medios (OPMA)*, la *Ley Federal de Cinematografía*, entre otros.

Así, por ejemplo, fue necesario modificar la *Ley Federal de Competencia Económica*, para evitar las prácticas monopólicas y anticompetitivas. El *Código Penal Federal* para tipificar y sancionar los delitos de orden monopólicos y los fenómenos de concentración. La *Ley Orgánica de la Administración Pública*, especialmente en materia de otorgamiento de concesiones, para establecer las nuevas facultades de Ifetel, y las de las secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Educación y Salud. La *Ley General de Vías de Comunicación*, para eliminar la regulación relativa a los “permisos”, figura que desaparece de la legislación. La *Ley de Delitos de Imprenta*, el *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión* en materia de concesiones, permisos y contenidos de las transmisiones de medios electrónicos, para regular el derecho de réplica. La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* para incluir a los nuevos sujetos obligados, así como un catálogo mínimo de obliga-

ciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. La *Ley Federal de Protección al Consumidor*, así como el *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales*, los cuales, para establecer la prohibición de difundir publicidad engañosa o subrepticia, deberán modificarse. La *Ley de Planeación* para incluir en el *Plan Nacional de Desarrollo* un programa de desarrollo sectorial en la materia. El *Decreto de Creación del Organismo Público de Medios Audiovisuales (OPMA)*, creado por el gobierno de Felipe Calderón el 31 de marzo de 2010, para establecer el nuevo organismo que regulará a los medios públicos. La *Ley Federal de Cinematografía* para adecuarla convergentemente para establecer los mecanismos de promoción a la producción nacional independiente. La *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* para garantizar el fomento a las lenguas indígenas, basándose en el nuevo régimen de concesiones sociales que incluye a las comunitarias e indígenas. La *Ley Federal de Derechos* para adecuar las contraprestaciones por el uso de bienes de dominio público. La *Ley General de Bienes Nacionales*, una de las secundarias del Artículo 27 constitucional, etcétera (Villamil, 17 de junio de 2013).

Para cumplir con el nuevo espíritu de la *Constitución Política Mexicana* todas estas normatividades estratégicas de las comunicaciones nacionales tendrían que haber quedado atravesadas por las siguientes directrices rectoras: el servicio público, la libertad de expresión, la libertad de información, la pluralidad, los derechos de las audiencias, las garantías comunicativas ciudadanas, el fortalecimiento autónomo de los órganos reguladores, la competencia, la práctica antimonopólica, los servicios de calidad, la reducción de precios al consumidor, la cobertura digital universal, la interconexión, la convergencia, el acceso libre, etc. De lo contrario, si las leyes secundarias no incluyeran de manera muy puntual y sustantiva el espíritu de dichas tendencias constitucionales de renovación civilizatoria de la estructura comunicativa del país, lo que se construirá con las normatividades complementarias no será un *Pacto Por México*, sino un *Pacto Contra México*.

De esta manera, posteriormente a los significativos avances logrados en la *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones*, con una primera demora de casi 100 días el presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado de la República, el 24 de marzo de 2014, la iniciativa de leyes secundarias (Peña, 24 de marzo de 2013) compuesta por 312 artículos, 46 capítulos, 16 títulos y 22 artículos transitorios para regular dicha *Reforma Constitucional*<sup>44</sup>. Tal proyecto

<sup>44</sup> Miriam Posada. “Confía SCT en pronto aval de legislación secundaria en telecomunicaciones”. *La Jornada*, México, D.F., 24 de marzo de 2014.

presidencial fue altamente polémico por las contradicciones internas que enfrentó contra la reforma constitucional, y desató un enfrentamiento radical entre diversos sectores de la cúpula del poder, provocando incluso una fuerte división de opiniones muy polarizada en el interior de la bancada del Partido Acción Nacional y de otros partidos opositores.

## El retroceso con las normativas secundarias

La segunda demora política no fue accidental, sino fue nuevamente otra argucia planeada estratégicamente por el Estado, para permitir que en este lapso de tiempo los *poderes fácticos mediáticos*, particularmente de la *Telecracia*, en alianza con algunos equipos de funcionarios de la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizaran un proyecto de iniciativa unilateral de leyes secundarias *a modo* para favorecer la continuidad del viejo modelo de información del duopolio televisivo y del oligopolio radiofónico en México.

Dicha propuesta presidencial de regulación secundaria fue altamente preocupante, pues violentó radicalmente los acuerdos alcanzados en el *Pacto Por México*, firmados por los principales partidos políticos del país, y los progresos trascendentales ya reconocidos por el espíritu y la letra de *Constitución Política Mexicana* en dicha materia en junio de 2013. De esta forma, la iniciativa introdujo autoritariamente una contrarreforma normativa que anuló la esencia de la *Reforma Constitucional en Telecomunicaciones y Radiodifusión*, alejándose drásticamente de la “finalidad que le dio origen, para satisfacer los derechos fundamentales de libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación” (Calleja, Solís y Trejo, 25 de marzo de 2014: 1).

Entre los principales retrocesos figuraron, entre otros, los siguientes: pervirtió la finalidad de la *Reforma Constitucional*. El eje de la propuesta quedó muy alejado de la finalidad que le dio origen, es decir, satisfacer los derechos fundamentales de libertad de expresión, derecho a la información y derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como las condiciones para una efectiva competencia en los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Ni siquiera existió una definición expresa sobre su naturaleza como servicios públicos de interés general (Calleja, Solís y Trejo, 25 de marzo de 2014: 2-4).

Diluyó la obligación de establecer límites a la concentración de frecuencias y a la propiedad cruzada. En materia de competencia económica, diluyó de manera burda el

alcance de lo dispuesto por el Artículo 28 constitucional, en cuanto a la obligación de establecer límites a la concentración de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada, bajo la falsa premisa de que una regulación de esa naturaleza constituiría un “abuso de control sobre los medios de comunicación que configurara una forma de censura previa indirecta”. Se descalificó de manera muy pobre el mandato de la *Constitución* de evitar la formación de monopolios, pues además se omitió regular la atribución del órgano regulador para ordenar la desinversión con el propósito de asegurar el cumplimiento de los límites fijados, como lo señala el texto constitucional.

Fue también una regulación totalmente asimétrica en el trato que se otorga a los mercados regulados, pues mientras que, por una parte, fue muy puntual en las medidas que se impondrán a la telefonía, fue muy limitada en el trato que en apariencia se impone a la televisión. Resulta notorio el interés de mantener los privilegios de los consorcios mediáticos<sup>45</sup>.

La regulación de preponderancia fue contraria al texto constitucional. En lo que corresponde a preponderancia, se intenta una regulación contraria al texto constitucional, pues se pretende regular los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión por “sector” al usar el criterio de “audiencias”, omitiendo los demás criterios establecidos en la *Constitución*, como el de la capacidad de la red, que significa el porcentaje de espectro que poseen los actuales concesionarios de la televisión. Mediante esta estrategia, las declaratorias que en el futuro imponga el instituto no podrán referirse a estos servicios en su conjunto, lo que permitiría una segmentación favorable a los intereses de los concesionarios (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, 11 de abril de 2014: 2).

Se transgredió también en franca violación a lo dispuesto por la *Constitución* la prohibición de la suspensión de los actos reclamados dentro del juicio de amparo. De esta forma, indebidamente, las multas que imponga el Ifetel no serán exigibles hasta que la resolución cause estado, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial (“Necesario reformular la iniciativa en telecomunicaciones”, 28 de marzo de 2014: 2).

Creó un regulador débil (Ifetel) supeditado a los intereses del Ejecutivo federal. Se mermó severamente la autonomía del Ifetel mediante algunos de los siguientes

<sup>45</sup> Miriam Posada. “Legislación secundaria es contraria a la reforma en telecomunicaciones: Amedi”. *La Jornada*, México, D.F., 25 de marzo de 2014, pp. 1 y 2.

mecanismos, no obstante que la *Reforma Constitucional* lo diseñó como un organismo fuerte con capacidades soberanas para regular al sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión: así, en primer término, se permitió que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Gobernación tengan una opinión preponderante, aunque no vinculante, en el otorgamiento de concesiones. Mediante ello, se le devolvió indirectamente al Presidente de la República la atribución de otorgar las concesiones de radio, televisión y telefonía<sup>46</sup>. En segundo término, el Ejecutivo invadió facultades del órgano regulador como órgano autónomo, pues autorizó que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), dependiente de la Secretaría de Economía, opine previamente sobre los proyectos regulatorios del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) (Calleja, Solís y Trejo, 25 de marzo de 2014: 2-4). En tercer término, se le quitaron funciones jurídicas medulares al Ifetel, como la de supervisar los contenidos audiovisuales, y se pasaron a la Secretaría de Gobernación (Segob), con lo que se violentó una de las más importantes atribuciones constitucionales del órgano regulador (“Necesario reformular la iniciativa en telecomunicaciones”, 28 de marzo de 2014: 1). Finalmente, en cuarto término, la conformación del Consejo Ciudadano del Ifetel, en lugar de quedar compuesto por siete ciudadanos expertos en el tema, como lo señaló la *Constitución Política Mexicana*, para proteger los principios relativos a la libertad de expresión, el derecho a la información y las directrices en materia de contenidos, quedó compuesto por el presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de Educación Pública (SEP), uno más de la Secretaría de Salud (SSA) y sólo tres representantes del Consejo Ciudadano. Esto significa que de entrada en las votaciones sobre las decisiones trascendentales del Ifetel, el gobierno contará con cuatro votos y la ciudadanía, en el mejor de los casos, sólo con tres<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Este mecanismo es un factor de control del que puede disponer Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación. Por ello, en el fondo, es una disputa también entre Luis Videgaray, secretario de Hacienda, y Osorio Chong, pues hay que decirlo con toda claridad, el diseño de esta ley ha terminado más en el ámbito Televisa-Osorio que en el ámbito Televisa-Videgaray (“Leyes secundarias en Telecom tienen tufo autoritario: Javier Corral”. *Pulso. Diario de San Luis*, San Luis Potosí, México, D.F., 28 de marzo de 2024. Recuperado de <<http://pulsoslp.com.mx/2014/03/28/leyes-secundarias-en-telecom-tienen-tufo-autoritario-javier-corrall/>> [consultado el 29 de marzo de 2014]).

<sup>47</sup> “Leyes secundarias en Telecom tienen tufo autoritario: Javier Corral”. *Pulso. Diario de San Luis*, San Luis Potosí, México, D.F., 28 de marzo de 2024.

Dejó al arbitrio de los concesionarios los *tiempos de Estado*. Fue aberrante que en materia de *tiempos de Estado* se mantuviera la insana política de los concesionarios privados, consistente en que en la planeación de la difusión de los mismos la Segob debe escuchar previamente a los concesionarios y, de acuerdo con sus intereses, fijar los horarios de transmisión de éstos, y no se diseñen con base en las necesidades de la administración pública y la sociedad<sup>48</sup>. Ignoró los derechos de las audiencias. Contravino la disposición constitucional que ordenó establecer en la ley los derechos de las audiencias, así como mecanismos para su protección. No basta enlistar un reducido catálogo de principios generales y mucho menos señalar que la promoción y defensa de dichas prerrogativas ciudadanas estarán en los códigos de ética de los concesionarios (Calleja, Solís y Trejo, 25 de marzo de 2014: 2-4).

Desconoció la importancia de los medios públicos y de uso social. La iniciativa omitió definir los principios fundamentales que se enuncian el Artículo 10° transitorio de la *Reforma*, que se refieren a la forma como los medios públicos podrán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Además de excluir en los medios de uso público a los canales de las instituciones de educación superior.

En contra de la obligación legal de introducir un régimen favorable para el desarrollo de los medios públicos, comunitarios e indígenas, se les asfixió exigiéndoles requisitos discrecionales, propios de un sistema autoritario, además con prohibiciones para contar con fuentes de financiamiento. Es más, no introdujo mecanismos expeditos para el otorgamiento de concesiones para los medios de uso social, y les impuso un régimen de acceso a las frecuencias inequitativo y arbitrario al ponerles las mismas condiciones que a los medios de uso público.

Al amparo de un supuesto cumplimiento constitucional, se introdujo una regulación engorrosa de la concesión

Recuperado de <<http://pulsoslp.com.mx/2014/03/28/leyes-secundarias-en-telecom-tienen-tufo-autoritario-javier-corrall/>> (consultado el 29 de marzo de 2014).

<sup>48</sup> Miriam Posada. “Legislación secundaria es contraria a la reforma en telecomunicaciones: Amedi”. *La Jornada*, México, D.F., 25 de marzo de 2014, pp. 1 y 2.

única que promueve la prestación de servicios adicionales y convergentes sin delimitar con precisión los requisitos para su autorización, además de otorgarlas por 30 años de vigencia. Esto representó un grave retroceso que permitirá obviar los procesos de licitación para el acceso a los servicios adicionales y la convergencia de los servicios de telecomunicaciones y la radiodifusión.

Opuestamente a todo lo anterior, las normativas secundarias instauraron un régimen francamente entreguista para los medios comerciales, a los que se les otorgó, entre otros aspectos, incentivos en materia de publicidad, contenidos y multiprogramación, además de promover la subasta como mecanismo para decidir al ganador de una licitación que, mención al margen, fue declarado como mecanismo inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (“Necesario reformular la iniciativa en telecomunicaciones”, 28 de marzo de 2014: 2).

Aplazó ilegalmente hasta 2017 el apagón analógico. Se perjudicó el proceso de consumación de la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), pues se aplazó por dos años más el *apagón analógico*. Además, para la liberación de la banda de los 700 Mhz, se acordó que debía estar cubierto un estándar de 90% de penetración, con lo que se permitió mantener la ocupación de dicha banda por los actuales usuarios y a través de lo cual se incumplieron las medidas para democratizar el acceso a la banda ancha, señaladas en la *Constitución Política Mexicana* (Calleja, Solís y Trejo, 25 de marzo de 2014: 2-4).

Desfiguró el principio de neutralidad de la red. Finalmente, se violó el acuerdo de respeto a la neutralidad de la red, que es una condición básica para garantizar el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación manifestado en la *Reforma Constitucional*, pues se permitió la interferencia de comunicaciones sin un estricto control judicial, vulnerando los principios básicos de los derechos humanos (Calleja, Solís y Trejo, 25 de marzo de 2014: 2-4).

No obstante todas las regresiones y repercusiones sobre la sociedad, las normas secundarias fueron aprobadas y publicadas por el Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014, y la ley entró en vigor para regular el modelo de comunicación y de telecomunicaciones en el país para las próximas décadas (Decreto por el que se expiden, 14 de julio de 2014). Con dichos retrocesos, se debilitaron sustantivamente los avances muy relevantes que se habían alcanzado con la *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión* en 2013, permitiendo

que el viejo modelo de comunicación pudiera continuar reproduciéndose en el futuro.

## ¿Quién ganó y quién perdió con la regulación secundaria?

El marco de *Leyes Secundarias* presentó un universo muy amplio y complejo de regulaciones sobre las telecomunicaciones y la radiodifusión, generando simultáneamente diversos avances y retrocesos en dichos terrenos y creando una atmósfera de fuerte polémica con distintos signos político-ideológicos sobre los mismos.

En cuanto a los beneficios obtenidos, la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Partido Revolucionario Institucional, las Cámaras de la Industria de la Radiodifusión, las televisoras comerciales, el Instituto de las Telecomunicaciones (IDET), etc., defendieron ampliamente las ganancias alcanzadas con las leyes secundarias de las telecomunicaciones y la radiodifusión, pues argumentaron a través de una intensa campaña de propaganda masiva que se habían alcanzado avances históricos en la materia. Según tales sectores, los logros conquistados por tal normatividad en el terreno económico, competencia, combate a los monopolios, política, democracia, social y cultural, fueron los siguientes: a nivel económico, fomentará nuevas inversiones y la creación de empleos, pues el sector de telecomunicaciones podrá crecer a tasas superiores a 7% por la certeza jurídica y las nuevas inversiones que genera una ley convergente. La ampliación progresiva de la banda ancha elevará el crecimiento del PIB en cerca de 1% (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4). A partir del 1° de enero de 2015, se eliminan costos por larga distancia fija y móvil, lo cual representa un ahorro a los usuarios de 20,000 millones de pesos al año (Torres, 4 de julio de 2014). Los usuarios de telefonía móvil en régimen de prepago o plan podrán cancelar el contrato sin tener que pagar una pena convencional, sólo finiquitando el costo del teléfono que adeude el usufructuario<sup>49</sup>. El saldo en equipos de prepago se abonará con caducidad de un año, aunque expire la fecha de uso. De esta forma, los usuarios tienen derecho de mantener su saldo un año y ya no perderá vigencia a los dos o tres meses, como ha sido

<sup>49</sup> “Protegen a usuarios de telefonía”. *Reforma*, Sección Nacional, México, D.F., 5 de julio de 2014, p. 4.

hasta ahora<sup>50</sup>. Los concesionarios desglosarán los pagos que mes a mes hacen los usuarios por su teléfono celular y, una vez pagado en su totalidad, sólo cubrirán lo correspondiente por los servicios<sup>51</sup>. La consulta de saldo de prepago de número de la telefonía móvil no tendrá ningún costo. En este sentido, no se restará crédito a los usuarios por consultas de saldo<sup>52</sup>. El trámite de número y de compañía, es decir, la portabilidad telefónica, será gratuita (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4). El usuario podrá cambiarse de operador y mantener su número en un máximo de 24 horas (“¡Estos son los beneficios!”, 14 de julio de 2014). La tarifa que cobre el preponderante a otros operadores por conectar las llamadas de sus usuarios será de cero pesos<sup>53</sup>. Los consumidores tendrán derecho a compensaciones directas por fallas en sus servicios de telefonía, internet o televisión de paga<sup>54</sup>.

En la esfera de competencia y combate a los monopolios, habrá más competencia en servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, con lo que se tendrá más opciones y mejores precios (“¡Estos son los beneficios!”, 14 de julio de 2014). Se eliminó el cobro por interconexión que realiza el agente preponderante y se imponen medidas de compartición de infraestructura. En este sentido, Telmex-Telcel no podrán cobrar sus tarifas de interconexión a sus competidores, lo que resultará en la reducción de precios a usuarios<sup>55</sup>. Los concesionarios regionales podrán prestar servicios convergentes (triple o cuádruple play) y competir con los concesionarios de cobertura nacional (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4-5). Se reconoció la gratuidad en la retransmisión de contenidos, pues las televisoras no podrán cobrar por la retransmisión de sus contenidos en la televisión restringida, la cual tampoco le puede cobrar a sus usuarios<sup>56</sup>. Las estaciones de televisión podrán utilizar la infraestructura de Televisa,

aunque superen los 12 Mhz de espectro radioeléctrico (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4-5). Se permite el arrendamiento del espectro radioeléctrico para que otras compañías ofrezcan sus servicios. El aprovechamiento de la red troncal de fibra óptica de la Comisión Federal de Electricidad permitirá aumentar el tráfico de datos en las zonas más alejadas del país. Se fortalecieron las facultades regulatorias y de sanción del Ifetel y la Profeco (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4-5).

A nivel político, con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohibió la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 8 de julio de 2014: 297).

En el ámbito de democrático, se creó la figura del defensor de las audiencias y un código de ética emitido por los concesionarios de la radiodifusión. Se fortaleció el derecho a la libertad de expresión, al contenido de calidad y a la información plural. Se impulsará la producción nacional e independiente. En el terreno social, 70% de los hogares y 85% de las micro, pequeñas y medianas empresas contarán con acceso a Internet en beneficio de su productividad y competitividad (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4). Se ofrecerá conexión gratuita a Internet en 250 mil parques, edificios y sitios públicos<sup>57</sup>. Las universidades, comunidades y pueblos indígenas podrán adquirir gratuitamente concesiones, así como comercializar publicidad con los tres niveles de gobierno<sup>58</sup>. Se reguló en los contenidos el respeto al principio del interés superior de la niñez, la no violencia contra las mujeres, la no discriminación y el desarrollo integral de niños y jóvenes (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 4). Los concesionarios de radio y televisión deberán contar con defensores de la audiencia independientes para atender sus quejas. Los operadores telefónicos deberán dar facilidades de conectividad a las personas con discapacidad<sup>59</sup>. No se recibirán llamadas de las empresas telefónicas para pro-

<sup>50</sup> “La reforma en telecomunicaciones”. *El Universal*, México D.F., 5 de julio de 2014; “Dejan intactos temas polémicos”. *Reforma*, Sección Nacional, México, D.F., 6 de julio de 2014, p. 4.

<sup>51</sup> “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, una buena reforma”. Desplegado de IDET (Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones). *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 8 de julio de 2014, p. 17.

<sup>52</sup> “Protegen a usuarios de telefonía”. *Reforma*, Sección Nacional, México, D.F., 5 de julio de 2014, p. 4.

<sup>53</sup> “Anticipan fin de LD para 2015”. *Reforma*, México, D.F., 3 de julio de 2014, p. 3.

<sup>54, 55, 56</sup> “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, una buena reforma”. Desplegado de IDET (Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones). *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 8 de julio de 2014, p. 17.

<sup>57</sup> “En la Reforma de telecomunicaciones nuestros senadores aprobaron estos beneficios”. Desplegado del Partido Revolucionario Institucional (PRI). *La Jornada*, México, D.F., 7 de julio de 2014, p. 15.

<sup>58, 59</sup> “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, una buena reforma”. Desplegado de IDET (Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones). *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 8 de julio de 2014, p. 17.

mover servicios o paquetes a menos que se cuente con el consentimiento del cliente<sup>60</sup>.

En el espacio cultural, con el uso de tecnología digital, se podrán ofrecer más canales de televisión abierta (multi-programación), con lo que habrá más oferta de contenidos. Se establece una política de inclusión digital universal (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 5). Se crearán dos nuevas cadenas privadas de televisión abierta con cobertura nacional. Se constituirá el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano descentralizado de la administración pública y no sectorializada (Trejo, 8 de julio de 2014: 3). Se podrán ver por televisión de paga los canales de televisión abierta sin costo adicional<sup>61</sup>. Empresas de paga, como Sky, Cablevisión, etcétera, deberán transmitir las señales de las tres nuevas cadenas nacionales<sup>62</sup>. Se ampliarán las comunicaciones vía satélite, lo cual permitirá, entre otros aspectos, conectar a las zonas rurales más alejadas en el país. Se entregarán equipos receptores y decodificadores para instrumentar la transición digital en el país antes de finalizar 2015 (“El grupo parlamentario del PRI”, 13 de julio de 2014: 5). Los canales de televisión deberán tener títulos y subtítulos y traducción en lenguaje de señas en su principal noticiario para atender a las personas con discapacidad<sup>63</sup>.

Sin embargo, no obstante el reconocimiento de algunos avances que introdujo la aceptación de las leyes secundarias en el Congreso de la Unión, especialmente en la esfera de las telecomunicaciones, para diversos sectores críticos la aprobación de las mismas causó múltiples consecuencias negativas de naturaleza sustancial para la sociedad mexicana, que en conjunto representaron el desperdicio de dicha oportunidad histórica de cambio estructural de las comunicaciones nacionales. Así, para la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), el Consejo Nacional Para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), legisladores, analistas, periodistas, intelectuales, sociedad civil, etc., los aspectos negativos que acarrió la aprobación de tales normatividades en el ámbito económico, regulación de monopolios, polí-

tico, social y cultural, entre otros, fueron los siguientes: en el terreno económico, no existió neutralidad o equilibrio en la regulación de sectores, pues las obligaciones que se impusieron en el ámbito de telecomunicaciones fueron mayores y más rigurosas que las que se aplicaron en la esfera de la radiodifusión (“#LeyesTelecom”, 4 de julio de 2014). La definición de preponderancia (el tamaño de la concentración que un agente económico tiene en un determinado mercado) se mantuvo por sector y no por servicios, con lo cual no se podrán imponer las medidas necesarias a sectores monopólicos que realmente sí lo son, para partirlos o someterlos a una competencia efectiva, como es la situación de Televisa<sup>64</sup>. Habrá mayor concentración de una televisora en el mercado de la televisión de paga al privilegiarse con la definición de preponderancia por sector, no por servicio<sup>65</sup>. Se evitó la competencia efectiva en los servicios de radiodifusión, pues dejó intocado el duopolio de la televisión abierta y permitió que Televisa continuara concentrando más cuotas de mercado en la televisión de paga (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, 11 de abril de 2014: 3). Esta situación fue contundentemente comprobada el 14 de agosto de 2014, cuando, un día después de entrar en operación las nuevas reglas de las leyes secundarias de telecomunicaciones y radiodifusión, Televisa pagó 8,550 millones de pesos para terminar de comprar 100% de la empresa Grupo Cable TV (Cablecom), sin tener que pedir autorización al Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) o a la Comisión de Competencia. Mediante ello, la televisora acaparó 62% de la televisión de paga en el país

<sup>60,61</sup> “En la Reforma de telecomunicaciones nuestros senadores aprobaron estos beneficios”. Desplegado del Partido Revolucionario Institucional (PRI). *La Jornada*, México, D.F., 7 de julio de 2014, p. 15.

<sup>62,63</sup> “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, una buena reforma”. Desplegado de IDET (Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones). *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 8 de julio de 2014, p. 17.

<sup>64</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nsoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>. Esta pretensión tiene el propósito de proteger claramente a Televisa para dejarla libre de regulación en la televisión de paga, donde tiene más de 60% de suscriptores, sumada la televisión satelital y por cable. Bajo el concepto de “sector”, Televisa no podría ser declarada preponderante ni en televisión abierta porque el criterio con el que se le mediría su tamaño es el de audiencia, y no tiene más de 50% de ese conjunto de servicios. Pero la protección es tan descarada, que en caso de que se le declarara preponderante en radiodifusión, las medidas que se le impondrían no resisten la prueba de la risa, entre ellas la gravosa obligación de “acatar las disposiciones de la presente ley”. El proyecto es absolutamente desigual de la manera en que regula al preponderante en telecomunicaciones, a quien le impone las medidas necesarias, pero no así a los agentes preponderantes en radio y televisión.

<sup>65</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nsoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.

y podrá extender sustantivamente sus servicios de Triple Play (transmisión de imagen, voz y datos) en casi toda la República Mexicana.

A través de esta acción, las leyes secundarias permitieron que se violentara el Artículo 28 constitucional sobre la restricción de los monopolios, porque evitaron la revisión previa de concentraciones que pudieran afectar la competencia. Así, las normatividades secundarias posibilitaron que sólo se fomentara la competencia en el sector de las telecomunicaciones, pero se evitó que se diera competencia por servicios en el ámbito de la radiodifusión, permitiéndose que continuara la existencia ampliada de los supermonopolios de la difusión masiva en México, especialmente los televisivos<sup>66</sup>. Se inhibirán las inversiones al no existir incentivos para que los nuevos operadores desarrollen infraestructura (pues tendrían a su disposición sin costo alguno la red existente del competidor mayoritario); en consecuencia, el agente preponderante no tendría razón para invertir en una infraestructura de la cual no podría cobrar su recuperación. Esa situación generará incentivos perversos, ya que a los operadores de menor tamaño les convendrá mantener su estatus para seguir usufructuando las redes de los sectores declarados como dominantes, y significará una invitación a la fuga de capitales<sup>67</sup>.

En el campo de la regulación de los monopolios, se fijaron medidas asimétricas fuertes para aplicarlas sobre el sector de las telecomunicaciones, y muy débiles para el ámbito de la radiodifusión. No desarrollaron mecanismos efectivos y precisos para limitar la concentración de frecuencias, ni el concesionamiento, ni para limitar la propiedad cruzada de medios, ni medidas de desinversión en el terreno de la radiodifusión (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, I I de abril de 2014: 3). Las regulaciones de competencia fijadas para la radiodifusión son prácticamente inexistentes, ya que la mayoría de las medidas asimétricas que se impusieron

<sup>66</sup> Juan Antonio Zúñiga y Susana González. “Televisa absorbe Cablecom, sin necesidad de la autorización del Ifetel”. *La Jornada*, Sección Economía, México, D.F., 15 de agosto de 2014, p. 27; Edgar Sigler. “Televisa compra Cablecom en ‘fast track’”. *CNN Expansión*, México, D.F., 14 de agosto de 2014. Recuperado de <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/08/14/televisa-compra-cablecom-por-8550-mdp>> (consultado el 15 de agosto de 2014); Carla Martínez. “Televisa compra 100% de Cablecom”. *El Universal*, México, D.F., 15 de agosto de 2014. Recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/televisa-compra-100-de-cablecom-112580.html>> (consultado el 16 de agosto de 2014).

<sup>67</sup> “El dictamen de leyes secundarias tiene omisiones y contraviene la Constitución”. *La Jornada*, México, D. F., 9 de julio de 2014, p. 5.

al preponderante en televisión abierta son objetivamente irrelevantes. Se conservó la definición de preponderancia por sectores y no por servicio, con lo cual se dejó la preponderancia de cualquiera de las dos plataformas dominantes de transmisión como una simulación, e incluso se facilitó que se le diera la vuelta a las medidas asimétricas. Con ello, se liberó a Televisa de ser declarada preponderante en la televisión de paga, posibilitando que continúe como el único caso en el mundo donde dicha empresa concentra directamente tanto la televisión abierta (60% de la audiencia) como la restringida (62% de suscriptores), otorgándole un enorme poder en la producción, compra y distribución de contenidos, así como en la venta de publicidad (Corral, 6 de julio de 2014). No se reguló la propiedad cruzada que permite limitar la concentración.

En la esfera de la multiprogramación, se le otorgaron al preponderante en radiodifusión exactamente los cuatro canales adicionales que tendrán los demás operadores, porque con la entrada de dos nuevas cadenas, por su carácter monopolístico, se les otorgará el mismo número de canales que a las demás empresas (Corral, 6 de julio de 2014). En materia de multiprogramación, no se obligó a los concesionarios al pago de una contraprestación, no obstante que multiplicarán el valor de explotación comercial del espectro<sup>68</sup>. Se conservó la denominada *Cláusula Cablecom* que fijó excepciones a la autorización de concentraciones por parte del IFT, y que contradice a la Ley Federal de Competencia que precisa tipos de compras que requieren permiso de la autoridad. Mediante ello, por ejemplo, Televisa podrá seguir concentrando sistemas de televisión por cable, sin requerir la autorización del IFT<sup>69</sup>. Por las características de las normatividades secundarias, las medidas en favor de la regulación de empresas podrán postergarse a juicios y juicios, terminando de operar contra lo que claramente determinó la *Constitución* (“#LeyesTelecom”, 4 de julio de 2014). Se debilitó al IFT en materia de competencia, vigilancia y sanción de contenidos. Se pospuso la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT) indispensable para la competencia y la pluralidad de la información (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, I I de abril de 2014: 3).

<sup>68,69</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nnssoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.

A nivel político, las leyes secundarias trastocaron dos de los principales ejes de la reforma constitucional en telecomunicaciones y radiodifusión, como fueron promover la competencia, la pluralidad y la diversidad en los medios de comunicación, porque echaron por la borda dos de sus grandes definiciones: la de las telecomunicaciones y la radiodifusión como servicios públicos de interés general y su concepción en materia de derechos humanos, centralmente el derecho a la información (Corral, 6 de julio de 2014). Se invadieron facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones que la *Constitución* le dio de manera exclusiva, como órgano autónomo encargado de otorgar las concesiones y responsable de la vigilancia de la transmisión de contenidos. Con ello, se reinstaló el propósito de control gubernamental en el manejo de la información en medios de comunicación electrónica (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, 11 de abril de 2014: 3). El Ejecutivo federal recuperó, por la vía de la ley secundaria, atribuciones que la *Constitución* otorgó de manera directa y exclusiva al Instituto Federal de Telecomunicaciones, con lo cual mermó sustancialmente su autonomía. Así, por una parte, se violentó el Artículo 28 de la *Constitución* al devolverle a la Secretaría de Gobernación la vigilancia y sanción en materia de transmisión de contenidos en radio y televisión, lo que de manera exclusiva y directa se le otorgó al órgano regulador autónomo y para lo cual la *Constitución* creó un consejo consultivo, previsto en el Artículo 6° constitucional. Por otra parte, también a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le amplió su opinión técnica en materia de prórroga de las concesiones que sólo le correspondía al Ifetel. La *Constitución* no le otorgó esa facultad. Además, la amputación más grave a la autonomía del Ifetel se realizó al limitar sus atribuciones de competencia económica, pues se incluyó una disposición de excepción al régimen de competencia económica para que los concesionarios de telecomunicaciones posean la capacidad de realizar concentraciones sin autorización del Ifetel. Con ello, le quitaron uno de sus dos brazos por una medida dirigida a autorizar que Televisa pueda efectuar la compra de los sistemas de cable en el país, bajo el concepto de preponderancia por sector<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Javier Corral Jurado. “Retroceso Legislativo”. *El Universal*, Columna “Rotafolio”, Sección Opinión, México, D.F., 10 de julio de 2014. Recuperado de <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/07/11256.php>> (consultado el 11 de julio de 2014).

Se le dejó a la Secretaría de Gobernación la administración de los *tiempos de Estado*, cuando es fundamental desde hace muchas décadas una distribución proporcional y descentralizada, tanto por los Poderes de la Unión como por los órganos constitucionales autónomos. El gran avance que dio la *Constitución* para alejar del control político a los medios de comunicación, las leyes secundarias, lo revirtieron de manera inaudita para devolverle estos recursos al Poder Ejecutivo<sup>71</sup>. Se mantuvo la injerencia de la Secretaría de Gobernación y no la del Ifetel en la aplicación de las sanciones<sup>72</sup>. Esto significa que los *poderes fácticos*, especialmente los mediáticos, podrán presionar o negociar con la Secretaría de Gobernación para que se disminuyan o no se apliquen tales penas. Se introdujo un aparato de vigilancia estatal-empresarial sobre los ciudadanos al permitir que el Estado cree un registro de datos que tendrá facultad de solicitar informes sobre las personas y se promueva el abuso en la colaboración de concesionarios con la autoridad<sup>73</sup>. Invadió esferas de la materia electoral y modificó aspectos del modelo de comunicación política (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, 11 de abril de 2014: 3).

En el espacio social, se atentó contra los derechos fundamentales de libertad de expresión, libertad de información, acceso a las tecnologías de la información y comunicación, privacidad de las comunicaciones y libertad de asociación (“La contrarreforma en telecomunicaciones”, 11 de abril de 2014: 3). El régimen planteado para las concesiones de uso social, indígenas y comunitarias es discriminatorio y excluyente, pues los medios sociales deben cumplir con una enorme cantidad de difíciles requisitos para contar con la aprobación de una concesión (Corral, 6 de julio de 2014). Las radios indígenas y comunitarias dependerán del gobierno federal y local al sólo autorizarse que reciban 1% de publicidad gubernamental en el mejor de los casos. Ello creó una subordinación de tales emisoras a las dependencias gubernamentales, poniendo en entredi-

<sup>71</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca*. Información minuto a minuto, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nsoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.

<sup>72</sup> “La reforma en telecomunicaciones”. *El Universal*, México, D.F., 5 de julio de 2014; “Dejan intactos temas polémicos”. *Reforma*, Sección Nacional, México, D.F., 6 de julio de 2014, p. 4; “Priistas no entienden la legislación: Corral”. *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 6 de julio de 2014, p. 2.

<sup>73</sup> “El dictamen de leyes secundarias tiene omisiones y contraviene la Constitución”. *La Jornada*, México, D.F., 9 de julio de 2014, p. 5.

cho la independencia editorial, porque podría ser una de las únicas fuentes de financiamiento (Negrete, 8 de julio de 2014: 1). El gobierno quiso presentar como avance una reserva del Estado de 2 MHz de espectro para las radios comunitarias e indígenas, pero las confina a las franjas técnicamente menos favorables para las audiencias, tanto en la banda de Frecuencia Modulada como de la Amplitud Modulada. Así, se limitó la capacidad de transmisión de las estaciones sociales de radio FM a una capacidad de 20 watts, una antena de 30 metros y sólo en la parte alta de la banda (88-108 MHz), y de AM en la banda de espectro radioeléctrico ampliado (1,605 a los 1,705 KHz), lo cual atenta contra la calidad de las transmisiones y la debida prestación del servicio público de interés general. Este es el peor espectro para estos medios (Negrete, 8 de julio de 2014: 1). No sólo no se desarrolló un procedimiento simplificado para el otorgamiento, la gestión y promoción de las concesiones radiofónicas para los grupos indígenas, sino que ahora quedaron corporativizadas en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con lo cual reducen su autonomía, pues deben seguir los lineamientos que dicte el gobierno en turno a través de tal institución oficial (Corral, 6 de julio de 2014).

Los derechos de las audiencias se convirtieron en letra muerta, como lo advirtieron los defensores de las audiencias de Radio Educación, Canal 22, IMER y MVS, porque los dejó a la autorregulación de los medios, y en un acto de evadir la responsabilidad de los concesionarios propone sancionar a los defensores de las audiencias. En este sentido, la naturaleza y fuerza de los derechos de las audiencias quedaron muy limitados, pues colocó su cumplimiento dependiendo de los mecanismos de autorregulación de los concesionarios de los medios<sup>74</sup>. Se ordenó que los códigos de ética de los concesionarios deben ajustarse a los lineamientos que dicte el Instituto Federal de Telecomunicaciones. O sea que el Estado piensa dictarle la ética a los medios, pero no les pone obligaciones a éstos en la ley<sup>75</sup>. El Estado no puede

<sup>74</sup> Javier Corral Jurado. "Telecom: Un arcón de regalos para Televisa". *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nssoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.

<sup>75</sup> Javier Corral Jurado. "Retocesio Legislativo". *El Universal*, Columna "Rotafolio", Sección Opinión, México, D.F., 10 de julio de 2014. Recuperado de <<http://www.eluniversalmx.com.mx/editoriales/2014/07/10/1256.php>> (consultado el 11 de julio de 2014).

imponer a nadie una ética, y en todo caso las sanciones que se establezcan deben fijarse para los concesionarios de los medios y no para los defensores de los auditorios. Las garantías comunicativas básicas de los ciudadanos, como el derecho de réplica, quedaron ausentes<sup>76</sup>. Los defensores de las audiencias sólo podrán hacer valer los derechos de las mismas aceptados o inscritos en los códigos de ética que haya firmado o a los que se haya adherido cada concesionario (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 8 de julio de 2014: 304) y no con base en lo que señala toda la normatividad fundamental que existe sobre las garantías ciudadanas reconocidas ampliamente en la *Constitución Política Mexicana* en esta materia.

En el ámbito cultural, se omitió realizar un capítulo específico para los medios públicos donde se especificara de manera amplia y precisa los principios constitucionales establecidos en el Artículo 10º transitorio del decreto, para que tales instituciones cuenten con independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales<sup>77</sup>. Se impidió que los medios públicos comercialicen sus espacios audiovisuales para contar con opciones de financiamiento, salvo difundir patrocinios, que son breves menciones de cinco segundos de empresas o instituciones que respaldan un programa (Trejo, 8 de julio de 2014: 2-3). Se ignoraron por completo los lineamientos establecidos en la *Reforma Constitucional* para impulsar un sistema de medios públicos democráticos, con independencia editorial y opciones de financiamiento. Conservó una sobresaliente desigualdad entre los medios comerciales y los públicos, los cuales quedaron discriminados y dirigidos por el control gubernamental. Desconoció la realidad de que en los medios públicos y de uso social se encuentra el verdadero equilibrio y contrapeso al modelo mercantilista de la radiodifusión que reinó muchas décadas en México ("La contrarreforma en telecomunicaciones", 11 de abril de 2014: 3). Con

<sup>76,77</sup> Javier Corral Jurado. "Telecom: Un arcón de regalos para Televisa". *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nssoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.

el fin de evitar la competencia con los medios privados, se limitó severamente el financiamiento de los medios públicos y sociales al evitar que pudieran vender mensajes comerciales y publicidad. Así, para los medios públicos sólo se permitió recibir apoyos por conceptos de donativos en dinero o especie, venta de contenidos propios, patrocinios y convenios de financiamiento o coinversión.

Para los medios de uso social, sólo se autorizó aceptar donativos en dinero o especie, aportaciones y cuotas de cooperación comunitaria, venta de productos y contenidos propios; recursos provenientes de entidades públicas, arrendamiento de estudios y servicios de edición, audio y grabación, convenios de coinversión con otros medios sociales, y venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán 1% del monto para servicios de comunicación social y publicidad (Peña, 24 de marzo de 2013: 28-29). La verdadera competencia desleal no es la presencia cultural de los medios públicos o sociales que equilibran el modelo comercial desproporcionado, sino el tonel de recursos públicos con que el gobierno federal financia a los medios electrónicos comerciales privados, con 4 mil millones 600 millones de pesos al año, además de otros 14 mil millones que estados y municipios entregan anualmente a radiodifusoras comerciales para apoyar la mayor parte de su operación<sup>78</sup>.

Permaneció un enorme desequilibrio entre el tiempo destinado a la transmisión de publicidad y la programación transmitida por día, pues permite porcentajes de publicidad excesivos, comparados con la Unión Europea o Argentina. Ahora en México la publicidad en televisión abierta se incrementará de 18% actual (11 minutos por hora) hasta un límite de 38% o más del tiempo de programación y 40% (24 minutos cada hora) en radio y televisión restringida<sup>79</sup>. Sin embargo, esa contabilidad se hará por día, de tal manera que las empresas de radiodifusión podrán difundir más comerciales en los horarios de más audiencia (Trejo, 8 de julio de 2014). Con ello, se aumentaron desproporcionadamente los niveles de difusión de publicidad a nivel de escándalo, pues se exceptuó contabilizar dentro de los límites de la publicidad los programas de oferta de productos o servicios,

lo que vulneró lo dispuesto en la *Constitución* para equilibrar la publicidad con el conjunto de la programación, e incluso además se previó otorgarle al Ejecutivo Federal espacios adicionales a los tiempos de Estado (Corral, 6 de julio de 2014). De esta forma, paradójicamente, contrariamente a los que por décadas solicitaron los auditorios de la radiodifusión para recibir más información o entretenimiento puro a través de la programación de las estaciones, ahora recibirán más publicidad y propaganda en proporciones salvajes.

A la producción nacional independiente, que podría contribuir a la diversidad y quizá a la calidad en los medios de radiodifusión, no se le impulsó sustantivamente. Esto debido a que, por una parte, su definición jurídica quedó intencionalmente confusa y gelatinosa para permitir que las filiales o subsidiarias del duopolio televisivo se beneficien de la regla que les incrementa el tiempo de comercialización a quienes contraten al menos 20% de la programación total a productores independientes<sup>80</sup>. De esta forma, las empresas de radiodifusión que contraten al menos 20% de su programación a sectores independientes podrán aumentar sus tiempos para publicidad hasta en cinco puntos porcentuales extras. Además, cuando al menos 20% de la programación sea ocupado por producción nacional (sin que tenga que ser independiente), la comercialización podrá incrementarse en hasta otro 2% más. Así, la publicidad en radio podría alcanzar 47% del tiempo de programación, y en televisión hasta 45%, siempre y cuando las estaciones interesadas en tal incremento destinen la quinta parte de sus espacios a programas producidos de manera independiente (Trejo, 8 de julio de 2014: 6). Por otra parte, la producción independiente se condicionó a los intereses mercantiles de los concesionarios. Se prohibió que las universidades públicas pudieran solicitar subsidios para realizar la transición digital, con lo cual se impide su competencia contra los medios comerciales<sup>81</sup>.

En suma, mediante las regulaciones secundarias de 2014, se debilitaron sustancialmente los avances alcanzados en la reforma constitucional de 2013, permitiendo que continuaran muchos vicios del viejo modelo de comunicación radiofónico en el país.

<sup>78</sup> “Priistas no entienden la legislación: Corral”. *La Jornada*, Sección Política, México, D.F., 6 de julio de 2014, p. 2.

<sup>79</sup> “El dictamen de leyes secundarias tiene omisiones y contraviene la Constitución”. *La Jornada*, México, D. F., 9 de julio de 2014, p. 5.

<sup>80</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nsoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.

<sup>81</sup> “El dictamen de leyes secundarias tiene omisiones y contraviene la Constitución”. *La Jornada*, México, D. F., 9 de julio de 2014, p. 5.

## Consecuencias generadas para la sociedad mexicana

Posteriormente al balance positivo y negativo realizado por diversos sectores ante la opinión pública sobre los diversos aspectos en los cuales avanzó y retrocedió la sociedad mexicana, se puede afirmar que después de que ésta esperó 94 años en el terreno de la radio, 54 en materia de televisión y 19 en el ámbito de las telecomunicaciones para contar con un nuevo marco regulatorio de la radiodifusión y las telecomunicaciones que atendiera los principales rezagos en materia de comunicación en México, el Estado mexicano fue muy débil para cumplir con las deudas, demandas y obligaciones históricas que mantenía históricamente con las comunidades nacionales, y muy eficiente para responder ante los requerimientos de mayores privilegios para el fortalecimiento de los intereses monopólicos de la radiodifusión privada comercial. En este sentido, se constató que quien gobierna mayoritariamente en México en el ámbito de la radiodifusión a principios del siglo XXI no es la rectoría del Estado-nación republicano que tardó más 200 años en construirse en el país, ni la sociedad civil ni los órganos culturales del Estado, ni los movimientos independientes, etc., sino la dinámica de los *poderes fácticos mediáticos* y sus aliados políticos, con orientaciones cada vez más salvajes, especialmente de la *Telecracia*. Poder *mediático-político* que en esencia pretende conservar una nueva versión actualizada del viejo *modelo de comunicación para los jodidos*, con el fin de mantener sus tradicionales prerrogativas económicas, políticas e ideológicas en la nación.

Así, derivado de la imposición de las *leyes secundarias* de la *Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión*, se generaron, entre otras, las siguientes consecuencias para la sociedad mexicana:

1. La *Reforma* y sus respectivas *leyes secundarias* abarcaron una gran cobertura de realidades jurídicas dentro de las cuales hay que diferenciar lo referente al ámbito de las telecomunicaciones y lo propio del terreno de la radiodifusión, aunque sean situaciones que en muchos casos operan de forma interrelacionada por el fenómeno de la convergencia tecnológica. Así, examinando el ámbito final de las telecomunicaciones, la *Reforma* logró algunos avances valiosos en dicha esfera, particularmente en el terreno de la telefonía, como la reducción de tarifas, eficientización de servicios, apertura a la competencia, mayor protección a los usuarios de telefonía e Internet,

la presencia de nuevas inversiones en el sector, mayor convergencia tecnológica, portabilidad numérica, etc., para lo cual no era estrictamente indispensable que se efectuara una reforma constitucional, sino, simplemente, en algunos casos se requería la aplicación de la regulación ya existente, y en otros la realización de un efectivo cambio jurídico-administrativo sectorial que permitiera tales adaptaciones.

Sin embargo, en el terreno de la radiodifusión sí era rigurosamente necesario realizar una severa reforma que intentara transformar el viejo sistema de comunicación electrónica existente en el país, pues el marco jurídico prevaleciente era muy anacrónico y omiso, y, por tanto, ya no permitía generar avances dentro de dicho sector. No obstante ello, en esta área no se lograron cambios sustantivos para modificar el mapa de la radiodifusión nacional, sino que paradójicamente se permitió la continuidad de la existencia del viejo modelo de comunicación heredado del siglo XX, pero ahora disfrazado de “moderno”, “reformado”, “avanzado”, “competitivo” y “democrático”.

2. Se derrotó el modelo de comunicación de servicio público y los derechos comunicativos fundamentales garantizados por la *Constitución Política Mexicana*, privilegiándose los intereses particulares comerciales y del *business* por encima del interés colectivo. Fue más una legislación para proteger cuidadosamente la continuidad del modelo de negocios de los monopolios dominantes de la radiotelevisión, y no una normatividad para fortalecer los proyectos ciudadanos de comunicación y participación demandados durante casi un siglo en México.
3. La normatividad ratificada en el terreno de la radiodifusión correspondió a una “contrarreforma en su sentido más literal y jurídico: traicionó en sus objetivos más importantes el espíritu y la letra de la reforma constitucional de 2013 que se presentó ante el mundo como el fin de los monopolios mediáticos, y asombrosamente terminó fortaleciéndolos; fue regresiva porque redujo varios de los principios constitucionales y otros francamente los ignoró. Lo que se aprobó fue un golpe a la *Constitución*, pues se le vaciaron sus mandatos en la legislación secundaria<sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nsoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>

4. No modificó la esencia unilateral, autoritaria, anticompetitiva y oligopólica del viejo *Modelo Electrónico de Comunicación Nacional para los Jodidos* que operó durante más de nueve décadas con consecuencias deplorables para el crecimiento de nuestra sociedad, y adaptó su aplicación jurídica para prolongarlo muchos decenios más durante el siglo XXI en México mediante otras “estrategias modernizantes”. Por ejemplo, después de la aplicación de las leyes secundarias, paradójicamente, Televisa permaneció conservando una posición altamente monopólica y dominante en el sector de la radiodifusión, pues permaneció controlando 76% de la televisión satelital, 53% de la televisión de cable, 63% del total de la televisión de paga, y acaparó 9.5 millones de los 15.1 millones de clientes de televisión de paga; sin embargo, no fue declarado preponderante (Calleja, septiembre de 2014: 33).  
Ante ello, es fundamental preguntar ¿dónde estuvo el cambio y el avance hacia la construcción de otro modelo de comunicación nacional?
5. Los intereses económicos de los consorcios monopólicos mediáticos y de telecomunicaciones, y la ambición de poder político unilateral del Partido Revolucionario Institucional y de las fracciones políticas que pactaron con él para subordinar a la población, imperaron por encima de las garantías y necesidades de los grandes grupos ciudadanos que esperaron pacífica e institucionalmente durante más de medio siglo para alcanzar este cambio estructural en el sistema de comunicación nacional.
6. La contrarreforma debilitó severamente el desarrollo de la democracia en México, pues arrinconó a las libertades de expresión, de información y de comunicación en el país, al evitar la apertura y el funcionamiento eficiente de espacios ciudadanos de comunicación<sup>83</sup>.
7. Las televisoras ganaron nuevamente la batalla. Lo lograron a través de senadores que fueron sus empleados y de otros que quisieron la protección de su pantalla en relación con sus futuras aspiraciones políticas. El gobierno obtuvo lo planeado: hacer cambios cosméticos

<sup>83</sup> “Leyes secundarias en Telecom tienen tufo autoritario: Javier Corral”. *Pulso. Diario de San Luis*, San Luis Potosí, México, D.F., 28 de marzo de 2024. Recuperado de <<http://pulsoslp.com.mx/2014/03/28/leyes-secundarias-en-telecom-tienen-tufo-autoritario-javier-corrall/>> (consultado el 29 de marzo de 2014).

al proyecto y dejar intocados los temas esenciales del acuerdo con Televisa. Salió un proyecto reforzado en regalos para Televisa, sin importar que Enrique Peña Nieto hiciera el ridículo del sexenio como “salvador de México”, el que ofreció combatirlos y que, a menos de dos años de gobierno, los volvió a fortalecer. Frente a este panorama, el regreso del PRI al poder confirmó la regresión autoritaria tan temida, pero la mayor tragedia es la falta de una verdadera oposición frente a ello<sup>84</sup>.

8. Ganó lo privado sobre lo público; ganó Televisa. La gran reforma de Estado quedó como una ley facciosa y hecha con dedicatoria. Televisa continuará concentrando un enorme poder ideológico (60% de la audiencia en la televisión abierta y 62% de suscriptores en la televisión restringida) que usará como cañón frente a la clase política para cooptar, chantajear y conseguir leyes a su medida o expandirse a otros negocios como el de la telefonía, los casinos, los espectáculos o el deporte (Corral, 6 de julio de 2014).
9. El modelo de *leyes secundarias* ratificadas *a modo* en el Congreso de la unión “fue el pago que le hizo Enrique Peña Nieto a Televisa por el apoyo brindado durante las elecciones de 2012 para ser el presidente de la República. Nos dieron a elegir dos *cárteles*, el de Televisa y el de Telmex; la mayoría se inclinó por el *Canal de las Estrellas* y claudicó ante sus intereses”<sup>85</sup>.
10. En última instancia, lo que se aprobó con tales normatividades fue la continuidad de un *modelo mediático* para mantener la realización de negocios entre políticos y empresarios. Con ello, la empresa que en varias ocasiones puso de rodillas al poder político de este país, volvió a hacer de las suyas, pues logró que se le ampliara su poder monopólico por muchos años más. Fue por supuesto un momento de enorme regresión, frustración y desasosiego (Corral, 6 de julio de 2014).

En síntesis, el proyecto presidencial de leyes secundarias suscritas por el Congreso de la Unión erosionó radicalmente la *razón de ser* del Estado-nación mexicano al crear las condiciones jurídicas *a modo* para renunciar a su misión

<sup>84</sup> Javier Corral Jurado. “Telecom: Un arcón de regalos para Televisa”. *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, Sección Opinión, México, D.F., 29 de junio de 2014. Recuperado de <<http://www.nsoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>

<sup>85</sup> “Avalan diputados leyes secundarias”. *La Jornada*, México, D.F., 9 de julio de 2014, p. 2.

de rectoría soberana de la República en el terreno de la comunicación social, y regresó a convertirse estructuralmente en un simple “empleado administrativo” a favor de la tutela de los intereses oligopólicos del *poder mediático*. Ello alimentó sustancialmente el fortalecimiento del *Estado fallido* en el ámbito de la comunicación colectiva en México, pues el Estado-nación no fue capaz de atender las principales necesidades y demandas comunicativas que presentó la sociedad mexicana desde hace varias décadas, por la vía pacífica e institucionalizada. Es decir, se apoyó fundamentalmente la continuidad de un modelo de comunicación masivo que impulsara el prototipo de comunicación de mercado (*business comunicativo*), y se marginó el impulso de un modelo de comunicación de servicio público que atendiera sustancialmente las principales necesidades de desarrollo global de la sociedad mexicana en el siglo XXI.

### ¿Qué hacer en el ámbito de la comunicación nacional?

Aunque a lo largo de los últimos años se alcanzaron de manera aislada algunas propuestas importantes a nivel constitucional para transformar y enriquecer el funcionamiento del modelo colectivo de comunicación nacional; en esencia, después de casi un siglo de intentos de cambio al prototipo de comunicación masiva en México, se observa asombrosamente que todavía en la segunda década del siglo XXI el Estado, los partidos políticos y los órganos del poder continúan sin suficiente voluntad para encontrarle la *cuadratura al círculo* para democratizar dicho sistema cultural, y permanecen negando las principales demandas de cambio comunicativo exigidas de múltiples maneras por los ciudadanos.

Frente a este horizonte, el Estado debe entender que su función histórica central no es sólo colaborar a establecer los contextos para la realización del gran capital en todas sus fases (producción, distribución y consumo), sino, fundamentalmente, crear las condiciones estructurales para que toda la sociedad se pueda desarrollar dentro de situaciones de equilibrio, justicia y paz social. En este sentido, debe comprender que el principal reto de comunicación de la nación a través de la *Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión* no es simplemente expandir la infraestructura tecnológica de información o tener a domicilio más consorcios audiovisuales de entretenimiento masivo o selectivo de naturaleza “adrenalínica”, “posmodernista”,

“espectacular o “inn”, sino que el verdadero desafío es crear otro nivel de comunicación colectivo que permita que la mayoría de la sociedad se exprese en el *espacio público mediático* para manifestar sus intereses y necesidades de existencia y crecimiento, y las posibles formas de solución respectivas.

De lo contrario, para las próximas décadas tendremos un país sumido en un remolino de mayor desempleo, inseguridad, pobreza, impunidad, marginación, violencia, corrupción, abuso, crisis partidista, simulación gubernamental, debilidad democrática, descomposición colectiva, desconfianza institucional, frustración social, etc., y, paralelamente, recibiremos en nuestros hogares un prototipo de televisión y radio ‘modernos’ que transmitirá una visión hollywoodense de la vida donde ‘¡Todo está bien!’, ‘¡Somos un país que progresa!’, ‘¡Todo se mueve hacia adelante!’, ‘¡Contamos con los modelos de comunicación más avanzados del mundo!’ y ‘¡Todos somos felices!’, etc. Este modelo esquizofrénico de comunicación colectiva contribuirá a inyectar ingredientes muy inflamables para la explosión social en las próximas décadas, pues no atenderá las causas que dan vida a los conflictos sociales.

Por ello es importante que la academia y la sociedad civil organizadas demanden al Estado el ejercicio riguroso de la comunicación de *servicio público* como una política pública fundamental ya reconocida por la *Constitución Política Mexicana* que respalda el ejercicio de las garantías comunicativas básicas, para alcanzar a ser auténticamente ciudadanos en la segunda década del siglo XXI; y no sólo que permanezcamos como espectadores del nuevo *Capitalismo de Compadres* y de la voraz “modernidad” globalizada que impulsan los inmensos consorcios privados de la comunicación comercial en México.

## Referencias

### Libros, revistas y documentos

- Alva de la Selva, A. R. (4 de diciembre de 2002). “La propuesta ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión”, representante Titular de la Sociedad Civil Organizada, *Síntesis Ejecutiva*. México, D. F., Sociedad Civil.
- Antaki, I. (21 de julio de 1998). “Los medios de comunicación y la libertad de expresión”. Foro sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social. México, D.F., Cámara

- Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), World Trade Center.
- Calleja, A. (diciembre de 2005). "Los cangrejos en el Congreso". *Etcétera*. México, D.F. Recuperado de <www.etcetera.com.mx>.
- Calleja, A. (septiembre de 2014). "Efectos inmediatos de la ley Telecom". *Zócalo*, núm. 175, año XIV, Comunicación, Política y Poder, 14° aniversario. México. Recuperado de <www.zocalo.com.mx>.
- Calleja Gutiérrez, A., Solís Leree, B. y Trejo Delarbre, R. (25 de marzo de 2014). "Iniciativa en Telecom de EPN viola los derechos humanos". Comunicado de los ex presidentes de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información. México, D.F., Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi).
- Carriedo, L.M. (diciembre de 2005). "Albazo". *Etcétera*. México, D.F. Recuperado de <www.etcetera.com.mx>.
- Corral Jurado, J. (28 de marzo de 2001). "Primera Reunión de Trabajo de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación". Presidente de la Comisión de Comunicaciones del Senado de la República. Versión estenográfica. México, D.F., Secretaría Técnica, Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación. Recuperado de <www.rtc.gob.mx/banner/minuta\_1.html>.
- Corral Jurado, J. (6 de julio de 2014). "Telecom: Golpe a la Constitución". Unidos Por México, Partido Acción Nacional. México, D.F. Recuperado de <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/07/telecom-golpe-a-la-constitucion/?utm\_source=rss&utm\_medium=rss&utm\_campaign=telecom-golpe-a-la-constitucion> (consultado el 8 de julio de 2014).
- Creel Miranda, S. (5 de marzo de 2001). "Ceremonia de instalación de la Mesa de Diálogo sobre la Legislación de Medios de Electrónicos". México, D.F., Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación. Recuperado de <www.rtc.gob.mx/banner/provisional.html>.
- Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión, presentado por el senador Héctor Osuna Jaime (30 de marzo de 2005). México, D.F., Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Senado de la República.
- Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión (14 de julio de 2014). *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, tomo DCCXXX, núm. 12. México, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, 99 pp. Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota\_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014&print=true>.
- "El grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados votó a favor del nuevo marco regulador telecomunicaciones y radiodifusión" (13 de julio de 2014). *Proceso*, núm. 1967, inserción pagada, México, D.F.
- Esteinou Madrid, J. (diciembre de 2005). "La contra reforma comunicativa en México y sus consecuencias sociales". *Argumentos*, núm. especial 48 y 49, Estudios Críticos de la Sociedad. México, D.F., División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 165-191.
- Esteinou Madrid, J. (octubre de 2008). "Suprema Corte de Justicia y el rescate comunicativo del Estado-nación: El caso de la *Ley Televisa*". *Anuario de Investigación de la Comunicación*, núm. XV, coordinado por Ma. Antonieta Rebeil Corella. México, D.F., Consejo Nacional Para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), Universidad Iberoamericana (UIA), Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Universidad Anáhuac, Sede Norte (UA).
- Esteinou Madrid, J. (julio de 2009). "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la *Ley Televisa*". *Anuario de Investigación 2007*. México, D.F., Departamento de Educación y Comunicación, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 164-188 (versión electrónica en CD).
- Esteinou Madrid, J. y Alva de la Selva, A. R. (noviembre de 2009). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. Varios Autores. México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Fundación Friederich Ebert, Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, Senado de la República, Consejo Nacional Para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), Asociación

- Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) y Fundación Manuel Buendía (FMB), Colección, Teoría y Análisis.
- Esteinou Madrid, J. (noviembre de 2009). "La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la *Ley Televisa*: ¿Qué hacer?". En Esteinou Madrid, J. y Alva de la Selva, A. R. (coords.), *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. Colección Teoría y Análisis. México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Fundación Frederick Ebert, Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C. (RED), Senado de la República, Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), Asociación Mexicana del Derecho a la Información (Amedi), Fundación Manuel Buendía (FMB), pp. 639-676.
- Esteinou Madrid, J. (2011). "La televisión salvaje". *Revista Veredas*, núm. 22, año 12, Revista del Pensamiento Sociológico, "Industrias Culturales, Creadores y Público". México, D.F., Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 11-33. Recuperado de <[http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=7984&archivo=12-561-7984qlz.pdf&titulo=La%20televisi%C3%B3n%20salvaje](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=7984&archivo=12-561-7984qlz.pdf&titulo=La%20televisi%C3%B3n%20salvaje)>.
- "¡Estos son los beneficios de la reforma en telecomunicaciones!" (14 de julio de 2014). Equipo de contenido de la Presidencia de la República. México, D.F., Presidencia de la República, Gobierno de México. Recuperado de <<http://www.presidencia.gob.mx/infografia-estos-son-los-beneficios-de-la-reforma-en-telecomunicaciones/>> (consultado el 10 de agosto de 2014).
- Herrera Brugueta, E. (28 de marzo de 2001). Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos. México, D.F., Partido de la Revolución Democrática (PRD), Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, Secretaría Técnica, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación. Versión estenográfica de la primera reunión de trabajo, recuperada de <[www.rtc.gob.mx/banner/minuta\\_1.html](http://www.rtc.gob.mx/banner/minuta_1.html)>.
- Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión (12 de diciembre de 2002). Exposición de motivos. México, D.F., Comisión de Reforma de Estado, Senado de la República.
- Iniciativa de Ley de Comunicación Social. Proyecto de ley reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales en materia de libertad de expresión y derecho a la información (marzo de 1998). México, D.F., Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), XLVII Legislatura, Honorable Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión (1° de diciembre de 2005). México, LIX Legislatura, H. Senado de la República, pp. 26.
- Islas Reyes, L. (diciembre de 2005). "El momento propicio". *Etcétera*. México, D.F. Recuperado de <[www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx)>.
- Labastida, F. (8 de junio de 1998). "Discurso inaugural". Secretario de Gobernación. México, D.F., Comida del XLVII Aniversario del Día de la Libertad de Prensa, Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).
- "La contrarreforma en telecomunicaciones de Peña Nieto" (11 de abril de 2014). Declaración Constitutiva del Frente Ciudadano por la Comunicación Democrática. México, D.F., Asamblea Nacional Constitutiva, Teatro de la Ciudad de México.
- "La irresponsabilidad de la Presidencia" (diciembre de 2005). Editorial, *Etcétera*, Suplemento Especial. México, D.F. Recuperado de <[www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx)>.
- Ley Federal de Telecomunicaciones (7 de junio de 1995). México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 46 pp.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (8 de julio de 2014). *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, núm. 4060-II. México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.
- "#LeyesTelecom: Barreras, regalos y descafeinadas" (4 de julio de 2014). *Aristegui Noticias*. México, D.F. Recuperado de <<http://aristeguinoticias.com/0407/mexico/leyes-en-telecom-descafeinadas-con-barreras-y-regalos-figueroa-levy-y-alvarez/>>

- Mejía Barquera, F. (diciembre de 2005). "Los diputados deben una explicación". *Etcétera*. México, D.F. Recuperado de <www.etcetera.com.mx>.
- Mesa de diálogo (abril de 2001). *Etcétera*, núm. 6, Una Ventana al Mundo de los Medios, Análisis. México, D. F., Ediciones y Cultura.
- Minuta de la segunda sesión de trabajo (25 de abril de 2001). *Mesa de Diálogo Para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos*. México, D. F., Secretaría Técnica, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación.
- Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Artículos 6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Telecomunicaciones (21 de marzo de 2013). México, D.F., Mesa Directiva, Cámara de Diputados, Honorable Congreso de la Unión, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- Nassar, E. (21 de julio de 1998). "Discurso inaugural". Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), Clausura. México, D.F., Simposium sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), World Trade Center.
- "Necesario reformular la iniciativa en telecomunicaciones enviada por Ejecutivo Federal, a fin de preservar el interés público" (28 de marzo de 2014). Comunicado Amedi-Coneicc. México, D.F., Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación (Coneicc), Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi).
- Negrete P., J. F. (8 de julio de 2014). "Radiodifusores privados, gobierno y legisladores buscan asfixiar medios públicos y sociales". *Mediatelecom Policy & Law*. México, D.F., p. 1. Recuperado de <www.mediatelecom.com.mx>, <prensa=mediatelecom.com.mx@mail38.atl71.mcdlv.net>.
- Peña Nieto, E. (24 de marzo de 2013). "Iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión en México y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión". México, D.F., Subsecretaría de Enlaces Legislativos y Acuerdos Políticos, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.
- Propuesta ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (5 de diciembre de 2002). Exposición de motivos. México, D.F., Comisión de Reforma del Estado, Senado de la República.
- Ramírez Ramírez, A. (15 de enero de 2014). "Un Foro, un día; insuficiente para encontrarle la cuadratura al Círculo". (Sobre la necesidad de defender el interés público). México, D.F., Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi), Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome\_instant&ion=1&espy=2&ie=UTF-8#q=Un+Foro%2C+un+d%C3%ADa%3B+insuficiente+para+encontrarle+la+cuadratura+al+c%C3%ADrculo> (consultado el 8 de septiembre de 2016).
- Torres, M. (4 de julio de 2014). "Ley telecom no beneficia a Televisa: PRI". *CNN Expansión*, número especial: Telecomunicaciones: ¿El fin de los monopolios?, Sección Economía. México, D.F. Recuperado de <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/07/04/senadores-chocan-por-telecom> (consultado el 8 de julio de 2014).
- Trejo Delarbre, R. (diciembre de 2005). "En siete minutos". *Etcétera*. México, D.F. Recuperado de <www.etcetera.com.mx>.
- Trejo Delarbre, R. (8 de julio de 2014). "Las nuevas reglas de Telecom" (Primera Parte). *Letras Libres*. México, D.F. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/las-nuevas-reglas-de-telecom?page=full> (consultado el 9 de julio de 2014).
- Vera Pren, J. T. (agosto-octubre de 2000). "Las libertades informativas en México. Crónica de una legislación abortada". *Razón y Palabra*, núm. 19, Primera Revista Electrónica de Comunicación en América Latina. México, D.F., Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 20 pp. Recuperado de <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n19/19\_jvera.html> (consultado el 6 de septiembre de 2016).
- Villamil, J. (17 de junio de 2013). "Monopolios en jaque, en la legislación secundaria de Reforma en Telecomunicaciones" (Primera parte). *Proceso*, núm. 1911. México, D.F. Recuperado de <http://jenarovillamil.wordpress.com/2013/06/17/monopolios-en-jaque-en-la-legislacion-secundaria-de-reforma-en-telecomunicaciones-primera-parte/> (consultado el 5 de julio de 2013).
- Yuste, J. (diciembre de 2005). "Sigilo legislativo". *Etcétera*. México, D.F. Recuperado de <www.etcetera.com.mx>.

# Transición y pluripartidismo en México

Juan Francisco Reyes del Campillo\*

Las dimensiones del sistema partidario y los indicadores nos muestran a través de un largo periodo electoral que se ha producido un cambio radical en las relaciones entre los partidos políticos mexicanos. Estos resultados son, de alguna manera, lo que nos indica o demuestra el tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista.

**D**espués de casi 40 años de intensas transformaciones políticas, existen todavía quienes cuestionan o ponen en duda la transición a la democracia en el país. Algunos académicos encapsulados en posiciones ideológicas, al no cumplirse sus especulaciones sobre el devenir histórico, han preferido minimizar todo aquello que los cambios en México han significado. Cuando sus viejas herramientas de análisis fueron superadas por la propia realidad, entonces decidieron negarla y encerrarse en la prescripción de sus preceptos normativos, en sus premeditaciones sobre la crisis y en lo que, según ellos, tendría que ser el derrumbe de la simulación institucional del viejo siste-

ma político mexicano. No hay ningún cambio ni tiene sentido hablar de éste si no es hacia la lógica y el futuro que algún día pronosticaron.

Algunos otros siguen especulando sobre la necesidad de una verdadera transición, haciendo énfasis en determinar lo que para ellos deberían incluir los cambios en el país. Por ello, mientras no suceda una transformación “integral”, la transición será un mito. Se casaron con un tipo ideal de transformación, pero mientras no se cumpla lo que previeron, las cosas seguirán igual o peor según el caso. Lo cierto es que en tanto no llegue un “verdadero” candidato de oposición al poder, entonces la transición no existe y los cambios solamente representan reformas para reforzar los mecanismos de dominación. Así, mientras las elecciones no permitan la “expresión auténtica” de la voluntad

popular, estaremos hablando de un supuesta transición a la democracia (Ackerman, 2015).

Para Ackerman, se puede hablar, cuando mucho, de una transición fallida. Sin embargo, varios ejemplos de la transformación política los pone él mismo, como la existencia de un gobierno dividido que implica la pluralidad del Congreso de la Unión y los frenos y contrapesos que ello conlleva junto con las decisiones autónomas del poder judicial.

Podría decirse que es un despropósito negar la existencia de la transición debido al perfil que guardan hoy día quienes integran los organismos electorales o por la deficiente actuación que han tenido en momentos críticos del acontecer electoral. El mecanismo de designación de las autoridades electorales es facultad del Congreso, aunque en realidad la

\* Profesor-Investigador, UAM-Xochimilco.

decisión le corresponde a los principales partidos que lo integran. Es cierto también que existe un reparto de cuotas y que, lamentablemente, la única vía para que no queden secuestrados por algún partido es que exista un equilibrio en el que ninguno pueda imponer su mayoría. Pero la transición ha sido mucho más que eso y tiene que ver no solamente con los cambios en las reglas para la competencia política en el país, sino también con los diferentes espacios para la participación política que han ido ganando los diferentes actores políticos y sociales. La transición consistió en pasar de un régimen autoritario a otro en donde la pluralidad es el rasgo que caracteriza las relaciones entre las fuerzas políticas.

Pero más allá de quienes cuestionan los nuevos escenarios políticos, la función de la academia es explicarlos y mostrar en qué consisten sus alcances y limitaciones. Tanto las condiciones de la democracia como la situación socioeconómica del país no son para nada halagadoras, pero son hoy en día radicalmente distintas a las vicisitudes que enfrentaba la sociedad mexicana cuando se produjo la crisis económica y política de los años ochenta. En los noventa, el viejo régimen político y la manera tradicional de acceder al poder hicieron crisis y tuvieron que modificarse para dar paso a un sistema electoral más abierto en el que la incertidumbre de la competencia electoral sustituyó a la certidumbre del destape del candidato oficial. Terminó por desaparecer el sistema de partido hegemónico, el cual dio paso a un pluripartidismo de tres principales contendientes.

Es cierto que la ruta hacia la democratización del país no ha sido del todo tersa. Reducida prácticamente a lo electoral y con falta de claridad y certeza en varios procesos electorales, existe una enorme resistencia para que la democracia llegue a alcanzarse y generalizarse en amplios e importantes espacios de la sociedad civil. El problema de nuestra democracia es básicamente su irregularidad y, en particular, su pobre desempeño, en cuanto que no ha sido muy eficaz para ayudar a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población. Lo anterior nos plantea la necesidad de ubicar en dónde se encuentra nuestra democracia, qué tanto se ha logrado avanzar y cómo y hacia dónde se podría desarrollar.

Antes que considerar que la democracia en México ha sido fallida, habría que señalar que ha tenido un estancamiento producto del conformismo de los mismos partidos que se beneficiaron precisamente de la transición. En lugar de impulsar el desarrollo y la profundización

de la democracia, los partidos prefirieron repartirse los espacios políticos y consensuar nuevas reglas que les permitieran garantizar su permanencia y reproducción en el escenario político. Sin embargo, las puertas a la participación en el mercado político-electoral han seguido abiertas para nuevos competidores, por lo cual hoy en día ni el más radical de los opositores habla de un régimen autoritario. López Obrador, presidente de Morena, si bien denuncia la existencia de un régimen corrupto, de injusticias y privilegios, nunca hace referencia a las características autoritarias del régimen político, sino al empoderamiento de un grupo que lo utiliza y se aprovecha para beneficiarse y enriquecerse.

El monopolio político que ejerció el PRI durante más de 70 años se rompió para dar paso a una competencia plural con posibilidades reales de alternancia. El paso de un sistema de partido hegemónico a uno de mayor pluralismo ha significado la transición democrática y esta transformación propició una profunda alteración de las interacciones entre los diferentes componentes del sistema político, que pueden sintetizarse en el acotamiento del régimen presidencialista y en la redimensión de otros poderes que estuvieron avasallados durante mucho tiempo. La virtud de la transición ha sido que el Poder Legislativo y el Judicial, los poderes locales, además de los propios partidos y el sistema electoral se hayan fortalecido. En efecto, la transición mexicana no ha supuesto una ruptura ni una nueva y diferente institucionalidad, pero sí la puesta en práctica de frenos y contrapesos que estaban subordinados en el viejo sistema de partido hegemónico al presidencialismo.

Al pasar de una estructura electoral cerrada a una estructura mucho más abierta, la transición se ha sustentado en el cambio de comportamiento del electorado, en donde la institucionalidad de un renovado sistema partidario se ha constituido como elemento central de la construcción de una nueva forma de gobernabilidad. La transformación desarrollada en la estructura de competición interpartidaria se expresó con el debilitamiento de los viejos alineamientos electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), al experimentarse cambios constantes en las preferencias electorales, niveles más intensos y cada vez mayores de disputa electoral, así como un aumento paulatino de la presencia de diferentes partidos en el escenario político nacional.

No obstante, la transición es, con mucho, un resultado de la expresión de los electores en las urnas. Son los ciudadanos quienes le han dado sentido a los cambios políticos y

quienes han premiado o castigado a los diferentes actores políticos. Desde luego, también son falibles, se equivocan y sin mucha reflexión caen en las trampas de los demagogos y manipuladores, de la deformación de las ofertas en las campañas electorales y del manejo tergiversado de los medios de comunicación. Pero han sido los electores quienes finalmente han decidido sobre las opciones políticas y quienes le han dado sustento al pluripartidismo en el país. No se pueden explicar los cambios sin tomar en cuenta que la sociedad mexicana ha tenido una significativa transformación de su cultura política y, sobre todo, de sus evaluaciones respecto al acontecer nacional. La ciudadanía tiene hoy una manifestación más crítica de los actores políticos, producto de una información y un conocimiento más profundo de la realidad política de la que contaba hace apenas unos cuantos años. Desde luego, existe una opinión pública mucho más atenta y exigente que va de la mano con los cambios políticos.

Han sido muchos los autores que han dado cuenta de la transición. El mismo transcurso de los años ha permitido elaboraciones cada vez más críticas, pero la gran mayoría ubica la realidad mexicana en un contexto diferente al del periodo anterior. Desde los primeros años en donde los cambios de régimen se hicieron presentes (Cárdenas, 1996; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Loaeza, 2002), pasando por los ajustes y precisiones (Merino, 2003; Reyes del Campillo y Hernández, 2006), hasta las visiones más críticas y duras respecto al acontecer y desarrollo del régimen político en México (Aziz, 2009; Córdova, 2009; Garavito, 2010). Asimismo, la figura de regímenes superpuestos de Rodríguez Araujo (2009), para confirmar la caída del viejo régimen.

Debe destacarse que el proceso de democratización en México no ha sido lineal ni mucho menos homogéneo, lo cual nos obliga a preguntarnos: ¿cómo medir y qué herramientas utilizar para analizar y establecer la transformación del régimen político y, en particular, del sistema partidario? Las dinámicas y pautas que han definido el funcionamiento y el cambio hacia el pluripartidismo es posible seguir las a partir de diferentes dimensiones de voto que caracterizan y definen a un sistema de partidos. Al respecto, es importante señalar que no existe en el análisis político electoral un consenso pleno sobre cuáles deberían ser estas dimensiones y los indicadores más adecuados para conocerlas. Sin embargo, son básicamente la fragmentación, la competitividad, la polarización, la volatilidad y la nacionalización del sistema de partidos.

## Las dimensiones del pluripartidismo

Referirse a las dimensiones del sistema partidario tiene el sentido de buscar establecer algunas premisas que nos permitan analizar desde diversas perspectivas los cambios del comportamiento de los electores, y con ello aclarar el rumbo que ha tomado el sistema de partidos en México. Pretendemos revisar cómo se han manifestado los electores en las urnas durante un periodo que va desde principios de los noventa (cuando de alguna manera se vislumbraba la transición en el país) hasta la elección más reciente de 2015 (en la que el sistema partidario alcanzó su máximo nivel de atomización). Abordar las dimensiones desde una perspectiva longitudinal tiene la intención de analizar el voto de los ciudadanos durante un largo periodo y tratar de valorar cuál ha sido el sentido de su comportamiento, qué es lo que han querido manifestar y cuáles lecturas políticas es posible realizar respecto a todo ese lapso.

La idea de abordar los resultados electorales a partir de diferentes dimensiones tiene como objetivo superar una mera descripción cronológica de los votos en cada proceso electoral. Más allá de si unos partidos ganan y otros pierden en cada elección, nos interesa revisar las tendencias que ha manifestado el electorado en un lapso largo, con el fin de establecer si el comportamiento ha marcado una ruta definida, si se avanza o retrocede en ella y si algunos momentos sobresalientes son meras expresiones coyunturales sin arraigo o señales de un cambio más profundo que se va consolidando y definiendo con el tiempo. Lo más importante, sin embargo, es que habrá que seguirle la pauta a un electorado sumamente dinámico, el cual ha buscado en las urnas darle un rumbo al país, aunque se ha encontrado con respuestas muy pobres de parte de la clase política.

Antes de entrar en el análisis de las dimensiones del voto, es necesario realizar un par de aclaraciones. La primera es que los resultados que se utilizaron en este trabajo para aplicar los diversos índices fueron los de las elecciones de diputados federales desde 1991 hasta 2015. La segunda es que para analizar la fragmentación y la competitividad, se tomaron en cuenta los resultados de los 300 distritos electorales, mientras que para la volatilidad y la nacionalización se recurrió a los resultados agregados de las 32 entidades del país.

La *fragmentación* es una dimensión que nos remite a la concentración o dispersión del poder entre los diferentes partidos políticos. Esta dimensión nos informa acerca de la medida en que el poder político se fracciona o concentra

en una contienda político-electoral, puesto que nos permite saber cuál es el número real de partidos que efectivamente compiten en el interior de un sistema partidario. Por lo general, reconocemos en los sistemas de partido las pautas unipartidistas, bipartidistas o multipartidistas, pero éstas son solamente características generales que presentan los formatos de competición entre los partidos políticos. La idea de un nivel nominal, a partir de un indicador específico, nos da la oportunidad de distinguir una variable continua, la cual otorga la posibilidad de comparar el número de partidos (una medición diacrónica) a lo largo de varios procesos electorales consecutivos, así como (de manera sincrónica) en dónde es posible comparar un espacio electoral respecto a otro en una misma elección.

Existen varios índices para medir la concentración o dispersión del voto en una elección y, con ello, definir el número real de partidos en competencia. Hoy en día el más reconocido y utilizado es el propuesto por Laakso y Taagepera (1979), en el que se propone dividir uno entre la sumatoria de las proporciones de cada uno de los partidos elevadas al cuadrado. Este índice valora claramente a aquellos partidos que tienen una fuerte presencia electoral, además de considerar a los demás como fracciones de una unidad. Sin embargo, si existen varios partidos que se presentan como fracciones, el índice las termina sumando, por lo cual varios de éstos podrían llegar a conformar una o varias unidades entre todos ellos.

Con la medición de este índice, podemos observar que en un lapso de 24 años y en nueve procesos electorales, el número de partidos ha venido aumentando en el país. De un promedio de fragmentación distrital de 2.57 en 1991, ha llegado a establecerse la presencia de más de cinco partidos en 2015. La elección de 2015 nos presentó una media nacional de 5.19 partidos. Si observamos el comportamiento de la mediana y los valores mínimos y máximos, podemos señalar que desde 1994 en prácticamente todos los distritos electorales del país existe una fuerte y significativa competencia entre por lo menos dos partidos políticos. Asimismo, los resultados nos permiten inferir que la presencia de un tercer partido resulta cada vez más notoria en casi todos los distritos, lo cual establece que la pauta ha dejado de ser básicamente bipartidista en ese nivel de competición. Lo que muestran los resultados es que hay cada vez una mayor dispersión del poder entre los partidos políticos, lo cual se observa con un aumento significativo desde la elección de 2003 y nuevamente con otro aumento a partir de la elección en 2009, en donde

la dispersión alcanza un número efectivo de partidos por encima de cuatro (Cuadro I).

**Cuadro I**  
**Fragmentación del sistema de partidos en México en elecciones federales de diputados**

1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
2.57	2.28	3.06	2.83	3.24	3.13	4.21	4.72	5.19

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en datos proporcionados por el INE.

De alguna manera, la tendencia reciente de la fragmentación partidaria en el país deja entrever que el sistema de partidos que se construyó con la transición, el de un pluralismo limitado de tres fuerzas principales y otras que los acompañaron, está dejando paso a uno de mayor dispersión, hacia uno de un pluralismo más extremo. Estamos frente a la transformación del sistema partidario mexicano en donde el acuerdo y la negociación que resultaron de la transición se agotaron para encaminarse hacia un sistema de mayor fragmentación. Es evidente que hay un realineamiento y una recomposición entre los partidos de izquierda que, si bien apunta hacia el fortalecimiento de esta tendencia política, al mismo tiempo se presenta como una fuerte e intensa división en su interior.

Hasta antes de 2015 existían tres grandes partidos y otros cuatro que giraban alrededor de los primeros y que alcanzaron una votación en conjunto que se movía alrededor de los 15 puntos porcentuales. Esta fuerza no es nada despreciable si tomamos en cuenta que la votación de los tres grandes partidos llegaba a dividirse en tercios, y que los márgenes promedio de victoria entre el primero y segundo lugar no iban más allá de 10%. Por eso, las coaliciones electorales han tomado lugar en el sistema de partidos, además de que el número efectivo de partidos se ha llegado a manifestar más allá de los cuatro puntos en elecciones legislativas.

La elección de 2015 presentó un aumento significativo en el número efectivo de partidos. La presencia de dos nuevas formaciones políticas, Morena y Encuentro Social, además del aumento de la votación de Movimiento Ciudadano, fragmentó aún más la diversidad partidaria y ahora, aun con el aumento del umbral de 2 a 3%, son nueve los partidos políticos con registro nacional. Es este resultado lo que deja entrever la posibilidad de una nueva transformación del sistema partidario, que puede dejar de ser uno

de pluralismo limitado para llegar a otro de pluralismo más extremo, en donde el formato y la mecánica de competencia se desarrolle significativamente entre una amplia diversidad de fuerzas políticas.

Es muy probable que la elección presidencial de 2018 modifique la presencia de cada uno de estos partidos, como de alguna manera sucedió en los comicios de 2015. Por ahora, observamos que en la dispersión de la votación en las elecciones presidenciales y las legislativas intermedias existe una clara diferenciación, ya que en las presidenciales, en la medida en que se establecen coaliciones para competir por la primera magistratura, la dispersión y la fragmentación de la votación disminuyen, mientras que en las elecciones intermedias, cuando se disputan las posiciones de manera más aislada, la dispersión de votos aumenta considerablemente. Esta es una tendencia que se observa básicamente desde 1991 y que habrá de continuar en tanto el sistema partidario mexicano no alcance del todo una cierta estabilidad.

La *competitividad* es un rasgo que caracteriza el grado de energía con que se lucha por las posiciones políticas en un proceso electoral. Es una propiedad o un atributo de la competencia y una dimensión que nos informa de la intensidad en la disputa por los puestos de autoridad o representación política entre candidatos y/o partidos políticos durante una contienda electoral. Si existe la posibilidad real (obviamente comprobada por los cómputos electorales) de que dos o más contendientes resulten vencedores en una elección, se dice que estamos ante unos comicios fuertemente competidos. Por el contrario, si un candidato o partido político obtiene una amplia ventaja sobre los demás, se infiere o se atribuye a los comicios una baja competitividad.

La más general y frecuente definición ha sido la de “la distribución de asientos y oficinas de gobierno”, que tiene como origen el reparto de los votos. De acuerdo con esta definición, la competencia partidaria se incrementa en la medida en que la distribución de votos y asientos es más equitativa, y, por el contrario, disminuye cuando se concentran en algún partido. Empero, existen condiciones y desempeños de las propias fuerzas políticas que terminan por hacer que una elección resulte más o menos competida.

La competitividad, por lo general, ha sido considerada por muchos analistas políticos como un rasgo que se aprecia y se reduce a la rivalidad entre los dos principales partidos en una elección. No obstante, los demás partidos que participan en la contienda también inciden sobre el

nivel de competitividad. No existe consenso pleno sobre cuál índice debe considerarse para medir esta dimensión. Lo más socorrido hasta ahora ha sido utilizar el margen de victoria, básicamente considerando los sistemas bipartidistas, como el estadounidense. Empero, en los sistemas pluripartidistas no sólo los dos principales partidos intervienen en la competitividad de una elección, sino que los demás pueden incidir en ella.

En el índice que utilizamos para medir la competitividad, se considera el porcentaje que obtiene el partido ganador, además del margen de victoria. Estos datos son los más importantes y con ellos es posible conocer el resultado global de la elección. En tal virtud, sumamos el porcentaje del partido ganador y el margen de victoria, y esa cantidad la dividimos entre dos y la sustraemos de 100. Es en razón de cero a cien que se mide la competitividad, en donde entre más se acerque a cero disminuye o se ausenta la intensidad de la contienda, y mientras más se acerque a cien se está ante una elección más disputada. Con ello disponemos de un intervalo que va de cero a cien y, por tanto, tenemos una variable continua. Por ejemplo, si el ganador lo hizo con 40% de los votos y tiene una ventaja de 10 puntos, entonces es posible saber que el segundo lugar obtuvo 30% y que entre todas las demás fuerzas se alcanzaron otros 30 puntos porcentuales. De acuerdo con nuestro índice al sumar 40 más 10, dividir la cantidad entre dos y sustraerla de 100, nos aporta como resultado una competitividad de 75 puntos.

Al analizar los resultados que nos otorga el índice, se destaca que la competitividad es un fenómeno que ha tenido un incremento constante en el país, lo cual significa que la intensidad de las contiendas ha sido cada vez mayor en todo el territorio nacional. Todos los indicadores muestran claramente el cambio, que va desde unos 50 hasta más de 80 puntos, por lo cual la competitividad es una dimensión que en cada elección se vuelve más vehemente entre las fuerzas políticas (Cuadro 2).

Cuadro 2 Competitividad del sistema de partidos en México en elecciones federales de diputados									
1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	
50.41	64.50	69.48	69.18	70.31	71.33	73.87	78.92	77.58	

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en datos proporcionados por el INE.

La *volatilidad* nos muestra los cambios en los votos del electorado entre dos elecciones consecutivas. Obviamente es una dimensión que parte de conocer la medida en que se modifican los votos de cada partido entre dos elecciones, si son o no estables a lo largo del tiempo, aunque lo que finalmente se busca es establecer la volatilidad agregada del sistema partidario. Esta dimensión permite conocer qué tan profundos suelen ser los cambios electorales del sistema de partidos.

A finales de los años setenta, Morgens N. Pedersen (1979) formuló un índice de volatilidad que consiste en sumar todas las variaciones de los partidos entre dos elecciones y el resultado se divide entre dos. Esto último porque lo que unos partidos ganan otros lo pierden. A esto se le ha llamado volatilidad total. Sin embargo, a principios de los años noventa, Stefano Bartolini y Peter Mair (1990) plantearon la necesidad de analizar la volatilidad entre los bloques político-ideológicos que compiten en una elección. La lógica es que muchas veces los votos que pierden los partidos de una determinada tendencia política (izquierda o derecha) van a parar a manos de otros partidos de la misma tendencia. De tal suerte, dentro de cada bloque se realizan sumas y restas para después establecer la diferencia con el otro bloque.

La volatilidad electoral en México ha estado presente desde la década de los noventa. No obstante, lo que podemos hacer notar es que a lo largo de varios procesos la volatilidad disminuyó, aunque en la elección de 2006 y en la de 2015 dio un brinco espectacular. Lo que esta situación nos muestra es que el sistema partidario mexicano no ha logrado alcanzar un determinado nivel de estabilización. Al analizar con mayor detalle la situación, a partir de los indicadores de volatilidad total y volatilidad de bloque, tenemos más claro el panorama, ya que al venir disminuyendo la volatilidad durante varios procesos nos indicaba que se estaba estableciendo y consolidando un perfil específico de sistema partidario en México que, no obstante, significaba que en el proceso electoral de 2006 y 2015 la volatilidad había dado un salto considerable. En 2006 básicamente el sistema partidario sufrió un reacomodo, lo cual es explicable al quedar el viejo partido hegemónico en tercer sitio en la elección de diputados federales, algo que, sin embargo, se volvió a recomponer en 2009. En 2015 el sistema de partidos de la transición se ha desestabilizado por primera vez y de manera significativa.

Sin embargo, otros indicadores, al medir la volatilidad, nos indican que se ha presentado una disminución de las diferencias entre la volatilidad de las entidades federativas

y que de alguna manera se fueron definiendo claramente las fuerzas políticas contendientes. La modificación de 2006 es consecuencia de una multiplicación de las diferencias entre las fuerzas políticas, pero no necesariamente de una alteración o modificación radical de la distribución de las preferencias a favor de las principales fuerzas partidarias. La elección de 2015 sí presenta una modificación de las preferencias partidarias, por lo cual las tres fuerzas más importantes han perdido presencia en el país a costa de las fuerzas políticas que se han dado en llamar fuerzas emergentes.

La volatilidad de bloque nos muestra claramente cómo la volatilidad había venido disminuyendo de manera clara entre 1991 y 2000. Estos datos nos indican que buena parte de la volatilidad total era en realidad parte de los reacomodos entre las fuerzas políticas opositoras al PRI, pero al mismo tiempo una clara tendencia hacia la conformación del pluralismo mexicano sustentado en tres fuerzas dominantes. La última elección, la de 2015, nos permite ver que ese pluralismo que se formó con la transición empieza a tomar otro camino (Cuadro 3).

Cuadro 3 Volatilidad total del sistema de partidos en México en elecciones federales de diputados							
1994- 1991	1997- 1994	2000- 1997	2003- 2000	2006- 2003	2009- 2006	2012- 2009	2015- 2012
18.02	3.80	12.14	8.87	16.22	16.72	13.82	19.02

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en datos proporcionados por el INE.

El grado de *nacionalización* busca establecer qué tan homogéneos o heterogéneos son los partidos y el sistema partidario entre las diferentes regiones de un conjunto nacional. Esto es, se trata de una dimensión que nos sirve para observar cuánto difieren los partidos en sus resultados de una provincia a otra en un país determinado. Lo anterior puede ser analizado en las convocatorias a elecciones federales, en donde es posible medir qué tan parecido o desigual es el desempeño de las diferentes fuerzas políticas a lo largo y ancho de un país.

Esta dimensión permite conocer la distribución del electorado, analizar si la votación de los partidos y de sus candidatos tiende o no a ser homogénea en las circunscripciones en que se divide electoralmente un país, y saber si la competencia partidaria al correr de los años se consolida en los diferentes ámbitos geográficos o si única-

mente logra fortalecerse en algunos espacios específicos. Se define a un sistema de partidos nacional como uno en el cual los mismos partidos compiten en los diferentes niveles de agregación de votos, y donde se presentan grados equiparables de apoyo o una convergencia de los estratos de sustento electoral, lo cual significa que, en términos de comportamiento electoral, desaparecen las diferencias entre las áreas y ocurre cierta similitud entre los porcentajes de los partidos en las diferentes regiones (Caramani, 2004).

De acuerdo con Scott Mainwaring y Mark Jones (2003), un sistema de partidos es alto o fuertemente nacionalizado cuando los porcentajes de votos de los principales partidos son similares o no difieren mucho en las unidades geográficas o entre una provincia y otra, pues en un sistema partidario débil los porcentajes de votos de los partidos varían ampliamente a lo largo de las regiones o entre un ámbito territorial y otro. Esa misma lógica se aplica a los partidos, y aquellos que están altamente nacionalizados obtienen porcentajes relativamente equiparables de votación en las diferentes unidades geográficas, mientras que los partidos débilmente nacionalizados tienen variaciones electorales bastante sensibles entre las unidades territoriales.

La nacionalización a menudo es definida como el aumento de la uniformidad en la respuesta o en el nivel de apoyo partidista en todas las áreas de la nación. Esto no significa homogeneidad en el comportamiento de todos los individuos, sino más bien similitud en las proporciones del electorado sobre la manera de comportarse en todas las subunidades geográficas. Implica que desaparecen las diferencias regionales o estatales. La nacionalización de la política consiste, además, en el cambio de lo sectorial a lo nacional. Una forma de restringir la visión del conflicto es localizarlo, y una manera de expandirlo es nacionalizarlo. Existen, pues, dos dimensiones diferentes de nacionalización, tanto una convergencia en los niveles de apoyo partidista en todo el país, como una respuesta uniforme (movimiento del electorado) en las diferentes subunidades hacia las fuerzas políticas. En la lógica de la respuesta común, un electorado nacionalizado es uno que tiende a responder de maneja similar en todo el país.

Lo que el índice nos permite inferir es que en México tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática han venido mejorando su distribución electoral entre las diferentes entidades del país. Tradicionalmente, estos partidos tuvieron una presencia segmentada, aunque hoy en día es cada vez más homogénea a lo largo y ancho del país, lo cual los acerca a ser

considerados como partidos políticos de carácter nacional. Por otra parte, es posible observar que el Partido Revolucionario Institucional, aun cuando es perceptible que ha venido disminuyendo su nivel de nacionalización, sigue siendo la fuerza política con la mejor distribución de votos en todo el país.

Se evidencia que el PRI ha disminuido lentamente, a través de los distintos procesos electorales, su presencia nacional. Desde luego, nos muestra una votación segmentada, aunque es visible que ha venido perdiendo espacios que antes dominaba totalmente. Por otra parte, el PAN y el PRD han mejorado su presencia en los diferentes espacios del conjunto nacional. Además, en el caso del PAN se observa un salto cualitativo a partir de la elección del año 2000, mientras que en el PRD el cambio se dio en 2006. No obstante, el problema con este partido es que tuvo una disminución considerable en la elección de 2015 con la importante pérdida de votos que se trasladaron hacia Morena.

La *polarización* es una dimensión que se refiere a la confrontación política que se presenta entre los partidos políticos, por lo general, a la distancia ideológica que existe entre las fuerzas políticas relevantes. Es, aunque no exclusivamente, una medida que urge, a partir de la ubicación que ocupan los partidos en una escala de uno a diez puntos en torno a un eje ideológico, a un *continuum* izquierda-derecha, en donde 1 se considera extrema izquierda y 10 extrema derecha.

La forma más comúnmente utilizada para medir la *polarización* es a partir de encuestas de opinión, en las que los simpatizantes de los diversos partidos se autositúan en el *continuum* izquierda-derecha. La polarización al nivel de masa o del conjunto de simpatizantes constituye un elemento importante de las tensiones que caracterizan a los sistemas democráticos. En muchos sistemas políticos la diferenciación entre la izquierda y la derecha se constituye como el espacio configurador de las divisiones políticas desde los aspectos pragmáticos hasta los ideológicos. En este espacio se resuelve la distancia que separa a los simpatizantes de los partidos como resultado de las diferencias que se encuentran en un conjunto de dimensiones políticas. Lamentablemente, para este texto, no contamos con la información suficiente para explicar más ampliamente la fuerza e intensidad de la polarización.

Pero la polarización en el sistema de partidos mexicano, medida a partir de las posiciones políticas de los legisladores, evidencia la intensa competición entre las fuerzas políticas. Cuando las percepciones políticas de los grupos parlamentarios se ubican de manera clara en un continuo

izquierda-derecha, permite diferenciar a las élites partidarias y analizar sus niveles de polarización. Esta dimensión es entendida como la distancia o proximidad entre las élites, en cuanto a qué tan cerca o alejados se perciben de las demás fuerzas políticas (Sartori, 1980).

En el estudio de PELA (Proyecto de Investigación “Élites Parlamentarias de América Latina”) (1996-2014), desde esa misma época, mientras el PRD se encuentra en la izquierda y el PAN en la derecha, el PRI se posiciona claramente en el centro del continuo ideológico. En cierta forma, aunque su ubicación no es siempre del todo uniforme, por lo general el PRI se encuentran más cerca del PRD a la izquierda que del PAN hacia la derecha. En cuanto a control de precios, educación pública universitaria y una política que penalice la interrupción del embarazo, el PRI y el PRD tienen una mayor aproximación, pero sobre privilegiar al mercado sobre el Estado el acercamiento es más claro con el PAN.

## Conclusiones

Lo que las dimensiones del sistema partidario y los indicadores nos muestran a través de un largo periodo electoral es que se ha producido un cambio radical en las relaciones entre los partidos políticos mexicanos. Estos resultados son, de alguna manera, lo que nos indican o demuestran el tránsito de un sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista. En cierto sentido, con la cuantificación de los indicadores, podemos calificar las características y el ritmo que ha tomado la transformación del sistema partidario en nuestro país.

Es cierto que muchos analistas políticos intentan describir estas dimensiones. Nos señalan que en el país hay una fuerte competitividad, que se produce en cada elección una fuerte volatilidad y un destacado desempeño de los distintos actores políticos en los procesos electorales. Sin embargo, no basta con percibir estos fenómenos, sino que es necesario precisarlos y, como en este análisis, cuantificarlos. A fin de cuentas, solamente una visión de conjunto de las dimensiones partidarias nos permite tener en cuenta y con suficiente claridad qué tan profunda ha sido y cómo se ha sustentado la transición democrática en México que nos permita hablar con claridad del pluripartidismo.

## Referencias

Ackerman, J. M. (2015). *El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*. México: Planeta Mexicana.

Aziz Nassif, A. (2009). “El desencanto de una democracia incipiente. México después de la transición”. En Rodríguez Araujo, O. (coord.), *México, ¿un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI.

Bartolini, S. y Mair, P. (1990). *Identity, Competition, and Electoral Availability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Cárdenas Gracia, J. F. (1996). *Transición política y reforma constitucional en México*. México: UNAM.

Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

Córdova, A. (2009). “La democratización en México. Alternancia y transición”. En Rodríguez Araujo, O. (coord.), *México ¿un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI.

Garavito Elías, R. A. (2010). *Apuntes para el camino. Memorias sobre el PRD*. México: Ediciones Eón/UAM-Azcapotzalco.

Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). “La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano”. *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre, pp. 63-101.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). “Effective number of parties: a measure with application to west europe”. *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.

Loeza, S. (2002). “El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia”. En Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. M., *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/Homo Sapiens Ediciones.

Pedersen, M. (1979). “The dynamics of european party systems: changing patterns of electoral volatility”. *European Journal of Political Research*, vol. 7 (1), pp. 1-26.

Reyes del Campillo, J. y Hernández Vicencio, T. (2006). “Partidos y sistemas de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”. En Attili, A. (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*. México: Miguel Ángel Porrúa/UAM-Iztapalapa/Cámara de Diputados.

Rodríguez Araujo, O. (2009). *México, ¿un nuevo régimen político?* México: Siglo XXI.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

## Bases de datos

Instituto Nacional Electoral <www.ine.org.mx>.

Proyecto de Investigación “Élites Parlamentarias de América Latina” (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.

# Derechos humanos en internet en México: violación y desposesión

Mariana Celorio\*

La violación y desposesión de derechos humanos (DH) en internet en México son el eje de este trabajo. Aquí la autora analiza cuándo el espionaje electrónico y la videovigilancia violan DH y cuándo los desposeen; indaga en qué sentido las *cookies* y los *web bugs* son dispositivos ilegales de recolección de información y en qué sentido violan la propiedad privada de los usuarios de internet y cómo transformaron internet. Establece que la violación y la desposesión de DH obedecen a una racionalidad biopolítica que produce estados de excepción en espacios reales y en territorios digitales. Inserta el análisis en la discusión sobre la obligación de que actores no estatales respeten los DH y se pregunta si es posible hablar del capital como actor que viola DH en internet.

## Introducción

**E**n este trabajo analizo la relación entre internet<sup>1</sup> y derechos humanos (DH) en México durante las últimas dos décadas, periodo que lleva el uso de esta tecnología en el país. Para ello, parto de dos premisas fundamentales: en la primera afirmo que existen violaciones de DH en y a través de internet

y en la segunda sostengo que existe desposesión de DH en el capitalismo contemporáneo y la confrontación aquí en términos empíricos, en este caso, en internet.

Respecto a la primera, la categoría de violación de DH goza plenamente de consenso; sin embargo, la categoría conceptual que propongo en una investigación previa colisiona con tradición en la aproximación a los DH y con la ortodoxia y rigidez del derecho positivo y de la teoría jurídica. Para los abogados no puede existir desposesión de derechos, porque, según ellos, los derechos por ningún motivo se pierden, sólo se violan y frente a esto existe la figura de “reparación del daño”. Sin embargo, desde la sociología política y mediante un sensible ejercicio de abstracción crítica, encuentro una nueva realidad frente a la cual la categoría “violación de DH” no es suficiente para explicar lo que sucede

en México y en muchas otras partes del mundo, y que esta nueva realidad implica una nueva conceptualización teórica, la desposesión de DH; esto es, en el marco del sistema nacional e internacional de DH, el sistema político mexicano construye nuevos ordenamientos legales para operar tanto al capitalismo contemporáneo como al Estado de seguridad, incompatibles con los DH de individuos, pueblos y comunidades.

A partir de estas dos distinciones, violación y desposesión, analizo qué ha pasado con los DH en internet. Para ello estructuré este trabajo en tres secciones; en la primera reviso la categoría violación de DH y explico la categoría desposesión de DH, donde enfatizo que es una propuesta conceptual que emana de una sociología crítica de las relaciones de poder; en la segunda sección analizo a los usuarios de internet en México para dimensionar a

\* Este artículo es parte de los resultados de la investigación sobre la desposesión del DH en el capitalismo contemporáneo que realizó en la estancia de posdoctorado en la Universidad Iberoamericana, como becaria del Conacyt. Correo electrónico: <celorion@hotmail.com>.

<sup>1</sup> Internet, como lo conocemos hoy, en su protocolo *www*, fue creado en 1989 por Tom Lee y Vinton Cerf; 10 años después, en 1999, internet aún era incipiente en México. Universidades públicas y privadas encabezadas por la UNAM se esforzaban por difundirlo.

la comunidad de usuarias y usuarios que interactúan en y a través de internet; en la tercera sección presento de manera simultánea la violación y la desposesión de DH en internet y los contrasto con ejemplos concretos derivados de leyes específicas y de notas periodísticas.

Por último, es necesario comentar cuatro precisiones de carácter metodológico:

- a) Sustento el análisis sobre la relación entre DH e internet en la “resolución aprobada en 2012 por el Consejo de DH de la ONU que sostiene que todos los derechos que tienen las personas físicas deben ser protegidos también en el ámbito digital” (Hoffman, 2012).
- b) Concibo la desposesión de DH como un dispositivo biopolítico (Foucault) de control y administración de poblaciones y territorios y, en este sentido, veo a internet como un territorio público de interacción social y frente a la violación y desposesión donde se producen estados digitales de excepción intangibles para las *víctimas*.
- c) Frente a discursos dominantes de seguridad pública y terrorismos, hay riesgo de normalizarla y legitimarla.
- d) No abordo la Web Profunda por no tener la posibilidad para navegar con seguridad en este nivel de internet.

## Conceptualización de violación y desposesión de DH

Hablar de violación de DH no es sencillo en virtud de que es una situación que no sólo tiene que ver con el actor que vulnera derechos, con el tipo de derechos que se vulneran, con el objetivo que se persigue y con las consecuencias que producen dichas violaciones.

La noción violación de DH es lugar común; sin embargo, cuando se problematiza en torno a quién es el actor que viola DH, se complica su aprehensión. Las preguntas que surgen aquí son: ¿el capital<sup>2</sup>, vía sus gerentes y mercenarios, puede ser considerado como un actor que viola DH? ¿El crimen organizado viola DH? ¿El empresario o patrón viola DH? ¿La sociedad civil y los movimientos sociales pueden ser vistos como entidades que violan DH? Para aproximarnos a una respuesta, el trabajo de Clapham da pistas que permiten argumentar que si actores no estatales violan DH deberían

<sup>2</sup> Para efectos de este trabajo, la violación y desposesión de DH cometidas por el capital apuntan a contribuir al debate acerca de si deben ser considerados como un actor que viola y desposee DH.

responder por las violaciones que comenten y debieran ser considerados como actores que violan DH, si bien inserta su trabajo en los beligerantes, los movimientos de liberación nacional y los grupos insurgentes, argumentando que estos grupos armados en tiempos de conflicto deben responder por las violaciones de DH que comenten. “Cada vez son más las expectativas en cuanto a que todos los actores no estatales respeten los principios del derecho internacional de los derechos humanos” (Clapham, 2006).

Si bien su trabajo está enfocado a conflictos armados internos, es necesario trabajar hacia la aceptación de que si hay violación de derechos, todos los actores involucrados, sean estatales o no estatales, son entidades que violan derechos humanos, y no sólo depositarle la obligación de respetar DH a actores estatales.

Ahora bien, se entiende por violación de DH al acto que realiza un agente estatal que transgrede o va en contra de cualquier DH consignado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y en todos los demás protocolos firmados y ratificados.

La violación de DH puede ser por acción, por omisión y por exclusión. La violación por acción<sup>3</sup> es cuando un agente estatal, amparado en la fuerza del poder del Estado, ataca directamente a una persona, comunidad o población. Cuando, recordando a Agamben, el sujeto puede ser violentado es inservible para los intereses dominantes, es una amenaza a la reproducción de las condiciones de acumulación de la riqueza y puede ser prescindible; el agente estatal administra y gestiona poblaciones y decide quién vive y quién muere (Agamben, 2007).

La violación por omisión sucede cuando “los poderes públicos o sus agentes –o, en general, las personas que tienen el deber de respetar y proteger los derechos– se muestran indiferentes frente a situaciones que reclaman su intervención. Es el caso, por ejemplo, de aquellas políticas económicas que no garantizan el derecho a un nivel de vida digno, el derecho al trabajo o el derecho a la educación” (Cubaencuentro, s/a), y también permitir la violación del derecho a la privacidad en internet y no hacer nada al respecto.

<sup>3</sup> “Una violación de los derechos económicos, sociales y culturales tiene lugar cuando un Estado incumple sus obligaciones de garantizar que tales derechos se disfruten sin discriminación o su obligación de respetarlos, protegerlos y realizarlos. Frecuentemente una violación de tales derechos guarda relación con la violación de otros derechos” (OHCHR, s/a).

Considero necesario hacer un esfuerzo de análisis crítico respecto al enfoque tradicional de la omisión; es decir, me parece que también debiera ser considerada violación por omisión cuando los agentes estatales permiten que un actor económico, social, religioso o criminal viole por acción DH. Un ejemplo de ello para entornos digitales es el espionaje electrónico del sector patronal-empresarial a sus empleados y sindicatos.

La violación por exclusión “tiene lugar cuando determinadas capas de la población son explícitamente marginadas del goce de los derechos. Esta situación puede ser sufrida a causa del sexo, de la religión profesada, de la raza, de la nacionalidad, de la edad, de la clase social a la que se pertenece, al nivel económico que se tiene, etc.” (Cubaencuentro, 2016).

Cuando hablamos de violación por acción, omisión y exclusión en el mundo tangible y material, resulta relativamente más sencillo identificarlo y nombrarlo. Es decir, por acción, la tortura; por omisión, las consecuencias sociales de la desigualdad; por exclusión, el maltrato y discriminación a personas con capacidades diferentes. Los anteriores algunos ejemplos; sin embargo, cuando hablamos de violación de DH en internet, se vuelve mucho más compleja su identificación; resulta muy difícil darse cuenta, nombrarlo, denunciarlo, defenderlo y reivindicarlo, sobre todo cuando se trata de Estados digitales de excepción, entendiendo por éstos sitios y aplicaciones en internet donde se violan y se desposeen DH y se incumplen ordenamientos legales, dejando en estado de indefensión a los perfiles demográficos afectados y que, por la dificultad de la materia informática y porque el espionaje y la vigilancia electrónica no dejan rastro visible para quienes no son expertos en la materia, estas poblaciones no se percatan y, si lo hacen, difícilmente pueden asociarlo a un DH específico y reivindicarlo.

Un ejemplo de ello es el sistema operativo Windows 10, que tiene funciones asociadas para espiar a sus usuarios y se instala en los equipos de manera automática. Los usuarios no necesariamente saben que Windows 10 incluye un programa espía y, mientras lo usan, entregan, sin saberlo, su información, que por definición es confidencial. “El nuevo sistema operativo de Microsoft constantemente monitorea la actividad del usuario y recopila información de uso con el fin de hacerla llegar a la compañía. A pesar de que en internet circulan diversos tutoriales para desactivar las funciones de rastreo de actividad, Joe Belfior, vicepresidente ejecutivo de Microsoft, dijo que no es posible evitar

que Windows 10 envíe información de uso a la empresa” (Ortega, 2015).

Si el capital fuera un actor considerado como ente que viola DH, se podría hablar de que Microsoft viola por acción la intimidad y la privacidad de sus usuarios, mientras que el gobierno de México viola por omisión el derecho a la intimidad y a la privacidad de más de 20 millones de personas que usan Windows 10, cifra estimada luego de la declaración, en 2015, de Ruperto Torre, gerente de Producto de Windows: “En México hay 23 millones de usuarios corriendo Windows 7 y Windows 8 en sus computadoras. Nuestro objetivo es llegar a estos mexicanos que lo puedan descargar sin costo en este primer año” (Chávez, 2015).

Si hablar de violación de DH en internet es complejo, hablar de desposesión de DH en internet lo es aún más, pues requiere un ejercicio de abstracción que desarrollo en el siguiente apartado, pero antes retomo mi conceptualización sobre la categoría analítica de desposesión de DH que cito a continuación de un texto anterior<sup>4</sup>:

Por tratarse de procesos causales o paralelos, baso mi conceptualización de Desposesión de Derechos Humanos en la categoría de acumulación por desposesión de Harvey, quien a su vez ofrece una explicación ampliada de la acumulación originaria de Marx. [“La acumulación por desposesión incluye la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas, la conversión de diversas formas de derechos —de propiedad, común, colectiva, estatal, etc.— en derechos de propiedad exclusivos [...] la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; El estado, con su monopolio de la violencia y sus definiciones de legalidad, juega un rol crucial al respaldar y promover estos procesos”] (Harvey, 2004).

Quitarles a los otros lo que tienen y usarlo de acuerdo con lógicas de rentabilidad económica es en sí mismo un proceso violento e incompatible con los derechos humanos.

<sup>4</sup> Celorio Suárez Coronas, Mariana (2016, Mimeo), “Desposesión de derechos humanos en el capitalismo contemporáneo”, en Estévez, Ariadna, y Vázquez, Daniel, *El capitalismo neoliberal y sus descontentos: 10 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*, UNAM/Flacso.

En democracias capitalistas, violar derechos es un acto que desprestigia a sus actores y los obliga a dar cuenta de ello; en contraste, suprimir derechos allana el camino para las dinámicas estratégicas de acumulación capitalista, que no es factible en esquemas éticos y legales de respeto y protección de los DH. Por ello, acoplo la reflexión de Harvey sobre la acumulación por desposesión a la desposesión de derechos humanos. La concibo como una estrategia del proyecto neoliberal para la privatización de territorios y de recursos [y en el caso de internet, de la apropiación de territorios digitales].

La desposesión de derechos humanos es: a) una acción consciente que élites políticas y económicas realizan a través de una racionalidad biopolítica mediante la cual sustraen DH; b) persigue la reconfiguración territorial de acuerdo con las actividades estratégicas de acumulación, explotación y producción; y c) se basa en la producción de ordenamientos jurídicos como instrumentos para operar ajustes institucionales (Celorio, 2016).

La desposesión de DH es su cancelación de facto; sin embargo, es importante analizar que esta cancelación no es equivalente a una derogación, suspensión, revocación o anulación de DH porque, justamente, lo que define y construye al Estado moderno son los DH. El sistema político basado en la democracia exige un Estado de Derecho en alianza con los DH, de ahí que ni en términos de acción gubernamental ni en términos de discurso, el aparato estatal puede derogar los DH en las democracias contemporáneas.

Frente a la cancelación de facto de DH, la categoría analítica que propongo es desposesión de DH, que se opera a la par de la violación, pero también a la par de la defensa y la promoción. Es decir, la realidad sociopolítica es tan compleja que al mismo tiempo confluyen la violación, la desposesión y la defensa de DH.

Si hablamos de desposesión no hay defensa porque no hay violación; no hay reparación del daño porque no hay violación y los discursos de exigibilidad pierden fuerza frente a la tiranía de leyes que opera ajustes institucionales basados en el Derecho positivo, es decir, en el conjunto de normas vigentes en un momento dado que deben aplicarse. Frente a la desposesión legal de DH quedan normalizados regímenes de excepción y condiciones de vulnerabilidad, precariedad e inseguridad.

Respecto a internet, la desposesión de DH consiste en ajustar leyes para permitir la videovigilancia, el espionaje electrónico y la censura en internet. No menos importante

es permitir el uso de *cookies* y *web bugs* para sustraer información y construir perfiles de *big data* para hacer de este territorio digital un centro comercial 24 por 7, que tenga segmentación de mercados y perfiles de consumidores, sin invertir en estudios de mercadeo.

Mientras que la desposesión ocurre a partir de leyes que permitan reconfigurar el territorio digital, para usufructuarlo con fines de vigilancia, control, acumulación de la riqueza y censura, la violación de DH en internet, si bien tiene los mismos fines arriba mencionados, transgrede la ley; en ambos casos se producen estados de excepción digital que se operan a partir de una racionalidad gubernamental biopolítica.

En cuanto al actor que desposee DH, en términos de ajustes institucionales vía promulgación de leyes, queda claro que es aparato estatal. Sin embargo, como apunté arriba, estos ajustes institucionales que explica Harvey son para la reconfiguración territorial y son producto, en parte, de negociaciones pugnadas por el capital.

En este marco, si se reconociera al capital como actor no estatal que desposee DH, desposeería derechos de intimidad, libertad de expresión, libertad de tránsito. Si no se reconoce como tal y se queda la noción de que es el aparato estatal quien desposee estos derechos, la cuestión que urge es que el capital está operando como una fuerza parapolicial que opera la desposesión de derechos. Es decir, está haciendo tareas que, para efectos de impugnación de violación de DH, le corresponderían al aparato policial; cuando el Estado viola DH por acción lo hace a través de sus agentes policíacos y militares. Pero, en el caso de que el Estado desposee DH en Internet, a veces lo operan agentes estatales, a veces agentes no estatales que trabajan en la multinacional.

## Usuarios de internet en México

Cifras oficiales establecen que la penetración de internet en México alcanza 59.8% de la población, lo que equivale a 65 millones de internautas, de los cuales 77% se conecta a la red mediante un Smartphone (AMPICI, 2016).

Si bien el número de mexicanos y mexicanas conectados a internet se ha incrementado de manera significativa durante los últimos 10 años, las cifras que da a conocer la Asociación Mexicana de Internet a través de su Estudio Usos y Perfiles de Internet en México 2016 y que ratifica el INEGI me parecen excesivas.

Ni el INEGI ni la AMPICI explican la metodología a través de la cual concluyeron que casi 60% de mexicanos están conectados a internet<sup>5</sup>. Si contaron el número de usuarios conectados a una dirección IP o que contrataron un servicio de datos en una empresa de telefonía, se corre el riesgo de haber contar por dos o tres a un mismo usuario. Es decir, si una persona tiene un punto de red en su oficina, tiene contratada en casa una conexión de red inalámbrica y además también tiene contratado un paquete de prepago de telefonía y datos, esta persona tiene tres cuentas de internet, pero en realidad es sólo un usuario y no se puede contar por tres usuarios. Esto podría significar la reducción a la mitad del número de usuarios contabilizados, es decir, podría ser que en realidad en México de 30% a 40% de la población tiene acceso a internet y no 60% como se informa a través de cifras oficiales<sup>6</sup>.

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Banco Mundial, en 2014, en México, 44 % de la población tenía acceso a internet y, en el año 2000, 5.1% de la población estaba conectada (UIT-Banco Mundial, 2014).

Sin lugar a dudas, estas cifras reflejan el enorme esfuerzo que capitales nacionales y multinacionales, junto con gobierno federal, han realizado para ampliar la cobertura y el acceso a internet. No obstante, habría que cuestionar estas cifras, pues a simple vista resultan improbables, sobre todo si consideramos el informe de la CEPAL donde señala que “México es uno de los tres países, junto con Guatemala y Venezuela, en donde más ha crecido la pobreza. Entre 2014 y 2015, [...] la pobreza en México avanzó de 51.6% de la población del país en 2012 a 53.2% en 2014” (Gazcón, 2016). Para ese año, el INEGI contó 119 millones 530 mil 753 mexicanos (INEGI, 2015).

Si cotejamos con los niveles de pobreza que marca la CEPAL, significa que en México existían 63 millones de personas en pobreza y en pobreza extrema, mientras que AMPICI asegura que alrededor de 65 millones mexicanos tiene acceso a internet<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> A 80% de los de los usuarios les interesa tener acceso a redes sociales y las principales barreras que encuentran es que la conexión a internet es lenta.

<sup>6</sup> Es importante señalar que la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Banco Mundial manejan las mismas cifras, pues basan sus publicaciones en datos ofrecidos por el INEGI.

<sup>7</sup> Esto no significa que las personas pobres no tengan acceso a internet, sino que no la totalidad de las personas pobres tiene acceso a internet.

Este tratamiento de la información en relación con el acceso a internet en México es significativo en el marco de la reciente declaración de la Organización de Naciones Unidas que reconoce internet como un derecho humano. En junio de 2011, “La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha declarado el acceso a internet como derecho humano altamente protegido. La ONU exige a los países miembros facilitar un servicio accesible y asequible para todos y estima como una prioridad asegurar a la ciudadanía el acceso a internet” (Helphone, 2011).

Sea de una forma u otra, 65 millones de usuarios (AMPICI e INEGI) o entre 30 y 40 millones de usuarios, es un hecho que la brecha digital no se ha abatido y que el Estado mexicano viola por omisión el derecho humano a internet a por lo menos 50 millones de personas: con ello se limita el desarrollo, la libertad de expresión y opinión, el acceso a la información y al conocimiento, la difusión de la cultura, entre otros.

La brecha digital puede definirse como la distancia que existe entre la población con acceso a internet y la población sin acceso. Esto significa que internet también ha operado como un factor que produce desigualdad social, considerando los efectos que ésta produce en la sociedad basada en competencias.

Por otra parte, en relación con identificar cómo internet ha transformado comportamientos individuales y sociales en México, cabe señalar que, según la AMPICI, la interacción en redes sociales, jugar en línea y ver películas y series vía *streaming*<sup>8</sup>, son las tres preferencias principales que las y los usuarios de internet tienen para efectos de diversión y ocio.

Así, Facebook es la red social líder en México, con 60 millones de cuentas, le siguen aplicaciones como Whats App<sup>9</sup>, YouTube, LinkedIn y Twitter.

Según la revista *Merca2.0*, Facebook en México cuenta con más de 60 millones de usuarios de entre 13 a 65 años, de los cuales 6.9 millones son menores de entre 13 y 17

<sup>8</sup> Término que hace referencia a poder ver películas y escuchar música sin necesidad de descargar los archivos; práctica que incrementa el consumo de megas.

<sup>9</sup> Cabe mencionar que Facebook compró Whats App y que próximamente este servicio de mensajería por internet entregará a Facebook los números telefónicos de sus usuarios.

años; Ecatepec es la población mexicana con la mayor cantidad de usuarios, 16 millones; México es el décimo país en cuanto a número de usuarios en el mundo y en su buscador se realizan en promedio mil quinientos millones de búsquedas al día.

Algo similar ocurre con la cantidad de cuentas activas de Facebook. Un usuario puede tener entre dos y tres cuentas, y eso significaría que, en México, alrededor de 20 o 30 millones de usuarios estarían gestionando las 60 millones de cuentas activas que reporta Facebook.

Las razones por las que un usuario puede tener más de una cuenta pueden ser, por ejemplo, que los maestros tienen su cuenta personal y abren otras para actividades de aprendizaje complementarias vía Facebook, profesionistas que abren sus cuentas para interactuar con su medio profesional y su ámbito personal, activistas de DH y líderes de organizaciones civiles, sindicatos y movimientos sociales que tienen sus cuentas personales y sus cuentas profesionales, y del mismo modo funcionarios públicos, legisladores, políticos, celebridades, etcétera.

No obstante lo anterior, Facebook es la red social con mayor penetración en México. De ahí el interés por interceptarlo para espiar las comunicaciones electrónicas que publican las y los usuarios.

## **Violación y desposesión de DH en internet**

En términos generales, los DH que se violan y se desposeen en internet son: derecho a la intimidad, a la privacidad, a la protección de datos, a la libertad de expresión, al libre acceso a internet y en términos sólo de violación por omisión al acceso a internet.

El espionaje electrónico y la videovigilancia son dos actividades que gobiernos y capitales realizan actualmente de manera cotidiana a través de internet, tanto en México como en muchos países del mundo. En ambos casos, se puede hablar de que son prácticas que se operan tanto de manera legal como ilegal; sin embargo, el hecho de que sean prácticas legales no les confiere legitimidad, pues requieren mecanismos de transparencia que puedan dar cuenta de cómo se opera y qué se hace con la información recabada, situación lejana en México.

Lo que sí es una realidad es que en ambos casos, el ilegal y el legal, se vulneran DH. A continuación analizo estas prácticas en términos de violación y desposesión de DH.

## **Espionaje electrónico: violación de DH**

### ***El espionaje ilegal: violación de DH***

El espionaje electrónico es aquella actividad secreta y encubierta realizada por intrusos, sean programas de software o hackers, que violan los sistemas de seguridad de sitios y aplicaciones de internet, que entran sin permiso para consultar información y crear perfiles de asociación, de navegación y de movilización social. Estos sitios y aplicaciones pueden ser privados; es decir, pertenecer a individuos, organizaciones civiles, movimientos sociales, iglesias, comercios, bancos, etc., o públicos como sitios de gobiernos, legislaturas, partidos políticos, etc. Aquí lo privado tiene que ver con la distinción entre la esfera pública gubernamental y la esfera privada no gubernamental, y no tiene relación con lo confidencial, pues en ambos casos la información es confidencial.

Como actividad clandestina es ilegal<sup>10</sup> y viola el derecho a la intimidad al cancelar la privacidad de las personas, pues las coloca en estado de fragilidad, por lo que pueden ser víctimas de otras violaciones como persecución, desaparición forzada, tortura, censura, etcétera.

El artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, firmada y ratificada por México, establece que “nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques” (ONU, 1948).

En contraste:

El Ejército Mexicano, que legalmente no está facultado para intervenir comunicaciones privadas, negoció este año un contrato millonario con la empresa de ciber espionaje Hacking Team para la compra de una versión especial de su software Galileo que tiene la capacidad de infectar las computadoras y celulares de hasta 600 blancos distintos y robar toda su información. [...] la Sedena pidió que el monitoreo remoto (espionaje) pudiera hacerse mediante un ataque que se transmitiera con imágenes, mensajes de texto o incluso los llamados códigos QR (Ángel, 2015).

<sup>10</sup> Hago esta aclaración porque existen legislaciones específicas que legalizan el espionaje electrónico y es cuando hablo en términos de desposesión de derechos humanos.

## Espían redes sociales

La empresa Hacking Team tiene entre sus clientes predilectos en el mundo a la Secretaría de Gobernación de México, a la que le dio descuentos de cientos de miles de pesos para renovar los programas de intrusión junto con un software especial que puede atacar múltiples objetivos e intervenir redes como Facebook, Twitter y Gmail<sup>11</sup>. Entre las mejoras del software está el módulo *Intelligence* para intervenir redes sociales. Hacking Team le ha facturado a Gobernación entre 2010 y 2015, más de 24 millones de pesos. [...] De las 35 naciones en el historial de clientes de la firma italiana, México es el país que ha facturado la mayor cantidad de dinero, y de la cartera de 16 compradores mexicanos el que más ha pagado es la Secretaría de Gobernación, Pemex, la Policía Federal, la Secretaría de Marina y el Cuerpo de Seguridad Auxiliar del Estado de México (Ángel, 2015).

## Espionaje electrónico: desposesión de DH

### El espionaje legal: desposesión de DH

La geolocalización y monitoreo de llamadas y comunicaciones electrónicas en smartphones, y el espionaje electrónico reglamentado en el Acta Patriota de Estados Unidos, el uso de *cookies* y *web bugs*, y el derecho al olvido son cinco ejemplos.

### Geolocalización de personas en tiempo real sin autorización judicial

La Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló el artículo 190<sup>12</sup> del Título Octavo sobre la colaboración con la justicia

<sup>11</sup> *Animal Político* ubicó un contrato clasificado como “estrictamente confidencial” en el que el CEO de la firma italiana, Valeriano Bedeschi, le explica a Gobernación cómo funciona el programa espía Da Vinci.

<sup>12</sup> “La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión obliga a las empresas de telecomunicaciones a retener los metadatos de las comunicaciones de todos sus clientes por un lapso de 24 meses. Éstos incluyen origen, destino, duración, fecha, hora y ubicación de las comunicaciones. Se ha demostrado que pueden ser utilizados para revelar aspectos sensibles sobre la vida privada de las personas. La SCJN declaró constitucional el artículo 190, permitiéndoles a ciertas autoridades, previa autorización judicial, el acceso a estos metadatos, y los usuarios no tienen derecho a acceder sus propias comunicaciones”.

de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión reformada en junio de 2016 donde autoriza el monitoreo en tiempo real para localizar y ubicar a un usuario a través de su teléfono móvil sin previa autorización judicial e intervenir comunicaciones electrónicas.

Esta sentencia implica la desposesión del derecho a la intimidad, a la privacidad y al debido proceso. Sobre todo en un país donde el Estado de Derecho está en crisis.

El argumento central de la SCJN es que no se interfiere con el derecho a la privacidad de la persona porque “no se geolocaliza a una persona, sino a un teléfono (conectado a internet)”. Una lógica verdaderamente risible. Es claro que los datos de localización de un teléfono, tanto históricos como en tiempo real, se encuentran asociados a una persona identificada o identificable; pero, más aún, localizar un teléfono le da acceso a la autoridad de todos los datos confidenciales que en él se almacenan. Al observar los lineamientos emitidos por el Ifetel, así como el manual de procedimientos de la PGR para la gestión de la geolocalización, dejan claro que se trata de un monitoreo continuo de un “objetivo” con la intención de analizar sus patrones de conducta (y sus comunicaciones). Los usuarios de smartphones<sup>13</sup> están en riesgo de ser monitoreados “legalmente” por autoridades sin que exista ningún mecanismo de rendición de cuentas ni previa autorización judicial, lo que también desposee el derecho a un juicio justo (R3D.mx, 2106).

### Intervención legal de comunicaciones electrónicas privadas

El derecho a la intimidad y a la privacidad está condicionado en Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues legaliza la intervención de comunicaciones electrónicas privadas sin consentimiento ni conocimiento de quienes las emiten y reciben. El último acápite del artículo 190 de dicha ley dice: “Las comunicaciones privadas son inviolables. Exclusivamente la autoridad judicial federal o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada” (publicada en 2014 y reformada en 2016).

<sup>13</sup> Al cierre del primer trimestre de este año, 73.4% del total de líneas móviles en México correspondían a smartphones, lo que suma un total de 79.98 millones de dispositivos, señala la consultoría The Competitive Intelligence Unit (CIU) (la.cronica.mx, 2016).

Este último párrafo desposee el derecho a la intimidad, a la privacidad, a la confidencialidad, a un juicio justo y a un debido proceso a todos los mexicanos que mantengan un medio de comunicación electrónico, sea WhatsApp, mensajería instantánea como Messenger, el chat de Facebook, el correo electrónico, etcétera.

Por simple interés de la autoridad judicial o ministerial, legalmente se pueden intervenir comunicaciones electrónicas sin justificar el motivo de la intervención. Suelen ser de máximo interés las comunicaciones que entablan periodistas con sus fuentes, activistas y defensores de DH con sus homólogos, sindicalistas, estudiantes, ambientalistas, etc. Aunque, en el discurso oficial sobre intrusiones en las comunicaciones privadas, las narrativas van en el sentido de proteger a la sociedad del narcotráfico, del crimen y la delincuencia común; no obstante, la política de seguridad nacional cataloga como amenazas a los movimientos sociales, motivo que hace pensar que la geolocalización y el espionaje electrónico también tienen estos objetivos.

### **USA Patriot Act, acta patriota**

El gobierno de Estados Unidos, bajo la administración Bush, promovió la aprobación de la *USA Patriot Act* en 2001, se reautorizó en 2006 y 2015 (Obama). Legaliza la vigilancia y espionaje electrónico de la población civil, sin previa orden judicial. Ahora directamente agentes de la CIA, el FBI, la NSA, la Interpol y de las agencias de inteligencia y policías locales del mundo están legalmente autorizados para espiar a los ciudadanos de casi todo mundo; esta ley tiene un aspecto realmente crítico debido a la ambigüedad en la definición de terrorismo/terrorista y criminal/criminalidad; al criminalizar la inmigración hacia Estados Unidos, por ejemplo, el gobierno de este país puede elevar y, de hecho ya lo hace, a categoría de criminal al (in)migrante y, en consecuencia, criminalizar los movimientos sociales de derechos humanos que se movilizan para defenderlos. El tercer aspecto crítico también se refiere a su carácter extraterritorial, ya que abarca jurisdicción internacional y se apoya en los tratados internacionales y convenios bilaterales (y en la excepcionalidad extraterritorial de Estados Unidos que se permite acciones fuera de sus fronteras geográficas) su cumplimiento es obligatorio para toda entidad que quiera hacer negocios con Estados Unidos y los países miembros de la ONU.

Con esta ley se obliga a todas las entidades bancarias y financieras del mundo interesadas en tener relaciones comerciales y de negocios internacionales con algún banco o entidad financiera de Estados Unidos a entregar infor-

mación sobre la naturaleza de sus negocios y sus clientes (Celorio, 2011).

### **¿Legalización de la censura?**

*Derecho al olvido* es el nombre que refiere al derecho de cualquier usuario o usuaria de internet a que la información que se publica sobre él o ella en sitios web y que luego la hagan disponible los motores de búsqueda sea borrada de internet. Pareciera que protege la privacidad, la reputación y la identidad de las personas y está relacionado con los derechos ARCO<sup>14</sup> (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición). Sin embargo, este es un derecho del ámbito personal a través del cual se puede cancelar el derecho a la libertad de expresión y obstruir la libertad de navegación, de información y de consulta. En México se ha utilizado como una práctica de censura.

En México, este debate comenzó en 2015, cuando el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) anunció un proceso sancionador contra Google México porque un ciudadano no había podido ejercer su derecho a cancelar sus datos personales en internet.

El caso fue promovido por el empresario Carlos Sánchez de la Peña, quien pidió a Google que eliminara varios resultados de búsqueda relacionados con su nombre. Uno de esos enlaces llevaba al reportaje periodístico “Fraude en Estrella Blanca alcanza a Vamos México”, publicado en 2007 por la revista *Fortuna*. En esta nota, el empresario está implicado en presuntos actos de corrupción.

Ante la negativa de Google de retirar los enlaces, Sánchez de la Peña inició un procedimiento de protección de derechos ante el INAI alegando que la nota afecta a su esfera “más íntima” y también a sus “relaciones financieras actuales”. El Instituto ordenó a Google que removiera los enlaces, basado en el derecho al olvido. “[...] Eliminalia, es una empresa [...] dedicada a borrar su pasado, porque usted también tiene derecho al olvido”. Dídac Sánchez, el fundador de esta compañía, dijo que tiene alrededor de 400 clientes mensuales entre políticos, personas de negocios, ciudadanos.

<sup>14</sup> Los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) son un conjunto de derechos que garantizan al ciudadano el poder de control de sus datos personales. Lo más importante en el ejercicio de este derecho es que sólo el titular de los datos personales puede solicitar el acceso, la rectificación, cancelación u oposición, siempre que se encuentren en un sistema de datos personales. Por tanto, en este tipo de solicitudes es indispensable que sea acreditada la personalidad del solicitante o bien la del representante legal (Gobierno de la Ciudad de México, 2016).

Un grupo heterogéneo de clientes que paga cifras que van desde los 3 mil euros “si eres un ciudadano anónimo” (60 mil pesos aproximadamente), hasta los 20-30 mil euros “si eres un personaje público” (400-600 mil pesos), o incluso hasta los 100 mil “si eres un personaje muy público” (2 millones de pesos) (Ureste, 2016).

Con la ley sobre el derecho al olvido se corre el riesgo de desposeer el derecho a la información, que es un bien público y un derecho humano; se ofrecen mecanismos para que el sector privado comercialice la censura y saque de la indexación de los motores de búsqueda información referente a acciones de agentes de gobiernos, empresas y ciudadanos, lo cual puede ser una suerte de legalización de la censura.

## **Cookies y web bugs, herramientas que violan la privacidad en internet**

Desde una óptica de DH en la que no sólo el agente estatal viola DH sino también otros actores, en este caso el capital, las *cookies* y los *web bugs* operan como herramientas que le ofrecen al sector empresarial, gubernamental y civil los mecanismos informáticos para conocer el comportamiento de navegación de los y las usuarias de internet, recolectar información confidencial y construir perfiles de usuarios y consumidores, con lo que pueden segmentar de manera exitosa sus mercados mediante anuncios publicitarios acoplados a los intereses y comportamientos de las y los usuarios que previamente vigilaron. Después entran sin permiso a sus espacios digitales, personales y confidenciales como son el correo electrónico, las redes sociales y los motores de búsqueda que publican productos y servicios que fueron consultados en tiendas en internet como DealExtreme, E.bay o Mercado Libre; empresas que legalmente no pueden publicar sus productos porque los comportamientos de navegación que se les compartieron violaron derechos humanos y contravinieron legislaciones nacionales como aquellas plasmadas en el Código Civil Federal y en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Para fundamentar lo anterior, primero explicaré qué son y cómo operan las *cookies* y los *web bugs*, para después analizar qué derechos humanos se violan y desposeen y qué artículos de las leyes citadas se infringen.

Las *cookies* son archivos de texto que recopilan y almacenan información para dar un seguimiento de la navegación de un usuario en internet. Existen diferentes clases de *cookies*: *session cookies*, con un tiempo corto de vida pues se bo-

rran al cerrar el navegador; *persistent cookies*, escudriñan el comportamiento de la y el usuario en virtud de que guardan su información en un sitio o servidor web; *zombie cookies*, son archivos que se autogeneran nuevamente después de que los borran, lo cual significa que el navegador no tiene ningún poder sobre ellas porque continuarán regenerándose. Las *cookies zombis* se guardan en el dispositivo y no en el navegador para tener acceso a éstas sin importar qué navegador se use. Esto invade la propiedad privada de los y las usuarias. “Esta misma característica puede convertirlas en una amenaza para la privacidad y seguridad del usuario” (González, 2014).

Por lo general, cuando aceptamos el uso de *cookies*, la administración del sitio en cuestión no aclara el tipo de *cookies* a las que hacen referencia cuando solicitan su aceptación. Existen tres tipos de aviso de uso *cookies* en internet:

1. Los sitios que notifican: “Este sitio usa *cookies* para mejorar su experiencia. Si continúa en el mismo, consideramos que acepta su uso”, pero no trae el aviso de privacidad ni el contrato de consentimiento y es acto coercitivo que condiciona la navegación.
2. Los sitios que dicen: “Este sitio web utiliza *cookies* para que usted tenga la mejor experiencia de usuario. Si continúa navegando da su consentimiento para su aceptación, Para consultar la *política de cookies*, siga este hipervínculo”. La primera parte es una publicidad engañosa porque las *cookies* nos son para que el usuario tenga una mejor experiencia de navegación y este tipo de publicidad está prohibida. Al dar *click* en el hipervínculo no existe ningún documento, lo cual es ilegal por dos razones: existe omisión en el contrato de consentimiento y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares exige que debe estar visible el contrato o aviso de privacidad para no violar el derecho a la privacidad.
3. Los sitios que informan con más ética que usan “*cookies* propias y de terceros para mejorar sus servicios, para análisis estadístico y para mostrar publicidad: “Si continúa navegando consideramos que acepta su uso en los términos establecidos en la *Política de cookies*”. Al consultar la política de *cookies* expresan la entrega terceros<sup>15</sup>. Sin embargo, como explico más adelante, esto viola el derecho a la intimidad y a la privacidad.

<sup>15</sup> A continuación se detallan las entidades distintas al titular que utilizan *cookies* en el sitio web, así como las finalidades de las mismas:

En los tres casos señalados, en principio el aviso de uso de *cookies* viola de manera indubitable el Código Civil Federal y convierte en ilegal esta práctica, por lo que se viola el derecho a la privacidad. El artículo 7 establece que “la renuncia autorizada en el artículo anterior no produce efecto alguno si no se hace en términos claros y precisos, de tal suerte que no quede duda del derecho al que se renuncia”. Cuando el o la usuaria del internet acepta el uso de *cookies*, no queda ampliamente explicado que está renunciando a su derecho a la privacidad, por lo que el aviso de privacidad no puede surtir efecto y, en consecuencia, es ilegal recolectar y compartir información de los y las usuarias de internet. En este sentido, el gobierno mexicano viola por omisión dicho derecho y desposee por omisión los derechos que de éste se desprenden.

Ahora, el artículo 6° del mismo Código Federal establece que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros (2013).

Para efectos de este trabajo, dicho artículo encierra una doble interpretación: 1) sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público. Con este artículo se deja paso libre a que en el aviso de *cookies* se renuncie al derecho privado ya que no afecta a terceros. Sin embargo, este ordenamiento legal, que de ninguna manera es menor, es decir es el Código Civil Federal, abre un resquicio para una renuncia de derechos privados. En este caso, el derecho a la privacidad no es

---

*cookies* de redes sociales: el titular utiliza *cookies* de Facebook, Twitter y Google Plus para que el usuario pueda compartir contenidos de la web en las citadas redes sociales, o bien para facilitar el registro en la web, de forma que con los datos que los usuarios han facilitado las redes sociales puedan cumplimentar directamente los campos del formulario de registro en la web. *Cookies* para la medición del tráfico en los portales: el titular utiliza *cookies* de Google Analytics y Certifica Metric para recopilar datos estadísticos de la actividad de los usuarios en el sitio web y, de este modo, poder mejorar los servicios prestados a los usuarios. Estas *cookies* permiten analizar el tráfico de usuarios generando un ID de usuario anónimo que se utiliza para medir cuántas veces visita el sitio un usuario determinado. Asimismo, registra cuándo fue la primera y última vez que visitó la web, cuándo se ha terminado una sesión y el origen del usuario. *Cookies* con finalidad publicitaria: Google AdSense y Dobleclick insertan *cookies* a los usuarios de la web para mostrarles contenidos publicitarios afines a los mismos, basándose en las interacciones previas de los usuarios, las visitas al sitio web del anunciante, IP de origen, etc. De este modo, con los datos que se recopilan a partir de las *cookies*, los anuncios mostrados en el sitio web se publican y administran más eficientemente.

un derecho privado, es un derecho humano que emana del derecho a la confidencialidad que mencioné al principio, pero que vale la pena recordar. El artículo 12 señala: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”. Y, en este caso, con el uso generalizado de *cookies* existe una desposesión del derecho humano a la confidencialidad.

2. Si recuperamos la primera parte de este artículo 6°: la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla; lo que indubitablemente significaría que este acuerdo entre particulares respecto a la aceptación de la vigilancia y el espionaje vía *cookies* es improcedente y, por ende, es ilegal.

Por otro lado, según el IFAI, el aviso de privacidad debe contener ciertos elementos que indiquen que en ninguno de los tres casos descritos el uso de las *cookies* en internet es legal.

Respecto al primer caso, no tiene aviso de privacidad; el segundo caso tiene un hipervínculo que no lleva a ninguna parte, por lo que se infringe, por inexistencia del contrato, el principio de información que establece la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; respecto al tercer caso que sí ofrece el aviso de privacidad, éste no especifica cómo obtiene los datos personales y no identifica quién es el responsable del uso de los datos personales.

## La publicidad<sup>16</sup> como dispositivo que viola DH en internet

En principio, el descomunal uso de la publicidad en internet viola el libre acceso a la información y el libre tránsito por internet; la publicidad generada vía *cookies* viola el derecho a la intimidad, la privacidad y la confidencialidad de datos, permite el robo y venta de información de las y los usuarios de internet, y profundiza la desigualdad social mediante el sistema de indexación de Google, que primero despliega los enlaces de los sitios que pagan publicidad.

<sup>16</sup> Una piedra angular que sostiene al capitalismo contemporáneo es, sin lugar a dudas, la publicidad en tanto que es el mecanismo que acerca los procesos de producción con los de consumo; reduce el tiempo entre la producción de la mercancía y su exposición en los escaparates y puntos de venta. A través de su discurso multimedia ofrece, en diversas plataformas tecnológicas, retóricas de felicidad y plenitud que, al tiempo de recuperar la ideología dominante y reproducir las condiciones de producción, recrea necesidades y aspiraciones.

Con internet la publicidad se transformó completamente; se hizo más fuerte y logró su meta más añeja: segmentar mercados y llegar al consumidor real, hizo de internet un territorio mediado por el capital, basado en el consumo. Los mercadólogos y publicistas espían el comportamiento de las y los usuarios, sus preferencias, perfiles e historias de navegación. El concepto de espiar tiene una connotación de intrusión y de ilegalidad. Sin embargo, como se están utilizando, los avisos de *cookies* son una práctica que si bien infringe la ley, se encuentra normalizada.

Según la AMIPCI, “el comercio electrónico tiene un valor de 164 mil millones de pesos. El crecimiento del 2013 a 2014 fue de un 35 %; las pequeñas y medianas empresas representan el 76% del mercado de comercio electrónico por tamaño de negocio. [...] Los adultos entre 18 y 34 años encabezan la tendencia con un 88% de compradores vía teléfonos inteligentes, PayPal tiene una participación del 61% en el procesamiento de pagos” (Baéz, 2015).

### **El libre acceso a la información**

Los anuncios publicitarios en internet consumen, sin autorización de las y los usuarios, datos en internet, es decir, ancho de banda; además de estar obligados a ver y escuchar anuncios publicitarios no solicitados que requieren mucho tiempo de descarga y de dispositivos robustos para que se desplieguen los anuncios. ¿Por qué se considera mala práctica al *spam* que es correo no solicitado y fundamentalmente correo publicitario mientras que la publicidad no solicitada no está considerada como mala práctica o delito en internet?

La publicidad viola *el libre tránsito por internet*: cuando un automovilista circula por calles y carreteras y se colocan retenes sanitarios, policiacos y militares, se está obstaculizando la movilidad; cuando más de 50% de la pantalla es publicidad colocada vía información obtenida por *cookies* y *web bugs*, también aleatoriamente, considero que se obstaculiza la navegación, tanto en capacidad de descarga como de lectura, sin retenes publicitarios. Pero la publicidad es sólo una actividad, pues quien violenta los derechos es el capital y el Estado.

Por otro lado, así como internet transformó sustancialmente la publicidad en los últimos 10 años, segmentándola por la misma información que ofrecen los usuarios y ahorrándoles a los fabricantes los estudios de mercados, de preferencias y de hábitos, la publicidad transformó internet en un centro comercial. La oferta llega a tal punto que por más megas de internet que se tengan contratadas, la velocidad

de descarga se vuelve lenta y la experiencia de navegación horrorosa. Ahora Hotmail ofrece un paquete de menos de 10 dólares al año para no colocar su banner de publicidad en el lector de correo electrónico.

La publicidad ha convertido a la mayoría de los sitios de internet en un escaparate publicitario que llega a tal extremo de vulnerar el acceso al conocimiento y a la información, ahogando a los y las usuarias en un enorme mar de anuncios.

### **Videovigilancia, desposesión del derecho a la intimidad**

La videovigilancia es una práctica que se opera de manera legal e ilegal. Al ser legal, desposee el derecho a la intimidad. Si bien es una práctica que se extiende cada vez más en el país, en este apartado refiero unos ejemplos para confrontarlos con el análisis de violación y desposesión de DH en México.

Bajo la promesa de ciudades seguras la ciudadanía cede su derecho a la intimidad frente al miedo a la violencia, y renuncia a este derecho sin conocimiento real de lo que está cediendo; además, tampoco es transparente la información de los tres niveles de gobierno a lo largo del país sobre cómo se opera la videovigilancia, qué hacen con la información almacenada y acerca del riesgo que existe de que esta información pueda ser *hackeada*, es decir, colocaría en manos de terceros información sensible de las personas.

### **¿Ciudad segura?**

La Ciudad de México, según *El Financiero*, es una de las ciudades más videovigiladas del planeta. A través del programa Ciudad Segura, que inició en 2009, se han instalado, a la fecha, más de 14 mil videocámaras, y la meta es llegar a 20 mil dispositivos en 2017. Entre los aspectos que vigilan son zonas rurales, unidades habitacionales y reconocimiento de placas. Toda la información se analiza desde el C4, conocido como El Bunker, donde el gobierno de la ciudad tiene acceso a todos los videos de la metrópoli (*El Financiero*, video).

### **Homologación de la videovigilancia en México**

La Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), presentó la norma técnica para estandarizar las caracte-

rísticas técnicas y de interoperabilidad de los sistemas de videovigilancia de seguridad pública del país, cuyo objetivo es ordenar los criterios del uso del Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP) y del subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad en los municipios (Fortaseg) del año en curso (Secretaría de Gobernación, 2016).

## Ley que no considera intromisión a la privacidad a la videovigilancia

El Congreso del Estado aprobó la Ley que Establece las Bases para la Videovigilancia en el Estado de Durango; su precursor, “Rodolfo Guerrero García, señala que el Artículo 7 fracción XII define la videovigilancia como la captación de imágenes con o sin sonido por los cuerpos de seguridad pública estatal, municipales, de seguridad privada, o particulares, que realicen en términos de la presente ley”. La ley deja claro que “No se considerarán intromisiones ilegítimas en el derecho al honor, a la intimidad personal y/o familiar y a la propia imagen, las grabaciones obtenidas en cumplimiento de mandato de autoridad jurisdiccional federal o local previamente emitida con la debida motivación” (Madera, 2012).

Esta es la mejor muestra de cómo se desposee el derecho a la intimidad mediante una ley de orden local, contraviniendo los artículos 6 y 7 del Código Civil Federal y el artículo 12 de la declaración que ya fueron analizados.

## Conclusiones

A lo largo del texto corroboramos que la violación y desposesión de DH en internet es una realidad intangible que muchas veces pasa desapercibida entre los y las usuarias. Los derechos que más se vulneran por las dos vías son: el acceso a internet, y con éste el acceso a la información y al conocimiento; el derecho a la intimidad, a la privacidad, a la protección de datos, lo que implica riesgos también en relación con quién y dónde se almacenan estos datos. Además, del riesgo que implica para los y las usuarias de internet ser vigilado y espiado por agentes privados o del gobierno y que se incrementa cuando los datos son almacenados. La libertad de expresión, y con ello la seguridad de activistas, periodistas y defensores de DH, también es un derecho que se viola y se desposee.

Por otro lado, requerimos de un esfuerzo epistemológico para poder identificar lo que está sucediendo en y con internet y problematizarlo a la luz de los DH y, en este sentido, lograr categorizar, definir, ampliar, adaptar

y proponer nuevas formas de explicarnos la realidad. La conceptualización en relación con la violación de DH y con la categorización de DH ya no alcanza para nombrar las cosas que suceden, ni tampoco son suficientes para protegernos. Requerimos reivindicar y construir nuevos derechos en internet, los cuales ya están plasmados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y Principios de Internet, pero aún no son DH.

Si bien el concepto de desposesión de DH que propongo puede ser controversial, pues aparentemente no se pueden sustraer derechos, en la vida real, en la praxis y *de facto* sí sucede. Sólo si logramos nombrar la realidad como es, podremos comprenderla y modificarla.

Por otro lado, la publicidad devasta internet y los DH aquí explicados. Esto es un espejo y, como el capitalismo contemporáneo está reconfigurando el espacio público y el medio ambiente mediante el despojo y la desposesión, también ha reconfigurado en los últimos tres años el espacio digital.

Quedó claro que los DH deben estar protegidos tanto dentro como fuera de internet; es decir, no hay DH que apliquen para entornos digitales y derechos humanos que apliquen en entornos materiales. Sin embargo, están sucediendo cosas en internet que requieren una reflexión crítica cuya mirada vea los DH; un ejemplo es la fragilidad de México y de los mexicanos en materia de ciberseguridad; el país no tiene una política de Estado, una visión de Estado sobre las vulnerabilidades en seguridad informática.

México está rezagado en seguridad cibernética. Tal atraso deja vulnerable la información de los usuarios, los datos gubernamentales y de empresas, así como infraestructura crítica del país. La OEA indica que las naciones más afectadas por delitos informáticos son Brasil, México y Colombia. [...] El Índice mundial de ciberseguridad elaborado por ABI Research y la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) exhibe las debilidades de la ciberseguridad mexicana: señala que se carece de un marco de ciberseguridad para la certificación y acreditación de agencias nacionales y profesionales en el sector público y de un mapa de ruta nacional de gobernanza para el tema (Godoy, 2015).

Finalmente, vale la pena reflexionar sobre la obsolescencia tecnológica y los DH que se violan y desposeen y aquellos que debieran construirse alrededor de ésta. De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, “México genera alrededor de 350 mil toneladas

de residuos eléctricos y electrónicos cada año<sup>17</sup>. La obsolescencia hace que las cosas dejen de servir antes de que se descompongan, aunada a los sistemas de licencias, los sistemas operativos y el desarrollo de virus.

## Referencias

- Agamben, G. (2007). *Estado de excepción*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editora.
- AMPICI (2016). *Estudios sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México 2016*. Asociación Mexicana de Internet.
- Ángel, A. (2015). "Sedena negoció compra de software a Hacking Team en 2015 para espiar a 600 personas", *Animal Politico* (Seguridad).
- Baéz, J. (2015). "El comercio electrónico en México en 10 datos". *Dinero en Imagen*.
- Celorio, M. (2016). "Desposesión de derechos humanos en el capitalismo contemporáneo", en Estévez, Ariadna, y Vázquez, Daniel, *El capitalismo neoliberal y sus discontenidos: 10 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*. México: UNAM/Flacso.
- Celorio, M. (ed.) (2011). *Internet y dominación, hacia una sociología de la nueva espacialidad*. México, D. F.: Plaza y Valdés.
- Clapham, A. (2006, septiembre). "Obligaciones dimanantes de los derechos humanos para los actores no estatales en situación de conflicto", *International Review on the Red Cross*, 863, 1-37.
- Código Civil Federal (2013).
- Cubaencuentro (s/a). "La forma en que pueden ser realizadas las violaciones de los derechos humanos". Recuperado de <<http://www.cubaencuentro.com/derechos-humanos/clasificacion-y-caracteristicas/violaciones/la-forma-en-que-pueden-ser-realizadas-las-violaciones-de-los-derechos-humanos>>.
- Chavez, G. (2015). "Windows 10 quiere llegar a 23 millones de usuarios en México". Recuperado de <<http://expansion.mx/tecnologia/2015/07/29/windows-10-quiere-llegar-a-23-millones-de-usuarios-en-mexico>>.
- El Financiero* (video). "Más de 14 mil cámaras en el sistema de Ciudad segura", *Financiero y Bloomberg*.
- Gazcón, D. V. (2016). "México, uno de los tres países donde creció la pobreza: Cepal", *Excelsior*, Nacional.
- Gobierno de la Ciudad de México (2016). Derechos ARCO. Recuperado de <<http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/oip/arco/index.html>>.
- Godoy, E. (2015). "México enredado en la ciberseguridad", *Proceso, Prisma Internacional*.
- González, G. (2014). "¿Qué son las cookies de tu navegador y para qué sirven?".
- Harvey, D. (2004). "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". Recuperado de <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>>.
- Helphone (2011). "La ONU declara a internet como Derecho Humano".
- Hoffman, S. (2012). "ONU reconoce los derechos humanos en Internet". *DW* (Derechos Humanos).
- INEGI (2015). Número de habitantes. *Cuéntame, población*. Recuperado de <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>>.
- la.cronica.mx. (2016). "El 73.4% de usuarios en México cuenta con un smartphone", *La Crónica de Hoy* (Negocios).
- Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 190 C.F.R. (publicada en 2014 y reformada en 2016).
- Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (2010).
- Madera, F. (2012). "La videovigilancia ya tiene argumentación legal", *Contexto de Durango*.
- OHCHR (s/a). *Conceptos clave sobre los DESC. ¿Pueden exponerse algunos ejemplos de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales?* Suiza: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- ONU (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.
- Ortega, J. (2015). "Microsoft admite que espía a usuarios de Windows 10 y esto no puede ser evitado". Recuperado de <<http://www.merca20.com/microsoft-admite-que-espia-a-usuarios-de-windows-10-y-esto-no-puede-ser-evitado/>>.
- R3D.mx (2016). "La SCJN y la #LeyTelecom: lo malo, lo bueno, lo absurdo y lo que sigue".
- Secretaría de Gobernación (2016). "El SESNSP presentó la norma técnica que homologará los sistemas de videovigilancia para la seguridad pública del país", *Boletín de prensa*.
- UIT-Banco Mundial (2014). *Usuarios de Internet por cada 100, México*. Estados Unidos: Unión Internacional de Telecomunicaciones/Banco Mundial.
- Ureste, M. (2016). "Derecho al olvido en internet: ¿un derecho, censura o un redituable negocio en México?" *Animal Político* (Nacional).

<sup>17</sup> Televisores, computadoras, teléfonos fijos, celulares, aparatos de sonido, video o consolas que han llegado al final de su vida útil. El aumento en la producción y uso de equipo electrónico, aunado a la reducción en el tiempo de vida de dichos productos, eleva cada año el volumen de aparatos obsoletos que son desechados o que quedan almacenados. Las computadoras son un ejemplo representativo. En 1997 una computadora nueva se usaba en promedio seis años; en 2005, dos años. En 1994 se descharon cerca de 20 millones de computadoras en todo el mundo. Diez años después, fueron más de 100 millones las que dejaron de usarse.

# Las trabajadoras domésticas remuneradas mexicanas. Invisibilidad y vulnerabilidad eslabonadas

Alejandro Espinosa Yáñez\*

Las trabajadoras domésticas remuneradas viven en lo ordinario condiciones de empobrecimiento material y subjetivo. Desvalorizadas socialmente por su condición de género, clase social, condición étnica, escolaridad, por ser migrantes, por la actividad que realizan, destaca en esta situación la dominación laboral materializada en el control del espacio, el tiempo y los modos operatorios que exigen sus actividades cotidianas dentro de los hogares. Un trabajo que empobrece y vulnera en lo material y en la valoración de sí mismas despliega sus manifestaciones en la vida diaria, en un eslabonamiento de las condiciones de trabajo y de vida.

Recuerdo que una tarde,  
como oyera un leve ruido en el cuarto vecino al mío,  
pregunté en voz alta: “¿Quién anda por ahí?”.  
Y la voz de una criada recién llegada de su pueblo contestó:  
“No es nadie, señor, soy yo”.

OCTAVIO PAZ

## Condiciones de trabajo, condiciones de vida

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual forma parte México, ha señalado en distintos momentos que éste es uno de los países donde más horas se invierten en el trabajo, lo que, dicho sea de paso, no deja de relacionarse con la condición precaria

en que se realizan en muchos casos las actividades laborales. En este orden de ideas, el 13 de abril de 2011 se publicó en *La Jornada* que:

Los mexicanos tienen las jornadas más largas de trabajo y los belgas las más cortas, de acuerdo con un estudio realizado en 29 países, publicado el martes por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El estereotipo de una cultura mexicana despreocupada fue revertido por el estudio *Una mirada a la sociedad*, realizado por la OCDE, el cual demostró que los mexicanos se afanan 10 horas al día en pro-

medio en trabajos remunerados o no remunerados, como las tareas domésticas<sup>1</sup>.

El 29 de junio de 2016, de nueva cuenta en distintos medios informativos y con base en información de la OCDE, se planteaba que el trabajador mexicano promedio trabaja 44 horas a la semana en su trabajo principal, lo cual abre la posibilidad de ocuparse en otros trabajos un determinado número de horas. Mirando esta realidad, coincidimos con la certeza del

<sup>1</sup> “Los mexicanos, con las jornadas más largas de trabajo, según la OCDE”. *La Jornada*, 13 de abril de 2011, p. 47.

\* Profesor-Investigador adscrito al Área de Análisis y Gestión Socioeconómica de las Organizaciones del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco (México). Es miembro del SNI. Correo electrónico: <aley@correo.xoc.uam.mx>.

argumento de Etzioni: “Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización” (1986: 1). Una segunda coincidencia, en este caso con Marx, apunta a que si “el obrero pasa la mayor parte de su vida en el proceso de producción, las condiciones del proceso de producción son en gran parte condiciones de su proceso de vida activa, sus condiciones propias de vida, y la economía de estas condiciones de vida, un método para elevar la cuota de ganancia” (1976, t. III: 99).

Aludir a Etzioni o a Marx, y a su nivel de abstracción general, no elude que nuestra mirada se dirige hacia las trabajadoras domésticas remuneradas y sus particularidades. Si desdibujamos las fronteras, quitamos Guatemala y ponemos nuestro índice en cualquier lugar de América Latina, está –matices incluidos– presente la misma problemática:

En Guatemala no es extraño que las empleadas domésticas sean siempre las primeras en levantarse y las últimas en irse a dormir. Es normal que trabajen de 6 de la mañana a 10 de la noche sin parar, y que sus sueldos ni siquiera se acerquen al mínimo. Y no es extraño porque todo eso lo permite la ley [...] La ley, por así decirlo, también las manda a comer en la cocina (Sandoval en Liano, 2013: 517).

Sus condiciones de trabajo son parte de sus condiciones de vida. Russel Fraser señala que las “neurosis diagnosticadas entre los trabajadores se debían a veces a las condiciones de trabajo, otras a las condiciones de vida y con frecuencia a una conjugación de esos dos tipos de causas” (cfr. Vachet, 1973: 160).

En el caso de las trabajadoras domésticas, quizá más en las que trabajan de planta, está presente esta doble condición, de manera más acentuada que en otros procesos de trabajo. ¿Cómo acercarnos a la historia ordinaria, al accidente no registrado, a los trastornos mentales generados por los gritos y un maltrato “naturalizado”, a su afectación producto del trabajo? Es una tarea a desarrollar, vinculándolo con la desgracia, los problemas de dinero, la minusvalía de las actividades y/o el trabajo desagradable. Una repercusión: la extensión de la jornada de trabajo acordada verbalmente disminuye el tiempo de reposo y de

convivencia familiar, aun cuando esta extensión se realice en las condiciones de trabajo de cama adentro.

Algunas dimensiones de la precariedad<sup>2</sup> del trabajo, en un sentido extenso, en relación con la salud, destacan en el proceso de trabajo en observación<sup>3</sup>:

- Duración excesiva de la jornada de trabajo.
- Trabajo considerado aburrido, en parte por la repetición de actividades y otro tanto por su confinamiento.
- Trabajo flexible, con exigencias físicas y psíquicas múltiples.
- Demasiado ligero o sedentario<sup>4</sup>.
- Sin relación con la inteligencia del trabajador.
- Que no implique iniciativa en el trabajo.
- Régimen alimenticio disminuido.
- Sin riqueza en contactos sociales.
- Nulas distracciones.
- Situación familiar desatendida.
- “Desarrollo de conciencia servil”.
- Violencia física.
- Maltrato psicológico.
- Hostigamiento sexual.
- Remuneración baja<sup>5</sup>.
- Cargas de responsabilidad familiar mayores por la débil participación masculina.

En el proceso de trabajo hay cosas que se naturalizan; “nuestro organismo se fatiga sin que nosotros lo sepamos, a causa de todos los sucesos que nos rodean: ruidos,

<sup>2</sup> El carácter precario del trabajo doméstico asalariado ha sido considerado por la OIT y de ahí la importancia del Convenio 189 (para esta discusión, véase a Guevara, 2013, y a Alvarado *et al.*, 2015) y en particular la Recomendación 201.

<sup>3</sup> Parte de las dimensiones que enseguida se exponen son producto de distintas elaboraciones teóricas, muchas de ellas citadas en este documento (véase, entre otros, a Larra, 1996).

<sup>4</sup> Un hallazgo muy significativo es el destacado por Goldsmith (1989: 25-26): las patronas privilegian las compras en las tiendas de autoservicio, con trato anónimo; las trabajadoras domésticas remuneradas prefieren hacer las compras en tiendas de abarrotes; es decir, la escala humana de relaciones sociales es más aprehensible –el trato cara a cara, de “marchante”–, diferente en uno y otro caso. En el segundo, suponemos que es una forma de hacer más soportable la jornada de trabajo, siguiendo la reflexión de la producción de ritos sociales para enfrentar la jornada de trabajo (Ditton con el “crear el tiempo” y Cavendish con “hacen sus horas”. Cfr. Hassard, 1998).

<sup>5</sup> Un dato contrastante y demoledor es el que aporta Hondagneu-Sotelo (2011), cuando señala que el promedio de ingresos de una trabajadora doméstica asalariada en Los Ángeles es de 8 dólares por hora.

timbres del teléfono, conversaciones, sacudidas, vaivenes, trepidaciones que se suceden y se mezclan sin interrupción a lo largo de las jornadas de la vida urbana”, indica Vachet. Los usos de la tecnología en el hogar contribuyen en esta historia: los ruidos de licuadoras, lavadoras, aspiradoras, los gritos o el horno de microondas como ejemplos. En el caso de los artefactos, éstos parecen asépticos, sin ningún riesgo. Pero detrás de las historias de las camisas planchadas puede haber quemaduras, y en la elaboración de alimentos lo mismo: quemaduras y cortadas que se incorporan como algo natural por la dificultad de hacer legible el accidente de trabajo como parte de un proceso que podemos mapear en sus riesgos, pero que en una mirada inmediata de la trabajadora doméstica no percibe el proceso de construcción social que está detrás<sup>6</sup>. En el caso de enfermedades –por ejemplo hipoacusias (enfermedades crónicas del oído) para las trabajadoras que pasan largas jornadas en la cocina y los artefactos que las acompañan–, la posibilidad de registrar el daño relacionado por la actividad laboral es muy difícil. El cuadro y gráficas que en seguida se exponen apuntan en esta dirección. Vale señalar que no se trata estrictamente de la accidentalidad de las trabajadoras domésticas en los hogares mexicanos; extrapolamos las afecciones a este terreno por el tipo de actividad desplegada.

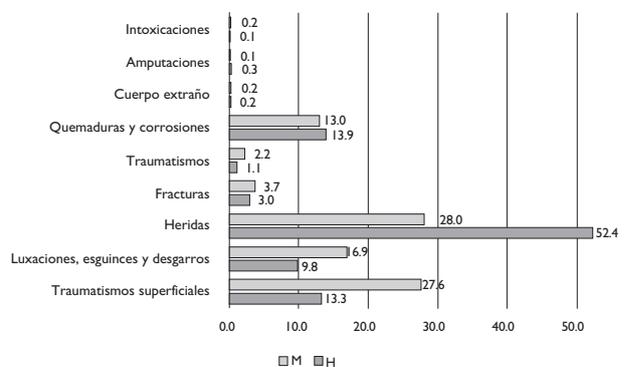
**Cuadro I**

Accidentes 2013, IMSS	Limpiaadores*		Cocineros	
	H	M	H	M
Traumatismos superficiales	1411	4521	814	2162
Luxaciones, esguinces y desgarros	1040	3037	603	1327
Heridas	1161	942	3212	2195
Fracturas	314	644	182	290
Traumatismos	165	331	66	173
Quemaduras y corrosiones	155	148	852	1017
Cuerpo extraño	45	35	12	18
Amputaciones	16	8	18	10
Intoxicaciones	15	53	5	17
Varios de frecuencia menor	598	1316	367	631

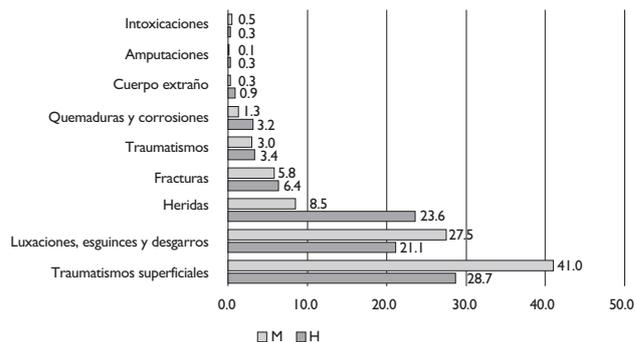
Fuente: IMSS, capítulo VI, “Accidentes de trabajo, según ocupación, tipo de lesión y sexo, 2013”. Elaboración propia.

<sup>6</sup> “[...] el AT es un acontecimiento de compleja causalidad. Desde el punto de vista epidemiológico, el accidente laboral no puede ser considerado como un hecho repentino, inesperado o fortuito y azaroso, requiere más bien ser entendido como un hecho cuyas causas son identificables y previsible y que surgen del conjunto de condiciones del proceso laboral, que no dependen exclusivamente de las condiciones de seguridad del centro de trabajo (Tamez, Molina y Castillo, 1996: 61).

**Gráfica 1**  
Accidentes en cocineros por sexo en %, 2013



**Gráfica 2**  
Accidentes en limpiaadores de oficinas, hoteles y otros en %, por sexo, 2013



En el capítulo VI de las estadísticas del IMSS (*Memoria estadística 2013*), en “Accidentes de Trabajo, según ocupación, tipo de lesión y sexo, 2013”, podemos apreciar en los limpiaadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos, y en los cocineros, el peso de la accidentalidad respecto al conjunto general de ocupaciones. Se diluyen los totales frente a la abrumadora presencia de accidentes en general. Pero si se revisa de acuerdo con el número de accidentados por ocupación, la naturaleza precisa del accidente se destaca nítidamente. Los principales problemas que afectan a las trabajadoras domésticas remuneradas, entonces, extendiendo la estadística oficial, seguramente subregistrada, frente a la invisibilidad del trabajo doméstico, apunta a: heridas, traumatismos superficiales, luxaciones y quemaduras, en el caso de las actividades que se realizan en las cocinas, a lo que habría que agregar el ruido generado por los artefactos de cocina (licuadoras, hornos de microondas, por ejemplo); en el caso de las actividades ligadas a la limpieza, destacan los traumatismos, las luxaciones y las heridas, a lo que se suman los ruidos generados por las aspiradoras y las lavadoras de ropa, entre otros.

Las diferentes actividades generan problemas distintos y accidentes diferentes. Asimismo, hay una mayor prevalencia en accidentes de luxaciones, esguinces y traumatismos superficiales en las mujeres que en los hombres, mientras que las heridas se presentan más en el destacamento de trabajadores. Otro aspecto a destacar es la presencia de quemaduras y corrosiones, dominante en las personas que realizan actividades de cocina, en promedio casi diez veces más que en las personas que realizan actividades de limpieza. Llevemos este cuadro problemático a los hogares. A partir de esta materia prima, podemos construir el mapa de riesgos en los hogares, donde es posible encontrar por espacios de trabajo la prevalencia en accidentes.

Frente al argumento de que la ropa sucia se lava en casa, como una materialización de la invisibilidad del trabajo doméstico asalariado, en México hay esfuerzos de organizaciones para hacer visible el campo problemático en que se desenvuelven las trabajadoras. No obstante, el esfuerzo aún no es suficiente para transitar hacia una formalización del trabajo doméstico remunerado, hacia una condición asalariada.

Mirando hacia el sur, se encuentra una situación similar a la mexicana. En Brasil, en 2007, el “servicio doméstico” empleaba a 6.3 millones de mujeres (y a 0.4 millones de hombres), es decir, tantas como los sectores de la educación y la salud (6.4 millones) y el comercio (6.3 millones), y más que la agricultura (5.3 millones) y la industria (4.8 millones).

Sobre el territorio argentino, el trabajo doméstico remunerado concierne a 18.7% de las mujeres ocupadas (mayores de 14 años) y a 32% de las remuneradas (cuando el universo de análisis es el sector privado). Más de 80% no se encuentran declaradas. Esta situación podría variar con la nueva ley para personal de casas particulares (Ley 26.844/2013) (Borgeaud-Garciandía y Lautier, 2014: 90).

Hacia el norte, Hondagneu-Sotelo (2011) aborda este asunto a partir de revisar las condiciones de las trabajadoras domésticas en Los Ángeles, básicamente trabajadoras inmigrantes, en su mayoría mexicanas y centroamericanas. Su objeto de estudio son las relaciones sociales entre empleadas y patronas, en lo cotidiano, en las que, a pesar de las buenas intenciones que pueda haber en algunas, “a veces desembocan en desempeños y condiciones de empleo inferiores a las deseables” (2011: 11). El reto es “ver y tratar al trabajo doméstico pagado como un empleo”. Se hace referencia al caso boliviano, citando a otras autoras que señalan que el trabajo doméstico asalariado tiene que ver con la condición de género, clase y raza (pertenencia

étnica), lo que en México también sucede (cfr. Toledo González, 2014).

No es tarde para señalar por qué nos hemos referido exclusivamente a las mujeres, siguiendo por una parte las experiencias internacionales y, por otra, reconociendo la magnitud del problema en la estadística oficial mexicana:

- Nueve de cada 10 personas que trabajan en hogares son mujeres.
- 95% sin acceso a los sistemas de salud.
- 80% sin prestaciones.
- 61% sin vacaciones.
- 4.6% sin aguinaldo.
- Trato desigual.
- En estas condiciones, “para una trabajadora del hogar el único retiro posible es la muerte” (Sánchez y Toledo, 2012).

En lo subjetivo, Toledo alude al acuerdo, mientras que Hondagneu-Sotelo habla de las relaciones sociales. Enriqueciendo el debate, Borgeaud-Garciandía y Lautier apuntan:

Las relaciones jerárquicas del trabajo, centradas en el predominio de la personalización de las relaciones de dominación laboral, aparecen de manera descarnada y comparable. De allí, la interrogante de si esa personalización de la dominación es constitutiva de ésta o presenta sólo una de sus formas de realización, se impone con mayor intensidad (2014: 91).

Lo que en la configuración de las relaciones en la distinción de la trabajadora cama adentro y la de entrada-salida podemos percatarnos de la diferencia espacio de trabajo-espacio de vida, es decir, cuando espacio de vida y espacio laboral no se confunden, como en los casos de los empleos “cama adentro” (Borgeaud-Garciandía y Lautier, 2014: 91). A pesar de la distinción, es tal la fuerza de la relación —pensemos en el impacto de una trabajadora que encuentra en su trabajo condiciones de comodidad y lujos y, amoldada a esta condición ajena, cuando concluye su jornada de embeleso con lo material se enfrenta a la pesadilla de su realidad—, que podemos afirmar que las condiciones de trabajo son también condiciones de vida, sin una fragmentación drástica, más allá de las situaciones paradójicas que genera.

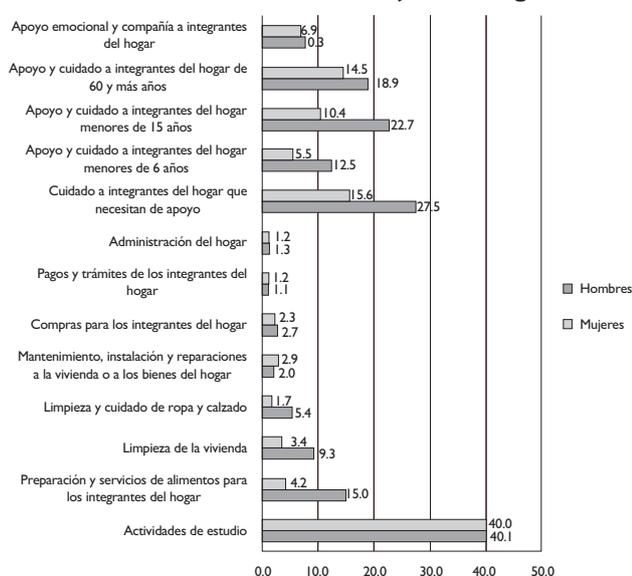
Miremos ahora dentro de la unidad doméstica en la que se produce alienación, a partir del supuesto de que la produc-

ción de valores de uso corre la suerte de la producción de mercancías en condiciones claras de relación capital-trabajo, presentándose como ajenos (los valores) a las trabajadoras domésticas remuneradas: por ejemplo, no se les permite comer las mismas cosas que la familia consume ni usarán la ropa que planchan en lo ordinario.

Confinados al espacio hogareño, sufren de una gran invisibilidad social, mientras que las tareas efectuadas, que no son efectivamente realizadas por ‘cualquiera’ sino más bien por mujeres, salidas de clases populares y/o extranjeras, son naturalizadas como propiamente ‘femeninas’ (limpiar, cuidar a los miembros más débiles de la familia, moverse en el espacio privado de la casa, etcétera) y, en consecuencia, son poco dignas de reconocimiento social (Borgeaud-Garcandía y Lautier, 2014: 94)<sup>7</sup>.

Siguiendo la trama de la invisibilidad, esta realidad se topa recurrentemente con la huella de la asignación por género, manifiesta en dobles jornadas: invisibilidad en el hogar donde recibe su remuneración, invisibilidad en las actividades que realiza en su propio hogar, lo que se destaca claramente en la información de las encuestas de Usos del Tiempo en México (Gráfica 3), en las cuales prevalece el trabajo femenino en los hogares, sobre todo en las labores de limpieza, la preparación de alimentos y el cuidado de las personas vulnerables.

**Gráfica 3**  
**Horas-semana destinadas a trabajo en el hogar, ENUT**



<sup>7</sup> En “Las criadas”, Monterroso critica la condición en que éstas se encuentran sometidas (en *Movimiento perpetuo*), cuando señala con

Las mujeres se consideran más próximas a la naturaleza debido a sus funciones procreadoras, y son estas mismas funciones las que, a su vez, confinan a las mujeres al contexto doméstico y les asignan actividades compatibles con el primero [...] El hombre, en cambio, desarrolla actividades que sobrepasan el ámbito doméstico y que se sitúan en el orden social global. Es quien domina la naturaleza y, por lo tanto, también la esfera social y a las mujeres (2006: 5).

Lo expuesto ilustra de manera cruda la división por género del trabajo, lo cual se reproduce asimismo en el trabajo doméstico asalariado. Así, se puede constatar que:

[...] el trabajo del hogar está feminizado y es mayor el grado de vulnerabilidad de las mujeres que lo realizan. La situación crítica de la economía, de las condiciones de empleo y el desempleo en el país orillan a las personas trabajadoras del hogar a aceptar el salario y las condiciones del empleador. El trabajo doméstico es aislado y prácticamente invisible. Esto facilita la desprotección y la vulnerabilidad de las personas que trabajan en este ámbito (INEGI, 2001: 2).

Como se ha enfatizado, no es casual el estado de las condiciones sociodemográficas de las trabajadoras domésticas remuneradas. Siguiendo la información de INEGI, más de 70% tiene un estrato socioeconómico bajo y medio bajo; sin embargo, una parte de la población (16%) no se ubica a sí misma como pobre, lo que se relaciona con los estudios de bienestar objetivo y subjetivo. Véase sobre esto el argumento de Gabriela Rodríguez:

Está documentado que los países pobres presentan altos índices de religiosidad. En la Encuesta Mundial de Valores realizada por Gallup en 2010, al preguntar: ¿es importante la religión en su vida diaria? Respondió positivamente 93.5 por ciento de la gente de países con ingreso *per capita* menor a 5 mil dólares; 83 por ciento

marcada ironía: “Amo a las sirvientas por irreal, porque se van, porque no les gusta obedecer, porque encarnan los últimos vestigios del trabajo libre y la contratación voluntaria y no tienen seguro ni prestaciones ni [sic]; porque como fantasmas de una raza extinguida llegan, se meten a las casas, husmean, escarban, se asoman a los abismos de nuestros mezcquinos secretos, leyendo en los restos de las tazas de café o de las copas de vino, en las colillas, o sencillamente introduciendo sus miradas furtivas y sus ávidas manos en los armarios, debajo de las almohadas, o recogiendo los pedacitos de los papeles rotos y el eco de nuestros pleitos [...]”.

de países con ingreso entre 5 mil y 12 mil 500 dólares, y 70 por ciento de quienes viven en países con ingreso de entre 12 mil 500 y 25 mil dólares (rango de México). Las cifras contrastan con la población de países con más alto ingreso: para 17 por ciento de los suecos y 19 por ciento de daneses la religión es importante, así lo es para 30 por ciento de los franceses y para 24 por ciento de los japoneses<sup>8</sup> (Imagen 1).

Imagen 1



Fotografías de: 1) película *Marcelina, pan y vino*, José Luis Gutiérrez (2010); 2) Raúl Ortega; 3 y 4) Yuri Valencillo.

En datos de 2011, con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI), 32.2% de las trabajadoras en los hogares percibe hasta un salario mínimo o menos, en tanto 40.4% gana de uno a dos salarios mínimos, concentrándose entonces más de 70% en esta condición salarial. Pero, sin denostar lo económico, extendamos una mirada amplia sobre el problema:

En el caso de las empleadas domésticas [...] hasta qué punto sus discursos no privilegian los elementos que la mayoría de los investigadores consideran los más importantes (el salario, la técnica, el control de gastos y procesos, etcétera), sino que privilegian la indiferencia, la humillación y la falta de comunicación, es decir, los sentimientos y percepciones que derivan de la relación del empleado con sus empleadores (por lo general una patrona) [...] A pesar de la diversidad de situaciones que cubre el trabajo doméstico, el punto común es que esa relación entre dos personas estructura el trabajo, las exigencias por las que se deberá responder, las condiciones en las

que se desarrollará, su reconocimiento y su perpetuación (Borgeaud-Garciandía y Lautier, 2014: 100).

Los resultados que arroja la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis, 2010) aportan información muy significativa: de cada 10 personas, tres estima que los derechos de las trabajadoras del hogar no son respetados. Las zonas metropolitanas más críticas son, en orden de porcentaje, Juárez (48.4%), Puebla-Tlaxcala (45.2%) y la Ciudad de México (42.2%) (cfr. INEGI, 2001: 5). Sin soslayar el dato, se trata de una discusión que debemos abordar con mucha precaución. Por ejemplo, en la información estadística sobre violencia intrafamiliar, se plantea entre las entidades más violentas al Distrito Federal, mientras que entidades como Guerrero y Oaxaca están muy por debajo. Insistimos, es importante el dato, pero se puede cuestionar, por un lado, por la aplicación de instrumentos estandarizados que no permiten ver las diferencias locales y, por otro, porque los informantes pueden ser prisioneros de la “ceguera<sup>9</sup> de taller” al haber naturalizado la violencia, mientras que en otros casos la postura crítica no indica necesariamente más violencia, sino que ésta es más legible y menos tolerada dados los cambios en el umbral de resistencia cultural de amplios segmentos de mujeres.

A esta vulneración de los derechos, más allá del subregistro o la sobrevaloración que puedan estar implicados, se suma la precariedad educativa en este destacamento de trabajadoras, con altos índices de población que no concluyó sus estudios de educación primaria, por encima del promedio nacional, y lo mismo en la situación de analfabetismo.

## Notas sobre las condiciones del trabajo doméstico remunerado en la Ciudad de México. Una aproximación

En nuestro trabajo de campo se aplicaron 82 cuestionarios. Seleccionamos cuatro espacios públicos que son frecuentados por trabajadoras domésticas remuneradas en su

<sup>9</sup> En este sentido, apunta Rosario Cárdenas que, reconociendo “el hecho de que el estado de salud, al nivel de percepción individual, está fuertemente influenciado por elementos culturales, de conocimiento o de inserción social de las personas [...] los individuos que tienden a declarar las peores condiciones de salud son, contrariamente a lo esperado conforme al efecto conocido de las condiciones de vida sobre la salud, aquellos con mayores ingresos o niveles de escolaridad” (Cárdenas, 2008: 73-74).

<sup>8</sup> “La revancha de Dios”. *La Jornada*, 19 de febrero de 2016, p. 20.

“tiempo libre”, así como espacios comerciales populares. Los cuestionarios se aplicaron en las últimas dos semanas del mes de julio de 2016. La única condición para empezar la aplicación fue que confirmaran que eran trabajadoras domésticas remuneradas ocupadas en el momento de la aplicación del cuestionario.

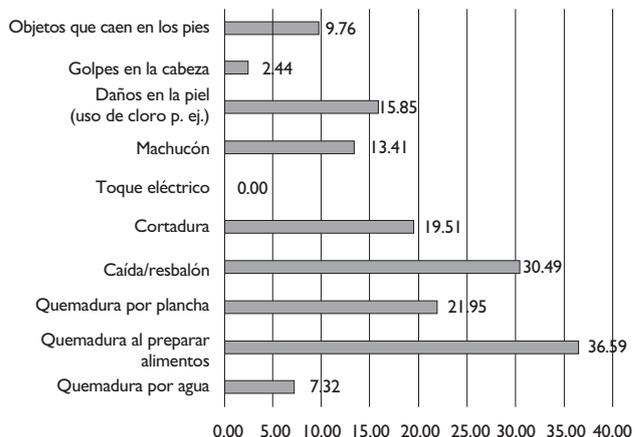
Algunos puntos a destacar en la información que encontramos son los siguientes: el promedio de edad en la población estudiada es de 45 años; 82.9% son mujeres con hijos, con un promedio de 2.5 hijos, lo que significa una alta proporción de trabajadoras con compromisos familiares ineludibles. En lo que hace a su lugar de residencia, 79.3% vive en domicilio diferente al del patrón, en tanto que 20.7% afirmó vivir en el mismo domicilio del patrón. En lo concerniente a la condición escolar, 92.5% de las trabajadoras manifestó saber leer y escribir, mientras que 7.5% —porcentaje que se encuentra por encima del promedio nacional de acuerdo con los últimos datos censales, con lo cual se confirma la situación de déficit de esta población en materia de escolaridad— está en condición de analfabetismo.

En cuanto a las condiciones de trabajo, lo dominante es que trabajen cinco días a la semana y que ocupen para ello en promedio ocho horas y media (43.9% señala trabajar ocho horas cada día como jornada de trabajo), a lo que habría que agregar, a ese desgaste ordinario (constituido en fatiga), el tiempo que invierten en su propia condición de familia. Así pues, encontramos dos situaciones: por un lado, el elevado número de horas que se trabajan al día en México, consistente con la información de la OCDE respecto a este país, algunas de ellas subregistradas en lo que hace al trabajo doméstico, lo que confirma lo enunciado de que las mujeres en esta condición son las primeras en levantarse y las últimas en acudir al reposo (cfr. Liano, 2013; Figueroa-Perea, 1991 y 1992). Para encarar las necesidades de todos los días, las trabajadoras perciben los siguientes ingresos: 43% señaló recibir de 199 a 299 pesos, esto en el corte que realizamos para apreciar las diferencias, mientras que 38% percibe entre 100 y 199 pesos. Es en esta última población donde se concentra el grueso de ingresos —no sólo las mujeres trabajadoras a las que nos hemos acercado en este trabajo—, lo que se relaciona con la distribución en la escala salarial, tal como se aprecia en la información consultada del INEGI.

Algo central en esta exposición es la atención a la accidentalidad en el destacamento de mujeres trabajadoras que son invisibles para las estadísticas oficiales, al menos en materia de salud en el trabajo. Al inquirir a las trabaja-

doras sobre si en los últimos seis meses han tenido algún accidente, esto fue lo que obtuvimos como respuestas (Gráfica 4):

**Gráfica 4**  
**Accidentes en los últimos 6 meses al realizar el trabajo**



Fuente: Estudio sobre las condiciones del trabajo doméstico remunerado.

Como se puede apreciar, no es extraordinario para estas trabajadoras el quemarse en las labores que se les demanda en las cocinas, como tampoco las cortaduras, accidentes frecuentes en la preparación de los alimentos; los resbalones y las caídas también ocupan un lugar principal, vinculado a las labores de limpieza. Cada espacio de la unidad vivienda encierra peligros para las actividades que allí se desempeñan.

Nos aproximamos líneas atrás a las estadísticas del IMSS registradas en el capítulo VI sobre salud en el trabajo, y con lo que ahora hemos aportado, estamos más cerca de la accidentalidad invisible, esa que por los muros de los hogares y las convenciones sociales (la ropa sucia se lava en casa) es difícil traspasar, y que impide registrar lo que se sabe es un hecho ordinario: el accidente, más allá de su gravedad. Vale hacer una anotación: si hubiéramos preguntado solamente si han tenido accidentes, sin concretar el tipo de accidente, los resultados hubieran sido más reducidos, pues para los trabajadores, en general, y en particular para el destacamento en estudio, es difícil precisar lo que es un accidente en el trabajo (¿una caída al momento de trapear es un accidente?, ¿la quemadura al sacar la carne del horno es un descuido individual o un accidente?)<sup>10</sup>.

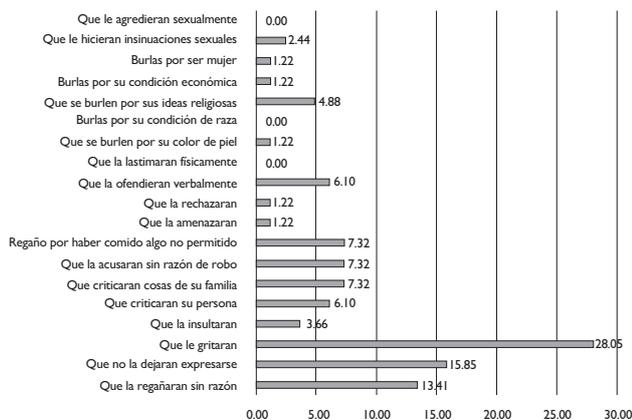
Pero el argumento conservador de que la ropa sucia se lava en casa no solamente se relaciona con la acciden-

<sup>10</sup>Véase una reflexión sobre este problema en Espinosa, 2011.

talidad. Al acercarnos a dimensiones sociales que tienen que ver con los acuerdos y el trato (el maltrato es un término más correcto, el acoso), saltan a la escena los gritos, los silencios y los regaños como materialización de la construcción disciplinaria, en la que el señor es el que habla y puede gritar (cfr. De Gaulejac, 2006). Las sanciones por tomar algo no permitido —directamente el robo o comer algo que era para los patrones— también ocupan un lugar en las reglas y acuerdos generalmente diseñados de manera unilateral.

No obstante el trabajo en el diseño conceptual para plantear con claridad problemas que pueden ser inaprehensibles en otras narraciones, todavía es difícil afirmar si no está presente el problema de que no ven que no ven, de problemas que se han naturalizado y que estas líneas ocultas se materializan en el subregistro de los problemas (por ejemplo, las ofensas verbales pueden no ser claramente registradas, en algunos casos por la carga de ironía que se utiliza en el lenguaje, o bien que es tal el efecto de la disminución y anulación de la personalidad, que la ofensa verbal forma parte del abecedario de la costumbre) (Gráfica 5). Aquí hay todavía mucho por revisar y ponderar, valga pues, como una aproximación.

**Gráfica 5**  
**Algún problema en los últimos 6 meses**



Fuente: Estudio sobre las condiciones del trabajo doméstico remunerado.

## Consideraciones finales

Hemos establecido una rendija analítica para apreciar parte de la realidad del trabajo en México. Frente a las patronas, las trabajadoras domésticas remuneradas no forman parte del otro México. Es uno solo, desigual, combinado. Como plantea Rolando Cordera, en una postura crítica y con pre-

tensiones de desdibujar los efectos del capital, no es posible sustentar el argumento de los muchos Méxicos, al menos de los “dos Méxicos”:

[...] habría que hablar de una economía y un sistema social cruzados por una heterogeneidad estructural que abate las ganancias de la productividad, impide que éstas se filtren a las zonas más atrasadas y reproduce los mecanismos primordiales de lo que el gran Aníbal Pinto llamara concentración tridimensional del progreso técnico y sus frutos. La de México no es una economía de baja productividad, sino una donde las ganancias no se distribuyen regional ni sectorialmente, y la productividad ganada gracias a la apertura comercial y financiera y, más en general, a la modernización elitista desplegada en las últimas décadas, no se disemina en el conjunto del cuerpo económico nacional<sup>11</sup>.

¿Qué encontramos en el México cruzado por la heterogeneidad estructural, por la pobreza y la precariedad del trabajo, al atender a un destacamento de trabajadoras que no cesa de tener una presencia considerable en la realidad mexicana, producto por un lado de la incorporación activa de la mujer a la población económicamente activa y por el empobrecimiento de franjas poblacionales que demandan en los hogares la participación de más fuerza de trabajo?:

1. Bajos salarios, extensión de la jornada, dificultades para la recuperación frente a la fatiga, accidentes no registrados, anulación de la personalidad, un ensamble ordinario en las vidas de las trabajadoras domésticas remuneradas, con el catálogo de enfermedades y afecciones que les corresponde: de lo físico a lo psíquico y lo mental.
2. Quizá los patrones, es una afirmación general, no tienen como objeto torturar los cuerpos, pero en sus prácticas de distribución del trabajo, imposición de los modos operatorios de éste, la vigilancia sistemática, la exclusión en el espacio privado, se materializa una dominación regulada desde las convenciones sociales dominantes en las que la asimetría es reconocida y reproducida.
3. No está presente la participación, el peso de la expresión. Los modos de regulación y de dominación de la fuerza de trabajo se apoyan sobre la obediencia mecánica, como una reproducción de una liturgia de orden y obediencia sin censura, aunque hay evidencias que empiezan a cuestionar este modelo.

<sup>11</sup> Rolando Cordera. “Los demasiados Méxicos”. *La Jornada*, 3 de julio de 2016, p. 13.

4. La flexibilización del trabajo asalariado doméstico (barrer, planchar, tender las camas, aspirar, cocinar, meter la ropa en la lavadora, cuidar a los niños, todo el abecedario del trabajo doméstico) no es producto del tránsito de un modelo mecanicista (Taylor-Ford) a un modelo flexible y relacional (*humanware*, toyotismo): las trabajadoras domésticas remuneradas venían arrastrando la flexibilidad desde la servidumbre, en las experiencias en la Colonia, así como en las grandes haciendas mexicanas (cfr. Lóyzaga y Curiel, 2014); bajo estas condiciones arriban a la rigidez patronal. Ha cambiado un poco esta historia, vale señalar.
5. En la pedagogía ordinaria de los hogares sigue imponiéndose la idea del modelo de educación bancaria, de depósito: los que saben y tienen historia son los patrones. En esta expresión monológica del poder —hay matices— la aceptación para generar obediencia (sin que salga de casa) es una historia que continúa.

## Referencias

- Alvarado Aizpuru, L.V., Alarcón González, S., Martínez Muñoz, T. G. y Prado Godínez, A. C. (2015). “¿Precariedad sin conflicto? Condiciones de vida y trabajo de las empleadas del hogar en el Distrito Federal”. México: FCPys-UNAM.
- Bergesio, L. (2006). “Mujeres visiblemente invisibilizadas. La antropología y los estudios de la división sexual del trabajo”. *Temas de Mujeres. Revista del Centro de Estudios Históricos e Interdisciplinarios sobre las Mujeres*, año 2, núm. 2, Facultad de Filosofía y Letras-Universidad Nacional de Tucumán.
- Borgeaud-Garciandia, N. y Lautier, B. (2014). “La personalización de la relación de dominación laboral: las obreras de las maquilas y las empleadas domésticas en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, núm. 1, enero-marzo, pp. 89-113.
- Cárdenas, R. (2008). “La información para la medición del estado de salud: características y propuestas”. En Martínez Salgado, C. (comp.), *Seis miradas sobre la salud y sus relaciones con el mundo social*. Serie Académicos, CBS, núm. 81, México, UAM-Xochimilco.
- De Gaulejac, V. (2006). “Management y comunicación: del poder disciplinario al poder managerial: el poder de la comunicación”. En Páramo, T. (coord.), *Sociedad y comunicación. Una mirada al siglo XXI*. México: UAM-Iztapalapa/Plaza y Valdés, pp. 405-424.
- Espinosa Yáñez, A. (2011). “Trabajo urbano callejero: el piso laboral y el sótano en derechos sociales”. *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en lucha por sus Derechos*, 4, diciembre, México, pp. 116-126.
- Etzioni, A. (1986). *Organizaciones modernas*. México: UTEHA.
- Figuroa-Perea, J. G. (1991). “Comportamiento reproductivo y salud: reflexiones a partir de la prestación de servicios”. *Salud Pública de México*, julio, México.
- Figuroa-Perea, J. G. (1992). “El enfoque de género para el estudio de la sexualidad: algunas reflexiones”. Simposio de Salud Reproductiva y Sexual, diciembre, Huatulco, Oaxaca.
- Goldsmith Connelly, M. (1989). “Uniformes, escobas y lavaderos: el proceso productivo del servicio doméstico”. En De Oliveira, O., *Trabajo, poder y sexualidad*. México: El Colegio de México, pp. 103-132.
- Guevara Bermúdez, J. A. (2013). “El Convenio 189 sobre los derechos de las personas trabajadoras del hogar”. *El Cotidiano*, núm. 180, julio-agosto, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 89-101.
- Hassard, J. (1998). “Pour un paradigme ethnographique du temps du travail”. En Chanlat, J. F. (dir.), *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*. París: Les Presses de l'Université Laval/Eska.
- Hondagneu-Sotelo, P. (2011). *Doméstica. Trabajadoras inmigrantes a cargo de la limpieza y el cuidado a la sombra de la abundancia*. México: Instituto Nacional de Migración/Porrúa.
- INEGI (2001). Estadísticas de trabajo doméstico y extradoméstico en México, 1995-1999.
- Larra Fiaga Salazar, E. (1996). “Del servicio doméstico o de la domesticación del servicio”. *Alegatos*, núm. 33, mayo-agosto, UAM-Azcapotzalco, México.
- Liano, D. (2013). “Servidumbre y literatura: entre apocalipsis y revelación”. *Apocalipsis 2012*, Serie Ensayos, Università degli Studi di Milano, Italia.
- López Ángel, L. (2012). “Ni ‘sirvienta’ ni ‘doméstica’: la lucha por el reconocimiento de los derechos laborales y humanos”. *El Cotidiano*, julio-agosto, UAM-Azcapotzalco, México, pp. 39-46.
- Lóyzaga de la Cueva, O. F. y Curiel Sandoval, V. A. (2014). “El trabajo doméstico. Análisis crítico”. *Alegatos*, núm. 87, mayo-agosto, México, pp. 351-382.
- Marx, C. (1976). *El capital. Crítica de la economía política*, tomos I y III. México: FCE.
- Sánchez, M. C. y Toledo, A. (2012). “Cuartos de servicio”. *Nexos*, núm. 412, abril, México.
- Tamez, S., Molina, N. y Castillo, L. (1996). “¿Es el accidente de trabajo un reflejo de la flexibilidad de la industria textil?”. *Salud Problema. Nueva Época*, año 1, núm. 1, junio.
- Toledo González, M. P. (2014). “Entre muchachas y señoras. Arreglos particulares en el trabajo doméstico remunerado en México”, tesis de Doctorado en Antropología. México: CIESAS.
- Vachet, P. (1973). *Las enfermedades de la vida moderna*. España: Editorial Labor.