

Legitimidad de la reincorporación a un cargo público representativo en Chenalhó, Chiapas* / The Legitimacy of reincorporation to a representative public office in Chenalhó, Chiapas

* Artículo de investigación. Recibido: 31 de agosto de 2017. Aceptado: 13 de julio de 2018.
/ TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva
Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 6-29.

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa*

RESUMEN

En el presente documento se reflexiona acerca de la legitimidad que adquiere un ciudadano en un cargo público representativo en un municipio indígena cuando, a consecuencia de la ejecución de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le reincorpora a dicho cargo. Se toma como referente lo acontecido en el municipio de Chenalhó, Chiapas, donde se reincorporó a la presidenta municipal después de acreditar la afectación a sus derechos políticos por violencia política de género. Este hecho abre el debate entre el discurso intercultural de la autoridad judicial electoral, el reconocimiento al derecho a la autodeterminación de los pueblos originarios en la legislación vigente y los procesos de legitimación internos en materia electoral de los pueblos originarios.

PALABRAS CLAVE

Legitimidad, autodeterminación, política de género, interculturalidad, violencia.

ABSTRACT

This research exposes the legitimacy that a citizen acquires in a representative public office in an indigenous municipality. When, the citizen is reinstated to public office as a result of a ruling of the Electoral Court of the Federal Judicial Branch. The events in the Municipality of Chenalhó, Chiapas, are taken as a point of reference, where the municipal president was reincorporated after It was proven that political rights were infringe due to gender-based political violence. This sets a precedent that opens a debate between the electoral judicial authority's intercultural discourse, and the right to self-determination of indigenous people. The legislation is force to processes internal legitimization in electoral matters of indigenous people.

KEYWORDS

Legitimacy, self-determination, gender policy, interculturality, violence.

* Profesor investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), México. (manuel.ocampo@iij-unach.mx) orcid.org/0000-0002-4265-4761

SUMARIO

1. Introducción / 2. Planteamiento del problema / 3. La legitimidad en materia política y jurídica / 4. La legitimidad que nace del sistema electoral mexicano 5. La complejidad de los contextos social, político y jurídico del municipio de Chenalhó / 6. Acercamiento a los sistemas normativos electorales internos de Chenalhó / 7. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano desde el enfoque intercultural del derecho / 8. Reflexiones finales / 9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La legitimidad de la autoridad municipal en el contexto de los pueblos originarios es un tema que implica la discusión de la pertinencia del reconocimiento de sistemas normativos electorales diversos y paralelos al sistema electoral nacional, como una especie de pequeños subsistemas que coexisten y se complementan. Esta expresión del pluralismo jurídico ha orillado a la autoridad competente a diseñar protocolos de actuación en caso de conflictos político electorales que involucren a dichos colectivos. Lo anterior hace pensar que, desde las políticas públicas, el reconocimiento del derecho a la autodeterminación plena avanza lentamente; encuentra obstáculos relacionados con la diversidad cultural de las entidades federativas como Chiapas o Oaxaca, o por criterios de protección hacia otros derechos humanos que inciden directamente en la toma de decisiones políticas. Es el caso de la protección que recibe, desde el discurso intercultural oficial, la paridad en lo electoral, que se refleja en el diseño de nuevas figuras jurídicas relacionadas, por ejemplo, con la violencia política de género.

El objetivo de este trabajo es identificar las variables que deben tomarse en consideración para la legitimación en el cargo de presidenta municipal en el contexto de los pueblos originarios. No existe reconocimiento expreso en la ley a los sistemas normativos electorales internos y surge un conflicto jurídico-político que la pone en entredicho. Para tal efecto, se toma como referente el caso Chenalhó. En un ayuntamiento de municipio indígena, la persona electa como presidenta fue restituida en el cargo mediante sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener por acreditados los extremos de la violencia política de género.

En el planteamiento del problema, se establece la importancia de identificar las variables que inciden en la legitimidad de la autoridad municipal en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas. Asimismo, se describe la visión que nos ofrece el municipio de Chenalhó en el tema.

Se analiza el concepto de legitimidad desde las percepciones política y jurídica, con la finalidad de contar con el referente teórico que nos permita establecer bajo qué enfoque se presenta el objeto de estudio. En la legitimidad que nace del sistema electoral mexicano, se describe su integración y algunos de los fines y funciones que proporcionan legitimidad al proceso electoral.

Al hablar de la complejidad de los contextos social, político y jurídico del municipio de Chenalhó, se hace un recorrido histórico de algunos eventos que han marcado el rumbo social, cultural, político, jurídico y económico de ese municipio indígena. Se busca con ello vislumbrar algunas variables que incidan en el cuestionamiento de la legitimidad de la presidenta municipal de Chenalhó. También se dará cuenta de la forma en que eligen a sus autoridades tradicionales y constitucionales, desde la cosmovisión predominantemente tsotsil.

En el breve análisis del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC 1654/2016 (Caso Chenalhó), desde el enfoque intercultural del derecho, se examinan los criterios asumidos por la autoridad judicial electoral al emitir el fallo. En las reflexiones finales se emiten conclusiones y se proponen alternativas pertinentes en el contexto de los pueblos originarios de Chiapas.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los derechos políticos constituyen las condiciones de carácter jurídico que permiten a la ciudadanía participar, directamente o por medio de representantes, en la toma de decisiones de poder dentro del Estado. En el contexto internacional, diferentes instrumentos puntualizando su importancia y trascendencia para la vida democrática. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por ejemplo, alude a la participación de los ciudadanos en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o por medio de representantes libremente escogidos. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, al que México se encuentra adherido desde el 24 de marzo de 1981, señala que todos los ciudadanos podrán participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos como parte de la administración pública. De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 argumenta que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas.

En el contexto nacional, los derechos políticos son prerrogativas de la ciudadanía. Tienen como fundamento el artículo 35 de la Constitución Política Federal y de manera enunciativa, más no limitativa, incluyen la facultad de votar en las elecciones populares, ser votado para todos los

cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión. También enuncia la prerrogativa de asociarse individual y libremente para tomar parte, de forma pacífica, en los asuntos políticos del país. El derecho a votar se consigna también como una obligación ciudadana en el artículo 36, fracción III; este indica que votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley es una obligación de la ciudadanía.

La protección de los derechos políticos se establece en la ley general del sistema de medios de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Tiene el carácter de medio de impugnación extraordinario y fue diseñado para la salvaguarda de los instrumentos que la ciudadanía puede utilizar en el ejercicio de ese tipo de prerrogativas. Lo anterior incluye situaciones concretas como la defensa del derecho a contar con el documento exigido por la ley para votar, la tutela de la conculcación al derecho a ser votado y al de asociarse políticamente.

Las sentencias definitivas dictadas en estos juicios pueden confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados; en otras palabras, anulan el acto o resolución combatidos. Además, la decisión materia del fallo sustituye a la impugnada. En síntesis, el efecto principal de estas resoluciones es restituir a la ciudadana o ciudadano en el uso y goce del derecho político electoral violentado. Es una constante que, para el efectivo cumplimiento de dichas resoluciones, sea necesario que el interesado o interesada lo promueva ante la autoridad, puesto que las instituciones vinculadas a ello no pueden lograrlo de manera pacífica.

Ahora bien, este hecho ocurre en escenarios multiculturales, como es el caso de municipios con población en su mayoría indígena localizados en el estado de Chiapas, debido a que existen habitantes de los pueblos o comunidades que están inconformes con las resoluciones, dado que no toman en consideración el contexto histórico, político, social y jurídico de estos. Además, tampoco existe legislación secundaria que dé validez formal a sus sistemas normativos; por ello, perciben una violación a sus derechos colectivos. Es el caso del derecho a la autodeterminación que plantea la Constitución Federal y que ha sido objeto de una lucha generacional en toda América Latina. Para muestra, basta recordar que fue uno de los postulados de la declaración de la selva del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Por lo anterior, el cumplimiento forzoso de una sentencia en materia electoral en un municipio indígena en el estado de Chiapas, lejos de solucionar un conflicto, puede generar nuevos problemas relacionados con la legitimidad de la autoridad o agudizar los ya existentes. Los factores que inciden en los procesos de legitimación en los pueblos originarios son el resultado de la complejidad de sus contextos social, político y jurídico.

A manera de muestra de esta diversidad cultural, según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),¹ en 2016, en Chiapas, doce pueblos originarios, de los 1.7 millones de habitantes (32.7% de la población estatal), 51.2% son mujeres y 48.8% son hombres. Aunado a esa información, en los municipios indígenas de Chiapas conviven diferentes pueblos originarios, entre sí y con población mestiza. En algunas regiones se agregan los migrantes centroamericanos, dado que Chiapas es un estado fronterizo. De ello se advierte una complicada convivencia en la diversidad.

El factor político es entonces determinante, pues muchas de las autoridades municipales de los pueblos originarios de Chiapas carecen de aceptación de buena parte del colectivo, pues no tienen legitimación material. Lo anterior se dice porque surgieron de procesos electorales constitucionales afectados por la corrupción, como fue el caso del local ordinario 2014-2015. Este generó un escándalo en relación con la actuación de los consejeros y consejeras electorales a quienes se les destituyó en el cargo por actos de corrupción. Adoleció también del incumplimiento de la obligación de los partidos políticos de acatar la cuota de género. Estos hechos abonan al rechazo de importantes sectores de la comunidad hacia la autoridad electoral y sus procesos.

Visualizar esta problemática desde el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades originarias de Chiapas y su posible confrontación con la protección de los derechos político electorales es tan sólo una aproximación hacia las causas de las destituciones arbitrarias de cargo públicos obtenidos por elección constitucional o de reacciones violentas del colectivo.

Resulta importante, pues, identificar las causas de los problemas sociales, políticos y jurídicos de los pueblos originarios de Chiapas, así como valorar si como consecuencia del cumplimiento de sentencias derivadas de juicios para la protección de derechos político electorales del ciudadano estos se agudizan. La intención es atenderlos adecuadamente, contribuir en el diseño de mejores políticas públicas en materia electoral y reflexionar acerca de la conveniencia de la autodeterminación de los pueblos originarios de Chiapas. Surgen así algunas interrogantes: ¿Es necesario que el orden jurídico reconozca los sistemas normativos internos en los procesos de elección de autoridades municipales? ¿Puede generarse legitimidad para un cargo de elección popular de la restitución ordenada en una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? ¿Qué fuerza obligatoria tienen los actos que realiza en el ejercicio de sus funciones la persona restituida en el cargo? ¿Qué validez debe otorgarse a las asambleas o plebiscitos implementados en

¹ “Chiapas: 12 pueblos originarios y 1.7 millones de indígenas”, *Diario de Chiapas*. [Consulta: 22 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diariodechiapas.com/landing/chiapas-12-pueblos-originales-1-7-millones-indigenas/>

los pueblos originarios para seleccionar a los candidatos o candidatas de los partidos políticos? ¿Existen en el sistema electoral mexicano mecanismos de protección para el derecho a la autodeterminación de los pueblos originarios?

Para dar respuesta a estos cuestionamientos se ha tomado de referencia el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC 1654/2016 (Caso Chenalhó), resuelto el diecisiete de agosto de dos mil dieciséis por la máxima autoridad electoral de México, misma que ordenó restituir en el cargo de presidenta municipal de Chenalhó en el estado de Chiapas a la ciudadana Rosa Pérez. Pese a retratar una situación muy especial, que pudiera considerarse una excepción en el tema de la legitimidad, nos permite apreciar esa complejidad de relaciones de un municipio indígena.

3. LA LEGITIMIDAD EN MATERIA POLÍTICA Y JURÍDICA

El punto de partida de nuestra reflexión es el análisis del término legitimidad en sus connotaciones política y jurídica. *Legítimar*, según el diccionario de la Real Academia Española,² es convertir en legítimo algo. En sentido amplio, implica reconocimiento derivado del sentir expresado por una comunidad donde se delimita si determinada conducta es correcta. Por lo anterior, puede interpretarse como el hecho de que, en el seno de la sociedad, una autoridad adquiera y ejerza el poder de modo adecuado.³

El término *legitimidad* —según Weber— se utiliza específicamente para referirse al poder político,⁴ quien lo obtiene por medio de la dominación, entendida esta como la capacidad de ciertos individuos y grupos de suscitar la obediencia más o menos voluntaria en otras partes de la sociedad. Esta obediencia no es total; está acotada a unos “mandatos” específicos. En el caso de los regímenes democráticos —apunta el célebre filósofo—, la dominación proviene de unos representantes legitimados en las urnas, y la obediencia se acota a los mandatos ejecutivos y legislativos de éstos.

El poder legitimado se mantiene porque los dominados están convencidos de su obediencia. Weber plantea que esta legitimación puede surgir de tres fuentes distintas:

- Legitimación del poder tradicional: se basa en “la fuerza del pasado”, en la tradición del grupo.
- Legitimación del poder carismática: proviene de la apreciación de los atributos individuales (percibidos) de un líder particular, en su carisma.

² Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en <http://dle.rac.es/?id=N53t0Dx>

³ Sabadell, Ana Lucía, “Manual de sociología jurídica introducción a una lectura externa del derecho”, *Revista de los Tribunales de Sao Paulo*.

⁴ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 170-173.

- Legitimación del poder legal-racional: deriva de argumentos ético-racionales. Suele estar presente en las democracias representativas. Los representantes gobiernan porque se piensa que su elección “limpia” (siguiendo las leyes) en las urnas es la mejor forma posible (la más justa) de gobierno del “pueblo”.

En el derecho, el término *legitimación* se emplea para referirse a la norma jurídica considerada justa y necesaria, es decir, la que legitima el poder. El sistema jurídico debe estar integrado por normas que se vinculen con la idea de lo justo para que así las leyes sean respetadas por todos. Esto se traduce en que las autoridades del Estado no ejercen el poder arbitrariamente, sino que se restringen a aplicar las reglas previamente establecidas.

Por su parte, la legitimidad como característica de la norma jurídica posee dos vertientes: la legitimidad formal y la legitimidad material. La legitimidad formal requiere que la norma jurídica sea creada y sancionada bajo los lineamientos legales y parámetros establecidos dentro del ordenamiento jurídico vigente que rige al país en donde entrará en vigencia la norma jurídica para que pueda tener validez y se aplique. La legitimidad material es específica del contenido de la norma jurídica. El legislador debe asegurarse de que lo que se está estableciendo a través de la norma sea válido o justo dentro del ordenamiento jurídico o que ésta no viole una ley superior a ella o un derecho de los particulares.

Para el derecho electoral, la legitimación puede entenderse como la aceptación mayoritaria de quienes detentan el poder. Es subjetiva, en tanto que depende de la percepción que cada ciudadano tenga de sus representantes. Por tanto, puede afirmarse que la legitimidad, al asociarse con la aceptación de la ciudadanía, facilita la gobernanza. Así, es válido decir que entre más legitimado se encuentre el o la gobernante será mejor su relación con el gobernado.⁵

4. LA LEGITIMIDAD QUE NACE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Establecida la idea de legitimidad política y jurídica, resulta necesario precisar algunas cuestiones fundamentales respecto al sistema electoral mexicano, pues en él están insertos los procesos para acceder al poder de manera legal en el Estado mexicano.

La protección de los derechos políticos ha sido una tarea que se perfecciona constantemente desde las reformas constitucionales de 1986, que dieron lugar a la creación de un nuevo Código Federal Electoral y a la instalación

⁵ Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de Derecho Electoral*, p. 12. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>

del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Este último se vio fortalecido en 1989 y 1990, al nacer a la vida jurídica la autoridad administrativa electoral: el Instituto Federal Electoral.

Al constituirse en 1996 el Tribunal Federal Electoral, se incorporó al Poder Judicial de la Federación este tema. Dentro de sus atribuciones se encuentra resolver de manera definitiva las impugnaciones, llevar a cabo el cómputo final y declarar la validez de las elecciones. Los tribunales electorales, desde su nacimiento, se dieron a la tarea de interpretar el contenido de los derechos políticos de la ciudadanía. Al hacerlo, han sentado precedentes en distintas direcciones; han protegido la democracia representativa, la inclusión, la paridad, la interculturalidad, la igualdad, siempre tratando de innovar en la aplicación de los principios que rigen sus actuaciones, apegándolos a la realidad social, política y jurídica.

Valdés⁶ considera que los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular los siguientes aspectos y etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar?, ¿quiénes pueden ser votados?, ¿de cuántos votos dispone cada elector?, ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?, ¿cuántos representantes se eligen en cada demarcación electoral?, ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, ¿quiénes y cómo deben encargarse de organizar los comicios?, ¿cómo deben emitirse y contarse los sufragios?, ¿cuántas vueltas electorales pueden o deben realizarse para determinar al triunfador?, ¿quién gana la elección?, y, por último, ¿cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE),⁷ a nivel federal el sistema electoral mexicano se integra por el citado instituto, en su carácter de autoridad administrativa regulada en el artículo 41 de la Constitución Federal. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, autoridad jurisdiccional, se encuentra regulada por el artículo 99 del citado ordenamiento legal. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, por su parte, es un organismo especializado de la Procuraduría General de la República encargado de investigar los delitos electorales.

Las referidas instituciones participan en el único proceso de legitimación del poder en México: el proceso electoral reconocido por la constitución. La Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LGIFE) lo define como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos. Tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas, los

⁶ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 7 del INE*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016, pp. 13-15.

⁷ Instituto Nacional Electoral (INE), *Sistema Político Electoral Mexicano*. [Consulta: 22 de agosto, 2017]. Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/sistema-politico-electoral/>

integrantes de los ayuntamientos en los estados de la república y los jefes delegacionales en la Ciudad de México.

En dicho proceso electoral, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),⁸ como órgano especializado, resolver controversias en esa materia, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; es decir, impartir justicia en el ámbito de su competencia. Entre sus actividades específicas está resolver de las impugnaciones a las elecciones de presidente de la república, gobernadores, diputados federales y senadores electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, así como efectuar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, calificar la legalidad de la elección presidencial y declarar al presidente electo.

Cabe mencionar que en escenarios de diversidad cultural el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁹ al resolver los conflictos de su competencia, ha sostenido que se deberán tomar en consideración diversos principios que nacen del ejercicio jurisdiccional, y son reconocidos a nivel internacional como derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas en materia política. Uno de estos derechos se traduce en la posibilidad de aplicar los pueblos y comunidades originarios sus sistemas normativos en la resolución de conflictos electorales internos. En consecuencia, el juzgador queda comprometido a explorar opciones que permitan a instituciones jurídicas comunitarias ejercer el derecho a la autonomía; es decir, los Tribunales Electorales podrían, en un momento dado, solicitar alternativas de solución en conflictos jurídico electorales de estos pueblos a sus propias asambleas comunitarias, donde las decisiones son tomadas y respetadas por la mayoría. Este hecho podría, formal y materialmente, legitimar una decisión judicial.

Lo anterior puede entenderse en el sentido de que la autoridad judicial electoral reconoce la posibilidad de que la aceptación de sus resoluciones judiciales en pueblos originarios requiere no solamente de las formalidades que establecen los ordenamiento jurídicos sino además de otros componentes como el dialogo, la interacción, la inclusión y el respeto de las diferencias culturales.

Estos componentes forman parte del discurso intercultural, que se presenta en la ciencia jurídica como un enfoque que rompe con el esquema tradicional occidental de la construcción del derecho, al aceptar la existencia del pluralismo jurídico y por lo tanto la posibilidad de diseñar las normas jurídicas fundamentales atendiendo al contexto cultural y político de todas

⁸ Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Federación, ¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?, p. 31. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>

⁹ Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para Juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, p. 66. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>

las comunidades, pueblos, grupos, sectores y naciones que puedan existir dentro de un Estado, Federación o Confederación.

En general, se puede afirmar que la legitimación que proviene de una resolución judicial en materia electoral es entonces meramente formal, puesto que no implica la aceptación del colectivo. Asimismo, en escenarios de diversidad cultural en los que cada pueblo cuenta con su propia forma de validar y elegir a sus representantes, es un reto para el sistema de justicia electoral legitimar a una autoridad municipal mediante una sentencia.

5. LA COMPLEJIDAD DE LOS CONTEXTOS SOCIAL, POLÍTICO Y JURÍDICO DEL MUNICIPIO DE CHENALHÓ

La creación de municipios indígenas, desde la lectura política, puede explicarse como una estrategia de inclusión y respeto a las diferencias, a veces exitosa y congruente con la política estatal. Sin embargo, en el contexto chiapaneco en general, y en específico del municipio de Chenalhó, su origen es diferente y enfrenta otros retos.

El desafío más grande de la municipalización indígena en Chiapas ha sido, sin duda, la diversidad cultural, pues al interior de esos municipios conviven diferentes comunidades, que tienen rasgos en común y marcadas diferencias, relacionadas con el lenguaje, la religión, la cosmovisión, y los usos y costumbres. Esto repercute en el tema del control político, pues las comunidades de estos municipios cuentan con sus propias normas y mecanismos de solución de conflictos. Por lo tanto, no es extraño pensar en que pugnen por el respeto de éstos y los defiendan.

Para aclarar la cuestión, y con el afán de entender mejor la legitimación de la autoridad municipal e identificar algunas variables que inciden en ella y que condicionan la justicia electoral, en el caso concreto de la legitimación en el cargo de presidenta municipal de la ciudadana Rosa Pérez, a continuación, se describe el contexto social, político y jurídico de Chenalhó Chiapas.

Chenalhó significa en tzotzil “agua de la caverna”. Este municipio cuenta con aproximadamente 96 localidades con presencia de dos pueblos originarios tsotsil y tseltal. Pertenecen a la zona de los altos de Chiapas. Sus pobladores son aproximadamente noventa por ciento de origen Tsotsil (uno de los pueblos reconocidos y protegidos por la Constitución Chiapaneca como indígena).¹⁰ En la cosmovisión del pueblo tsotsil, el mundo se representa con tres estratos principales: el cielo, la tierra y el inframundo. El inframundo es la base del

¹⁰ Artículo 7. El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, jacalteco, chuj y kanjobal.

mundo; en medio se encuentra la tierra (*Osil-balami*), el mundo del hombre y arriba está *Winajel*, el cielo.¹¹

Se erigió el municipio en la década de los treinta, originalmente bajo la denominación de San Pedro Chenalhó. Por decreto promulgado el 13 de febrero de 1934, siendo gobernador constitucional del estado Victorico R. Grajales, se modifica la denominación a Chenalhó. Desde tiempo inmemorial, el poder económico, político y social del municipio lo ejercieron caciques, al extremo que existió un ejido formado exclusivamente por mestizos, todos ellos profesionistas, maestros de escuela, abarroteros, dueños del único hotel del pueblo. Incluso, uno de sus más conspicuos miembros fue en su momento subprocurador de justicia del estado.¹²

Por mucho tiempo fue considerado un bastión priista, pues votaba 100% de sus electores a favor del partido en el gobierno, aunque no supieran leer y ni siquiera fueran a las casillas de votación. En 1978 apareció un partido de oposición: el Partido Socialista de los Trabajadores. Este hecho ocasionó innumerables enfrentamientos en la vida cívica. En la década de los ochenta, con la aparición en la región del Partido Socialista de los Trabajadores de México de tendencia izquierdista, se generaron conflictos por la posesión de tierras. Se organizaron invasiones y se desencadenó una lucha entre católicos y evangélicos que provocó expulsiones de comunidades enteras.

En la década de los noventa, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional se estableció en varias de sus comunidades. A consecuencia de ello, apareció una lucha política que incluye denuncias de fraude electoral en contra del gobierno. Como respuesta, la correspondiente persecución de representantes cardenistas hasta encarcelar algunos durante la administración del gobernador José Patrocinio González Garrido.

En 1994 se celebraron elecciones federales, y en 1995 se celebraron elecciones estatales. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) llamó al abstencionismo. En Chenalhó, el ayuntamiento quedó conformado por primera vez de manera mixta. Al frente, un presidente municipal priista, seis regidores del partido gobernante y cuatro regidores de minoría relativa, los cuatro del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

Fernández¹³ señala que, en 1996, dada la simpatía con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), diversas comunidades rompieron relación con los gobiernos Federal y Estatal. Surgió en abril de ese año el autodenominado Consejo Municipal Autónomo de San Pedro Polhó. Esta organización era

¹¹ Murillo Licca, Daniel, *Atlas de culturas del agua en América latina y el Caribe. Pueblos indígenas de México y agua: tzotziles*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2011.

¹² "Situación política de Chenalhó", *Nexos*, 2007. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=12392>

¹³ Fernández Christlieb, Paulina, "El EZLN y la GBI en Chiapas: derechos indígenas contra corporaciones transnacionales", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 189. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118910>

paralela al Ayuntamiento Municipal de Chenalhó. De igual forma, aparecen abiertamente grupos paramilitares, aparentemente financiados por el gobierno. Esto provocó divisiones en los pueblos, y presionó a familias en bases de apoyo zapatistas para que salieran de su organización.

En mayo de 1997, la presión se tradujo en quema de casas, desalojos de la población, y homicidios. El día 22 de diciembre de ese año, en Acteal, comunidad que está a 25 minutos a pie de la sede del Consejo Autónomo de Polhó, fueron asesinadas 45 personas del grupo comunitario “las abejas”. De acuerdo con la información proporcionada en el sitio web oficial de la Sociedad Civil las abejas, el hecho violento tuvo sus consecuencias políticas inmediatas con la renuncia del secretario de Gobernación Emilio Chuayffet y del gobernador de Chiapas Julio César Ruiz Ferro, así como la aprehensión de Jacinto Arias Cruz, presidente municipal de Chenalhó, por ser sospechoso de haber proporcionado el armamento necesario para realizar la acción.

Sólo con los acontecimientos antes descritos, se advierte la complejidad de la vida política del municipio, pues en él conviven localidades y comunidades cuyos pobladores por décadas han luchado por el control de la región. Esto ha provocado divisionismo y ha dificultado los procesos de legitimación de la autoridad municipal.

Los responsables de los actos violentos en la zona han sido en una época los comuneros y los ejidatarios; en otra, los priistas católicos y los protestantes cardenistas; más tarde, los zapatistas y los paramilitares, las abejas y las máscaras rojas; el gobierno, por medio del ejército, la policía federal o el mando único. Lo cierto es que lograr la legitimidad de una autoridad municipal es un verdadero reto.

El conflicto territorial que se ha sostenido desde hace más de cuarenta años con el municipio vecino de Chalchihuitan, y que a finales del 2017 el Tribunal agrario resolviera a su favor, demuestra la inestabilidad política de la región. En este tema de naturaleza agraria, se ha provocado la movilización de aproximadamente cinco mil personas que deberán dejar voluntariamente sus tierras. Han sobrevivido la incursión de grupos paramilitares y el bloqueo permanente de los caminos, las cuales fueron una medida de presión e intimidación durante el pleito.

La legitimidad de la autoridad municipal en Chenalhó depende entonces de diferentes variables. Por ello es difícil que una resolución judicial en materia electoral realmente termine con un conflicto de este tipo en la región. Generar un consenso para elegir a la autoridad municipal entre todas las comunidades bajo la suerte de un sistema normativo interno sería una buena opción; pero para ello se requiere del esfuerzo de la autoridad electoral para llegar a acuerdos con todos los involucrados. Esto involucra la promoción del respeto a las diferencias y la consulta directa para identificar la voluntad del colectivo.

Los Acuerdos de San Andrés, que se firmaron el 16 de febrero de 1996 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal, nos presentan una idea de las aspiraciones de una parte de las comunidades de Chenalhó. Su objetivo central era terminar con la relación de subordinación, desigualdad, discriminación, pobreza, explotación y exclusión política de los pueblos y comunidades. Con esa finalidad, se planteó un nuevo marco jurídico que contemplaría el reconocimiento en la Constitución de los derechos de los pueblos originarios, no sólo derechos individuales, de personas, sino derechos colectivos, de pueblos.

Dentro de los compromisos y propuestas, se encontraba el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, así como de su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía, ampliar la participación y representación política, el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, garantizar el pleno acceso de los pueblos indios a la justicia del Estado, a la jurisdicción del Estado y el reconocimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos indios y promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. Hasta la fecha se espera el cumplimiento de estas aspiraciones.

6. ACERCAMIENTO A LOS SISTEMAS NORMATIVOS ELECTORALES INTERNOS DE CHENALHÓ

Para explicar los procesos de legitimación de la autoridad municipal en Chenalhó se requiere de una breve exposición de las normas internas que se utilizan para la elección de sus autoridades. Estos procesos carecen de reconocimiento por el orden jurídico positivo vigente, pero los utilizan los partidos políticos con presencia en el municipio. Están ligados al sistema de cargos y al sistema normativo en general que utilizan en la toma de decisiones.

El sistema de cargos¹⁴ organiza e integra la vida comunal. Sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía. Es una forma compleja de autogobierno local que en muchas comunidades forma parte de los llamados “usos y costumbres”. El término “usos y costumbres” no se refiere a un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales, sino a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas a través de los siglos, que ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el Estado moderno.

¹⁴ Carlsen, Laura, “Autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición”, *Revista Chiapas*, núm. 7. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.revistachiapas.org/No7/ch-7carlsen.html>

Sierra,¹⁵ en relación con el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, expresa que constituyen un referente central para comprender la diferencia cultural y la puesta en práctica de la autonomía en las jurisdicciones indígenas. Sostiene, además, que se trata de sistemas normativos subalternos que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación. Asimismo, afirma que se han conformado en relación constante con el derecho estatal. Son sistemas normativos diferenciados que dependen del contexto y de la historia particular de cada pueblo. Los sistemas normativos indígenas son abiertos, sujetos a cambios y adecuaciones, elaborados por los propios miembros de las comunidades y los pueblos indígenas, ante las exigencias de la realidad social y el Estado.

En Chenalhó, el sistema de elección de sus representantes políticos, de acuerdo con los usos y costumbres, en opinión de Burguete,¹⁶ es el siguiente. Según el número de partidos políticos contendientes, se celebran plebiscitos en los cuales participan sus militantes. En las asambleas, se elige mediante el procedimiento de mano alzada. Se comienza por la elección del presidente municipal constitucional; luego sigue el síndico, el tesorero y el primer regidor. El resto de los regidores y los cargos tradicionales pasan por otro procedimiento, que no es asambleario, sino por designación. Al haber sido designados, juntos integran una planilla que se postula bajo las siglas del partido, para luego ser votados en la elección constitucional. Este municipio integra a su ayuntamiento con dos cuerpos de autoridades: los constitucionales y los tradicionales, que incluyen un gobernador tradicional y un alcalde tradicional.

Cabe mencionar que el hecho de que los acuerdos en las comunidades surjan después de largas discusiones o que la elección de autoridades sea resultado de votaciones abiertas y públicas garantiza que los acuerdos tengan legitimidad y que las autoridades electas sean personas de reconocido prestigio y comprometidas con su comunidad, obligadas además a rendir cuentas de sus acciones.

Ahora bien, los sistemas normativos internos como mecanismo de elección de autoridades municipales indígenas constitucionales, como es el caso del presidente o presidenta, no se encuentran reconocidos en ningún ordenamiento jurídico de manera expresa. La Constitución Política de Chiapas establece el compromiso del Estado de proteger y promover los sistemas normativos y formas de organización social, política y económica de las comunidades

¹⁵ Sierra, María Teresa, “Conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas”, *Rebelión*, 28 de junio, 2001. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.rebelion.org/hemeroteca/cultura/conflicto_cultural280601.htm

¹⁶ Burguete Cal y mayor, Araceli, “Crisis política en municipios indígenas de Chiapas: soluciones autonómicas”, *Chiapas Paralelo. Portal de noticias*, 9 de agosto, 2016. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2016/08/crisis-politica-en-municipios-indigenas-de-chiapas-soluciones-autonomicas/>

indígenas.¹⁷ No obstante, esto lo hace como parte del contexto de protección de los derechos humanos de los indígenas de Chiapas, es decir, como la sola enunciación de una acción positiva, pues carece de una legislación secundaria que defina y reconozca plenamente los procesos de legitimación de la autoridad constitucional en los pueblos originarios.

En la ley de derechos y cultura indígenas del estado de Chiapas, vigente desde finales del mes de julio de 1999, como un intento por dar respuesta a los acuerdos de San Andrés, se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural. Lo anterior fortalece la soberanía, la democracia y los tres niveles de Gobierno, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.¹⁸ Al menos eso se puede advertir de la lectura del texto legal; sin embargo, los mecanismos de elección de cada pueblo originario no se definen aún. Por lo tanto, no se ha reconocido legalmente ninguno.

En la ley electoral local, tampoco se encuentra una salida a esta problemática, pues carece de un procedimiento aplicable a elecciones por usos y costumbre. Se limita a definir el término *pueblo originario* para efectos de la participación de estos en la elección del consejo de los pueblos, órgano de representación ciudadana en las colonias del estado de Chiapas.¹⁹

Por lo tanto, en el caso del municipio de Chenalhó, los sistemas que utilizan los partidos políticos en la selección de sus candidatos sí se basan en la normatividad interna de la comunidad, al menos la de la cabecera municipal. La elección del presidente o presidenta municipal se legitima a través del sistema electoral mexicano. Dicha legitimidad sólo se entiende desde la idea de legalidad, pero nada tiene que ver con la voluntad de todo el colectivo y adolece de una crisis de credibilidad. Lo anterior dado que existe al interior de Chenalhó un fuerte fenómeno de faccionamiento político que data quizá desde su fundación y se acrecienta e impide que sea posible un diálogo entre todos los involucrados.

¹⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, Título I, Capítulo II. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

¹⁸ Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, artículo 5. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

¹⁹ “Código de Elecciones y participación ciudadana del estado de Chiapas”, *Congreso Chiapas*. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

| Legitimidad de la reincorporación a un cargo público representativo en Chenalhó, Chiapas

7. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO DESDE EL ENFOQUE INTERCULTURAL DEL DERECHO

La interculturalidad se entiende como el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Se presenta en lo jurídico como un discurso de diferentes acentos continentales, nacionales y regionales, así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas.²⁰ Desde esta nueva perspectiva del derecho se analiza el caso Chenalhó, para establecer si esa resolución judicial electoral que ordena restituir derechos políticos es capaz de generar legitimidad formal y material a la presidenta municipal ante la comunidad.

Tomando en cuenta los contextos social, político y jurídico de Chenalhó descritos con anterioridad, a continuación, de manera breve, se narran los hechos del caso. Rosa Pérez fue electa para encabezar la planilla municipal del Partido Verde Ecologista de México, mediante plebiscito realizado de conformidad con el sistema normativo interno de Chenalhó. Se registró ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas como su candidata. Obtuvo el triunfo con 6959 votos frente a 6159 de su rival del PRI, por lo que se le entregó constancia de mayoría y accedió al cargo de presidenta el 1 de octubre de 2015.

El 25 de mayo de 2016, mientras se encontraban en una reunión de trabajo en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, al presidente del Congreso del Estado y a un diputado local (ambos afiliados al Partido Verde Ecologista) los sustrajo un grupo de habitantes del municipio de Chenalhó. Los trasladaron a la cabecera municipal de Chenalhó, en donde instalaron una asamblea pública en la que exigían la destitución de la alcaldesa. Expresaron que ya lo habían solicitado en diversas ocasiones, que se trataba de una decisión de todas las comunidades que integran el municipio y que el Congreso Local no hizo nada al respecto. Por lo tanto, amenazaron que en caso de que no procediera de inmediato a renunciar la presidenta, los quemarían vivos en la plaza pública.

Bajo estas circunstancias, mediante el decreto 216 emitido por el Pleno de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, ese mismo día se calificó y aprobó la renuncia de Rosa Pérez al cargo de presidenta y se designó a Miguel Sántiz Álvarez para ocuparla. El 6 de junio de ese año, la alcaldesa promovió un juicio para

²⁰ Dietz, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011, pp. 57-60.

la protección de sus derechos político electorales. Adujo como agravio que dicho decreto afecta su derecho político electoral de ser votada en su vertiente de ocupar y ejercer el cargo para el que fue electa, porque se origina de un procedimiento viciado. La sustitución tenía como antecedente una supuesta renuncia que carece de toda validez, al haber sido suscrita bajo coacción, a cambio de salvar la vida del presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado, y de los diputados Óscar Eduardo Ramírez Aguilar y Carlos Arturo Penagos Vargas.

Aunado a lo anterior, alegó que el Congreso del Estado omitió agotar las etapas establecidas tanto en la Constitución Política del Estado de Chiapas, como de la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interior del Congreso, dado que la renuncia no se hizo del conocimiento de la autoridad municipal, para que efectuara la calificación de la causa que la originaba, como lo exige el artículo 22 de la Ley Orgánica Municipal. No existió convocatoria para la realización de alguna sesión extraordinaria en la que se analizara la supuesta renuncia, la cual tuvo que haber emitido con veinticuatro horas de anticipación. Tampoco se turnó a la Comisión respectiva, a efecto de que emitiera dictamen correspondiente. En consecuencia, tampoco hubo discusión o aprobación del decreto en una sesión de pleno en la que se hubiera valorado la aludida renuncia.

El 17 de agosto de 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió ordenando la reincorporación de la ciudadana Rosa Pérez al cargo de presidenta municipal, en atención a que acreditó haber sido víctima de violencia política de género.²¹ En su resolución, la Sala Superior expone en relación a los argumentos de la actora que la enjuiciante es enfática en visibilizar que ha sido objeto de violencia política por razón de género. Después de citar diversos instrumentos internacionales que garantizan el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, así como el derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia, insistió en que la renuncia que firmó fue obtenida a través de violencia física, psicológica e institucional, sin su consentimiento y como medio para liberar a los diputados retenidos.

La autoridad considera además en la resolución definitiva que en ese ámbito de violencia se le impidió y continúa imposibilitando el ejercicio del cargo para el que fue democráticamente electa y que dichos encuadran en el supuesto de violencia política de género que ofrece el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.²² Lo anterior toda vez que la violencia puede ser

²¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, expediente: 1654/2016”. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP%20JDC%201654%202016.pdf>

²² Talamás Salazar, Marcela y Lascurain Sánchez de Tagle, Sofia, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, México, 2016, pp. 19-27.

perpetrada no sólo por el Estado o sus agentes, sino también por cualquier persona o grupo de personas. De tal manera, los Estados quedan obligados a adoptar las medidas necesarias para impedir la violación de los derechos de las mujeres y, en su caso, reparar adecuadamente la afectación a tales derechos; entre ellos, los derechos políticos.

Ahora bien, en lo que hace al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía y autodeterminación para establecer sus propios sistemas normativos internos y la forma en que habrán de gobernarse, no puede mirarse de manera independiente o aislado del derecho que tienen las mujeres a ejercer en condiciones de igualdad con los hombres funciones públicas o de toma de decisiones al interior de la comunidad, así como a vivir en un ambiente libre de violencia.

Se genera violencia en contra de una mujer que ha sido democráticamente electa al no permitirle desempeñar o mantenerse en el cargo popular. Tal situación trasciende el aspecto meramente individual de la titular del derecho de sufragio pasivo, e involucra a la comunidad en su conjunto, pues ha sido el electorado quien la ha situado en esa posición.

De esa forma, dado que se encuentran estrechamente imbricados los derechos de sufragio activo y pasivo, puede entenderse que la realización de actos encaminados a impedir o dificultar el ejercicio de un cargo público representativo, como lo sería, en vía de ejemplo, una presidencia municipal, no sólo pone en aptitud de enervar el derecho de quien ha sido electo para dicho cargo, sino que sus efectos perniciosos se extienden a la ciudadanía en su conjunto. Lo anterior dado que, en casos extremos, se frustra el propósito de la democracia como mecanismo legitimador del poder público.

En opinión de Bustillo,²³ entre los argumentos que la autoridad electoral utiliza en la resolución judicial para acreditar su tesis se destaca el de conexión de derechos fundamentales. Sostiene que, entre el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía y la autodeterminación y el derecho que tienen las mujeres a ejercer funciones públicas o de toma de decisiones en condiciones de igualdad, así como a vivir en un ambiente libre de violencia, existe una conexión necesaria. Por lo tanto, los sistemas normativos internos no pueden promover violencia de género. En general, en la sentencia se argumenta que la desprotección a un derecho humano, tomando en cuenta la cosmovisión y la cultura indígena, no corresponde a los Estados democráticos modernos, ya que toda persona tiene los mismos derechos en igual dignidad.

²³ Bustillo Marín, Roselia, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*, México, 2014, pp. 242-245.

Pese a lo anterior, el ministro González Oropeza,²⁴ mediante voto concurrente, manifestó que si bien se acredita la violencia política de género, era competencia de una asamblea comunitaria de Chenalhó determinar la persona que debía gobernar el municipio, ya sea refrendando a la inconforme, o bien, designando a otra persona. Todo ello tenía el fin de generar condiciones para la paz social y gobernabilidad, pues el conflicto de origen es otro y está relacionado con la lucha por el poder.

Sierra²⁵ señala que la interculturalidad es un referente útil para apoyar la construcción de discursos críticos que, al mismo tiempo que hacen valer la diferencia cultural, apuestan a construir diálogos entre valores y normas culturales, para evitar que prevalezcan discursos cerrados justificados en la tradición que impidan o descalifiquen la transformación social. Desde la perspectiva de la interculturalidad, no se trata de copiar los discursos legitimados por el discurso internacional y nacional de los derechos humanos y los derechos de las mujeres, sino de encontrar los puentes para construir versiones más adecuadas a las realidades e historias de los pueblos que permitan fortalecer las relaciones y valores comunitarios y ofrezcan nuevas opciones para la participación de las mujeres.

Cabe mencionar que Rosa Pérez se vio obligada a promover incidente de inejecución de sentencia, ante la imposibilidad de asumir el cargo real y materialmente. Por ello, el 2 de noviembre de 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió a su favor y vinculó al titular del Poder Ejecutivo, al Congreso y al secretario general de Gobierno del estado de Chiapas para que los recursos económicos que correspondieran al municipio de San Pedro Chenalhó le fueran entregados a ella y estuviera así en posibilidad de realizar actos de gobierno.

El 22 de febrero de 2017, simpatizantes de la alcaldesa, ante la imposibilidad del incumplimiento de la sentencia, irrumpieron en las instalaciones de la Presidencia Municipal de Chenalhó (que se encontraba ocupada por personas inconformes con la sentencia). Se generó un enfrentamiento con saldo de al menos dos muertos. Una vez restablecido el orden, el 14 de marzo del 2017, de manera formal Rosa Pérez se reincorporó al cargo de presidenta municipal de manera material y la autoridad Judicial Electoral tiene por cumplida la sentencia.

Ahora bien, aun cuando aparentemente todo vuelve a la normalidad en Chenalhó y la presidenta ejerce el gobierno, existen habitantes inconformes con su reinstalación. Esto puede explicarse en el sentido de que la violencia política que se ha vivido no sea de género y el rechazo por algunos sectores

²⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *op. cit.*

²⁵ Sierra, María Teresa, “Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos”, *Desacatos*, núm. 31. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n31/n31a5.pdf>

del municipio hacia su persona no sea por el hecho de ser mujer, sino como el resultado de una lucha por el control político que data desde hace más de cincuenta años. La crisis que se vive en Chenalhó tampoco se explica solamente desde la visión autonómica o intercultural del derecho, sino que tiene raíces muy profundas. Otra de las razones por las que se oponen a que la mencionada ciudadana sea presidenta municipal se asocia al partido político que avaló su candidatura, y la mantiene en el poder.

La falta de legitimidad de la presidenta se genera por el divisionismo al interior del municipio, como consecuencia de la coexistencia de comunidades autónomas, como es el caso de Polhó, Acteal y otras localidades que se autodenominan zapatistas. En expresión de esa autonomía, dichas comunidades deciden a veces no participar en los procesos electorales o luchar por el reconocimiento de sus autoridades como legales o vivir bajo sus propias reglas. Esta situación dificulta establecer sistemas normativos electorales internos que atiendan las necesidades políticas del colectivo.

8. REFLEXIONES FINALES

Una crisis de legitimidad aumenta la tensión entre gobernantes y gobernados y puede llevar a la destrucción total o parcial de un orden institucional y jurídico. Este proceso es motivado por las exigencias de determinados grupos sociales y también por la incapacidad del sistema político de captar las necesidades de los pueblos y comunidades. El derecho es un medio de legitimación del poder político que pretende evitar el clima de inseguridad y de tensión.

El ejercicio del poder político requiere del consentimiento social para todo aquello que se realiza. Esto implica que quienes detentan el poder deben pensar con anticipación cual será el método para sentirse legitimados en lo que hacen, pues ello equivale a estar certificado por el pueblo en la toma de decisiones.

La legitimidad que se adquiere en un cargo público representativo en municipio indígena cuando, a consecuencia de la ejecución de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se le reincorpora al cargo, resulta meramente formal, pues no implica la aceptación del colectivo. En los municipios de este tipo en Chiapas, coexisten diferentes comunidades y pueblos originarios, cada uno con su propio contexto social, político y jurídico, y con sus propios sistemas normativos. Dentro de estos últimos pueden incluirse los relativos a los procesos para validar y elegir a sus representantes.

En Chiapas se carece de una legislación secundaria que defina y reconozca plenamente los procesos de legitimación internos de los pueblos originarios, salvo para el caso de sus autoridades tradicionales. La Constitución Política local solamente establece el compromiso de proteger y promover los siste-

mas normativos y las formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas, como parte del contexto de protección de los derechos humanos de los indígenas.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos se reconoce en la ley de derechos y cultura indígenas del estado de Chiapas; sin embargo, los mecanismos de elección de cada pueblo originario no se definen aún. Por su parte, en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas tampoco existe un procedimiento aplicable a elecciones por usos y costumbres.

Desde el enfoque intercultural, en el caso Chenalhó se advierte una colisión entre los derechos de libre autodeterminación del pueblo originario y los político-electorales de la ciudadana Rosa Pérez, que ha sido resuelto al parecer por el principio propersona, aduciendo que la violación de los derechos políticos de la ciudadana se traduce en un ataque a la paridad en materia política y al género. Dichos valores en estos momentos cuentan con una ponderación mayor que todos los derivados de la libre autodeterminación.

Ahora bien, aun cuando mediante el cumplimiento de la sentencia en el caso Chenalhó todo debía volver a la normalidad, existen habitantes inconformes con su reinstalación. Esto puede explicarse en el sentido de que la violencia política en realidad no es de género, y que el rechazo de algunos sectores hacia la alcaldesa no se deba al hecho de ser mujer, sino que es el resultado de la suma de diversas variables relacionadas con la búsqueda del control político.

Esta crisis de legitimidad que se vive en Chenalhó rebasa la explicación basada en el ejercicio y la defensa de la autonomía indígena o en el enfoque intercultural del derecho. La falta de legitimidad de la presidenta se genera por el divisionismo al interior del municipio, como consecuencia de la coexistencia de comunidades autónomas. Esta situación dificulta establecer un solo sistema normativo electoral interno que atienda las necesidades políticas de los diferentes colectivos.

En el caso de la ciudadana Rosa Pérez, se aplicó el modelo oaxaqueño de toma de decisiones mediante consulta en asamblea general de la comunidad respecto de quién debe ser munícipe. Esto parece en el papel una buena opción, por el hecho de que los acuerdos en las comunidades surgen después de largas discusiones o que la elección de autoridades resulta de votaciones abiertas y públicas. Sin embargo, dado el contexto social y político de Chenalhó, esto resulta complicado, de inicio, por la representación de todas las comunidades en una asamblea, pues muchas de ellas viven en constante conflicto y no existe posibilidad de acercamiento entre sus autoridades.

Es urgente terminar con el faccionamiento político del municipio. Para que la autoridad sea considerada legítima, se requiere implementar mecanismos de diálogo entre las comunidades que lo integran, dejando a un lado

las estructuras partidistas y religiosas. Mediante políticas públicas como la de justicia restaurativa se puede lograr el acercamiento y el entendimiento con miras a construir un procedimiento de elección de representantes a cargos públicos municipales que sea aceptado por todas y todos los habitantes de Chenalhó.

Las instituciones que podrían impulsar esta tarea son el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Una vez alcanzados los acuerdos en el método de elección, resultará indispensable su incorporación al orden jurídico vigente en Chiapas.

Otro aspecto que puede contribuir a liberar la tensión política es el cumplimiento por parte del gobierno federal y local de los acuerdos de San Andrés, que son la expresión del sentir de una buena parte de los pueblos originarios.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Burguete Cal y mayor, Araceli, “Crisis política en municipios indígenas de Chiapas: soluciones autonómicas”, *Chiapas Paralelo. Portal de noticias*, 9 de agosto, 2016. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2016/08/crisis-politica-en-municipios-indigenas-de-chiapas-soluciones-autonomicas/>
- Bustillo Marín, Roselia, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*, México, 2014.
- Carlsen, Laura, “Autonomía indígena y usos y costumbres: innovación de la tradición”, *Revista Chiapas*, núm. 7. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.revistachiapas.org/No7/ch7carlsen.html>
- Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de Derecho Electoral*, p. 12. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>
- “Chiapas: 12 pueblos originarios y 1.7 millones de indígenas”, *Diario de Chiapas*. [Consulta: 22 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diariodechiapas.com/landing/chiapas-12-pueblos-originarios-1-7-millones-indigenas/>
- “Código de Elecciones y participación ciudadana del estado de Chiapas”, *Congreso Chiapas*. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, título I, capítulo II. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para Juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>
- Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/ccje/>
- Dietz, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaría de Educación Pública, 2011.

- Fernández Christlieb, Paulina, “El EZLN y la GBI en Chiapas: derechos indígenas contra corporaciones transnacionales”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 46, núm. 189. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118910>
- Instituto Nacional Electoral (INE), *Sistema Político Electoral Mexicano*. [Consulta: 22 de agosto, 2017]. Disponible en: <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/sistema-politico-electoral/>
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, artículo 5. [Consulta: 24 de enero, 2018]. Disponible en: <http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>
- Murillo Licea, Daniel, *Atlas de culturas del agua en América latina y el Caribe. Pueblos indígenas de México y agua: tzotziles*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2011.
- Real Academia Española, *Diccionario de la Real Academia Española*. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=N53t0Dx>
- Sabadell, Ana Lucía, “Manual de sociología jurídica introducción a una lectura externa del derecho”, *Revista de los Tribunales de Sao Paulo*.
- Sierra, María Teresa, “Conflicto cultural y derechos humanos: en torno al reconocimiento de los sistemas normativos indígenas”, *Rebelión*, 28 de junio, 2001. [Consulta: 15 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.rebelion.org/hemeroteca/cultura/conflicto_cultural280601.htm
- Sierra, María Teresa, “Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos”, *Desacatos*, núm. 31. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n31/n31a5.pdf>
- “Situación política de Chenalhó”, *Nexos*, 2007. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=12392>
- Talamás Salazar, Marcela y Lascurain Sánchez de Tagle, Sofía, *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*, México, 2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, expediente: 1654/2016”. [Consulta: 7 de julio, 2017]. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP%20JDC%201654%202016.pdf>
- Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática número 7 del INE*, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo* / The coalition government in Mexico: an instrument for political parties and the nature of the presidency

* Artículo de investigación. Recibido: 27 de noviembre de 2017. Aceptado: 7 de junio de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 30-51.

Alberto Escamilla Cadena*
René López De La Torre**

RESUMEN

El presente artículo versa sobre el gobierno de coalición en México. Esta modalidad fue aprobada dentro del conjunto de reformas político-electorales que se llevaron a cabo en el año 2014. Se trata de un nuevo instrumento que tendrán los presidentes mexicanos a partir de 2018, para enfrentar los dilemas del gobierno sin mayoría y así poder construir una gobernabilidad democrática. Si bien la medida es opcional, su conformación debe apegarse a una serie de modalidades jurídicas, establecidas en el artículo 89 constitucional.

El gobierno de coalición podría resolver problemas derivados de la falta de mayorías congresionales, aunque también implica riesgos de polarización al interior de la coalición gobernante. Este trabajo analiza la forma en que quedó configurada legalmente esta figura, así como los retos y las modificaciones que enfrentaría el sistema presidencial mexicano, en caso de implementarse.

PALABRAS CLAVE

Gobiernos de coalición, México, presidencialismo.

ABSTRACT

This article deals with the coalition government in Mexico. This modality was approved within the set of political and electoral reforms that were carried out in 2014. A fact that Mexican presidents will have to encounter starting in 2018, this will lead to the dilemma of how to government without a majority. The Presidency will have to build a democratic governability. Although the measure is optional, its conformation must adhere to a series of legal modalities, established in Article 89 of the National Constitution.

The coalition government would need to solve problems derived from the lack of a congressional majority. This leads to risks of polarization within the governing coalition. This research paper analyzes the way it was legally configured, as well as the challenges and modifications that the Mexican presidential system would have to face, if implemented.

KEYWORDS

Coalition governments, Mexico, presidency.

* Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. (aescamillac@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-4501-9381

** Asistente de investigación del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. (rldlt1994@hotmail.com) orcid.org/0000-0001-8901-7658

SUMARIO

1. Introducción / 2. Presidencialismo y coaliciones políticas / 3. Presidencialismo y gobiernos divididos en México / 4. La reforma política de 2014 y el gobierno de coalición en México / 5. Conclusiones / 6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Al inicio del mandato de Enrique Peña Nieto, tuvo lugar un acuerdo entre partidos políticos, denominado el Pacto por México. Dentro de la agenda de temas que lo conformaban, se procesó una reforma político-electoral durante el año 2014. En aquel momento, el Poder Legislativo modificó el artículo 89 constitucional otorgando nuevas facultades al presidente de la república. Así, se abre la posibilidad de formar un gobierno compartido, al tiempo que se introdujeron controles en sus poderes de nombramiento. Este cambio contempla la posibilidad de que el presidente que gane la elección de 2018 pueda formar un *gobierno de coalición*.

Lo anterior tendría algunas consecuencias en el funcionamiento del presidencialismo mexicano, pues se introdujeron algunos mecanismos que son típicos de los sistemas parlamentarios. No obstante, esta figura ya se ha utilizado en varios países de la región latinoamericana, con los más diversos resultados.¹ En México, a partir de 2018, año en que se celebrarán elecciones para renovar al titular del ejecutivo, podría concretarse esta modalidad.

En primer lugar, el gobierno de coalición fue justificado por los legisladores como un instrumento necesario, dado que es poco probable que un mandatario obtenga una mayoría de su partido en las dos cámaras del Poder Legislativo. En segundo lugar, esta figura quedó asentada en la ley como “opcional”. Es una prerrogativa que el Ejecutivo puede utilizar para formar un gobierno que incluya a la oposición. No obstante, también cuenta con la facultad para disolverlo, cuando lo considere conveniente.

Este cambio constitucional podría introducir tres nuevos elementos en el proceso de gobierno: *a)* la construcción de una coalición entre partidos políticos al interior del congreso, con la finalidad de alcanzar las mayorías requeridas para sancionar leyes y reformas; *b)* la apertura de algunas carteras de gobierno hacia algunas de las figuras de los partidos políticos de oposición y *c)* la aprobación de la mayoría de los titulares del gabinete por parte del Poder Legislativo.

¹ Lanzaro, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2001, pp. 15-40.

Si el próximo mandatario opta por formalizar un gobierno de coalición, se modificarían algunos procedimientos que se han mantenido inalterados durante décadas en el presidencialismo mexicano, como son sus facultades de nombramiento. Asimismo, se pondría fin al gobierno compuesto por un solo partido. La reforma al artículo 89 constitucional de 2014 continúa con la ruta iniciada, desde hace más de veinte años, en el presidencialismo mexicano: la tendencia a limitar sus poderes, así como la intención de vigilar y controlar sus acciones.

Considerando que el Legislativo tiene una conformación pluralista desde hace años, la reforma constitucional al artículo 89 ahora abre la opción para que el gabinete tenga una conformación bipartidista o multipartidista. Mientras que el primero tomaría decisiones y elaboraría leyes, el segundo las ejecutaría, con la particularidad de que ni uno ni otro estarían bajo el control de un mismo partido. Un diseño de esta naturaleza cambiaría algunos métodos, reglas y procedimientos del presidencialismo mexicano.

La conformación de un gobierno de coalición en otros países de la región latinoamericana ha tenido resultados contrastantes; por un lado, la inclusión de la oposición partidista ha producido, en algunos momentos, una toma de decisiones consensuada. Por otro lado, también ha producido fuertes enfrentamientos entre poderes, lo cual ha afectado negativamente la gobernabilidad. Este instrumento no es una garantía de que habrá un entendimiento entre los actores políticos; más bien, es una alternativa que puede posibilitar la cooperación entre los poderes públicos y los partidos políticos en el proceso legislativo y de gobierno.

El objetivo de este trabajo es conocer las modalidades con las que operaría el gobierno de coalición en México, después de la reforma al artículo 89 constitucional de 2014. La pregunta que se desprende de este análisis busca indagar cuáles serían las consecuencias políticas para el presidencialismo mexicano en caso de que se estableciera la figura del gobierno de coalición en un futuro.

La reforma abre la posibilidad de terminar con el juego de suma cero de las elecciones presidenciales en donde “el ganador se lo lleva todo”.² En la primera parte de este capítulo, se exponen algunos elementos teóricos relacionados con el presidencialismo y las coaliciones políticas; en la segunda, se abordan algunos aspectos de las coaliciones parlamentarias en México; mientras que, en el tercero, se abordan las modalidades del gobierno de coalición. Específicamente, se estudia la apertura del gabinete hacia la oposición y la ratificación de sus titulares por parte del congreso.

² Linz, Juan, “Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?”, en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo, tomo 1, Perspectivas comparadas*, Madrid, Ariel, 1994, p. 46.

2. PRESIDENCIALISMO Y COALICIONES POLÍTICAS

Los sistemas presidencialistas han enfrentado una serie de retos durante la fase de consolidación democrática (gobernabilidad, rendición de cuentas, corrupción, administración de justicia, entre otros) que no siempre se han resuelto satisfactoriamente. Frente a estos problemas, hay una serie de propuestas que sugieren la necesidad de renovar los sistemas presidencialistas.

Dieter Nohlen ha utilizado el concepto de adecuación funcional del presidencialismo; Diego Valadés ha propuesto la racionalización del poder presidencial; Jorge Carpizo hablaba de la parlamentarización del presidencialismo; mientras que Giovanni Sartori apuntaba sobre el presidencialismo intermitente. Estas nociones coinciden con la idea de imponer límites y controles a los poderes y las acciones del ejecutivo.

El concepto que puede adecuarse de mejor manera al estudio de los gobiernos de coalición en los presidencialismos es el de Diego Valadés: la racionalización del poder presidencial. Esta modalidad implica que se introducen elementos propios de los sistemas parlamentarios, como la ratificación de algunos nombramientos del gabinete o el ejecutivo colegiado con la figura de un vicepresidente.

De acuerdo con Valadés, la propuesta no implica debilitar el poder del ejecutivo, sino fortalecerlo en el sentido de que pueda contar con el apoyo del congreso. Significa la incorporación de instituciones de origen parlamentario, que adopten instituciones de este sistema, pero preservando la estructura básica del sistema receptor. Es decir, subsiste la matriz presidencial, pero se le agregan algunos mecanismos de control político de oriundez parlamentaria.³ Estos mecanismos buscan, por un lado, que la relación entre poderes tienda a la cooperación y no al bloqueo y, por el otro, que el legislativo ejerza sus funciones de control. Se trata de una doble interacción compleja porque, mientras el presidente puede obtener el apoyo del congreso, también es al mismo tiempo vigilado y controlado por este órgano.

En los últimos años, se han estudiado las consecuencias de los gobiernos sin mayoría en los presidencialismos.⁴ Para algunos, uno de sus principales efectos negativos es la parálisis política, que termina por afectar la toma de decisiones; para otros, es más bien una de las expresiones del sistema de pesos y contrapesos que debe operar en estos sistemas.

Si consideramos que la gobernabilidad democrática requiere de la formación de mayorías al interior del congreso para tomar decisiones, cuando el partido político del presidente está en condición de minoría, queda necesariamente supeditado a la formación de coaliciones con la oposición partidista

³ Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

⁴ Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Mathew, "El presidencialismo y los sistemas de partido en América Latina" en *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM, 1996, pp. 125-176.

para poder ejecutar sus políticas y despejar su agenda. Dado que un buen número de presidencialismos latinoamericanos gobiernan bajo condiciones de gobierno dividido, las coaliciones políticas se han establecido como una práctica que permite alcanzar mayorías. Sin embargo, cabe precisar que han tenido las más diversas consecuencias. Si bien han derivado en patrones de cooperación, también han propiciado crisis e inestabilidad política.

Además del gobierno dividido, otro aspecto que motiva la formación de coaliciones se debe a que algunos sistemas presidencialistas gobiernan con sistemas de partidos que dificultan el proceso de gobierno, como por ejemplo, el multipartidismo.⁶ Si el número de partidos es elevado, habrá como consecuencia una fuerte fragmentación en los órganos de representación política.

De igual forma, resulta determinante la intensidad de la polarización ideológica que hay entre las diferentes fuerzas políticas. No es lo mismo para un mandatario negociar sus propuestas de políticas con muchos partidos que con pocos. Tampoco es igual enfrentar a un sistema de partidos moderado que polarizado. Tanto en el bipartidismo como en el multipartidismo, el ejecutivo requiere necesariamente de las coaliciones para formar consensos. Por el contrario, si un presidente cuenta con el apoyo de un partido dominante, crecen las posibilidades de que se anulen los contrapesos y de que los controles sean laxos. Generalmente, un formato multipartidista tiende a activarlos.

En lo que se refiere a las coaliciones políticas, es necesario distinguir entre una coalición electoral, una coalición parlamentaria y un gobierno de coalición. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común. La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones partidistas en el congreso, con el fin alcanzar la mayoría requerida para aprobar leyes. La tercera implica que el titular del Ejecutivo reparte carteras de gobierno a miembros de la oposición; es una fusión entre partidos políticos para conformar un gabinete bipartidista o multipartidista.

En el caso de la coalición parlamentaria, se recurre a ella generalmente cuando el presidente enfrenta una legislatura controlada por la oposición. Dada la necesidad de formar mayorías, la alianza entre partidos es una alternativa para conseguirlo. Si un presidente decide no coaligarse con otros partidos políticos, quedará en condición de minoría. Pero, si decide hacerlo, tiene dos alternativas. Una es formar una coalición mínima ganadora, esto significa que el partido en el gobierno requiere de algunos votos que le pueden proporcionar legisladores de otro partido, a modo de alcanzar la mayoría requerida para aprobar leyes. La segunda es la coalición sobredimensionada y se conforma por un número mucho más amplio de agrupaciones políticas.⁵

⁵ Riker, William, "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 151-169.

Los sistemas presidenciales con gobierno sin mayoría, que tienden a equilibrar la relación entre ejecutivo y legislativo y fomentan el ejercicio de los contrapesos, tienen como instrumento para evitar una parálisis en la toma de decisiones la formación de coaliciones. Dado el pluralismo de partidos establecido en la mayoría de los países de América Latina, las alianzas se han convertido en una práctica recurrente.

De esta forma, las coaliciones entre partidos políticos tienen varios propósitos: se usan para competir en elecciones, para alcanzar mayorías al interior del Legislativo, así como para formar un gobierno. Algunas experiencias muestran que una coalición entre partidos políticos que compite en elecciones no siempre se traduce en una alianza en el congreso. Mientras los votos reparten los espacios de poder entre partidos, en el congreso deben formalizarse coaliciones con el fin de unir voluntades.

El gobierno de coalición se establece como una alternativa cuando hay ausencia de mayorías congresionales y cuando se pretende formar gabinetes incluyentes. De esta forma, dos órganos claves en el proceso de gobierno (Legislativo y gabinete) no están controlados por un solo partido.

3. PRESIDENCIALISMO Y GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO

Una de las principales características del presidencialismo mexicano durante el siglo xx fue la concentración de algunos poderes que le permitieron anular los contrapesos del Legislativo y el Judicial, así como controlar verticalmente a los gobernadores y a su partido político.⁶

Por un lado, el presidencialismo tuvo el respaldo de su organización partidista, la cual se caracterizó por una hegemonía electoral que mantuvo durante décadas y por la cohesión y disciplina de sus militantes.⁷ Por otro lado, articuló una estructura corporativa que organizó a las masas de trabajadores en sindicatos, para reproducir las redes de lealtad hacia el gobierno.⁸ Hasta finales del siglo pasado, dio inicio un proceso de transición hacia la democracia, que motivó un conjunto de reformas constitucionales y a ley secundaria, destinadas a modificar algunas instituciones y reglas del régimen político mexicano. Estos cambios tuvieron como objetivo un rediseño del sistema electoral y una nueva composición de los órganos de representación política, tanto en nivel nacional como subnacional.

Desde 1997, se produjo un cambio en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El partido que desde entonces ha controlado el gobierno no ha alcanzado la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ni desde 2000,

⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

⁷ Mirón, Rosa María, *El pri y la transición política en México*, México, UNAM - Gernika, 2001.

⁸ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972.

en el Senado. El establecimiento de gobiernos sin mayoría en México no ha tenido resultados lineales, no siempre se ha producido una parálisis política. Aún con un congreso fragmentado, se han posibilitado los acuerdos.

Ciertamente, se han presentado momentos en donde ha habido bloqueos entre poderes, aunque también se han podido formalizar coaliciones para llegar a acuerdos y tomar decisiones. De este modo, el gobierno dividido en México no siempre ha derivado en desacuerdos, sino también en consensos.

Cuadro 1. Composición del Poder Legislativo en México (1988-1997)
(Porcentaje del partido del presidente)

Legislatura	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Asientos	%	Asientos	%
LIV (1988-1991)	260	52	60	93
LV (1991-1994)	320	64	61	95
LVI (1994-1997)	300	60	95	72
En 1988, el número de diputados aumentó a 500 y, en 1994, el de senadores, a 128.				

Fuente: Casar, Ma., Amparo, *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana*, México, CEDIP - Cámara de Diputados, 2014, pp. 283.

Cuadro 2. Composición del Poder Legislativo en México (1997-2018)
(Porcentaje del partido del presidente)

Legislatura	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	Asientos	%	Asientos	%
LVII (1997-2000)	239	48	77	60
LVIII (2000-2003)	206	41	46	36
LIX (2003-2006)	153	31	46	36
LX (2006-2009)	206	41	52	41
LXI (2009-2012)	143	29	52	41
LXII (2012-2015)	213	42	52	41
LXIII (2015-2018)	204	41	55	43

Fuente: *Idem*, pp. 284.

Desde 1997, el porcentaje de representación del partido político del presidente en las dos cámaras del Poder Legislativo no le ha permitido alcanzar ni la mayoría absoluta y, aún menos, la calificada (véase cuadro 2). Esto ha llevado

| El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo

a que el presidente negocie con la oposición sus productos de gobierno, dado que el congreso es quien tiene la última palabra en la toma de decisiones. El aumento del número de jugadores con capacidad de veto ha limitado la influencia presidencial en el proceso legislativo.

Otro aspecto importante que produjo el gobierno sin mayoría fue que el mandatario dejó de ser el principal promotor de las iniciativas de leyes y de reformas. El congreso también comenzó a jugar un papel proactivo en esta materia. De igual forma, durante la etapa en la que el PRI estuvo sobrerrepresentado en ambas cámaras, las iniciativas del ejecutivo se aprobaban casi en su totalidad. Después de 1997, la tasa de aprobación descendió considerablemente. Por lo tanto, la relación entre ambos poderes ha derivado en una presidencia que vio disminuida su influencia en el proceso legislativo.⁹

Cuadro 3. Origen de las iniciativas en el Poder Legislativo

	Legislatura					
	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII
	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012	2012-2015
Ejecutivo	56	86	76	71	55	81
Senado	85	362	672	1235	1484	1612
Diputados	468	920	2695	2624	3588	3194
Comisiones	43	24	34	56	34	23
Legis. Loc.	35	97	129	109	107	100
Varios	74	154	84	217	68	343
Org. Gobierno	Nd	nd	Nd	nd	1	2
Ciudadanos	Nd	nd	Nd	nd	nd	2
Total	761	1643	3690	4312	5337	5357

Fuente: *Sistema de Información Legislativa* de la Secretaría de Gobernación.

⁹ Nacif, Benito, “El fin de la presidencia dominante: la confección de leyes en un gobierno dividido”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, tomo XIII, Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010.

Cuadro 4. Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo y tasas de aprobación en la Cámara de Diputados (1997-2015)

	Iniciativas del Ejecutivo	Otros Iniciadores
LVII (1997-2000)	36 (78%)	169 (18%)
LVIII (2000-2003)	63 (87%)	1 142 (22.5%)
LIX (2003-2006)	49 (63%)	2900 (13%)
LX (2006-2009)	42 (90%)	2827 (12%)
LXI (2009-2012)	32 (81%)	3703 (6%)
LXII (2012-2015)	52 (80%)	3425 (4.5%)

Fuente: Casar, María, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford, 2015, pp. 103. El número que aparece entre paréntesis se refiere al porcentaje de iniciativas aprobadas.

Desde 1997, la composición de dos cámaras del Poder Legislativo ha sido invariablemente plural. Ello ha implicado un descenso tanto en el número de iniciativas del presidente como de las tasas de aprobación hacia sus propuestas, sobre todo si se considera que, durante la etapa de gobiernos con mayoría, la aprobación estaba arriba de 90%. La fragmentación de la representación política y del sistema de partidos, así como un mayor rechazo de las propuestas presidenciales, no siempre han producido una parálisis en la toma de decisiones.

En todo caso, el ejecutivo dejó de ser el principal promotor de leyes, sin que ello implique un descenso en la productividad legislativa o una situación de bloqueo permanente entre poderes. No obstante, ha habido discusiones sobre cómo atenuar los potenciales riesgos del gobierno dividido. Para superar esta situación, se han propuesto medidas como el retorno a la cláusula de gobernabilidad para posibilitar la formación de mayorías sobrerrepresentadas en el Congreso. También se ha sugerido dotar de poderes extraordinarios al Ejecutivo (facultades legislativas, de gobierno y partidarias) para que pueda tomar decisiones con una menor interferencia del congreso y los órganos judiciales.

Jorge Carpizo señalaba que “las propuestas anteriores son por demás erradas, con visos nostálgicos de un pasado autoritario que implica el desconocimiento de la existencia de una sociedad más plural y con mayor presencia en los asuntos públicos. Ante este panorama se propone algo obvio: las coaliciones de gobierno”.¹⁰

La idea de un gobierno plural, compartido y consensual en México ha ganado algunos apoyos. El sistema electoral ha producido en los últimos años una fragmentación en el sistema de partidos y en la representación política.

¹⁰ Carpizo, Jorge, “Prólogo”, en Tania Pérez, *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, México, UNAM, 2001, p. xiv.

| El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo

Esto implica que el ejecutivo no puede gobernar y tomar decisiones por sí solo, requiere del apoyo de la oposición partidista. Frente a ello, la reforma política de 2014 modificó el artículo 89 constitucional para otorgarle al presidente un instrumento que pueda dinamizar el proceso político: el gobierno de coalición.

4. LA REFORMA POLÍTICA DE 2014 Y EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO

En 2012, durante el mandato del presidente Enrique Peña Nieto, el ejecutivo y el conjunto de partidos políticos definieron una agenda de reformas con temas comunes, aunque con diferencias de contenido. El acuerdo se denominó Pacto por México y se trató de una coalición parlamentaria formada por el PRI, el PAN, el PRD, el PVEM, el PT, Nueva Alianza y Movimiento Ciudadano.¹¹

En un inicio, se formó una amplia coalición que incluyó prácticamente a todas las fuerzas políticas, quienes aprobaron una serie de modificaciones en materia financiera, de educación, de telecomunicaciones, de transparencia, así como una que regula el endeudamiento de las entidades federativas.

Dos años después, el pacto derivó en una coalición mínima ganadora con la aprobación de la reforma fiscal —votada únicamente por el PRI y el PRD—; la político-electoral y la energética —también votadas únicamente por el PRI y el PAN—. La reforma estableció la posibilidad de que el titular del Ejecutivo pueda formalizar un gobierno de coalición. En el caso de este último, se modificó el artículo 89 constitucional para otorgarle al presidente la posibilidad de concretarlo.

En México, como en muchos países del continente, cada vez es más difícil gobernar con mayorías, de aquí que una tendencia es compartir los espacios de gobierno con la oposición, tanto para tomar decisiones como para ejecutarlas. En términos generales, la figura del gobierno de coalición modifica tres componentes del régimen político asociados con los poderes Ejecutivo y Legislativo:

- Otorga un sustento legal a la formación de coaliciones congresionales por parte de los partidos políticos representados en el Congreso.
- El titular del ejecutivo deberá compartir carteras de gobierno con algunos miembros de la oposición partidista.
- El Poder Legislativo ratificará las propuestas del presidente de la república para los titulares del gabinete y otros órganos públicos.

¹¹ Báez, Adriana, “El pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano”, en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México, UNAM, 2014, pp. 23-58.

En caso de concretarse, el gobierno de coalición introduciría matices parlamentarios en el presidencialismo mexicano, pues el congreso podría intervenir para ratificar la mayoría de los nombramientos del gabinete. Desde hace algunos años, autores como Jorge Carpizo, Diego Valadés y Alonso Lujambio sugirieron que sería inevitablemente la ruta hacia su parlamentarización.

A continuación, se presenta un extracto de la iniciativa de reforma al artículo 89 constitucional presentada por el Partido Acción Nacional en la cámara alta. Se trata de una modificación que, en caso de concretarse, incidiría en algunos elementos del presidencialismo mexicano, que hasta entonces se mantenían inalterados.

La experiencia de la pasada elección federal muestra claramente que la democracia mexicana demanda una nueva generación de reformas. Para ello, es urgente redefinir los órganos del Estado y las relaciones de cooperación y control entre ellos, evitando la parálisis legislativa causada por el gobierno dividido. Uno de los argumentos que más se han presentado con los sistemas presidenciales es que un gobierno dividido fomenta el estancamiento y la parálisis en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. En México hemos vivido gobiernos divididos desde 1997, por lo que es necesario conformar gobiernos de coalición que permitan lograr acuerdos que aseguren la posibilidad de que se pueda aprobar una agenda legislativa común a varios partidos.

La iniciativa busca transitar hacia un sistema presidencialista renovado que permita la construcción de un sistema estable de alianzas. La cuestión principal a resolver es la integración de una mayoría gobernante que permita tanto al Legislativo como al Ejecutivo cooperar en el ámbito de sus responsabilidades. En diversos sistemas presidenciales del continente americano ya están presentes algunos elementos parlamentarios como la incorporación de la figura del jefe de gabinete en Argentina, la vicepresidencia en Brasil, la moción de censura en Uruguay o la ratificación de los ministros por parte del congreso en los Estados Unidos de América.

En virtud de lo anterior, se propone facultar al presidente la república para optar por un gobierno de coalición en caso de no contar con mayoría congresional, por lo que deberá acordar el programa de gobierno y la agenda legislativa con las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Así mismo, someterá a la Cámara de Senadores, para que sea este órgano legislativo quien, por mayoría simple, ratifique a cada uno de los secretarios de despacho con la salvedad de los secretarios de Defensa Nacional y Marina, en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional. Así mismo, el secretario de

Hacienda y Crédito Público será ratificado por la Cámara de Diputados. Independientemente de que el gobierno opte o no por el modelo de coalición, se propone también que el Senado de la República ratifique el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores.

Así, no solo se pretende evitar la parálisis legislativa y administrativa causada en muchas ocasiones por la presencia de un gobierno dividido, sino permite la participación de alguna o algunas fuerzas derrotadas en la conformación de gobierno. En resumen, la posibilidad de contar con un gobierno plural que asegure la participación de otras fuerzas políticas en las que el Congreso de la Unión conoce de los programas de gobierno y la agenda legislativa, permite un consenso ex ante para el impulso de proyectos legislativos y combate de manera eficaz la parálisis legislativa.¹²

En principio, cabe señalar que la formación de un gobierno de coalición se estableció como optativo, es decir, el presidente podrá eventualmente decidir si utiliza este instrumento. Este aspecto es importante, pues la figura es opcional y no obligatoria. Se ha discutido si el gobierno de coalición debió asentarse como un mandato constitucional, independientemente si el ejecutivo lo desea, o si, por el contrario, debe ser potestativo, aunque el artículo 89 constitucional lo establece sólo como una posibilidad.

El próximo mandatario podrá formalizarlo en el momento que considere conveniente y, también, cuenta con la facultad para disolverlo en el momento que desee.¹³ Con ello, no queda obligado durante todo su mandato a abrir los espacios en el gabinete a la oposición y puede también evitar la ratificación del gabinete por parte del congreso. La conformación y la disolución del gobierno de coalición será una prerrogativa exclusivamente presidencial.

Si bien este mecanismo puede contribuir a la formación de acuerdos entre poderes, se puede presentar un escenario donde el partido político que ocupe la presidencia llegue a coaligarse únicamente con un partido menor. Esto podría ser suficiente para alcanzar la mayoría requerida y dejaría fuera del acuerdo al resto de las fuerzas políticas. Con ello, el ejecutivo requeriría del apoyo de un solo partido o de unos cuantos legisladores para formar una coalición mínima ganadora.

A pesar de que esta posibilidad permitiría tomar decisiones e implementar políticas, corre el riesgo de tergiversar la intención original que motivó el gobierno de coalición, pues marginaría del proceso a otras agrupaciones

¹² “Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *LXII Legislatura, Senado de la República*, 24 de septiembre, 2013.

¹³ Espinoza, Ricardo, “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo”, en Alberto Escamilla y Pablo Javier Becerra (coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, México, UAM - Miguel Ángel Porrúa, 2013, p. 44.

políticas. Así, en lugar de fomentar una amplia coalición, la oposición pasaría a obstaculizar la agenda del presidente. El tamaño de la coalición será un aspecto clave para reconocer los niveles de inclusión y la voluntad del ejecutivo para compartir espacios de gobierno.¹⁴

Una de las implicaciones del gobierno de coalición es que el partido del presidente podrá llevar a cabo una alianza congresional, con al menos otro partido de oposición, para alcanzar la mayoría requerida en el Legislativo y, así, aprobar reformas y sancionar leyes. Si bien las coaliciones al interior del congreso son una práctica que se ha venido desarrollando en México desde hace tres décadas,¹⁵ con la reforma constitucional al artículo 89 se les ha otorgado un sustento legal.

Otra de las implicaciones que puede tener el gobierno de coalición es que el presidente deberá repartir carteras de gobierno con algunos miembros de los partidos de oposición, a modo de formar un gabinete bipartidista o multipartidista. De esta manera, el ejecutivo, junto con su partido y al menos otra fuerza política, tendrán que definir, de manera conjunta, un programa de gobierno y una agenda legislativa común.

Por lo general, los mandatarios suelen designar secretarios de Estado y funcionarios de la administración pública federal que pertenecen a su partido político. Si este nuevo mecanismo entra en vigor, se pondría fin al gobierno formado por un solo partido. Con ello, las elecciones presidenciales podrían dejar de constituirse en un juego de suma cero, en donde “el ganador se lo lleva todo” y la oposición partidista queda excluida de los espacios de gobierno.

Cabe decir que no sería la primera vez que un mandatario incluiría a militantes de los partidos políticos de la oposición. Durante los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), se abrieron algunos espacios dentro de la estructura gubernamental. El primero, siendo de filiación priista, concedió la Procuraduría General de la República a Antonio Lozano Gracia, militante del Partido Acción Nacional. El segundo, de afiliación panista, nombró como secretario de Hacienda y Crédito Público a Francisco Gil Díaz, perteneciente al PRI. El tercero, también panista, designó como secretario de Comunicaciones y Transportes a Luis Téllez, y como director general de Petróleos Mexicanos, a Jesús Reyes Heróles, ambos de denominación priista.¹⁶

¹⁴ Morgenstern, Negri y Pérez Liñán, “La oposición parlamentaria en los regímenes presidenciales: el caso latinoamericano”, en Luisa Béjar (coord.), ¿Qué pasa con la representación en América Latina? México, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 13-50.

¹⁵ Desde que el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada en la Cámara de Diputados en 1988, las coaliciones en el congreso han sido necesarias, no sólo para sancionar leyes y reformas, sino también para aprobar el presupuesto.

¹⁶ Pérez Farca, Tania, *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, México, UNAM - Porrúa, 2011.

Si el próximo presidente opta por el gobierno de coalición, la mayoría de los titulares del gabinete deberán ser ratificados por el Poder Legislativo. Esto significa que el titular del Ejecutivo perdería la facultad exclusiva para designar a sus ministros. La reforma al artículo 89 constitucional mantiene la facultad del Senado para ratificar al secretario de Relaciones Exteriores y al fiscal general de la república, quien sustituirá al procurador, a partir de 2018. La Cámara de Diputados lo hará ahora con el secretario de Hacienda. Sin embargo, si se concreta el gobierno de coalición, el conjunto de los nombramientos de los secretarios de Estado deberán ser ratificados por la Cámara baja por mayoría simple. Las excepciones serían los titulares de las Secretarías de Defensa y de Marina, quienes serán nombrados de manera exclusiva por el presidente.

El dictamen final del artículo 89 constitucional aprobado en el Senado quedó de la siguiente forma. En la fracción XVII se establece que el presidente de la república “En cualquier momento podrá optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulara por el convenio y programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá también las causas de la disolución del gobierno de coalición.”

A su vez, la fracción IX faculta a la Cámara de Senadores para “Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo en términos de lo dispuesto en el artículo 102 apartado A”. La fracción II asienta que “En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la cámara respectiva no ratificara en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República”.¹⁷

Con este fundamento constitucional, entraría en vigor el gobierno de coalición en México. No obstante, hasta mediados del año 2017, no se ha elaborado ninguna ley secundaria que precise el procedimiento para su posible conformación y disolución.

En los presidencialismos en la región latinoamericana, el ejecutivo cumple con varios papeles: es jefe de Estado, jefe de Gobierno, jefe de partido y colegislador. Dentro de sus múltiples prerrogativas, dos de las más importantes son los poderes de gobierno y los legislativos. Los primeros le sirven para “nombrar y remover a los ministros del gabinete, así como a los altos

¹⁷ “Proyecto de Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral”, 13 de mayo de 2014.

funcionarios administrativos y judiciales”; los segundos son “para participar e influir en la elaboración de políticas legislativas”.¹⁸

Si bien la facultad que tuvieron los mandatarios para nombrar a la mayoría de los miembros de su gabinete era exclusiva, las reformas políticas en varios países han permitido gradualmente la incorporación del Poder Legislativo para ratificar las propuestas presidenciales. La tendencia indica una participación cada vez más constante del congreso en esta materia.

El siguiente cuadro muestra los métodos para designar a los titulares de los gabinetes en los diferentes países latinoamericanos. El caso mexicano sería el primero en introducir la ratificación del Poder Legislativo para la mayoría de las propuestas de los secretarios de Estado y titulares de otros organismos públicos. En todos los casos, los poderes de nombramiento de los presidentes siguen siendo amplios, salvo ciertos funcionarios, ya sean ministros o titulares de órganos autónomos.

Cuadro 5. Designación y remoción del gabinete presidencial en América Latina

País	Designación
Argentina	Designación y remoción libres por el presidente.
Bolivia	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el contralor general del Estado, el presidente del Banco Central, las autoridades del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras, así como a los presidentes de entidades de Función Económica y Social (nombrados por la Asamblea Nacional Plurinacional).
Brasil	Designación y remoción libres por el presidente, excepto los ministros del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, los gobernadores de Territorios, el procurador general de la república, el presidente y los directores del Banco Central (aprobados por el Senado Nacional).
Chile	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el fiscal nacional (designado por el Senado).
Colombia	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el procurador general de la nacional (electo por el Senado).
Costa Rica	Designación y remoción libres por el presidente.
Ecuador	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el procurador general del Estado y el fiscal general del Estado (posesionados por la Asamblea Nacional).

¹⁸ Negretto, Gabriel, *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, FCE, 2015.

El Salvador	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el fiscal general de la república y el procurador general de la república (electo por la Asamblea Legislativa).
Guatemala	Designación y remoción libres por el presidente.
Honduras	Designación y remoción libres por el presidente, excepto los miembros del Tribunal Superior de Cuentas, el procurador y el subprocurador general de la república, el fiscal general de la república y el fiscal general adjunto, el procurador y el subprocurador del Ambiente (electos y removidos por el Congreso Nacional).
México	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el secretario de Hacienda (ratificación por la Cámara de Diputados), el secretario de Relaciones Exteriores, el fiscal general de la república, altos mandos del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea nacionales (ratificados por la Cámara de Senadores). En caso de que el ejecutivo opte por el gobierno de coalición, la Cámara de Diputados ratificará al resto de los titulares del gabinete con excepción de los secretarios de Defensa y de Marina.
Nicaragua	Designación y remoción libres por el presidente, excepto el fiscal general de la república (electo por la Asamblea Nacional).
Panamá	Designación y remoción libres por el presidente.
Paraguay	Designación y remoción libres por el presidente.
Perú	Designación y remoción libres por el presidente de la república y por el presidente del Consejo de Ministros (son nombrados y removidos a propuesta del presidente del Consejo).
República Dominicana	Designación y remoción libres por el presidente.
Uruguay	Designación y remoción libre por el presidente (con apoyo parlamentario).
Venezuela	Designación y remoción libres por el presidente, excepto del procurador general de la república (ratificado por la Asamblea Nacional).

Fuente: elaboración propia con datos de las constituciones políticas de los países latinoamericanos.

Los ocho países que mantienen los poderes de nombramiento del gabinete como una facultad exclusiva presidencial son Argentina, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso de Perú, interviene también el presidente del Consejo de Ministros, órgano que pertenece al Ejecutivo. Aquellos países donde la designación de algunos ministros y titulares de los órganos autónomos recae en las cámaras del Poder Legislativo son siete: Bolivia, Chile, Colombia Ecuador, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En tres casos, Brasil, México y Venezuela, el Legislativo participa sólo para ratificar.

En muchos países, la intervención de los órganos legislativos en el nombramiento de los ministros todavía es limitada, aunque ya tienen mayor participación para nombrar y aprobar a procuradores, fiscales y titulares de los órganos autónomos. Por último, cabe apuntar que Argentina y Ecuador han recurrido a los gobiernos de coalición en dos ocasiones, Uruguay lo ha hecho tres veces; Bolivia y Colombia, en cinco; Chile, en seis y Brasil, en siete.¹⁹

De esta forma, la propuesta del gobierno de coalición en México introduce matices parlamentarios en el sistema presidencialista. En Argentina ya estaba la figura del jefe de gabinete; en Brasil, la del vicepresidente. En Uruguay, el Legislativo puede aplicar una moción de censura a los ministros y, en México, eventualmente podrían ser ratificados la mayoría de los secretarios de Estado. Sin embargo, la incorporación de estos matices todavía no es una tendencia en la región.

5. CONCLUSIONES

La formación de un gobierno de coalición en México queda abierta como una posibilidad después de las elecciones presidenciales de 2018, una vez que la reforma al artículo 89 constitucional lo permite. La figura se presenta como una vía para atenuar los efectos del gobierno dividido y como un instrumento que puede fomentar tanto la cooperación como los controles entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El mandatario tendrá la potestad para formalizarla y disolverla en cualquier momento.

Las tres características que definen esta figura son las alianzas entre partidos políticos al interior del congreso, para formar mayorías; la repartición de carteras de gobierno por parte del presidente, con algunos militantes de la oposición, y la ratificación de la mayoría de los titulares del gabinete por parte del Poder Legislativo.

Si bien la reforma constitucional fue aprobada en 2014, hasta 2017 no se ha elaborado una ley secundaria que especifique las modalidades para su formación y disolución. Tampoco se han detallado los procedimientos con los que operaría. En caso de implementarse, pueden presentarse tres escenarios para el próximo presidente: uno, que su partido político obtenga los escaños necesarios en el congreso para alcanzar una mayoría absoluta; segundo, encabezar un gobierno en condición de minoría; tercero, formar un gobierno de coalición.

Si bien el gobierno de coalición puede resolver algunos problemas derivados de la separación de poderes, también conlleva algunos riesgos. Por ejemplo, el presidente y su partido político pueden llevar a cabo un acuerdo

¹⁹ Albala, Adrián, “Presidencialismo y Coaliciones de Gobierno en América Latina: Un Análisis del Papel de las Instituciones”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, núm. 2, pp. 459-479.

únicamente con otra fuerza política con menor presencia electoral. Con ello, formarían una coalición mínima ganadora, lo cual implicaría que la mayoría de las fuerzas políticas quedarían fuera del acuerdo.

Si bien algunas experiencias han resultado exitosas en el sentido de que los ejecutivos han obtenido el apoyo de la oposición para generar consensos, aprobar leyes, implementar políticas públicas y despejar la agenda, también pueden resultar contraproducentes. La oposición podría abandonar en cualquier momento la coalición —situación que ocurre con frecuencia— y dejar al ejecutivo en condición de minoría. Con ello, se podría generar una dinámica de confrontación que terminaría por romper la coalición y producir un enfrentamiento entre la clase política.

Un ejemplo de gobierno de coalición con consecuencias negativas tuvo lugar en Brasil, durante el año 2016, cuando la presidenta Dilma Rousseff abrió espacios en la estructura gubernamental a los partidos de oposición. Una cartera que entregó fue la vicepresidencia. Al interior de la alianza, se produjo una división y una ruptura. La intensidad del conflicto ocasionó que el congreso rompiera lazos con el gobierno y llevara a cabo un juicio político contra la mandataria.

El caso de Brasil muestra que un gobierno de coalición puede derivar en una confrontación entre poderes e incluso terminar en la aplicación de un *impeachment* (proceso de destitución) contra el ejecutivo. También, cabe considerar que, si un presidente obtiene el apoyo del conjunto de partidos, tendería a reforzar su poder. De este modo, podrían aprobarse las políticas de su preferencia, lo cual llevaría a atenuar los contrapesos y los controles políticos hacia sus acciones.

Un gobierno de coalición, de inicio, puede propiciar apoyos y acuerdos entre partidos políticos y poderes públicos. Sin embargo, esto no significa que así será mientras la alianza perdure. También pueden producirse desencuentros que terminan desestabilizando al régimen.

Para el caso de México, la posible adopción de un gobierno de coalición tendría implicaciones directas en el presidencialismo, pues se introducirían matices parlamentarios. Primero, las alianzas entre partidos políticos al interior del congreso podrían constituirse en un instrumento de cooperación entre poderes, frente al pluralismo de partidos. La ruta de las coaliciones sería una alternativa para contrarrestar los efectos negativos de la ausencia de mayorías congresionales. Segundo, la repartición de carteras de gobierno con la oposición resultaría algo novedoso.

Los resultados, por ahora, son inciertos pues dependerá del comportamiento de los partidos, tanto en la definición como en la ejecución de políticas. Por último, la ratificación de la mayoría de los miembros del gabinete por parte de las cámaras sería un procedimiento nuevo, pues le otorgaría al congreso mayores instrumentos de control. En tal caso, el Ejecutivo propondría los nombramientos y el Legislativo deberá aprobarlos.

La reforma constitucional al artículo 89 tienen dos direcciones opuestas, los acuerdos al interior del legislativo pueden terminar por reforzar la capacidad del presidente para crear leyes y definir políticas, mientras que la apertura del gabinete hacia la oposición partidista, así como la ratificación de sus titulares limitaría sus facultades de nombramiento y su discrecionalidad para formar un gobierno.

Con esta reforma, el Legislativo puede tener un comportamiento cooperativo y reforzar sus instrumentos de control hacia los poderes de nombramiento del Ejecutivo. Las dos funciones son complementarias, dado que apoyan y controlan, al mismo tiempo, las propuestas del presidente. La primera puede agilizar el proceso legislativo, mientras la segunda propicia que el presidente ya no designe a su gabinete; ahora, sólo propondría.

De igual forma, el gobierno de coalición evitaría la formación de un gobierno compuesto por un solo partido. De esta forma, el ejecutivo no sólo enfrentaría un congreso multipartidista, sino que también contaría con ministros de diferentes denominaciones partidistas. Dos piezas relevantes en el proceso legislativo y de gobierno ya no estarían controladas por el mismo partido.

Si bien el multipartidismo en el congreso ya era parte de la realidad política en México, la formación de un gabinete plural, así como su ratificación, resultaría una experiencia novedosa para la política mexicana. Esto no necesariamente produciría una fusión de poderes, como ocurre en los sistemas parlamentarios, sino que únicamente se conformaría un gobierno compartido, tanto para definir como para ejecutar políticas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Albala, Adrián, (2016), “Presidencialismo y Coaliciones de Gobierno en América Latina: Un Análisis del Papel de las Instituciones”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, núm. 2, Santiago de Chile, pp. 459-479.
- Báez, Adriana, (2014), “El pacto por México, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano” en Héctor Zamitiz (coord.), *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, NAM, México, pp. 23-58.
- Béjar, Luisa, (2010), “De la Centralización a la Descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión”, *Foro Internacional*, vol. L, núm. 1, Colegio de México, México, pp. 115-143.
- Bovero, Michelangelo, (2001), “Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana” en Miguel Carbonell, Hugo Concha, Lorenzo Córdova y Diego Valadés (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM/IJ, México, pp. 15-24.
- Carpizo, Jorge, (1978), *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 240 pp.
- , (2011), “Prólogo”, en Pérez, Tania, *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, UNAM, México, pp. 13-17.
- Casar, Ma. Amparo, (2014), *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana*, CEDIP/ Cámara de Diputados, México, 332 pp.

- , (2015), *Sistema Político Mexicano*, Oxford, México, 292 pp.
- Colomer, Josep, (2001), *Instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 267 pp.
- Colomer, Josep y Gabriel Negretto (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina” en *Política y Gobierno*, vol. X, núm 1, CIDE, México, pp. 13-61.
- Córdova, Arnaldo, (1972), *La formación del poder político en México*, Era, México, 99 pp.
- Espinoza, Ricardo, (2013), “El estancamiento del presidencialismo mexicano: la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo” en Alberto Escamilla y Pablo Javier Becerra (coords.), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*, UAM/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 33-54.
- Jiménez, Margarita, (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México, 365 pp.
- Lanzaro, Jorge, (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, pp 15-40.
- Lijphart, Arend, (2000), *Modelos de Democracia*, Ariel, Barcelona, 315 pp.
- Linz, Juan, (1994), “Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo, tomo 1, Perspectivas comparadas*, Ariel, Madrid, pp. 25-143.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart, (1996), “El presidencialismo y los sistemas de partido en América Latina” en *La reforma del Estado. Estudios comparados*, UNAM, México, pp. 125-176.
- Mirón, Rosa María, (2011), *El PRI y la transición política en México*, UNAM/Gernika, México, 415 pp.
- Morgenstern, Negri y Pérez Liñán (2009), “La oposición parlamentaria en los regímenes presidenciales: el caso latinoamericano”, en Luisa Béjar (coord.), *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 13-50.
- Nacif, Benito, (2010), “El fin de la presidencia dominante: la confección de leyes en un gobierno dividido” en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México, tomo XIII, Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, pp. 45-83.
- Negretto, Gabriel, (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*, FCE, México, 364 pp.
- Nohlen, Dieter, (1998), “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos” en Dieter Nohlen y Mario Fernández (ed.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 15-25.
- Pérez Farca, Tania, (2011), *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, UNAM/Ed. Porrúa, México, 203 pp.
- Pasquino, Gianfranco, (2004), *Sistemas políticos comparados*, Prometeo, Buenos Aires, 218 pp.
- Riker, William, (2001), “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas” en Diez textos básicos de ciencia política, Ariel, Barcelona, pp. 151-169.
- Sartori, Giovanni, (1996), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, segunda reimpresión, 227 pp.
- Valadés, Diego, (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM/IJ, México, 255 pp.
- , (2005), *El Gobierno de gabinete*, UNAM/IJ, México, 170 pp.

Documentos oficiales

Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Senado de la República, 24 de Septiembre de 2013.

Proyecto de Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral; 13 de Mayo de 2014.

De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y Eric Zemmour* / From a Simple an Unhappy Identity to The French Suicide: Alain Finkielkraut Neo-reactionary thinking and Eric Zemmour

* Artículo de investigación. Recibido: 29 de noviembre de 2017. Aceptado: 17 de abril de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-issn: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 52-72.

Diego Martín Velázquez Caballero*

RESUMEN

El presente estudio describe algunas obras de los polemistas franceses Alain Finkielkraut y Eric Zemmour, protagonistas del pensamiento neoreaccionario en Francia. Estos intelectuales son críticos de la multiculturalidad. Sus reflexiones insisten en la preservación de la cultura occidental y en el rechazo a las civilizaciones que no asimilan los valores del pensamiento ilustrado. Su posicionamiento deslegitima, también, el fenómeno de la posmodernidad; proponen una reintegración de las estructuras tradicionales que han permitido los valores comunitarios e individuales de Europa. A últimas fechas, han radicalizado sus invectivas contra los musulmanes e inmigrantes en el país galo dadas las consecuencias del terrorismo. En conjunto, la ideología de estos personajes permite entender el núcleo de la derecha francesa y europea donde el estilo neoreaccionario se vuelve fundamental. Para una interpretación adecuada del texto, es importante señalar que no todo antineoliberal es conservador y que la confusión destaca la necesidad de reflexionar al respecto.

PALABRAS CLAVE

Derecha alternativa, neorreaccionario, conservadurismo, Francia, islam.

ABSTRACT

The present study describes some works of the French polemicists Alain Finkielkraut and Eric Zemmour, two of main representatives of the neo-reactionary thought in France. These intellectuals are critical of multiculturalism. They are pro supporters of the preservation of Western culture and the reject anything that does not assimilate the values of enlightened thought. Their position delegitimizes, postmodernity; they consider traditional structures as the reason for communal and individual values in Europe. In recent years, they have radicalized their invectives towards Muslims and immigrants in France due to terrorist attacks. Finkielkraut's and Zemmour's ideologies provide a perspective on how The French and European Right adopted the neo-reactionary way of thinking as fundamental. In order to arrive to the adequate interpretation of this writing it is important to establish that not all anti neoliberals are conservatives and this misinterpretation highlights the need to reflect on this way of thinking.

KEYWORDS

Alternative right, neo-reactionary, conservatism, France, Islam.

* Profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (golda21@hotmail.com) orcid.org/0000-0002-6845-3706

SUMARIO

1. Introducción / 2. Alain Finkelkraut y la Francia desdichada / 3. Eric Zemmour: suicidio y masculinidad / 4. La nación y Charles De Gaulle / 5. La inmigración / 6. Cabildeo y minorías influyentes / 7. La juventud poderosa / 8. Conclusión: discursos de odio y activismo político / 9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN¹

El presente texto se propone responder a dos preguntas: ¿En qué medida los intelectuales neorreaccionarios en Francia influyen en la opinión pública? ¿Por qué esta corriente de pensamiento que defiende tesis radicales es una de las más perceptibles en el país galo? Para ello, se describe y analiza el trabajo de los pensadores Alain Finkelkraut y Eric Zemmour.

Zemmour viene de la comunidad judía de Argelia; Finkelkraut, de una familia polaca que huyó de los campos de Auschwitz. Uno es profesor, filósofo y escritor; el otro, un crítico de programas de televisión que hablan de la sociedad gala. Alain Finkelkraut y Eric Zemmour, ambos calificados como “neorreaccionarios”, representan a algunos de los intelectuales franceses más conocidos del periodo contemporáneo. Manifiestan la indignación y la crítica hacia el fundamentalismo islámico, la incapacidad gubernamental y la nueva derecha que se presenta como la alternativa política efectiva.

Eric Zemmour nació el 31 de agosto de 1958 en una familia de origen modesto. Después de estudiar en el Institut Politique de Paris, fracasa dos veces para entrar a l'Ecole Normale d'Administration. Sin embargo, en 2006 formó parte del jurado. Ahora se califica a sí mismo como el “digno heredero del periodismo francés”.

A partir de 1986, Zemmour empezó a hacer periodismo en el *Quotidien de Paris*; este fue el principio de una larga carrera. Trabaja en *Le Figaro*, *Marianne* o *Valeurs Actuelles*. Su periodismo no tiene siempre la misma línea política. Votó por el izquierdista Francois Mitterrand en 1981 y 1988, y por el candidato de la derecha en 2007 Nicolas Sarkozy. A partir de 2003, participó en la emisión de televisión “*Ca se dispute*”; y después, en “*On est pas couché*”, donde tuvo que criticar libros, películas y recopilaciones.

Desde el 4 de enero de 2010 anima una emisión en la cadena de radio RTL “*Z come Zemmour*” donde critica la actualidad. Su facultad para atacar tanto a políticos de izquierda como de derecha es la misma. Sin embargo, Jean Marie Le Pen, el líder de la extrema derecha francesa, consideraba a

¹ Agradezco a Gaël Yerbe Henrick, Amélie Agnès Nolar y Cecile Marie De Cassin Victoria, por su valiosa colaboración durante el proceso de escritura de este trabajo.

Zemmour como “unos de los únicos que actúan correctamente con ella”. Para Eric Zemmour, la política hace parte de su trabajo y de sus pasiones. Escribió algunos retratos políticos sobre Edouard Balladur (*Balladur, immobile à grands pas*, 1995) o Jacques Chirac (*L'Homme qui ne s'aimait pas*, 2002). Ganó el premio de la “libertad de expresión” en 2010. Después de su experiencia en la radio, publicó un libro para que “caigan las máscaras”: *Le bûcher des vaniteux*, en 2011. Quiere que todo tipo de sensibilidad política sea comprometida. A propósito de la inmigración, su punto de vista es radical: “quiere que se acabe”.

Es un ferviente partidario de la “asimilación”. En este movimiento, todo particularismo cultural o religioso debe desaparecer y los emigrantes tienen que abandonar sus culturas de origen. Sin embargo, sus opiniones sobre la inmigración le suponen algunos problemas con la justicia. Respecto a las mujeres, en su libro *Le premier sexe* (2006), dice de las feministas que son unas “demagogas”.

Alain Finkielkraut nació en 1949, en una familia que huyó a Polonia durante la Segunda Guerra Mundial. Este filósofo, intelectual, escritor y profesor en la escuela *Polytechnique* tiene otros “maestros”. Admira sin límites a los filósofos como Hannah Arendt o Hans Jonas. Fue nominado a la Academia Francesa en 2014 y entró oficialmente en enero de 2016. Publicó muchos libros de reflexión, como *Le Juif imaginaire* (1981), *La sagesse de l'amour* (1984), *La Défaite de la pensée* (1987) y varios artículos. A partir del 21 de septiembre de 1985, anima una emisión semanal de radio en France Culture que se llama *Répliques*.

Este conservador escéptico se caracteriza por su postura provocativa y tradicional. Como lo dice él mismo: “soy el portavoz de nadie”. Critica algunos aspectos de la modernidad y califica a internet de “basurero”. Se interesa mucho sobre algunos temas como la escuela de la república con su papel de profesor. Reflexiona sobre el antisemitismo, acerca de la identidad de los judíos de su generación en su libro *Le Juif imaginaire* (1981). Se presenta como un defensor de las pequeñas naciones. Tiene una concepción muy firme sobre la inmigración. Según Finkielkraut, el problema es que numerosos inmigrantes tienen odio por la cultura francesa y no hacen esfuerzos. En el periódico israelí Haaretz se enfada con los “negros” y los árabes. Otra polémica famosa ocurre cuando atacó al equipo nacional de fútbol que califica de “black-black-black”.

Estos dos intelectuales tienen una trayectoria distinta, pero, aparentemente, pertenecen a la misma familia de críticos no convencionales. Son atacados por la prensa y, sin embargo, siguen muy activos en todo tipo de medios de comunicación. Zemmour y Finkielkraut se aferran a una ideología “buen pensante”, sin temor de impactar a su público. Ambos se oponen al concepto de antirracismo de los años ochenta. Para ellos, es lo típico del “buen pensamiento” y debemos contar con eso. Este buen pensamiento va a contracorriente; por eso, adoptan posturas muy incómodas en la opinión pública.

| De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y...

Están marcados en su ideología por los eventos que afectaron profundamente a la sociedad francesa, en mayo de 1968: la revuelta estudiantil que puso en duda las estructuras políticas, sociales y tradicionales. Durante este periodo, Finkielkraut estuvo preparando su concurso para l'Ecole Normale Supérieure. Regresó a París, como maoísta e izquierdista. Hoy en día, entiende al movimiento de manera crítica por su ideología progresista. Considera que, de haber triunfado los universitarios, habrían provocado un tipo de guerra civil. En nombre de la igualdad, se opone al antirracismo. A su vez, Zemmour denuncia la destrucción de lo que llama las “estructuras tradicionales”, como familia, patria, nación e Iglesia.

Ahora, la sociedad francesa vive una destrucción que continúa la iniciada en 1789. Antes estaba el enfrentamiento entre las estructuras tradicionales y el individuo que quería emanciparse. A partir de 1968, las estructuras tradicionales están muertas. El individuo es rey; se queda solo y pierde el control. No hay estructuras tradicionales para controlarlo.

Ambos eruditos han entrado en conflicto con la justicia por sus ideas. Finkielkraut tiene juicios por difamación en abril 1999, en 2007 y 2008. También Zemmour, en 2011, fue condenado por sus palabras en dos cadenas de televisión, donde decía que “la mayoría de los traficantes son negros o árabes”, o bien, que Francia debería bombardear Molenbeek —el barrio musulmán en Bruselas— a raíz de los ataques terroristas en París durante 2016. El 22 de septiembre de 2015, fue denunciado por un caso de incitación al odio racial y a la difamación sobre los musulmanes que expresó en el periódico italiano *Corriere della Sera*.

En los siguientes párrafos, la pretensión es describir algunas de las ideas y argumentos, a modo de guía, que más identifican a ambos personajes.

2. ALAIN FINKIELKRAUT Y LA FRANCIA DESDICHADA

Existe una clara voluntad del autor para persuadir y subrayar, desde sus primeras frases, que el pasado inmediato de Francia era mejor. Así, en Finkielkraut se percibe una forma de reacción tradicionalista que va a diferir del tipo de actitud reaccionaria de Zemmour, que es más violento y machista.

Empieza su desarrollo refiriéndose al movimiento estudiantil de 1968. Entonces Finkielkraut era estudiante y, como la mayoría, participó activamente en este “momento de gracia”. El movimiento social promocionó la esperanza de “cambiar la vida”; pero, según él, eso fue solamente una utopía, como lo muestra el fracaso de mayo del 68. Así, la ilusión era esa voluntad de romper con las estructuras sociales en Francia. Sin embargo, Finkielkraut constató que esa generación formaba parte del mismo. Con todo, el movimiento permitió la creación de un nuevo tipo de individuo de su generación: el bobo (persona con un buen capital social que se caracteriza por preferencias culturales

específicas, urbano, ecológico, idealista e izquierdista), al cual Finkielkraut describe como un “adulto-adolescente”.

La primera parte de su libro se llama “La mixité française”, que se puede traducir como “La mezcla francesa”. Se pone claramente en favor de una república francesa unida a través de la laicidad. Finkielkraut va a dar su opinión sobre la laicidad a través del ejemplo del velo y de la burqa. Todo empieza por el concepto de “galantería”, que explica la tradición del cortejo desencadenada por el encantamiento femenino. Para Finkielkraut, la cortesía se refiere a una atmosfera necesaria para los hombres. Por añadidura, señala que esa tradición sigue existiendo en Francia: “el antiguo régimen galante sigue sobreviviendo en la modernidad republicana”.

Precisamente compara al velo, “símbolo de la tradición”, con el pantalón que, al contrario, es un “símbolo de modernidad”. Este proceso de ocultación de las mujeres a través del velo o de la burqa es la “solución elegida por la mayoría de las sociedades” para “evitar el terrible deshonor de ser engañado por su mujer”. Así se explica, por un lado, que los hombres en la comunidad espiritual del islam tengan pánico a la infidelidad y, por otro, la violencia en los barrios marginales de inmigrantes, donde la exclusión de la feminidad produce un desierto afectivo. En estos barrios existe una verdadera prohibición para ejercer la galantería.

Denuncia el velo porque, desde su enfoque, indica que las mujeres constituyen “una afrenta potencial al orden público”. Así, se declara a favor de la norma que prohíbe la disimulación de la cara. Señala que es “contrario a los principios de fraternidad y de civilidad” y simboliza un rechazo para entrar en contacto con el otro. Con la multiplicación de velo integral, o de la burqa, afirma que “ya no se siente en su país”, y añade que rechaza ver “transformar las costumbres en opción facultativa”. Es por eso que Francia eligió la opción de la prohibición. Sin embargo, según él, lo del velo no significa que Francia es injusta con la humanidad libre; al contrario, las mujeres ahora deben “existir como sujeto y no solamente en la mirada del hombre”. Además, a ellos que dicen que prohibir el velo no es una vía republicana, Finkielkraut replica con una gradación cada vez más fuerte que no sólo constituye eso, sino también una vía para defender “principios de fraternidad, laicidad, igualdad”; y “un modo de estar-ser, una forma de vida, un tipo de sociabilidad [...] una identidad común”.

La segunda parte de su libro, “Le vertige de la désidentification” (“El vértigo de la desidentificación”), trata de la inmigración europea con la noción de integración. Debate el concepto de igualdad. Primero, le parece que la noción de identidad nacional es la hija de la igualdad, “porque fue permitido por la generalización del sentimiento del parecido”. Sin embargo, opone la igualdad del romanticismo político (corriente de ideas del fin del siglo XVIII que hace prevalecer el sentimiento sobre la razón y considera que

el hombre es, ante todo, el resultado de la historia) con la igualdad de las luces (movimiento filosófico que dominó el mundo de las ideas en Europa durante el siglo XVIII).

Para la Ilustración, la igualdad se parece al hombre autónomo. Considera que el pensamiento ilustrado descuida el “tesoro de sabiduría” que es la costumbre. Así, el hombre nace con “una deuda que debe honrar”. Por eso no se puede, como lo pretenden las luces, dejar atrás el pasado con los derechos naturales, porque, como lo señala Burke, los derechos son hereditarios de los antepasados y eso es lo que permite que el presente sea distinto. Finkielkraut concluye con la frase “El universalismo es una ilusión”.

Posteriormente, intenta explicar la inmigración masiva en Francia y Europa. Así, esa “inmigración con fines de reforzar la población” es aceptada por los países europeos porque representa para ellos “una suerte de redención”. Europa quiere olvidarse y hacerse perdonar las sombras de su pasado. Por eso, ahora, ha dejado de “convertir” al otro e intenta, más bien, “reconocer al otro”. Ya no existe la asimilación que Finkielkraut conoció en su pasado. Su orgullo de ser al mismo tiempo judío y francés se ha tornado en una disposición demasiado compleja. Ahora, Francia reconoce al otro no como parte de la nación sino como un sujeto con múltiples identidades. De hecho, el Estado tiene miedo de suspender los particularismos a riesgo de parecer antidemocrático o fascista.

Sobre el multiculturalismo, el filósofo habla respecto a la escuela y su papel educativo. En Francia, esta institución de la república significa el lugar de la “celebración de la alteridad”; por eso, la noción de “franceses autóctonos” (galos) ahora está en la picota (el exotismo es la condición); es por ello que “las palabras de asimilación e integración pierden toda pertinencia”. Eso conduce a considerar la expresión *francés de cepa* como algo desvalorizado. Se pregunta sobre este punto: si la alteridad predomina, ¿por qué tratar de unificarse en una sola nación? Para el autor, proscribir el término *raza* no es suficiente, pues al sustituirlo por el término *cultura* se “cumple la misma función funesta”, fijando a los seres humanos en una pertenencia y un origen.

Finkielkraut denuncia la noción del universalismo heredero de la Ilustración, rehabilitando las ideas de Edmund Burke respecto a la igualdad entre los hombres. Niega a personas de confesión islámica el derecho de reivindicarse como franceses formando parte de la nación. Como Zemmour, Finkielkraut intenta justificar la aceptación de la inmigración por parte de las autoridades francesas y europeas como una forma de hacerse perdonar por una colonización abusiva. Eso conduce, según Finkielkraut, a una promoción exagerada de la alteridad y una negación del término de identidad, porque Francia es, ante todo, un país que promueve su diversidad.

La tercera parte de su libro se refiere a una forma de desintegración de la cultura y la promoción de una forma de modernidad perversa. En la sociedad

francesa, se observa un rechazo de los libros cada vez mayor que tiene incidencias tanto en el lenguaje como en la promoción de la diversidad antes del mérito. Primero, señala que hay cada vez menos lectores en Francia, sobre todo en los adolescentes. Paralelamente, Finkelkraut atribuye a los libros la virtud de “aislarnos de la algarabía ambiental”. Inicia una comparación opositora entre el libro y la pantalla para mostrar lo positivo del libro que no permite la pantalla.

Así, de acuerdo con sus ideas, el libro “reserva el lugar inviolable del pasado” y “despliega un tiempo donde el presente no puede penetrar”. El libro se entiende y es percibido como “una entidad distinta”: “propone un mundo”, a diferencia de la pantalla que no permite esta ruptura con el presente y con el mundo ambiente.

Por añadidura, subraya que “la generación internet es la gran perdedora”, porque leer un libro en una pantalla no se puede comparar realmente a una verdadera lectura con las ventajas que permite una obra. Señala que “el libro perdió la batalla de la lectura” y la escuela, que normalmente es la institución que debe promover el gusto de leer un libro en los adolescentes, “dejó las armas”. Después, denuncia el sistema educativo y ataca las consignas transmitidas a los profesores: deben “elegir una problemática cercana a los alumnos”, “una situación no exótica”. Eso, según este autor, no permite la necesaria e indispensable “apertura a la vida” y constituye, solamente, un “cierre del presente sobre sí mismo”.

Para mostrar la importancia de la literatura, cita el ejemplo del industrial Jean Curtius, quien afirmó como único camino viable para la identidad de Francia el “papel capital” de la literatura en la conciencia que tiene el país de sí mismo y de su civilización. Conjuntamente, observa a los intelectuales que para “tratar de las cosas importantes” usan las ciencias sociales; de esa manera, pierden su “superyó literario” que “permitía mantener la unidad de la lengua”. Ahora, la conversación francesa “se apoltrona”. Esos intelectuales ya no establecen la lengua, sólo la “acompañan”.

En su opinión, este “pueblo culto” ya no existe por culpa de la “escuela abierta”, con sus reformas (por ejemplo, la de 2013, que establece “el fin del monopolio de la lengua nacional en las clases”). Con eso surgió una “nueva sociedad donde todo el mundo usa el verbo “más comfortable”, donde “los locutores sólo hablan para ser entendidos”, donde (señala Finkelkraut), en una enumeración de casos semejantes, “la mierda invade todo”. Esa frase subraya bien su denuncia, “Para el nuevo régimen semántico la forma no tiene ningún valor, sólo el sentido tiene sentido”. El igualitarismo y el “culto por la diversidad” tienen su culpa.

Acusa, también, el hecho de que la sociedad eligió un modelo del hombre, donde el individuo “se realiza desinhibiéndose”. Incluso los políticos, que la sociedad pone de relieve por su capacidad estadista y visionaria, sólo “discuten

con sus iguales, nunca con los siglos”. Así, Finkielkraut querella la supresión de los exámenes de cultura general en los concursos administrativos y en el concurso del Institut Politique de Paris. Además, critica algunas asociaciones que defienden el antirracismo que, según él, pone “el origen por encima de la originalidad”. Desde su punto de vista, si la diversidad y el multiculturalismo son elevados por encima de la nación, Francia “sacrifica lo mejor de su ser”.

Finkielkraut enfatiza sobre una tradición en peligro: la lengua francesa. Bajo un análisis nostálgico, afirma que hubo un tiempo donde el idioma francés era distinto; ahora ninguna persona usa ese tipo de lenguaje, lo que contribuye a la desaparición del habla francesa, a su degeneración. En efecto, la primera evidencia de esta degeneración es la pérdida del tradicional libro físico. Finkielkraut constata el desamor, cada vez más fuerte, entre la juventud y los libros.

Finkielkraut, rompiendo totalmente con su estilo propio, hace un análisis relevante sobre la lengua francesa y señala el vocabulario que le indigna, para hacer tomar conciencia al lector sobre la ausencia de la forma en el habla y la falta de sentido en el idioma contemporáneo. Ya no es un placer leer o escuchar francés. El autor se queja de que la forma no sea importante para la gente cuando habla. Eso conduce al abandono de vocabulario.

Asimismo, denuncia la sustitución que no cambia nada de una a otra tradición francesa. Dada la supresión de los exámenes de cultura general en los concursos administrativos y escolares ante la Academia Francesa, se genera una ruptura con la tradición y la manera de integrar a las personas en el sistema educativo francés. Como Zemmour, denuncia que este hecho puso el origen (país de origen, religión, categoría social de pertenencia) por encima de la originalidad. Según él, esos exámenes de cultura general permitían validar un *habitus* aristocrático que se asimila a la elite y su capital social.

La cuarta parte del libro “La guerre des respects” (“La guerra de los respetos”) enfatiza la noción de acatamiento en la sociedad francesa y la forma políticamente correcta a que conduce. La descripción más relevante de la “crisis actual del vivir-juntos” se encuentra en *El Leviatán* de Thomas Hobbes, lo que “revela un verdadero choque de civilizaciones”. Hobbes describe bien el ejemplo el Estado de naturaleza que “fragiliza la idea de progreso”. La violencia característica de Francia en el siglo XXI no viene de “las desigualdades o de la sed de adquisición”, sino del “deseo de ser respetado y de lo que implica este deseo”. Por otra parte, de acuerdo con Finkielkraut, en función de su origen o de sus creencias, los individuos no tienen la misma “definición de lo malo”. Por ejemplo, al explicar las manifestaciones de 2005 en París, por “el desempleo, la exclusión”, se concedió, de manera graciosa, un alivio a los conglomerados que destruyeron propiedad privada en el país.

Posteriormente, intenta definir lo políticamente correcto. Le califica de “conformismo ideológico de nuestra época”, refiriéndose a Alexis de Tocqueville

(político e historiador francés del siglo XIX), quien señalaba que “la democracia produce conformismo”. Subraya que “el hombre democrático cree que todo el mundo puede pensar por sí mismo”. La democracia se vuelve el derecho de todos a hablar; empero, eso implica también una permisividad irresponsable. Expone que la “otra alternativa a lo políticamente correcto es lo políticamente abyecto”. Esto termina por justificar “el sentimiento antifrancés que se extiende en Francia” como “una reacción de legítima defensa a la exclusión” y se esfuerza en analizar la violencia como derivada de las “causas sociales”. Si lo antifrancés no se puede clasificar, para no afectar este principio de diversidad, se califica a las personas de “psicópatas”.

Más tarde, la obra trata de explicar el comportamiento de los jóvenes actualmente. En la sociedad griega, más que contrato social, había el *aidos*,² que se puede traducir como “modestia”, “reserva” o “pudor”. La educación, por primera vez en la historia francesa, ya no puede contar sobre el *aido*; así que la promoción por parte de la escuela de la espontaneidad junto a la “abolición de la censura” se puede asimilar (de acuerdo con Finkelkraut) a una vía abierta para el triunfo del “impudor de todos”: cinismo social.

Esa eliminación del *aidos* conduce a una “falta de jerarquización en el lenguaje y en las relaciones humanas”. La respuesta del gobierno francés para paliar esa falta de *aidos* es implementar “clases de moral laica”, para que los jóvenes entiendan que “hay cosas que no se hacen” y que se den cuenta de “una deuda respecto a sus ancestros”. Aunque Finkelkraut califica esta iniciativa de laudable, confirma que está abocada al fracaso porque entra en contradicción con lo que hace la escuela que erige esos alumnos como “sujetos soberanos” y los padres ya no pueden ayudar en la escuela porque no transmiten “en la casa el punto de vista de la escuela” y actúan cada vez más como si hubieran sido “los delegados sindicales de sus hijos”.

Así, Finkelkraut señala que el *aidos* no es una “disposición natural”, así que no es posible su desarrollo hoy porque el objetivo ya no es que el niño “sea educado”, como lo quería la tradición, sino que “sea radiante”, como lo promueven los defensores de la modernidad. Intenta explicar el comportamiento de los jóvenes en la escuela o en la sociedad debido a una falta de *aidos* y culpa a los padres de promover a sus hijos como reyes que pueden controlar todo pero desconocen la herencia, la tradición y los valores del pasado.

Finkelkraut denuncia la pérdida del *aidos*, sobre todo por parte de los jóvenes de las clases bajas. Explica la violencia en los barrios populares, marginados o inmigrantes de las ciudades por una búsqueda de respeto.

² Es una palabra difícil de traducir. Procede del griego clásico, donde era de uso común. Significa algo así como la reverencia y la vergüenza que impiden a los hombres cometer malas acciones. Es una de las emociones personificadas en la mitología griega que Homero y Hesíodo consideraban como los sentimientos más nobles, una entidad presente al lado de Zeus. Afirma que se echa de menos su presencia en la conciencia de muchos hoy día.

| De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y...

La enorme diferencia cultural entre los franceses de cepa y los inmigrantes ocasiona severos peligros en la coexistencia de grupos racialmente distintos. El malestar y la violencia en los barrios con una alta concentración de emigrantes no se explican sólo con la pobreza y la discriminación. Hay que tomar en consideración, además, las especificidades culturales de los nuevos llegados y la renuncia del sistema educativo y de las elites culturales a proponer la integración. Porque ya no creen en Francia como civilización.

La última parte de su libro se puede considerar un resumen que constata las recomendaciones de Finkielkraut. Desde su perspectiva, “el cambio ya no es lo que hacemos, sino lo que nos llega” y lo que llega es “la crisis del vivir-juntos”. En Francia somos responsables de lo que ocurre en la medida que “descalificamos el *aidos*”. La democracia no puede aceptar esta crisis porque no sólo es un “movimiento político”, sino un “movimiento, una dinámica, un proceso histórico de supresión de la fronteras y de nivelación de las diferencias”. “El régimen se encarga de la desintegración nacional”; pero el régimen está “cansado”, mientras que el proceso se mantiene sin conocer ningún límite. Finkielkraut pregunta: “¿Todo está decidido?” Contesta que no, “si se elige enfrentarlo”; pero urge, “el tiempo apremia”.

3. ERIC ZEMMOUR: SUICIDIO Y MASCULINIDAD

La narrativa de sus obras constituye una férrea defensa de la identidad francófona, así como de la soberanía de Francia. Independientemente del acuerdo o la inconformidad con Eric Zemmour, queda claro que sus argumentos pretenden generar una islamofobia. Además de contener un discurso reaccionario, es importante destacar en sus ideas una fuerte defensa de la masculinidad como estructura vertebral de la sociedad.³ Desde su perspectiva, el debilitamiento y pérdida de la figura paterna genera la feminización de la sociedad. Trata de explicar que esta disminución paternal empezó en el último cuarto del siglo xx y se hizo cada vez más fuerte hasta generar que el padre ya no represente la figura central de la familia y que el hombre ideal sea una verdadera mujer.

El autor afirma que la muerte del padre de familia ocurrió el 4 de junio de 1970. La expiración masculina fue generada por la mayoría conservadora como consecuencia del miedo a los movimientos estudiantiles de 1968. El temor de la sociedad permitió que las mujeres se apoderarán del “fuego sagrado de la procreación”. Así, la revolución de mayo impuso su ideología dentro de la familia. Advierte que Francia transitó de una familia percibida como “institución matricial que permite fundar un pueblo, una sociedad, una nación”, hacia una familia percibida como “lugar privilegiado del amor y de

³ Zemmour, Eric, *Perdón, soy hombre y no lo puedo evitar*, Madrid, Altera, 2007.

la felicidad privada”. Por desgracia el “padre es la víctima expiatoria de esa búsqueda de la felicidad”.

Intenta justificar la importancia de la dominación del padre en una familia afirmando que es un error creer en la versión moderna familiar porque la figura del padre represivo y autoritario es la figura al nivel micro del Estado. Si el padre no tiene un rol de dominación, dicho fenómeno arriesga la influencia del Estado. Por ello, el padre necesita el apoyo de la sociedad. Finalmente, advierte, es la familia quien muere, y con esta desaparecerá la sociedad.

Sus argumentos también se dirigen contra la banalización del divorcio, cuyo símbolo son las canciones de Michel Delpech (*Pour un flirt*). El divorcio “banalizado y no culpabilizado” impulsa en Francia la época de los “divorcios en masas”, que generan el fin del período donde “la perennidad de la familia era preferida a la felicidad de los individuos”. Denuncia este “egoísmo individual de los adultos que nos piensan al equilibrio psicológico de los niños”.

Sobre todo, critica a las mujeres. Después añade las “consecuencias económicas y sociales del divorcio”: hay una pérdida de “30% del poder adquisitivo”. La más afectada es la mujer; el hombre es lastimado de otra manera: “su papel de padre es destruido, negado”, porque, en todos los casos, bajo excepción, el niño siempre es “confiado a la madre”. Así, la ley de 1975, previendo el divorcio por consentimiento mutuo, genera la emergencia de un nuevo tipo parental: “la familia recompuesta”. Para Zemmour este esquema es “un oxímoron”.

La visión del autor sobre el papel del padre en la familia es machista y mantiene un discurso violento respecto a la mujer. Denuncia la pérdida de virilidad, cada vez mayor, en tanto busca asimilar al hombre con la mujer. El hombre ideal se depila, compra productos de belleza, es feminista, prefiere el compromiso a la autoridad y la tolerancia antes que la lucha. El hombre ideal es una auténtica mujer. Acusa, entonces, ya que ellas no se pueden transformar en hombres, hay que convertir a los hombres en mujeres. Impulsar el lado femenino del hombre es algo inconcebible para Zemmour. Las ideas del intelectual generan la impresión de una persona que vive en una época donde los principios que regían la sociedad y la vida en pareja eran los del kiryarcado.

A través de la figura del divorcio, indica la decadencia de la estructura familiar. Retoma la influencia negativa de las canciones como cultura de masas (Daniel Balavoine, *Mon fils ma bataille*), capaces de pervertir la vida cotidiana. El autor manifiesta su aberración frente a las leyes que protegen las familias “modernas” y permiten las sociedades de convivencia o la unión de personas del mismo sexo. Zemmour está convencido de la anormalidad de una separación y del impacto negativo en el niño. No toma en cuenta las familias que pelean frente a sus hijos; empero, lo más característico es que su visión excluye toda posibilidad de tener una segunda o tercera oportunidad nupcial.

| De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y...

Al paralelo de su denuncia sobre la desaparición de la figura del padre, se indigna ante el proceso de emancipación femenina que, de acuerdo con su punto de vista, se hace bajo mucho egoísmo por parte de las mujeres. El divorcio simbolizó un proceso de mayor independencia para la mujer, el cual se fortificó en 1975 con la legalización del aborto. Para nuestro personaje, las discusiones parlamentarias que conducen a la aprobación de esa ley simbolizan un “momento donde la razón cede a la emoción, el interés nacional al deseo de los individuos”.

Paralelamente, refiriéndose a 1992, Zemmour intenta subrayar un cambio de concepción feminista respecto al hecho de dar a luz y a la relación con un hombre dentro de una pareja. En el pasado, las feministas renunciaban a tener hijos bajo argumentos racionales (habían entendido que sufrirían de una carencia: “la necesidad de protección y de sumisión” de un hombre); ahora, la nueva generación de feministas reivindica la maternidad además de la independencia, e imponen, bajo argumento del “igualitarismo diario”, una partición equitativa de las tareas domésticas en pareja. Esto, según Zemmour, sólo es una maniobra egoísta, pues la mujer sólo busca su “realización profesional y personal”.

Zemmour tiene una visión misógina que describe a las mujeres como egoístas y les reprocha buscar su felicidad, pues dicha búsqueda se hace en detrimento del hombre. El triunfo y la realización son elementos masculinos. Así, su explicación del divorcio podría conducirnos a creer que el hombre es una víctima de la legalización que beneficia a las mujeres y no tiene ninguna responsabilidad de los acontecimientos.

Finalmente, el intelectual señala que la evolución de las instituciones sociales domina los comportamientos sociales y sexuales. En su enfoque, las patologías en el país se desarrollan por la feminización de la sociedad. El feminismo es la castración del hombre.

4. LA NACIÓN Y CHARLES DE GAULLE

Afirma Zemmour⁴ que es necesario el patriotismo para salvar a Francia. Subraya que la muerte de Charles De Gaulle, el 9 de noviembre de 1970, fue la última vez que París se convirtió en la capital del mundo. La gente venía a París, ante todo, por lo que representaba De Gaulle, quien era “el último gigante de la Segunda Guerra Mundial”. Con ese deceso Francia, sin saberlo, “estaba muriendo también”, “ya no existiría”. Ha sido difícil sobrevivir sin el símbolo nacionalista francófono, “con la partida de De Gaulle enterramos a Francia”.

⁴ Zemmour, Eric, *Mélancolie française*, París, Fayard, 2010; Zemmour, Eric, *Le Suicide français*, París, Albin Michel, 2014.

Los movimientos estudiantiles de la época generaron un cambio fundamental en la manera de actuar del general De Gaulle, fue afectado por “la ingratitud de sus hijos”, el carácter categórico del héroe ya no fue el mismo. El caudillo fue engañado por la “bella estafa” de la izquierda. Para recuperar el afecto de la juventud, De Gaulle substituyó su “condición maurrasiana [compartida del teórico católico integrista Charles Maurras] y conservadora” por una visión “modernista, progresista, de un hombre en ruptura con su entorno y su clase social”. Luego entonces, la visión contemporánea del general De Gaulle es una visión falsa.

Es inocultable la admiración de Zemmour por De Gaulle; de hecho, el libro expresa la pasión devota que despierta esta figura mítica y divina como padre de una nación. El símbolo resulta fuerte y la idealización demasiado extensa: si la nación francesa muere con De Gaulle, ¿cómo puede existir algún futuro positivo? El contexto es planteado como un elemento para exaltar el nacionalismo francés y encontrar a los enemigos de la patria.

5. LA INMIGRACIÓN

Zemmour⁵ señala que la inmigración sólo sirve para deshacer, dividir y retrasar a Francia. La multiculturalidad es un símbolo de “pérdida de la nación”; se reemplazan familias tradicionales francesas por clanes inmigrantes que se reagrupan de modos diversos. La formación de barrios inmigrantes musulmanes constituye “la revancha de los partidores de la Argelia francesa sobre el general De Gaulle”. El historiador de la derecha piensa que las políticas públicas para asimilar e integrar inmigrantes constituyen una “medida humanista que se revela una catástrofe administrativa, porque, después, aunque Francia ponga en vigor medidas solidarias, ellos no cambian”.

Según Zemmour, los inmigrantes, así como los partidarios del reagrupamiento familiar, familias multiculturales y matrimonios multirraciales, hablan de “integración”; empero, generan todo lo contrario. En pocos años, “la inmigración cambiará la cara de Francia”, pasará de una inmigración por motivo de trabajo a una inmigración que viene a apoderarse de todo el país. La “asimilación está haciéndose al revés”, es decir, los franceses están adaptándose al extranjero. El gobierno está dejando nacer “un pueblo diferente dentro del pueblo francés”; un pueblo que se revela como “hostil a un querido y viejo país nostálgico”. Ese pueblo inmigrante asiste “con sus sueños de revancha histórica poscolonial”.

La afluencia extranjera en el país galo perjudica la educación, expresa el texto, y la evidencia se encuentra en los resultados que han tenido las “leyes Haby” sobre el colegio único desde 1975. El modelo constituido, a

⁵ Zemmour, Eric, *Le Suicide français*, París, Albin Michel, 2014.

partir de entonces, ha provocado distintos descalabros. Primero, “sacrifica la cualidad de la enseñanza para la democratización”; lo que nunca hubiera hecho De Gaulle. Promueve un “desprecio de la memorización, del esfuerzo y del trabajo” para ser reemplazado por un “culto al niño y a su espontaneidad”. En segundo lugar, y más grave todavía, convoca a los hijos de inmigrantes el estudio con los niños franceses para evidenciar la “efectividad del reagrupamiento familiar”, lo que genera “un público escolar con un mediocre nivel socio-cultural”, así como una situación donde “la escuela y el conocimiento” no son promovidos dentro “de la escala de valores familiares occidentales”.

De este modo, el gobierno obliga al país a servir de “remolque de los alumnos”, lo que, paradójicamente, contribuye al crecimiento de las desigualdades sociales. Los hijos de inmigrantes deberían orientarse hacia la educación técnica; sin embargo, el pensamiento crítico de izquierdas los conduce a “menospreciar el idioma francés para la capacitación tecnológica”, así como “rechazar ser los esclavos de los franceses como, según consideran, lo fueron sus antiguas generaciones”. Desde esta perspectiva, “el liceo de Francia se volvió la escuela de nadie”.

La obra mantiene sus ataques al multiculturalismo atendiendo las consecuencias del modelo de registro civil que ha favorecido la inmigración. Según Zemmour, en las poblaciones descendientes de la inmigración, la selección del nombre se asimila a “un signo político o en todo caso militante”. Tomando la situación del nombre, considera que implica “el rechazo tácito de la asimilación que retrasa e impide la integración”. La selección del nombre genera el crecimiento de la brecha entre “nacionalidad de papel y nacionalidad de corazón”, es decir, la separación clara entre “los franceses verdaderos” y los que nunca lo serán. Francia busca el perdón de su pasado imperialista y, por ello, trata de asimilar e integrar a diferentes poblaciones inmigrantes. Sin embargo, esta política pública es un error; esas personas jamás serán franceses, sino “excolonizados” que nunca perdonarán a la metrópoli.

El suicidio francés expresa la terrible ansiedad respecto de la inmigración que abarca una gran parte de la sociedad francesa judeocristiana. El inmigrante, como extranjero, llega a Francia con un revanchismo incontrolable. Su deseo es aprovechar las circunstancias para salvar su situación personal y la del país de origen. No pretende asimilarse ni busca la integración. El Estado ha cometido un grave error al procurar que estas personas contribuyan al engrandecimiento nacional. El multiculturalismo, la asimilación y la integración en diferentes temas de interés nacional representan profundas equivocaciones que costean los franceses verdaderos.

Zemmour busca proteger la cultura nacional gala. No obstante, pretende reinterpretar la identidad francesa, entendida como la tradición iluminada del siglo XIX, por el símbolo de la modernidad. La multiculturalidad ha demostrado

sus errores en la asimilación de la población musulmana y ello conduce a fragmentar con múltiples clivajes la comunidad del país. Los inmigrantes no absorben los hábitos de convivencia franceses y, además, rechazan la identidad nacional al mantener los usos y costumbres de sus comunidades de origen. Son, un pueblo dentro de otro pueblo, pero no corresponden el apoyo y tolerancia de la sociedad receptora, por lo que la asimilación y la integración deben llegar a su fin. Lo mejor es que los inmigrantes se conserven como son; pero que vuelvan a sus países originales.

Las críticas a la integración y a la asimilación desentrañan los efectos de la inmigración en los franceses de cepa. Convivir con los inmigrantes y sus culturas ha sido negativo para el estilo de vida francés, la educación, el mercado y los hábitos cotidianos. Ni qué decir sobre el terrorismo. El autor preconiza que la islamización de Francia provocará que los grupos radicales y extremistas musulmanes tomen el control de todo. Considera que existe un complot árabe para dominar Europa. Francia debe disminuir la imagen de protección a los derechos humanos y poner orden en su interior, so pena de continuar admitiendo inmigrantes que buscan mejorar su vida económicamente y, al mismo tiempo, desarrollan una mentalidad de revanchismo hacia el país que los ha recibido.

El argumento sobre la educación cuestiona la mezcla inmigrante, valores y economía. La visión elitista y aristocrática del autor considera que la escuela debe reproducir los mejores valores de Francia y, por ello, no deben reunirse los niños franceses con los infantes inmigrantes. Los segundos deben ser encaminados a una educación técnica y diferenciadora socialmente. Los emigrantes no poseen el capital cultural, económico, social y político que pueda enaltecer a Francia. El modelo multicultural no ha podido evidenciar el modo en que el país podría aprovechar la inmigración; por el contrario, la experiencia ha sido costosa y trágica.

El autor presenta un retrato perverso del islam en Francia. El país vive una revolución negra que está minimizando los valores republicanos y cede ante las creencias fundamentalistas. El descontento con los musulmanes proviene de las revueltas juveniles de 2005 (banlieue), las manifestaciones en contra de la laicidad, las huelgas y los actos terroristas. Según Zemmour, la incompatibilidad entre Francia y el islam se observa en la juventud. Si bien es cierto que en los núcleos jóvenes existe desempleo, exclusión y desánimo por la crisis económica del país, ello es una generalidad. Sin embargo, la juventud con ascendencia musulmana empieza a involucrarse en el tráfico, robo, prostitución y las drogas. Hay núcleos radicales y fundamentalistas del islam que sustraen a los jóvenes de sus procesos de asimilación y los convencen fácilmente de volverse extremistas. Por eso, el autor intenta advertir la transformación de este “gueto ideológico y social” en un “gueto étnico-religioso”.

| De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y...

En las generaciones descendientes de inmigrantes, el acercamiento con el islam les cambia el sentimiento patriótico por la fidelidad a la umma,⁶ en la cual la pertenencia sectaria islámica prevalece sobre cualquier otra forma de ciudadanía. Los jóvenes musulmanes se involucran en la informalidad, una red de complicidades que les permite arropar cualquier clase de delitos y crímenes.

El intelectual de derecha piensa que, en las comunidades musulmanas europeas, se percibe la supremacía de un “nuevo poder islámico-mafioso” y confirma que “esos territorios” ya no son regidos por la ley republicana, sino que están organizados “en contra de la sociedad francesa y regidos por las prescripciones del islam”.

Esta “conquista de territorio” por parte del islam es una forma de “contracolonización”. El único objetivo del islam es extenderse y resistir contra la república y sus leyes. La clase política y oligárquica colabora con los grupos islamistas. Su multiculturalismo genera que el Estado de derecho republicano sea complaciente con los excesos musulmanes. Los tecnócratas actúan como aliados de los grupos islámicos y no hacen nada por detener al mundo musulmán que se refleja en Francia. El islam hace temblar al gobierno y a la sociedad.

La libertad, fraternidad e igualdad han sido sustituidas por la dictadura de lo políticamente correcto: el antirracismo y el comunitarismo islámico. El Estado francés se rinde ante las fatuas⁷ dictadas por los organismos subsidiados del pensamiento islamófilo contra los ciudadanos autóctonos.

La defensa que hace la población musulmana del burka, el velo y el burkini constituyen un grave “síntoma del inicio de una organización islámica alrededor” que cuestiona el principio jurídico de laicidad, así como la estrategia de la “asimilación”. La discreción en la vida privada se ha convertido, durante la Francia asimilacionista, en un espacio donde el islam logra “imponer su modelo hostil, imperioso” a la sociedad francesa. Argumenta que con la ley de 2004 que prohíbe “los signos religiosos ostentosos”, la república “ganaba la batalla del velo en la escuela”; pero, sin darse cuenta, “perdía la guerra del halal”,⁸ porque la fuerza de la población musulmana consiste en imponer “su dominación cultural y cultural” a una sociedad que, ahora, rechaza objetarle cualquier cosa y acepta todas sus normas.

Para Zemmour, la multiplicación del halal en distintos campos sociales constituye un fracaso del asimilacionismo así como la irrefutable evidencia de que hay un “rechazo irreductible del islam de fundirse en el crisol francés”, luego entonces, “para integrar el islam en Francia habría que renunciar a

⁶ Comunidad de creyentes del islam.

⁷ Pronunciamiento legal en el islam.

⁸ Vocablo de origen árabe que significa “lícito”, se utiliza en la comunidad islámica para referirse a todas aquellas acciones y comidas que son permitidas por la religión musulmana. Este término no sólo es utilizado para referirse a los alimentos, sino que también es aplicado para el día a día; por lo tanto, algo considerado halal puede resultar benéfico y saludable para el ser humano.

mil años de historia”. Argumenta bajo una óptica pesimista que “bajo el nombre de la república des-construimos Francia, bajo el nombre de los derechos humanos, erigimos un Estado dentro del Estado”. Considera al islam como un “detonante de la desintegración del Estado-nación francés”. La imposición del islamismo refuerza el “proceso de des-afrancesamiento y de islamización de los barrios franceses”.

Si no se defiende a Francia, pronto la república de las luces será sustituida por el islam de las tinieblas. Francia morirá si no combate al islam. De acuerdo con el autor, es obligatorio impulsar acciones para bloquear el flujo migrante e incluso devolverlos a sus comunidades de origen. En lugar de generar políticas de asimilación e integración, hay que aplicar medidas de remigración; es decir, retornar a los migrantes a sus países. Francia puede tornarse en un país con mayoría afro-árabe musulmana que deba atender, sobre todo, la pobreza y los conflictos religiosos de estos grupos. Resulta imposible formar una nación donde cohabita una proporción creciente de población árabe-musulmana y africanos con comunidades francófonas. Ellos no quieren integrarse ni asimilarse. Cada vez más jóvenes de origen árabe, musulmán, africano o turco, incluso con nacionalidad francesa legal, se consideran como ciudadanos de su país mientras Francia es detestada.

Zemmour presenta una visión combativa frente al islam. Manifiesta que el mundo musulmán es incompatible con Francia y su historia. El islam es una religión que invade todos los sectores culturales en la sociedad. Su objetivo es implementar una contracolonomización, lo cual parece conseguir, pues los controles ya no son rígidos en el país galo. No existe una ideología islámica moderada. En los inmigrantes musulmanes siempre habrá una inspiración revanchista, de combate y pugna contra los valores occidentales. Mientras Francia aprueba medidas a favor de la democracia, los derechos humanos, la tolerancia, la integración y la asimilación, los musulmanes no pierden tiempo en asesinar a la civilización occidental a sangre fría en el propio territorio francés. El riesgo de atentados terroristas en un país occidental es proporcional a la importancia numérica de su población musulmana. La situación obliga a prohibir la entrada de todo nuevo inmigrante musulmán y revertir los flujos migratorios.

6. CABILDEO Y MINORÍAS INFLUYENTES

Zemmour⁹ trata poner de relieve el poder y el peligro de estos lobbies. Considera que hay una influencia negativa por parte de ciertos grupos de presión que intervienen negativamente en las autoridades del país. Como primer caso, trata el lobby judío, uno de los más poderosos y respetados

⁹ Zemmour, Eric, *Le Suicide français*, París, Albin Michel, 2014.

| De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y...

por el régimen, independientemente del partido gobernante. Los apoyos, concesiones y financiamientos que obtienen los disponen por encima del interés nacional.

El lobby negro también es considerado como una organización que presiona a las autoridades al multiplicar los días conmemorativos de la esclavitud y las leyes memoriales para beneficiarse por encima del pueblo francés. Sin embargo, uno de los últimos grupos de presión que se han convertido en protagonistas de las políticas públicas, lo representa el lobby gay, que apareció en Francia durante 1985. Esta fecha se refiere a una boda organizada de manera ficticia (Thierry Le Luron et Coluche) que, conforme a Zemmour, constituye una verdadera ruptura en la manera de actuar del colectivo gay en la esfera pública.

En el pasado, estos personajes debían “abstenerse de toda publicidad”; pero, con los cambios ocurridos en los años setenta, “el sexo se volvió una identidad”, y el homosexual, como los otros, “deseaba exhibir su amor”. Manifiesta su oposición a las sociedades de convivencia y a la unión entre personas del mismo sexo: “una boda homosexual sólo puede ser una simulación paródica de la boda”. Por desgracia, en su opinión, los gay “se imponen a una sociedad asombrada su modelo cultural y simbólico”.

7. LA JUVENTUD PODEROSA

A lo largo de su obra, Zemmour acusa a la generación de 1968 de imponer los cambios progresistas que han lastimado al país galo; los califica de “rebelócratas”. El espíritu de izquierdas que se desarrolló a partir de entonces ha debilitado al país y a la formación de juventudes desidiosas que no trabajan por su nación. El pensamiento progresista juvenil fomentó la drogadicción, el homosexualismo, el feminismo y la mayor parte de las patologías actuales. La generación marcada por los movimientos juveniles de los años sesenta y setenta en el siglo xx encumbraron a los inmigrantes y perdieron el orgullo nacional. El mal ejemplo que generaron fue la inconformidad, arrancar bienestar al país sin trabajar, romper el orden, devaluar la tradición y perder el nacionalismo. Esta conducta persiste en los jóvenes que sólo mediante la rebeldía y las revueltas establecen formas de comunicación.

8. CONCLUSIÓN: DISCURSOS DE ODIO Y ACTIVISMO POLÍTICO

¿Por qué estos discursos son los más audibles en la esfera intelectual y la clase media blanca francesa? Desde algunos años, se nota en el escenario público francés un acercamiento manifiesto de algunos intelectuales hacia las ideas de la derecha, incluso de extrema derecha. Algunos intelectuales en boga, como Eric Zemmour y Alain Finkielkraut, conocidos por sus polémicas posiciones

en programas de debate, marcan el clima de opinión en Francia. Frente a este fenómeno, los periodistas y analistas, preocupados, se cuestionan y buscan las causas y explicaciones de las razones de este acercamiento hacia la extrema derecha, se cuestionan sobre la invisibilidad de los intelectuales de izquierda sobre el escenario audio-visual.

Se observan dos circunstancias interesantes. Primero, hay una dicotomía entre lo se espera de un intelectual y la manera de actuar de estos filósofos. Segundo, ¿son los intelectuales quienes se acercan a la política o son los políticos quienes utilizan a los intelectuales para dar más peso y legitimar sus ideas y reflexiones? Puede decirse que es un fenómeno de interacción mutua entre intelectuales y políticos.

¿Qué se espera de un intelectual? Lo primero es su capacidad de reflexión, o sea, su perspectiva para analizar una situación. Se supone que ayuda la sociedad a entender las situaciones complejas por la manipulación de conceptos abstractos. Gisèle Sapiro¹⁰ toma en consideración la distinción de Michel Foucault con respecto a los intelectuales. De un lado está el “intelectual específico” que cultiva su reflexión sobre un temario preciso; del otro lado, existe el “intelectual total”, que se interesa en todos los asuntos y que, finalmente, en vez de desarrollar una reflexión basada sobre un juicio crítico da su opinión sobre todo sin tener un fundamento reflexivo. Por consiguiente, es una de las explicaciones de la visibilidad de estos intelectuales de derecha, como les etiquetan en el ámbito periodista.

A su vez, la actual era de redes y nuevos medios de comunicación da más importancia a la redundancia. Los intelectuales que se expresan sobre todos los asuntos toman ventaja sobre los demás intelectuales que se especializan sobre un tema. Así que la era mediática favorece la opinión libre en lugar del análisis y el exceso de opinión personal en lugar del juicio considerado.

Ahora bien, vale la pena enfocarse en el acercamiento entre este tipo de intelectuales neorreaccionarios y los políticos. Este vínculo se entiende en función de los intereses comunes: aumentar la audiencia pública. En otras palabras, se ayudan a socializar sus ideas y puntos de vista atrayendo la atención pública gracias a una sobreexposición mediática. Esta asociación entre el mundo intelectual y el mundo político muestra que las fronteras ideológicas son cada vez más borrosas. Por eso, se vuelve difícil entender la relación entre ambos. Más allá de una mezcla de dos elementos heterogéneos (políticos e intelectuales) se nubla la comprensión de la vida política dividida entre izquierda y derecha; se hace compleja la matriz de lectura de la política

¹⁰ Sapiro, Gisèle, “L’inquiétante dérive des intellectuels médiatiques”, *Le Monde*, 29 de abril. [Consulta: 15 de noviembre, 2017]. Disponible en: http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/01/16/la-revolte-des-clercs-contre-les-demunis_4848388_3232.html#zEaHpGXUpu9TkqXL99

| De la identidad desdichada al suicidio francés: el pensamiento neoreaccionario de Alain Finkielkraut y...

francesa. En otras palabras, la situación actual de las relaciones entre los mundos político e intelectual se explica por un círculo vicioso.

La confusión política reconocida por los analistas entre derecha e izquierda favorece una toma de posición radical de los intelectuales sobre hechos políticos, lo cual lleva a que se desdibuje la frontera entre el mundo intelectual y el mundo político. Por eso, esta mezcla refuerza la dificultad de entender la vida política. Los intelectuales totales se sirven de esta situación vaga para implantar sus ideas en el debate público. De hecho, se dice de manera popular que ya no se puede distinguir las ideas de la derecha política y las de la izquierda política; son muy similares por el contexto neoliberal y el discurso de progreso social.

Esta situación nublada favorece a las ideas de la extrema derecha. Entonces, ¿cómo interpretar el discurso de un intelectual que no entra a la matriz política tradicional? La lógica pretende que se le atribuya a la extrema derecha, ya que es el actor más claro de la vida política. Por consiguiente, se entiende un acercamiento de los intelectuales que toman posición política con el partido más inteligible de la vida política. Finalmente, es un efecto de convergencia entre estos dos mundos.

A modo de conclusión, cabe reafirmar que se necesita redefinir el problema. La cuestión no es el acercamiento de unos intelectuales a las ideas de la extrema derecha, sino al hecho de mayor visibilidad en los medios de comunicación. Hay una instrumentalización mutua entre los dos mundos: los intelectuales mediáticos se sirven de la situación borrosa de la vida política francesa para afirmar sus ideas que convergen con el partido de la extrema derecha, cada vez más visible sobre el escenario político. Los políticos alimentan esta visibilidad, provocando a estos intelectuales que es lo único que esperan.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Finkielkraut, Alain, *La Identidad Desdichada*, España, Alianza Editorial, 2014.
- Sapiro, Gisèle, “L’inquiétante dérive des intellectuels médiatiques”, *Le Monde*, 29 de abril. [Consulta: 15 de noviembre, 2017]. Disponible en: http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/01/16/la-revolte-des-clercs-contre-les-demunis_4848388_3232.html#zEaHpGXUpu9TkgXL.99
- Zemmour, Eric, *Perdón, soy hombre y no lo puedo evitar*, Madrid, Altera, 2007.
- _____, *Mélancolie française*, París, Fayard, 2010.
- _____, *Le Suicide français*, París, Albin Michel, 2014.

Configuración del gabinete de la administración pública centralizada de Puebla: una nueva visión* / The Configuration the Centralized PublicAdministration Cabinet in Puebla: a New Vision

* Artículo de investigación. Recibido: 12 de octubre de 2017. Aceptado: 1 de abril de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 74-103.

Jorge Reyes Negrete*
Citlalli Tamayo Linares**

RESUMEN

La racionalización en el ejercicio del poder constituye un principio básico en los Estados constitucionales. Por ello, una reformulación en el mecanismo de configuración del gabinete del gobernador del estado de Puebla donde existan parámetros y medios políticos de control sobre la facultad para nombrar libremente a sus secretarios de Estado es una herramienta pertinente para soslayar la centralización y, en consecuencia, la racionalización del poder. En este contexto, el congreso local debe tener un papel protagónico en la selección del recurso humano que ocupará la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada en el estado de Puebla.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, secretarios de Estado, reforma institucional.

ABSTRACT

The rationalization in the exercise of power is a basic principle in any constitutional state. There is a need to reformulate the mechanism of configuration of the state government cabinet in Puebla. It needs to have parameters and political means to empower the appointee of secretaries of state. It would be a pertinent way, to avoid centralization and, the rationalization of power. In this context, the local congress must have a leading role in the selection of human resources assigned to the administrative jobs in the state of Puebla's centralized public administration.

KEYWORDS

Public administration, secretaries of state, institutional reform.

* Doctorante en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (jourgen_negrete.rodello@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-2140-8868

** Estudiante de maestría en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (hsmstar_0810@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-4650-2973

SUMARIO

1. Introducción / 2. Administración pública / 3. Administración pública centralizada federal / 4. Administración pública centralizada del estado de Puebla / 5. Fundamento de las facultades del Ejecutivo / 6. Régimen presidencialista / 7. Facultades discrecionales / 8. Regulación de las facultades discrecionales del titular del ejecutivo en el Estado de Puebla / 9. Idoneidad de perfiles de los titulares de la administración pública centralizada en el estado de Puebla / 10. Configuración del gabinete: una nueva visión / 11. Conclusiones / 12. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas jurídico-políticos latinoamericanos se han caracterizado por maniobrar bajo la lógica del régimen presidencialista, lo cual los ha llevado a ser cautos en lo relativo a reformar o reformular la manera en que opera el Poder Ejecutivo y la administración pública.

Bajo esa inteligencia, en el constitucionalismo mexicano, la temática se encauza al mismo horizonte. Las reformas institucionales más profundas en la república mexicana han tenido como objetivo al Poder Judicial de la federación y, en ciertas ocasiones, a los poderes judiciales locales. Tal escenario pone de manifiesto el retraso, la desactualización y falta de adecuación fáctica que padece la administración pública en México. De ahí, que muchos de los estudios sobre gobierno, gobernanza, administración pública, servicios públicos, gestión administrativa, entre otros, deban ir dirigidos a estos tópicos.

Resulta inconcebible que, en un Estado democrático, exista rezago institucional en un poder constituido. Por ello, el presente trabajo pretende proponer y someter al escrutinio público una serie de planteamientos teóricos tendientes a reformar y reformular —sustantivamente— el quehacer administrativo, dentro de la lógica en que opera el sistema político presidencialista en la entidad federativa de Puebla, México.

Aunque el presente estudio se circunscribe a la administración pública estatal de Puebla, se busca que incentive a que el estudio de mérito se aterrice, contextualice y se lleve a cabo a nivel federal. Los planteamientos que en el cuerpo del escrito obran son total y plenamente compatibles con la administración pública en el orden jurídico federal. Lo anterior, sin olvidar los principios que rigen los estudios sociales de derecho comparado.

Por otra parte, el presente tiene como objetivo general mostrar las bondades que puede traer consigo la tecnocracia en las secretarías de Estado en Puebla.

Así, se describe la existencia de perfiles idóneos para conducir los destinos de la referida entidad federativa, bajo principios deontológicos.

Tales principios resultan indispensables en el contexto que aquí se propone como idoneidad de perfiles del recurso humano y se deben distinguir con la titularidad de una dependencia de la administración pública centralizada de Puebla. El objeto de estudio es la facultad discrecional que tiene el titular del Poder Ejecutivo estatal (Puebla, México), para nombrar a sus secretarios de estado sin restricción alguna.

Desde la perspectiva de la ciencia política y la filosofía política, lo anterior se distingue como la centralización en el ejercicio del poder público y, por consiguiente, en la poca racionalización en dicho ejercicio. La propuesta que aquí se presenta versa en un mecanismo político y democrático para racionalizar el ejercicio del poder público, descentralizando la facultad discrecional de mérito, con base en el soporte metodológico epistemológico analítico, fáctico, dogmático, documental, deductivo, exegético, teórico y crítico.

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hablar de administración pública supone un tópico demasiado prolijo de abordar, debido a la amplia variedad de aproximaciones posibles para su análisis, así como al nivel epistemológico de su disertación. Por ejemplo, se encuentran la perspectiva jurídica y la política-sociológica. Por otra parte, se cuenta con un gran número de tratadistas —filósofos, economistas, historiadores, sociólogos, antropólogos, juristas, epistemólogos— que han dedicado su atención y esmero en estudiarla.

No obstante, a esta extensa diversidad de ópticas, desde las cuales se configura el estudio de la administración pública, la gran mayoría de los pensadores que se han ocupado de ella la visualizan, desde una arista integradora, “como un fenómeno trascendental en la vida social, política, y económica”.¹

Según Uvalle Berrones, “La importancia de lo público es una de las premisas más conspicuas que dan vida a las sociedades democráticas, porque se reconoce como un espacio abierto para la expresión de opiniones, posturas, y formas de organización que permiten a los ciudadanos tener una presencia importante y pertinente en la atención de los asuntos colectivos”.²

Conviene señalar que existen tres posturas con respecto al origen de la administración pública. Están quienes apuntan que ésta es tan antigua como la existencia de grupos de poder denominados gobiernos, encargados de direccionar y establecer los causes, directrices y significaciones de los quehaceres de

¹ Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 19.

² Uvalle Beltrones, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p. 23.

la sociedad. Aluden a lo común, a lo público, como situaciones que deben ser gestionadas con el efecto de lograr el bienestar social. Esto encuentra apoyo en la visión de Veytia, cuando señaló:

El derecho administrativo [...] no consiste en otra cosa, sino el conjunto de medios por los cuales se hacen obedecer las leyes; y así como no puede concebirse una sociedad bien organizada sin gobierno; así tampoco puede haber gobierno sin administración: pero ésta podrá variar según la diversidad de formas, de que aquel es susceptible, de suerte que el derecho administrativo en una monarquía debe ser distinto del de una República.³

Asimismo, se encuentran quienes atisban que la administración pública adviene en el ocaso de la Revolución francesa, en razón de que, finalizada la referida revolución, el modelo de organización política cambió. Con ello, se instauraron los denominados Estados de derecho, los cuales se rigen bajo el manto de una Constitución y, a su vez, ésta establece criterios homogéneos para la actuación estatal: *a)* división de poderes; *b)* principio de legalidad; *c)* reconocimiento expreso de derechos humanos; *d)* soberanía nacional; *e)* la ley como expresión de la voluntad popular y *f)* organización administrativa jerárquicamente establecida.

Conviene mencionar que la administración pública —como la conocemos actualmente— difícilmente se puede identificar con la etapa anterior a los Estados de derecho regidos por una Constitución. Por ello, se vuelve recurrente afirmar que las bases históricas de la administración pública actual yacen en la influencia de la Revolución francesa. Sus instituciones y categorías han sido emuladas por muchos países —incluido México— y, de ahí, se afirma que la administración pública es un producto y consecuencia de dicha pugna.

Bajo esa tendencia, resulta claro que la administración pública no existía con la sofisticación con la que ahora se representa; empero, no por ello, se puede aseverar que no existiera antes de finales del siglo XVIII. Aunque no se identificara una administración pública sofisticada, la gestión pública se dio desde que comenzaron a surgir grupos y cuadros dominantes que se autodenominaron gobiernos, los cuales, de manera rudimentaria, fungían como verdaderos administradores de lo público.

³ Veytia, M. R., “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, en Roberto Rives (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003, pp. 186-187.

Finalmente, algunos teóricos simpatizan con la visión positivista del derecho y de sus instituciones. Estiman que, tanto el derecho como las instituciones que surgen a partir del mismo, tienen su fundamento y sustento teórico-pragmático en un discurso normativo, establecido a través de un proceso legislativo. Esta postura orilla a entender a la administración pública desde una arista normativa. Su conceptualización válida debe emanar de un *corpus iuris*, específicamente de una norma suprema, una Constitución, cuya función es dotar de validez jurídica a toda la proliferación legislativa propia de un Estado.

Refiere el conspicuo tratadista español Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: “Todo intento por definir y tratar de aproximarse a la naturaleza de la Administración Pública debe pasar, inevitablemente, por su anclaje y encuadramiento en la Noma Fundamental del ordenamiento jurídico”.⁴

La administración pública no sólo es uno de los fenómenos más evidentes del mundo moderno, sino también de los mejor estudiados. Sin embargo, entre las ciencias sociales, es la disciplina que en general se considera menos tratada mediante los procedimientos científicos.⁵ Retomando a Omar Guerrero, esta situación no cuenta con sustento sólido, pues, si bien en el mundo científico se critica mucho la cientificidad de las ciencias sociales, tanto la administración pública como el derecho cuentan con sus propios métodos de construcción y conceptualización científica.

En ese contexto, se reafirma lo sostenido por Hugues Harry Lhérisson:

Para el público interesado en la administración pública, las últimas décadas han estado marcadas por una proliferación impresionante de estudios en este campo, principalmente en los Estados Unidos. El incremento de la producción intelectual se refleja tanto en la cantidad de libros de administración pública como en la creación de nuevas revistas dedicadas a impulsar y dar a conocer las últimas investigaciones en la administración pública, políticas públicas y gerencia pública. De igual forma, se ha registrado una amplia diversidad en los temas de investigación debido al interés cada vez mayor por entender el comportamiento de las organizaciones públicas y de los individuos que participan en ellas, pero también por aportar herramientas y conceptos que faciliten el trabajo de los funcionarios públicos.⁶

⁴ Rodríguez, Arana-Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa, 2005, p. 17.

⁵ Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 19.

⁶ Lynn, Naomi, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 7.

Ahora bien, con la intención de que nuestros amables lectores dilucidan de manera fácil y didáctica el sintagma “administración pública”, se esboza que ésta se puede entender en dos dimensiones: la objetiva y la subjetiva. La primera de ellas debe ser entendida como la actividad o función del Estado, tendiente a garantizar y materializar el bien común, contenido —básicamente— en las teorías contractualistas. La segunda atiende y define a aquel conjunto de organismos e instituciones del Estado. Es un canal a través del cual se manifiesta el Estado que tiende a satisfacer los intereses colectivos e individuales de los gobernados por medio de una función administrativa. Es decir, en la institución central del Estado para la satisfacción de necesidades de manera inmediata, y se encuentra regulada y limitada por el propio derecho administrativo.

Su configuración está cimentada en directrices sociales y políticas:

La administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo, la administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la administración pública; sin embargo, lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna.⁷

La administración pública fue concebida para otorgar respuestas a las demandas del tejido social, ello en cumplimiento con las obligaciones que justifican su creación y sostenimiento. Pero, al mismo tiempo, se encuentra supeditada al Estado de derecho, el cual sujeta toda su actividad dentro del imperio de ley, y no sólo sujeta dicho ejercicio, sino que también le dicta las pautas y directrices mediante las cuales va a erigir su operatividad.

En ese sentido, si bien es cierto que la acción política juega un rol fundamental para la vida fáctica de la administración pública, no menos cierto es que lo público⁸ subyace a lo político, dado que constituye la base de su teleología. “Por tal motivo, el sentido primordial de la administración pública es objetivo y es aquella actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a una colectividad de hombres”.⁹

⁷ Uvalle Beltrones, Ricardo, *op. cit.*, p. 36.

⁸ Lo público se debe entender no sólo como el conglomerado de voluntades colectivas, sino también como las exigencias fácticas que demanda la vida en sociedad.

⁹ Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2011, p. 489.

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA FEDERAL

La administración pública, en nuestro país, se encuentra bifurcada en: a) la administración pública centralizada y b) la administración pública paraestatal, tal y como lo establecen la Ley Suprema de la nación¹⁰ y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En lo que respecta a la administración pública paraestatal, ésta debe entenderse y conceptualizarse como aquella compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.¹¹

En lo correspondiente a la administración pública centralizada, se alude a las secretarías de Estado, a la Consejería Jurídica y a los órganos reguladores coordinados en materia energética que refiere el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución. Esto es, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía.¹²

4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL ESTADO DE PUEBLA

De manera muy breve, se ha señalado la composición de la administración pública centralizada a nivel federal, empero, los propósitos de este trabajo incumben a otros estadios, esto es, a la administración pública centralizada de Puebla.

Lo anterior se deriva de lo relacionado con los más recientes estudios realizados en materia de administración pública y gobernanza. “Sin duda, los gobiernos locales juegan un papel estratégico en el mundo contemporáneo; quizá no resulte exagerado decir que no habían jugado un rol como éste en ningún otro momento del desarrollo del Estado moderno”.¹³ “Los cambios sociales han trasladado el foco de tensión a los niveles más próximos, a los ciudadanos”.¹⁴

De acuerdo con esto, los gobiernos locales son, ahora, los principales agentes encargados de dar respuestas y soluciones a las demandas ciudadanas, pues, al ser el primer vínculo con los gobernados, está en sus manos implementar políticas públicas y mecanismos para optimizar el desarrollo

¹⁰ Artículo 90 constitucional. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

¹¹ “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Cámara de Diputados*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

¹² *Ibidem*.

¹³ Díaz Aldret, Ana, *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, 2014, p. 17.

¹⁴ *Ibidem*.

económico, social y cultural de la región. Asimismo, los gobiernos locales deben crear las condiciones necesarias para la salvaguarda de derechos humanos y el desarrollo de la democracia sustantiva.¹⁵

Incluso se podría afirmar que en las democracias contemporáneas, es la gobernanza local lo que posibilita la gobernabilidad nacional y que de no existir ésta, se generarían crisis recurrentes de gobiernos y de legitimidad democrática.¹⁶

La manera en que se estructura el mundo contemporáneo desplaza hacia los gobiernos locales la responsabilidad de ser los principales promotores de espacios estratégicos que den cabida a las nuevas expresiones sociales asociadas con la búsqueda y demanda de mayores niveles de bienestar y prosperidad.¹⁷

Los gobiernos locales, al ser los más próximos a los consumidores de los servicios públicos, cuentan con la posibilidad de dar respuestas inmediatas a las necesidades del tejido social. Ana Díaz lo destaca magistralmente:

Se trata pues de avanzar hacia sistemas de gobernanza dinámicos y flexibles, que estén en mejora continua y donde cada grupo social encuentre sus espacios de realización y de seguridad. Estas son nuevas modalidades de organización social, sólo pueden ser atendidos por gobiernos de escala local, próximos a las necesidades y a los ciudadanos, abiertos a la interacción permanente y con espíritu altamente innovador en lo gubernamental, en lo social y en lo institucional. Nunca antes en la historia del Estado moderno el contexto fue tan favorable para que los gobiernos locales se perfilaran como auténticos laboratorios de nuevas formas de convivencia social y de expresión colectiva.¹⁸

Es por lo anteriormente expuesto que nos encontramos en un nuevo modelo, tanto de la gestión pública¹⁹ como del servicio público,²⁰ en cuyo vértice se

¹⁵ Término acuñado por el jurista Luigi Ferrajoli en 1998, en una revista italiana llamada *Teoría política*, cuyo contenido tiende a armonizar los derechos humanos con la democracia. Su contenido hace la distinción entre la democracia formal y la democracia sustantiva o sustancial. Mientras la primera de ellas —democracia formal— cobija un sentido institucional-procedimental consistente “únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por lo tanto a la mayoría de sus miembros, el poder de asumir decisiones”. La segunda —democracia sustancial— reviste un enfoque garantista de los derechos fundamentales.

¹⁶ Díaz Aldret, Ana, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Concepción que refiere básicamente a un conjunto de ideas y prácticas que promueve la aplicación de enfoques de la administración empresarial en el sector público.

²⁰ Sintagma que alude a que el papel principal de los servidores públicos es ayudar a los ciudadanos a identificar y articular sus intereses comunes antes que tratar de controlar o guiar a la sociedad.

encuentra el solventar las demandas ciudadanas de una manera más próxima. Bajo ese contexto, se estima necesario aterrizar el presente estudio a la administración pública centralizada de nuestra entidad federativa.

Por lo que se observa dentro de la administración pública federal, la administración de Puebla es casi una emulación de lo que acontece a nivel federal. Así lo establecen los numerales 82 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla,²¹ y el precepto 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.²²

Descrito lo anterior, se considera necesario aclarar que lo tratado en este pequeño trabajo será solamente lo concerniente a la administración pública centralizada en el estado de Puebla, específicamente, las Secretarías de Estado.²³ Por otra parte, los titulares de la administración pública centralizada, o también llamados secretarios de Estado, son, después del gobernador, la cúpula gubernamental del Poder Ejecutivo estatal. Incluso, dentro de sus funciones, además de las administrativas, detentan funciones políticas.

“Bajo el punto de vista político, son ante [...] la opinión pública los responsables de los delitos oficiales o los desaciertos del gobierno”.²⁴ Al ser auxiliares del titular del ejecutivo, ostentan responsabilidad compartida y solidaria por los inadecuados manejos administrativos que se hagan. Dentro de sus funciones, se encuentra validar decisiones que dicho titular determine. Así, Eduardo Ruiz señala:

Como el *titular del ejecutivo estatal* no puede por sí solo descender a los detalles en la ejecución de las leyes, la Constitución le da como

²¹ Artículo 82 constitucional. La Administración Pública del Estado será centralizada y paraestatal. El Consejero Jurídico es el representante jurídico del Estado. El Gobernador podrá otorgar esa representación a alguno de los servidores públicos que lo auxilien para casos singulares.

Artículo 83 constitucional. La ley orgánica correspondiente establecerá las secretarías y dependencias de la Administración Pública Centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del Estado en el estudio, planeación y despacho de los negocios de su competencia y establecerá además: I. Las bases generales para la creación de entidades de la Administración Pública Paraestatal que, entre otras, pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones; y II. La intervención del Ejecutivo en la operación de esas entidades.

²² Artículo 1, Ley Orgánica. La presente Ley establece las bases para la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Estatal, Centralizada y Paraestatal. El Titular del Poder Ejecutivo, las Secretarías, así como las unidades administrativas que dependan directamente del Gobernador del Estado, integrarán la Administración Pública Centralizada. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como Dependencias. 1 Los Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, los Fideicomisos Públicos, las Comisiones y demás órganos de carácter público que funcionen en el Estado, diversos de los otros poderes y de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, conforman la Administración Pública Paraestatal. A estas unidades administrativas se les denominará genéricamente como Entidades.

²³ La administración pública centralizada en el estado de Puebla se encuentra integrada por once secretarías de Estado. Tal y como lo establece la Ley Orgánica correspondiente, en su título II, capítulo primero.

²⁴ Ruiz, Eduardo, “Las secretarías de Estado”, en Roberto Riveso (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003, p. 159.

auxiliares a los secretarios de despacho, *para que, con ello, la operatividad de la función administrativa sea más precisa y cercana con la ciudadanía.*²⁵

Clasificar los negocios y reunirlos en grupos que ofrezcan unidad de acción en ciertos ramos del gobierno, produce dos ventajas: hacer fácil y eficaz la división del trabajo y confiar la dirección de la marcha administrativa a personas que posean aptitudes y dotes especiales.²⁶

Como se puede observar, la sustancial tarea que tienen los secretarios del gabinete del gobernador de nuestra entidad federativa los coloca no sólo como meros empleados de la administración pública; la naturaleza de su cargo y el empoderamiento que revisten concede que su consejo dirija los asuntos donde se involucre este poder constituido. En cada acto gubernamental que encabece una dependencia de la administración pública centralizada de nuestro estado, se debe buscar una competitividad precisa, palpable y afín, para el correcto ejercicio de sus funciones.

La titularidad del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, Puebla, es unipersonal y se encuentra reservada a un individuo que se denominará gobernador del estado de Puebla.²⁷ El gobernador de nuestro estado, con la investidura de mayor rango del Poder Ejecutivo estatal, tiene la enorme responsabilidad de procurar el bienestar civil, así como de salvaguardar los derechos humanos de sus conciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, conviene recordar que el titular del Poder Ejecutivo, para el cabal cumplimiento de sus atribuciones, se auxilia de individuos, cuyos cargos son conocidos como titulares de la administración pública, es decir, el gabinete del gobernador. Ello tiene sustento en el tercer dispositivo legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.²⁸

²⁵ *Ibidem*. Las cursivas son del autor.

²⁶ *Idem*, p. 160.

²⁷ Así lo establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su artículo 70, así como el numeral segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla. Artículo 70. El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará “gobernador del estado de Puebla”. Artículo 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Gobernador del Estado, con las atribuciones, funciones y obligaciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y las leyes vigentes en el Estado.

²⁸ Artículo 3. Para el despacho de los asuntos que le competen, el Gobernador del Estado se auxiliará de las Dependencias y Entidades, con apoyo en la Constitución Política del Estado de Puebla, la Ley de Egresos del Estado, la presente Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables.

5. FUNDAMENTO DE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO

La teoría de la división de poderes²⁹ ya ha sido superada por la misma dinámica institucional. No obstante, dentro de la misma, los matices pueden variar, pues la división de poderes opera bajo la lógica del régimen presidencialista o del régimen parlamentario.

Para los fines que se persiguen, resulta indispensable explicar qué tipo de régimen se lleva a cabo en un Estado, cuando el predominio político lo detenta el parlamento o cuando el régimen político se encuentra más inclinado hacia las facultades del presidente. Esto implica saber “la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y en particular a las modalidades de elección de los dos organismos, su título de legitimidad y el balance de sus prerrogativas”.³⁰

Las siguientes líneas estarán dedicadas a explicar conceptualmente al régimen presidencialista, con la finalidad de contextualizar y justificar las amplias facultades del titular del Ejecutivo estatal de Puebla.

6. RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

El tratadista Alexander Hamilton, coautor de la afamada obra *El federalista*, sostuvo que el régimen presidencialista, es decir, un titular del Poder Ejecutivo fuerte y con atribuciones amplias, era el mejor mecanismo para sostener a un diseño institucional republicano. Dentro de esta arquitectura institucional que rige al presidencialismo destacan:

- La titularidad del Poder Ejecutivo es unipersonal
- Su cargo es transitorio
- Tiene amplias facultades políticas, además de las ejecutivas
- Facultad de veto de leyes
- Facultad de decretar indulto a reos
- Facultades diplomáticas
- Potestad para elegir libremente, sin restricción alguna, a su gabinete

²⁹ La división de poderes, además de ser un requisito *sine qua non* para la determinación y funcionamiento de los Estados constitucionales, representa un mecanismo de restricción al ejercicio del poder, a través de controles internos y limitaciones recíprocas. Sin embargo, no todo Estado constitucional se rige bajo los mismos lineamientos y parámetros políticos, no obstante a que todos dividen al poder para su ejercicio. La pregunta obligada sería; ¿qué determina el tipo de sistema político que guarda un Estado? Al respecto, Armando Alfonso Jiménez propone lo siguiente. Precisamente, la división de las funciones configura las formas que puede adoptar el poder público, principalmente la correlación que media entre el presidente y el parlamento. El equilibrio recíproco entre ellos o el predominio de uno sobre el otro es lo que determina el tipo de sistema político. Alfonso Jiménez, Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?”, en Armando Alfonso Jiménez, Cuauhtémoc Dienheim Barriguet y Miguel Eraña Sánchez, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007, p. 3.

³⁰ Pasquino, Giafranco, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 670.

Aquí radica el fundamento y la justificación que sostienen las anchas potestades que tiene el poder ejecutivo, tanto a nivel federal como local, en México. Éste se caracteriza por maniobrase bajo un régimen presidencialista, como lo explica Muñoz Ledo:

El presidencialismo mexicano, como ningún otro país del mundo, dominaba el ejecutivo con las mayores facultades constitucionales, políticas, simbólicas y hasta mitológicas. Era, hasta el año 2000 un sistema de partido dominante capaz de transformase a sí mismo y de articular el mando de todas las instituciones del país para dárselo, en última instancia, a una sola persona: el presidente en turno.³¹

Inclusive, varios tratadistas mencionan que las facultades del Ejecutivo federal eran tan prolijas, que incidían directamente en la designación de su sucesor y en la elección de los diferentes gobernadores de las entidades federativas que componen el territorio nacional.

El prestigiado tratadista Jorge Carpizo, en su libro *El presidencialismo mexicano*,³² sostuvo varias causas mediante las cuales el sistema presidencialista nacional se degeneraba, de tal manera que uno de los ideales fundamentales de la división de poderes, como lo es soslayar la centralización del poder, se veía amenazada. A continuación, se mencionan algunas de estas causas:

- Es el jefe del partido permanente, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que, si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente, así, frustrarían su carrera política.
- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado.
- La marcada influencia de la economía a través de los mecanismos del banco central, de los gobiernos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación.

³¹ Véase López Sosa, Eduardo, *La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2008, p. 329.

³² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988, pp. 25-26.

- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo.
- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como lo es la facultad de designar a su sucesor y a los gobernantes de las entidades federativas.
- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista algún freno en el Senado.
- Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo, sin que mayormente se le cuestione.

El tema de un presidente nacional dotado de tan amplias facultades resulta muy controvertido y admite un sinnúmero de matices, sin embargo el analizar dicho tópico en estos momentos superaría los propósitos de este pequeño tratado.

Respecto a lo que nos incumbe, resulta poco sorprendente vislumbrar y notar las exacerbadas facultades constitucionales del gobernador constitucional de Puebla, pues los gobiernos locales son casi una emulación de lo que acaece a nivel federal.

Bajo la misma temática, y sin perder de vista lo relativo al régimen presidencialista, se analizarán las facultades y atribuciones discrecionales del Ejecutivo estatal. Esto en virtud de que, como bien es sabido, por mandato constitucional, en México contamos con un régimen presidencial. Éste no ha sido sujeto a cambios o reformas sustanciales, a lo largo del enorme elenco de reformas que ha sufrido nuestra Ley Primaria.

7. FACULTADES DISCRECIONALES

Dentro de las atribuciones principales del titular del Poder Ejecutivo estatal destacan, por un parte, la ejecución de las leyes emanadas del órgano legislativo y, por otra, dirigir la política interna de la entidad federativa. Todo ello, de acuerdo con el marco normativo que determina las pautas de actuación de este funcionario público.

Las facultades reservadas al titular del Poder Ejecutivo de Puebla se encuentran reguladas en el dispositivo constitucional 79, cuyo contenido es enunciativo. La operatividad de las facultades en comento está reglamentada por las leyes secundarias correspondientes. Las obligaciones del titular del Ejecutivo no sólo están consagradas en la ley fundamental de nuestra entidad federativa; el enorme cuerpo normativo-legal que impera en Puebla también determina obligaciones con respecto a la actuación del gobernador de nuestro estado.

A pesar de lo anterior, la doctrina, para un mejor entendimiento, se ha encargado de establecer una tipología respecto a las facultades del titular del Poder Ejecutivo, dentro de las cuales se distinguen: a) facultades jurisdiccio-

nales; *b*) facultades legislativas o de creación de normas; *c*) facultades meta-constitucionales o políticas, y *d*) las facultades discrecionales o administrativas.

Por lo que aquí corresponde, sólo se analizarán las facultades administrativas, ya que dentro de ellas, se instalan las denominadas discrecionales. Las facultades de índole administrativa son, por excelencia, las propias de la administración pública y, por resultante, de su titular. La propia Carta Magna nacional y la Constitución del Estado de Puebla consagran porciones normativas traducidas como competencias, facultades y atribuciones de índole administrativo para el titular del Ejecutivo estatal.³³

En lo concerniente al dinamismo del régimen presidencial, se debe destacar que todas las facultades con las que cuenta el Ejecutivo del Estado de Puebla, para que sean implementadas y susceptibles de ser materializadas, se tienen que incorporar a un esquema de proyección, planeación y trabajo. Tendrán visibilidad fáctica a través de los actos administrativos o por medio de los actos de gobierno. Asimismo, dichos actos son los creadores de las políticas públicas, cuya finalidad es direccionar los destinos integrales del Estado.

Respecto a las facultades administrativas del ejecutivo estatal, la autonomía para ejecutarlas es una característica indispensable del régimen presidencialista de nuestro sistema político. De ahí, que dicha autonomía sea amplia y sustanciosa. La discrecionalidad, según la Real Academia de la Lengua Española, debe entenderse como:

1. adj. Que se hace libre y prudencialmente.
2. adj. Dicho de una potestad gubernativa: que afecta a las funciones de su competencia que no están regladas.
3. adj. Dicho de un servicio de transporte: que no está sujeto a ningún compromiso de regularidad.

Por lo tanto, la discrecionalidad está vinculada estrechamente con el quehacer que se deja al arbitrio de una persona física, jurídico-colectiva, organismo o autoridad gubernamental que se encuentra facultada y tiene las atribuciones correlativas. Como resultado, se puede ultimar que cuando se habla de las facultades discrecionales del titular del Ejecutivo de Puebla, se está apuntando a aquellas facultades y atribuciones que se encuentran a su libre arbitrio, de manera autónoma, cuyo contenido está consagrado en una norma jurídica.

³³ En este orden de ideas, son las facultades de cualidad administrativa las siguientes: la ejecución de normas; tener el mando de los cuerpos de seguridad pública; promulgar normas que emanen del proceso legislativo ordinario; dirigir la política interior del Estado; facilitar las condiciones necesarias para la impartición de justicia; conceder indultos; convocar a sesiones extraordinarias al Congreso local; nombrar y remover libremente a los titulares de la administración pública centralizada y paraestatal; tiene la responsabilidad de direccionar la política interna estatal y, por consiguiente, de elaborar el diseño de las políticas públicas, así como vigilar su aplicación e implementación.

La facultad discrecional por excelencia del Ejecutivo estatal es el nombramiento y libre remoción de los titulares de la administración pública centralizada y paraestatal. A nivel estatal, dicha facultad discrecional del titular del Ejecutivo en Puebla se alberga en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en su numeral 79, fracción XXI y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su dispositivo legal 13.

Lo anterior, representa el mando y la *supra* potestad que tiene el titular del Ejecutivo estatal sobre los miembros que van a ocupar los cargos que configuren el gabinete de dicho funcionario. De igual manera, lo anterior confirma el régimen presidencialista bajo el cual operan las instituciones gubernamentales en México.

8. REGULACIÓN DE LAS FACULTADES DISCRECIONALES DEL TITULAR DEL EJECUTIVO EN EL ESTADO DE PUEBLA

El eje de este estudio es presentar una propuesta tendiente a regular las facultades discrecionales del gobernador del estado de Puebla, con respecto a la autonomía que detenta para nombrar a sus secretarios de estado. Por ello, en las siguientes líneas, se justificará y se expondrán las razones que dan cabida a la propuesta que se desarrollará.

La regulación a que se refiere el epígrafe anterior, en el fondo, busca que la ya aludida facultad discrecional de nombramiento del gabinete no sea tan ampliamente discrecional, sino que se encuentre con parámetros de control. Esto con la finalidad de que quienes sean nombrados como titulares de las diferentes secretarías de Estado pertenecientes al Poder Ejecutivo estatal tengan perfiles idóneos³⁴ para la optimización del ejercicio de sus funciones públicas, la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos.

Dentro de la lógica de que el titular del Ejecutivo del estado puede nombrar libremente a los titulares de la administración pública centralizada, hay varias implicaciones relevantes cuando de ocupar los cargos de mérito se trata. Entre ellos, destacan los de apoyo político,³⁵ compadrazgos³⁶ y el nepotismo.³⁷

³⁴ *Idoneidad de perfiles* será una construcción teórica que se abordará en subsecuentes líneas.

³⁵ Es decir, los cargos públicos antes mencionados se vuelven susceptibles de ser moneda de cambio al apoyo político que se le brindó al candidato para ocupar la gubernatura.

³⁶ El diccionario de la Merriam-Webster define a los compadrazgos como: “*the reciprocal relationship or the social institution of such relationship existing between a godparent or godparents and the godchild and its parents in the Spanish-speaking world (as in South America)*” (La relación recíproca o la institución social de tal relación existente entre un padrino o padrinos y el ahijado y sus padres en el mundo de habla hispana). Esto es, la multitudinaria facultad permite que el titular del ejecutivo, elija para su gabinete —sin restricción alguna— a personas cercanas, cuyo vínculo regularmente se erige bajo el manto de la amistad.

³⁷ El vocablo nepotismo deviene del latín *nepos*, -ōtis, “sobrino”, “descendiente”, e -ismo. La Real Academia de la Lengua Española lo conceptualiza como “Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”.

En otras palabras, tan amplia facultad condesciende a que el gobernador en turno pueda colocar en la titularidad de las dependencias de la administración pública centralizada a sus allegados. Esta forma de operar se encuentra bien regularizada, la propia Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado de Puebla emiten a las distintas dependencias de la administración pública estatal y municipal, pliegos de observaciones dentro de los cuales se tenga que solventar los problemas de nepotismo y temas sobre cuentas públicas. Sin embargo, en muchas ocasiones, dichas situaciones se soslayan por la habilidad de los servidores públicos que protagonizan el hecho o, en su defecto, por algún vínculo existente entre el auditor y los aludidos funcionarios.

9. IDONEIDAD DE PERFILES DE LOS TITULARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN EL ESTADO DE PUEBLA

Para realizar una precisa construcción teórica sobre la idoneidad de perfiles respecto a los cargos públicos, es menester auxiliarse del método deductivo. Mediante éste, y a través de la definición de idoneidad, podremos especificar la mencionada locución y lo que concierne a los titulares de la administración pública centralizada. La Real Academia de la lengua Española establece que idóneo es “Adecuado y apropiado para algo”.

El adjetivo de idoneidad, *idóneo*, refiere a algo adecuado, conveniente y apropiado para algo en específico. Por lo tanto, idoneidad alude al conjunto de condiciones y elementos precisos para cumplir una determinada función. En concordancia, se puede realizar una construcción teórica sobre lo que se busca estudiar en este trabajo, es decir, la idoneidad de perfiles de los funcionarios públicos que fungen como secretarios de estado.

Se debe entender como idoneidad de perfil a las condiciones o características que debe reunir una persona para el óptimo ejercicio de sus funciones, de acuerdo a los principios de eficiencia, eficacia y excelencia. Es bajo este contexto que la no idoneidad refiere al déficit de condiciones, físicas o intelectuales, para el desempeño óptimo de las funciones como servidor público. Es entonces que el ejecutivo estatal debe conferir la titularidad de las diferentes secretarías de estado a perfiles que cumplan con los requisitos, físicos e intelectuales, suficientes para satisfacer el interés general de la sociedad. Asimismo, para que la prestación de los servicios públicos esté a la altura de las demandas ciudadanas.

La referida satisfacción se da por medio de una actividad administrativa, la cual consiste en actos formales o materiales que deben llevar a cabo los diferentes titulares de la administración pública centralizada, en uso de sus atribuciones conferidas por un orden jurídico preestablecido.

Para garantizar el buen vivir de todos los gobernados, lograr el correcto desarrollo de los mismos, y que el Estado cumpla con todos los mandatos a los que está obligado, dentro de su esfera de competencias, el requisito primigenio es que las esferas de gobierno, dentro de su personal, cuenten con perfiles idóneos para el correcto ejercicio del quehacer público.

Para determinar qué perfil es idóneo para ocupar una secretaría de estado, se debe atender a las siguientes características: *a)* instrucción académica afin a la secretaría que va a encabezar; *b)* experiencia profesional, comprobable, en el rubro donde se va a desempeñar, y *c)* sólidas bases deontológicas, igualmente comprobables, en el ramo de la administración pública.

Las características arriba señaladas constituyen un elenco de elementos objetivos que buscan implementar, de lo teórico a la factico, la idoneidad de perfiles en los asuntos de la administración pública centralizada.

10. CONFIGURACIÓN DEL GABINETE: UNA NUEVA VISIÓN

Como ya se ha expuesto, el punto central de este trabajo gira en torno a una reformulación sobre la constitución del gabinete³⁸ del gobernador del estado de Puebla. Esto es, que sin alterar el régimen presidencialista, ni perturbar las facultades discrecionales sobre el nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada de Puebla,³⁹ se regule y acote la autonomía en la selección de los servidores públicos que se comentan. Lo anterior, teniendo como eje rector la idoneidad de perfiles, a través de elementos objetivos que así lo determinen.

Para la elaboración de este capítulo, se hará un brevísimos estudio comparado —a nivel meramente normativo— con otros países, en específico, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos, con respecto al mecanismo que utilizan —en su lógica presidencialista— para la designación de la titularidad de las secretarías de estado, también denominados ministerios. Lo anterior, en atención a que, no obstante su régimen presidencialista, la

³⁸ Como lo expresa el maestro Valadez, para efectos de este trabajo, con la expresión gabinete en lo sucesivo se alude al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno y que en los diferentes sistemas constitucionales adopta también distintos nombres: consejo de ministros (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela), consejo de gobierno (Colombia), consejo de gabinete (Panamá), gabinete de ministros (Argentina). El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Valadez, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2005, pp. 33-34.

³⁹ Los titulares de la administración pública centralizada son, jurídicamente, denominados como secretarios de Estado. Dicha denominación, que significa “depositario de secretos”, fue utilizada en una acepción política por los reyes españoles al final de la Edad Media, para identificar a las personas con quienes despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reino. En los diversos constitucionalismos latinoamericanos, sólo en México, Honduras y República Dominicana, existe el término *secretarios de Estado*; en los demás países el calificativo para referir a estos servidores públicos es el de ministros.

manera en que el titular del Ejecutivo designa a su gabinete difiere de la forma hegemónica en que acontece en el continente Americano y, por ende, en México.

10.1 Mecanismos de designación en Latinoamérica.

Estudio comparado con Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay y Estados Unidos

Los mecanismos de designación del gabinete en el continente americano son muy similares. No obstante, existen peculiaridades que ofrecen una visión diferente de esta facultad discrecional del titular del Ejecutivo.

En lo correspondiente a Ecuador, existe un novedoso mecanismo institucionalizado —para el constitucionalismo latinoamericano— en torno a la designación de servidores públicos. Esto es, a través de la meritocracia por conducto del extinto Instituto Nacional de la Meritocracia, ahora denominada Subsecretaría de la Meritocracia. Esta subsecretaría pertenece al Ministerio de Trabajo.

Si bien, la subsecretaría que referimos cuenta con unas sólidas bases estructurales para que los puestos gubernamentales sean ocupados por los más aptos, según exámenes de oposición, no menos cierto es que dicho mecanismo de selección de recurso humano no es aplicable para los ministros de Gobierno.

Para muchos ecuatorianos, la meritocracia es un concepto que no llega a las altas esferas de la administración pública. El artículo 228⁴⁰ de la Constitución Política de la República de Ecuador contiene la disposición expresa de que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, a excepción de los cargos de elección popular y de libre designación; como lo son, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 147, numeral 9 constitucional,⁴¹ los ministros de gobierno.

Los ministerios de Estado se configuran a través de la libre designación que hace el presidente de la república, de ahí que los procesos de selección de recurso humano, dirigido por la meritocracia, no tengan incidencia en el gabinete presidencial ecuatoriano.

Por lo que respecta a Nicaragua, el sistema de nombramientos de los ministros de Estado se erige bajo la misma lógica del régimen presidencial. Lo

⁴⁰ Artículo 228. El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora

⁴¹ Artículo 147. Son atribuciones y deberes de la presidenta o presidente de la república, además de los que determine la ley: “Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos cuya nominación le corresponda”.

anterior en observancia al artículo 150, numeral 6 y artículo 138, numeral 30 de su Constitución.⁴² Empero, les asiste una particularidad: el nombramiento que hace el presidente tiene que ser ratificado por la Asamblea Nacional. Esto es, que existen funciones congresuales para que el nombramiento de los miembros del gabinete se perfeccionen. Con ello, se democratiza este proceso de selección discrecional, ya que los miembros del Poder Legislativo, en su carácter de representantes de la voluntad popular, revisan y controlan —de alguna manera— los nombramientos que hace el presidente de sus ministros de gobierno.

Es en este estándar que resulta interesante analizar cómo el poder presidencial se encuentra sujeto a la decisión congresual, cuya finalidad es la racionalización en el ejercicio del poder. Asimismo, es menester señalar que la Asamblea Nacional, además de ratificar los nombramientos de los ministros de Gobierno, tiene facultades para remover a dichos funcionarios, siempre y cuando justifiquen la incapacidad de éstos para el óptimo desempeño de sus funciones gubernamentales. De esa manera lo establece el artículo 138, numeral 4 constitucional.⁴³

En este tenor, se puede observar cómo el Poder Legislativo detenta facultades interesantes, con la finalidad de racionalizar el poder presidencial y ejercer un verdadero contrapeso frente al Poder Ejecutivo. Aquí se puede verificar la existencia de controles políticos en el ejercicio del poder público, en aras de eficientar la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos.

⁴² Artículo 150. Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes: [...] Nombrar y remover a los Ministros y Vice-Ministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Presidentes, Directores de entes autónomos y gubernamentales, Jefes de Misiones Diplomáticas, debiendo poner en conocimiento de la Asamblea Nacional, dentro del término de tres días, el nombramiento para su ratificación, el cual se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique.

Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional [...] Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta hábiles, debiendo someterse el nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido.

⁴³ Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional [...] Solicitar informes, a los Ministros y Vice-ministros de Estado, Procurador y Sub Procurador General de Justicia, Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales, quienes tendrá la obligación ineludible de rendirlos. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si considera que ha lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad, en los casos en que el funcionario aludido gozare de ella. Si la Asamblea Nacional, considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.

No obstante, también vale la pena apuntar que dicha facultad no ha sido accionada. Por tal razón, se puede decir que se encuentra en proceso de consolidación el control político a que se hace referencia. De igual manera, citamos a la letra la respuesta obtenida por la Unidad de Transparencia de la Asamblea Nacional de Nicaragua:

Me es grato responder a su solicitud de información en relación a la existencia de antecedentes sobre “destitución por parte de la Asamblea Nacional de Nicaragua de algún Funcionario Público en ejercicios de sus funciones”. Al respecto tengo a bien indicarle que, en los últimos 15 años de labor legislativa, este Poder del Estado no tiene ningún registro de esta atribución constitucional, por lo tanto aún no se ha aplicado esa figura legal a esta fecha.

Respecto al presidencialismo peruano, su método diside con el mecanismo hegemónico. No obstante, el presidencialismo extremadamente fuerte no se ve mermado, pues el titular del Ejecutivo, si bien no elige directamente a los ministros de gobierno, tiene injerencia política en la referida encomienda.

En el sistema jurídico peruano, existe la figura del presidente de consejo, que representa una estampa homóloga del jefe de gabinete, mismo que es nombrado directamente por el presidente de la república. El artículo 122 de la Constitución Peruana⁴⁴ dispone que el presidente de la república, en acuerdo con el presidente del Consejo de Ministros, nombrarán y removerán a los ministros de gobierno.

En este contexto, se puede verificar que si bien el presidente de la república no nombra directa y autónomamente a los ministros de gobierno, no lo tiene que hacer en concordancia con el presidente del Consejo. Ello no garantiza que se racionalice el poder presidencial, ya que políticamente tiene injerencia directa en el nombramiento de éstos, en razón de ser él quien nombra a la figura que servirá de contrapeso en el nombramiento de los miembros del gabinete.

Esta forma de selección parece más una herramienta útil, para liberar cargas de trabajo del titular del Ejecutivo, que un verdadero sistema que permita la racionalización del ejercicio del poder público. Al margen, se considera interesante este mecanismo de selección para la integración del gabinete, en virtud de que sirve como ejemplo ilustrativo para observar cómo hay otras maneras de hacer las cosas, a lo largo del continente americano.

⁴⁴ Artículo 122. El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.

Al igual que en el sistema jurídico del Estado de Nicaragua, en Uruguay, para la designación de los ministros de gobierno, se necesita la incidencia del poder constituido, denominado parlamento. De esta manera lo consagra el artículo 174, tercer y cuarto párrafo, de su Constitución Política.⁴⁵ Atrae cómo el Poder Legislativo detenta facultades para la designación del gabinete presidencial, tal y como ocurre en Nicaragua.

Este tipo de coordinación política, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, permite que el diálogo y la dialéctica política propicien un funcionamiento racional del Estado operante (gobierno). Así como en Nicaragua, el sistema jurídico uruguayo soporta parte importante de las propuestas que, con posteridad, se someterán al escrutinio del lector.

Respecto a Estados Unidos de América, un hecho relevante de su constitucionalismo fue el famoso caso *Marbury vs. Madison*, asunto en el cual se dio paso a un nuevo paradigma operativo del constitucionalismo. Mucho se cuestionó la incorporación de las revisiones judiciales a los actos legislativos, ya que se consideró una forma antidemocrática de operar. ¿Cómo era posible que un órgano que no fue elegido a través de sufragio, estuviera censurando decisiones de un órgano puramente democrático?

Este escenario permitió que varias conductas gubernamentales fueran ejecutadas al margen de la Constitución (ejecuciones metaconstitucionales), mismas que tuvieron su mayor manifestación cuando el Congreso norteamericano intentó remover al gabinete del presidente Abraham Lincoln.

La forma en que se lleva a cabo el nombramiento y remoción de los miembros del gabinete en el constitucionalismo norteamericano ha sido cambiante. Asimismo, ha provocado un importante elenco de tensiones entre los órganos de gobierno y legislativos. Así lo expresa el doctor Valadés:

Las facultades de nombramiento y remoción del presidente se han venido regulando por el Congreso mediante disposiciones restrictivas al presidente. A tal punto se ha llegado en esta materia, que una

⁴⁵ Artículo 174. La ley, por mayoría absoluta de componentes de cada Cámara y a iniciativa del Poder Ejecutivo, determinará el número de Ministerios, su denominación propia y sus atribuciones y competencias en razón de materia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 181.

El Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, podrá redistribuir dichas atribuciones y competencias.

El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros. A tal efecto éste comparecerá ante la Asamblea General, la que se pronunciará sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de setenta y dos horas que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General. Si ésta no se reuniese dentro del plazo estipulado o, reuniéndose, no adoptase decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

Los Ministros cesarán en sus cargos por resolución del Presidente de la República, sin perjuicio de lo establecido en la Sección VIII.

discrepancia acerca de las atribuciones presidenciales para remover a los miembros del gabinete sin consentimiento del Congreso dio lugar a un juicio político en contra del presidente Andrew Johnson, quien en 1868 se salvó de la destitución por un solo voto de diferencia.⁴⁶

En la actualidad, la manera de designación de los secretarios de Estado en los Estados Unidos de Norteamérica es una facultad discrecional de su presidente, sin embargo, está sujeto a una particularidad: a revisión del Senado. Eric Tardif Chalifour lo expresa así:

Al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica le corresponde la formalización de tratados, siempre que lo autoricen los dos tercios de los senadores presentes, así como el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y demás jueces federales y altos funcionarios de la administración pública, con la autorización de la mayoría del Senado.⁴⁷

En este contexto, se observa que, si bien el Ejecutivo federal puede elegir libremente a los miembros del gabinete, no menos cierto es que se encuentra a revisión de los senadores. Todo ello implica una diferencia a lo que acontece hegemonícamente en el constitucionalismo latinoamericano.

10.2 Reforma institucional, a modo de propuesta

En la historia de la humanidad, así como en el decurso de sus formas de organización sociopolítica, no ha existido figura o institución que prevalezca pétreamente y que no requiera cambios o mecanismos diferentes para llevar a cabo los ideales que se plantean.⁴⁸

En el continente americano, los cambios institucionales han sido encauzados a robustecer la democracia, para superar el autoritarismo y la concentración del poder. De acuerdo con Valadés, el decurso histórico de los Estados americanos ha mostrado esa preocupación por reformar institucionalmente su operatividad gubernamental, a efecto de consolidar una democracia. Con ello, se sortea la centralización del poder o la toma de decisiones por parte de una minoría.

⁴⁶ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁷ Tarlif Chalifour, Eric, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Limusa, 2011, p. 166.

⁴⁸ La humanidad ha pasado por diversas maneras de organización; el Estado territorial, el Estado feudal, el Estado absoluto, para finalmente darle paso al Estado (constitucional) de derecho. El Estado (constitucional) de derecho, como la última forma de organización social-política que conoce la especie humana, no ha sido la excepción. Ha sufrido un sinnúmero de reformulaciones estructurales y organizacionales, a tal punto que la forma en que actualmente opera es sumamente diferente a como comenzó a operar en el momento de su creación e implementación.

En América Latina los cambios democráticos se han registrado principalmente en tres direcciones, reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos.⁴⁹

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar al sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que se ha caracterizado tradicionalmente al sistema presidencial.⁵⁰

No se puede soslayar que nuestro sistema presidencialista también necesita ir adecuando su operatividad en función de las necesidades del tejido social y del mismo dinamismo civil. Aunado a ello, se debe apuntar a atenuar la concentración de facultades de quien encabeza el Poder Ejecutivo, para dar paso a perfiles idóneos que encabezen las dependencias de la administración pública centralizada en Puebla.

Es indudable que, para poder materializar lo que en líneas pasadas se expresó, los mecanismos son sumamente amplios, empero, en este trabajo, sólo se busca llevarlo a cabo mediante una nueva visión de configuración del gabinete. En nuestro sistema jurídico, las reformas institucionales que se han llevado a cabo pertenecen casi exclusivamente al orden judicial. Se olvidan de la administración pública y el gremio parlamentario, situación que indica el probable retraso que presenta el Poder Ejecutivo respecto a su renovación. En este trabajo, se plantea una propuesta de cambio institucional del Poder Ejecutivo de Puebla.

Ahora bien, si se parte desde la premisa de que “En los Estados constitucionales el único denominador común consiste en controlar eficientemente el poder para garantizar el espacio de libertades individuales y colectivas, así como las relaciones de equidad entre los miembros de la sociedad”,⁵¹ se puede ultimar que nuestro Estado mexicano, por ser un Estado constitucional, tiene como una de sus principales funciones racionalizar, controlar y administrar eficientemente el poder de los poderes constituidos. Esto para que se pueda garantizar el efectivo goce de los derechos humanos, así como respaldar a una ciudadanía que coexista en armonía.

⁴⁹ Valadez, Diego, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 28.

⁵¹ *Ibidem*, p. 2.

En esa tesitura, la propuesta que en subsecuentes líneas se establecerá será proclive a racionalizar, controlar y administrar el poder de una manera más eficiente. Por esto, se considera que el contexto social actual ya no permite tener servidores públicos que por su prestigio o clientelismo se encuentren detentando potestad de mando al seno de las instituciones gubernamentales.

Con base en el contexto que se ha descrito, la propuesta se erige en dos ejes rectores:

- El titular del Ejecutivo estatal, es decir, el gobernador constitucional de la entidad federativa de Puebla tendrá que elegir a sus secretarios de Estado, a través de elementos objetivos —como lo son la instrucción profesional y académica afín a la secretaría que pretende encabezar, así como contar con experiencia probada en el ramo, esto es, la elección tendrá que ser bajo el eje rector de la idoneidad de perfiles—. Lo anterior debe estar reglamentado en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Por otro lado, el órgano que servirá como control, supervisor, fiscalizador e investigador de que se cumplan los cánones antes expuestos, será el Congreso del Estado, por medio de la comisión correspondiente que se le designe la tarea aludida. Con esto se fortalece el régimen representativo y se democratiza la selección de los titulares de la administración pública centralizada.

Lo que arriba consta, en carácter de propuesta, es un mecanismo útil para racionalizar el poder desde dos ópticas. La primera de ellas es que, mediante la aprobación que haga el Congreso estatal en los nombramientos de los titulares de la administración pública centralizada, se soslaye la centralización del poder del titular del Ejecutivo estatal, “configurando formas más efectivas de control con relación a los actos de gobierno”.

Lo anterior atiende a las disposiciones reglamentarias —propia, a la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Puebla— que el propio Congreso haya dispuesto para regular las facultades discrecionales del gobernador, en aras de que los secretarios de Estado sean técnicos en el rubro que van a encabezar. No existen reglas que garanticen una adecuación entre la constitución del gabinete y las necesidades del tejido social.

Esto propiciará un ambiente de cooperatividad política entre los miembros del mismo Congreso —aún con sus diferencias partidistas—; además de condescender a la comunicación política armónica entre el poder parlamentario y el Ejecutivo estatal. Por otro lado, la racionalización en el ejercicio del poder público se llevará a cabo a través de la profesionalización de la administración pública por conducto de sus secretarios de Estado. Es

decir, que la pericia será el eje superior de la racionalización del ejercicio del poder presidencial-gubernamental. De este modo, se busca romper con todo tipo de clientelismo⁵² y farandulismo.⁵³

Si bien, las dimensiones descritas no tienden a separar o dividir el poder, sí son proclives a atenuar la concentración del poder del gobernador de nuestra entidad federativa, en aras de optimizar la gestión administrativa y la prestación de los servicios públicos. Además, permitirán que nuestra entidad federativa pueda comenzar a consolidarse como un presidencialismo democrático.

La racionalización del poder de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder. Por ende, en el Estado de Puebla, se puede comenzar dicha desconcentración a través del control político —mediante los actos de control, supervisión, fiscalización e investigación sobre los perfiles que elija el gobernador para su gabinete— y jurídico —por medio de la o las porciones normativas que se modifiquen a efecto de señalar los elementos objetivos que deba observar el gobernador para la elección de sus secretarios de Estado.

Es importante mencionar que la propuesta plantea cambios en la lógica del presidencialismo mexicano, sin alterar ni perturbar la propia naturaleza del sistema. Por ello, es necesario ajustar las reformas propuestas, de manera poco invasiva, pero que al mismo tiempo sea significativa. Aun cuando prevalezca la discrecionalidad del gobernador para nombrar y remover a sus secretarios de Estado, la lógica en la que lo haga debe verse modificada con el efecto de que la operatividad gubernamental sea más técnica y pericial.

Habrán quienes demeriten la propuesta exponiendo que los secretarios de Estado no precisamente necesitan ser técnicos para llevar a buen cauce su encomienda, pues cuentan con un sinnúmero de subordinados que pueden asesorarlos en el correcto ejercicio de sus funciones. Empero, en un Estado constitucional de derecho, es imprescindible que los cargos en la titularidad de la administración pública centralizada no se vean meramente como una formalidad administrativa, sino que como una función sustantiva y de contenido. Se traduce imperdonable que quien ignora la norma, sea precisamente quien está obligado a aplicarla.

Asimismo, quienes tengan una visión ortodoxa del presidencialismo considerarán que las facultades presidenciales no pueden verse afectadas. No obstante, esa óptica debe ser superada en aras de mejorar la administración pública estatal, de profesionalizarla y, con ello, otorgar a los consumidores de los servicios públicos una gestión de calidad. Aquellos que lo vean desde esa perspectiva, argumentando que se debilita el poder del gobernador, no

⁵² El problema que el clientelismo arrastra es que hay personas que resultan sumamente aptas para la captación de sufragios; sin embargo, son ineptas para desempeñar funciones gubernamentales.

⁵³ La naturaleza mediática de la política ha propiciado el acceso al poder de personas más adiestradas en cuestiones de comunicación que en tareas de gobierno. *Ibidem*, p. 58.

hacen otra cosa que tener una idea autoritaria del ejercicio del poder. Así lo indica el constitucionalista Valadés:

Debe establecerse lo que se quiere decir cuando se alude a la fortaleza o la debilidad de los presidentes. Si por la primera se entiende la capacidad de actuar conforme a los dictados de su voluntad, y por la segunda a la pérdida de esa posibilidad, es evidente que se está pasando en un sistema autoritario, ajeno al Estado constitucional. Por el contrario, si se considera que un sistema se debilita en tanto que se estrechan las opciones para alcanzar acuerdos, que se ve afectada la legitimidad de las instituciones, que disminuyen las posibilidades de alcanzar resultados en los términos esperados por la colectividad, que no se cuenta con instrumentos para inducir conductos cooperativas, que los niveles de las contiendas políticas ascienden más allá de los que resulta razonable conforme al ejercicio de las libertades públicas, entonces sí se está pensando en un Estado constitucional.⁵⁴

Sin lugar a dudas, la creación del constitucionalismo tiende a que una pluralidad de agentes gubernamentales participen en la toma de decisiones de lo público. Por consiguiente, se busca regular las facultades discrecionales del titular del Ejecutivo estatal, respecto al nombramiento de los titulares de la administración pública centralizada, en labor conjunta con el Poder Legislativo. Esto, teniendo como horizonte común la idoneidad de perfiles, para que se constituya como un mecanismo afín al constitucionalismo y a sus ideales epistemológicos.

11. CONCLUSIONES

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las constituciones latinoamericanas. Empero, las propuestas que en epígrafes anteriores obran como reforma institucional son factores que pueden otorgar grandes bondades en el ejercicio y racionalización del poder presidencial y gubernamental. Claro, el diseño de esta reforma institucional tiene que ser funcional, ateniendo a la realidad y contexto político de nuestra entidad federativa.

Se tiene que romper con esa noción patrimonialista del poder, si lo que se busca es eficientar la prestación de los servicios públicos y la gestión administrativa. Así, se podrá soslayar, poco a poco, la centralización del poder presidencial.

De acuerdo con la taxonomía que presenta Diego Valadés, el gabinete tiene que estar compuesto por los técnicos, es decir, aquellos que resultan

⁵⁴ *Ibidem*, p. 109.

políticamente neutros, y que permiten brindar respuestas eficaces, eficientes y satisfactorias en la prestación de servicios públicos, en el manejo de las finanzas públicas, así como en una interacción razonable entre gobernantes y gobernados.⁵⁵ De esta manera, se asegura el derecho a servicios públicos de calidad y buen ejercicio del gobierno.

Se busca que los auxiliares del gobernador de Puebla, para el desempeño de las tareas administrativas —como organizar la actividad de la administración y función pública; supervisar la ejecución de las normas emanadas por el Congreso; atender trámites y procedimientos; prestar diversos servicios públicos; evaluar el desempeño de los distintos servidores públicos que se constituyen como subordinados, entre otras— correspondan a la mejor selección.

En el fondo, la propuesta es ofrecer alternativas para que el gobierno sea dirigido por cuadros calificados y experimentados. “Un sistema constitucional debe ofrecer todas las opciones posibles para consolidar la democracia y garantizar la gobernabilidad”.⁵⁶

Racionalizar el poder de esta manera no quiere decir que se le restrinjan facultades al titular del Ejecutivo estatal o se provoque un debilitamiento político, ni que se busque llevar a cabo un semipresidencialismo. Pero, se tiene que ir adecuando y avanzando hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del sistema presidencial. Esto implica que se adopten herramientas de fuente congresual para fortalecer el régimen de representación popular, mitigando la centralización del poder en la lógica presidencialista.

Bien nos los refiere Valadés: “Un diseño adecuado de los controles políticos obedece al propósito de evitar los excesos en el ejercicio del poder, no al de impedir que los órganos del poder actúen”.⁵⁷ Cuando el sistema político permite establecer reglas precisas para la configuración del gabinete, se reduce el campo de actuación de las facultades discrecionales del titular del Ejecutivo. Esto resulta benéfico para un Estado constitucional de derecho.

Es menester puntualizar que dicha propuesta, de ninguna manera, pretende desnaturalizar el régimen presidencial, ni añadir lastras a las funciones del presidencialismo. Sólo atiende a equilibrar el funcionamiento de dicho régimen, con la finalidad de mejorar el ejercicio del poder dentro de la esfera de la administración pública centralizada del estado de Puebla.

Finalmente, separar del imaginario político y social la idea tan arraigada del presidencialismo clásico no será labor menor, pues es un cambio estructural e institucional de gran calado. No obstante, lo que se busca es volver paradigmática la reforma institucional que se propone, con la intención de

⁵⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 59.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 90.

que sea la génesis de una serie de reformas que impacten la esfera federal. Bajo ningún contexto se pretende establecer a la propuesta en comento como una panacea que resuelva todas las debilidades políticas e institucionales de la administración pública estatal. Sin embargo, hará posible enfrente la incapacidad y rapacidad de muchos funcionarios públicos.

No veamos la reforma institucional que se establece como propuesta, como un mecanismo para debilitar⁵⁸ el poder del titular del Ejecutivo estatal, sino como una herramienta para racionalizar el ejercicio del poder en las esferas más altas de la administración pública centralizada en nuestra entidad federativa. “Un presidente⁵⁹ que actúe o pueda actuar autocráticamente es muy fuerte en un sistema autoritario pero resulta muy vulnerable en un sistema plural; por el contrario, un presidente, receptivo, sensible y controlable es muy fuerte en un sistema abierto y muy débil en uno cerrado”.⁶⁰

12. BIBLIOGRAFÍA

- Alfonzo Jiménez, Armando, “¿Un gobierno de gabinete en México?”, en Armando Alfonso Jiménez, Cuauhtémoc Dienheim Barriguete y Miguel Eraña Sánchez, *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, 2007.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1988.
- Díaz Aldret, Ana, *Gobiernos locales*, México, Siglo XXI, 2014.
- Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Cámara de Diputados*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf
- López Sosa, Eduardo, *La Administración Pública en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2008.
- Lynn, Naomi, *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Pasquino, Giafranco, “Formas de gobierno”, en Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1997.
- Rodríguez, Arana-Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, México, Porrúa, 2005.
- Ruiz, Eduardo, “Las secretarías de Estado”, en Roberto Riveso (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003.
- Tarlif Chalifour, Eric, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Limusa, 2011.
- Uvalle Beltrones, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.
- Valadez, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2005.

⁵⁸ Ya se refirió con anterioridad a la concepción con la que no se debe confundir el debilitamiento político del titular del ejecutivo.

⁵⁹ Para efectos de este trabajo, se debe entender al gobernador de nuestra entidad federativa como una figura homóloga a la que Diego Valadez presenta como presidente.

⁶⁰ Valadez, Diego, *op. cit.*, p. 110.

Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2011.

Veytia, M. R., “Naturaleza, límites y organización general de la administración”, en Roberto Rives (comp.), *Administración Pública del siglo XIX*, México, Siglo XXI, 2003.

El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones* / The Congress Channel, an analysis of its achievements and limitations after twenty years of broadcasting

* Artículo de investigación. Recibido: 8 de marzo de 2018. Aceptado: 17 de abril de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 104-128.

Enrique Castañeda Tenorio*
Alicia Hernández de Gante**
Ricardo Ibrahim Huerta Casco***

RESUMEN

El siguiente trabajo analiza la importancia del Canal del Congreso como medio de comunicación masiva, que entre otras cosas; puede construir, modificar o influir en la percepción ciudadana u opinión pública. En este sentido, se desmenuza el diseño institucional del Canal del Congreso a través de la normatividad vigente y lo que ha significado la obligatoriedad de incluir a todas las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión en su órgano máximo de gobierno. Se presentan los atisbos de profesionalización del trabajo del Congreso, pero al mismo tiempo el poco interés por innovar, producir y presentar una programación atractiva para su teleaudiencia. Se deja claro, que mientras no existan modificaciones estructurales y políticas en el Canal del Congreso; su visibilidad, proyección e impacto serán ínfimos. De esta forma, se deja claro, que incumpliría con el objeto primordial del Canal, como difundir el trabajo parlamentario.

PALABRAS CLAVE

Canal del Congreso, medio de comunicación, diseño institucional.

ABSTRACT

The following academic work analyzes the importance of the Congress Channel. Since, it represents a way of mass communication that modifies, builds and influences public perception and opinion. In this sense, the institutional design of the Congress Channel is broken through the current regulations. The broadcast has to include all the parliamentary fractions of the Congress of the Union, in its maximum body of government. The duty was to provide an insight of how the Congress carries out its activities. The lack of interest to innovate as to produce and present a program that can interest the audience. It is clear that, as long as there are no structural and political modifications in the Congress Channel, its audience view, projection and impact will be insignificant. In this way, it fails to fulfill its primary objective: the dissemination of parliamentary work.

KEYWORDS

Channel of the Congress, means of communication, institutional design.

* Profesor investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. (castenorio@outlook.com) orcid.org/0000-0003-1159-0002

** Profesora investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México. (aliciahdegante@gmail.com) orcid.org/0000-0001-7026-0738

*** Estudiante de la Licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (ricardohcasco@gmail.com) orcid.org/0000-0002-2807-2773

SUMARIO

1. Introducción / 2. Un breve alcance teórico / 3. Estructura, diseño y funcionamiento del Canal del Congreso / 4. Alcances y limitaciones del Canal del Congreso / 5. El Canal del Congreso: programación / 6. Conclusión / 7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el Congreso de la Unión no representó un papel determinante en la política mexicana. Esto en parte se debe a la evolución del sistema político mexicano que articuló, formó y fomentó un Poder Ejecutivo fuerte. El presidencialismo, eje rector de casi todos los aspectos políticos e institucionales, hizo del Congreso de la Unión —y en particular, de la Cámara de Diputados— un actor débilmente institucionalizado, con una imagen de descrédito entre la ciudadanía en general.¹

Los procesos de liberalización democrática, como la instauración del sistema de diputados de partido (1963), la representación proporcional (1977), la pérdida de mayoría calificada del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional, en 1988), y pérdida de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (1997), hicieron posible un nuevo diseño institucional. A partir de 1997, como consecuencia del proceso de liberalización en México, el Canal del Congreso inició transmisiones, regulado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999.

El análisis de las instituciones a partir de la norma, entendidas éstas como las reglas del juego en una sociedad, nos permite entender el cambio formal y sus resistencias a través de costumbres, tradiciones y códigos de conducta.² Los alcances y los límites del Canal del Congreso se expondrán al analizar la evolución de la propia norma y los factores políticos que, por tradición o códigos de conducta firmemente arraigados, impiden su desarrollo pleno.

¹ En una análisis de 2002 a 2011 sobre las percepciones de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión, hay una tendencia cada vez mayor a la desaprobación tanto del trabajo de los senadores como de los diputados. Llega a un nivel cercano a 60% para ambas cámaras. De la O López, Felipe, *La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2017. La Consulta Mitofsky, en el análisis de diversas instituciones en 2015, señaló que el índice de confianza para los senadores es de 5.3 y para diputados 5.2. Las universidades en comparación recibieron 7.3 en el índice de confianza. Mitofsky, “México: Confianza en Instituciones, 2015”, *Consulta*. Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>

² North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de cultura Económica, 1995, pp. 7-22.

La redacción original de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999³ señala que el Canal del Congreso de la Unión es un órgano de difusión de la actividad legislativa, el cual contribuiría a la información, el análisis y las discusiones amplias y públicas de la situación nacional, vinculadas con la actividad legislativa. La redacción actual, retoma los puntos ya establecidos, más la difusión de la actividad parlamentaria a través de dicho medio como objetivo principal.

La importancia del Congreso de la Unión, a través del Canal, representa una oportunidad innovadora para difundir el trabajo legislativo. Sin embargo, el Canal corre el riesgo de no involucrar a los ciudadanos en lo público y, con ello, de convertirse en un espacio vacío⁴ que limita su espacio de acción política.

Así, lo esencial de los medios de comunicación como Canal del Congreso radica no sólo en la forma de dar a conocer lo que se desea, sino los procesos que se siguen en la institución para cumplir sus objetivos. Por tanto, los medios de comunicación como la televisión son determinantes, pues, a través de ellos, consciente o inconscientemente, se puede imponer una forma de ver la realidad.⁵

El inicio del trabajo del Canal del Congreso marca un antes y un después en el Poder Legislativo, principalmente por la posibilidad de alcanzar espacios antes vedados para fuerzas minoritarias y lograr obtener, a través de sus transmisiones, un mayor alcance en la población mexicana.

A poco más de veinte años de que hayan iniciado sus transmisiones, se hace necesario analizar la norma en la cual se estructura, organiza y funciona actualmente el Canal, así como determinar si la programación y contenidos son determinantes para denotar la importancia del mismo: la difusión del trabajo parlamentario.

Así, el objetivo del presente trabajo consiste en determinar si los alcances y limitaciones del Canal del Congreso, a través del análisis de la normatividad, son los idóneos o si tendrían que adaptarse a un nuevo modelo estructural en torno a su labor esencial. También se analizará si las acciones emprendidas en materia de programación coadyuvan a la difusión y, por ende, a potenciar el trabajo conjunto del Poder Legislativo.

En el presente trabajo, se describen los alcances y límites del Canal del Congreso a partir de las atribuciones, facultades y estructura que la propia norma le proporciona. Se indican algunas posibles causas de que el Canal no

³ “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, 1999; “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, 2017. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>

⁴ Cansino, César, *México en ruinas. Los saldos del panismo en el poder 2000-2012*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Juan Pablos Editor, 2014, p. 65.

⁵ Zaragoza Ramírez, Mario Alberto, “Democracia y comunicación política”, en Felipe López Veneroni (coord.), *El concepto de cultura política y los medios de información en México*, México, UNAM, 2009, p. 107.

| El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones

haya logrado su objetivo principal. Por otra parte, a falta de análisis puntuales sobre el tema, se retoman algunos artículos de investigación, libros, fuentes periodísticas y estadísticas, para fundamentar lo aquí vertido, e incluso como referente más cercano al medio, se hace una pequeña comparación con su canal hermano, el Canal Judicial.

2. UN BREVE ALCANCE TEÓRICO

Para analizar el papel del Canal del Congreso como medio de comunicación, es necesario precisar algunas ideas alrededor de nuestro objeto de estudio. Una definición globalizadora que nos introduce a nuestra temática es que “la importancia de la comunicación política radica en el derecho de réplica de la opinión pública respecto a las acciones de los políticos [...] en el campo de la democracia”.⁶ Así, la comunicación por sí misma necesita de un medio para transmitir su mensaje y, por el otro, un receptor. Cuando el mensaje que se trasmite a través del medio contiene acciones, trabajo u opiniones de gobierno, conjugamos las dos variables: comunicación y política.

La comunicación política como medio que transmite acciones en un sentido amplio de gobierno genera una opinión en los receptores. La opinión pública entendida como una reacción, respuesta, expresión o juicio frente a una declaración o pregunta,⁷ conjugua las tres variables que integran comunicación, política y opinión pública.

El Canal del Congreso se estudiará desde una perspectiva analítica institucional, es decir desde la evolución de la institución a través de las reglas del juego, en un marco de transición y apertura democrática.⁸ Por ello, no se tratará desde un marco externo, ligado a la comunicación política, a la opinión pública o incluso a la cultura política. Sin embargo, es necesario aclarar que, para establecer los límites y sus alcances, se retomarán algunas variables de dichos enfoques de estudio, como índice de audiencia, programación y percepción ciudadana del Canal del Congreso.

El proceso de apertura democrática en México es el punto de partida para iniciar nuestro análisis. “La Cámara de Diputados es, sin lugar a dudas, el ámbito institucional que ha funcionado como motor de la transformación de la democracia en México.”⁹ El Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define al Canal como

⁶ Reyes Montes, María Cristina, O’Quinn Parrales, José Antonio, Morales y Gómez, Juan Miguel, Rodríguez Manzanares, Eduardo, “Reflexiones sobre la comunicación política”, *Espacios Públicos*, vol. 14, núm. 30, p. 100.

⁷ Bobillo, Francisco, “La opinión Pública”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58, p. 40.

⁸ North, Douglass, *op. cit.*, pp. 7-22.

⁹ Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33.

“un medio de comunicación del Estado que depende del Poder Legislativo y que pertenece a la nación”,¹⁰ si bien la propia ley indica que el Canal es independiente y autónomo, no deja de ser una institución dependiente de los intereses de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios presentes en el Congreso de la Unión.

Hoy en día, los medios de comunicación clásicos son de vital importancia, principalmente por sus alcances mediáticos, contenidos y la calidad de los mismos. Todos los medios de comunicación, televisión, radio, periódicos e internet, se han convertido en el espacio privilegiado de la política, no sólo por la posibilidad de obtener o ejercer el poder, sino porque, a través de los medios, la política puede producir imágenes y sonidos que orienten o manipulen simbólicamente a quienes los ven y los escuchan.¹¹

En este contexto, existe la posibilidad de convertir al Canal del Congreso en un instrumento para la difusión de un poder en específico: el Poder Legislativo, de modo que se generen o modifiquen percepciones a favor de la institución y del Estado mismo. El Canal por tanto, marca un hito en la historia reciente del Congreso, en contraposición al papel que había desempeñado hasta hace poco.

La evolución y desarrollo de la televisión en México siempre ha jugado un papel importante en la vida política de nuestro país, principalmente por lo que ha representado, en general, y Televisa, en particular. Como marco de referencia para denotar la importancia que el medio jugaría en la vida política del país, y por tanto del Estado, el 1 de septiembre de 1950, el primer canal comercial en México inició sus transmisiones con la lectura del IV Informe de Gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés. Esto dio paso a la consolidación e influencia de los medios a través de un partido político (Partido Revolucionario Institucional) en todo el entramado institucional.

Hasta el momento, el rol del Canal del Congreso sigue estando sumamente limitado, denostado, soslayado y casi oculto ante la población en general por sus alcances que mostraremos en este artículo. Como muestra la encuesta nacional de vivienda, aplicada en 2013 por la empresa Parametría. Cuando pregunta “¿Usted sabía que actualmente existe un canal donde se transmiten las sesiones y discusiones que se dan en la Cámara de Diputados y Senadores?”, 54% respondió que no sabía. Para este momento, las trasmisiones del Canal

¹⁰ “Reglamento del Canal de televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 3”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo, 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475476&fecha=08/03/2017

¹¹ Castells, Manuel, “La era de la información”, *Economía, Sociedad y Cultura. El poder de la identidad*, vol. 2, México, Siglo XXI, 2004, p. 343.

| El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones

del Congreso aún se realizaban por televisión restringida (televisión de paga), y gran parte de la población desconocía la existencia del mismo.¹²

En este mismo sentido, en la encuesta aplicada en octubre de 2017 por Berumen y Asociados, a la pregunta “¿Usted ha visto alguna vez el Canal del Congreso?”, sólo 41.3% de los encuestados mencionó que sí.¹³ Los datos arrojados a través de distintas encuestadoras, en distintos momentos, son alarmantes. Además de que el Canal no es conocido, casi 60% de quienes lo conocen no lo ven.

En la práctica, el Canal es insuficiente, como estrategia de comunicación, de posicionamiento o incluso como formador de opinión sobre el trabajo de los legisladores. Sólo se ha limitado a transmitir parcamente el trabajo de los legisladores y, en pocas ocasiones, ha creado contenido innovador.

La estrategia, por otra parte, no es sólo mostrar la casa, los vidrios, los ladrillos, las ventanas y las puertas, como señala Jaime Durán Barba. La estrategia es un plan integral en el que cobra sentido todo lo que hace y deja de hacer el gobierno, como conseguir metas concretas, dejando atrás la vanidad de los que nos representan.¹⁴

Lo que cobra sentido en estos veinte años de transmisión del Canal es que pocas veces se ha contado con un plan integral para, a través de la norma, estructurar un órgano independiente, con capacidad de decisión apartidista y largo alcance que modifique percepciones y difunda el trabajo parlamentario. Además, no se han detenido a analizar que el diseño institucional impide el crecimiento y desarrollo del medio. La reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos hizo que los trabajos del Canal se sujetaran más a metas políticas y de intereses de fracciones parlamentarias, que a metas concretas de eficiencia y calidad.¹⁵

La pluralidad de fracciones parlamentarias en los trabajos de la Cámara de Diputados, y por ende del Canal del Congreso, en parte ocasionan la falta de posicionamiento. Así, se verifica que el Canal no cuenta con un crecimiento sostenido ni planes de largo alcance que reestructuren su funcionamiento.

¹² “La mayoría de la población no sabe que existe el Canal del Congreso”, *Parametría*, 2013. [Consulta: 16 de enero, 2018]. Disponible en: 000www.parametria.com.mx/casta_parametrica.php?cp=4641

¹³ “Estudios de opinión pública 2017 Canal del Congreso”, *Canal del Congreso*, octubre, 2017. [Consulta: 17 de enero, 2017]. Disponible en: www.canaldelcongreso.gob.mx/transparencia/focalizada/ciudadania

¹⁴ Durán Barba, Jaime, “La estrategia de la comunicación”, en Roberto Izurieta (coord.), *Estrategias de comunicación política para campañas y gobiernos*, México, The George Washington University - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008, pp. 23-26.

¹⁵ Los artículos 17, 18, 22 y sus numerales distribuyen los órganos de dirección de la Cámara de Diputados (mesa directiva, junta de coordinación política, comisiones, etcétera) de forma plural. Desde 1997 a la fecha, los órganos de dirección de la Cámara de diputados se han repartido anualmente entre el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. Así, se dejó en claro que los intereses de partido se superponen de año en año en la organización interna del Congreso y por ende del Canal del Congreso.

Por otra parte, coincidimos con Roberto Izurieta en que las estrategias deben ir más allá de la simple elaboración de un plan de trabajo. El autor menciona que, si el plan no se acompaña de investigación, clasificación de las audiencias, construcción del mensaje, cobertura, entre otros, no hay tal plan.¹⁶ A todas luces, lo que necesita el Canal para crecer y desarrollarse es ese plan que contemple lo ya señalado.

Algunos estados de la república, a través de sus congresos locales, han iniciado transmisiones donde exponen sus labores legislativas, principalmente con la firma de convenios con televisoras locales. Ejemplo de ello son el estado de Oaxaca, Morelos, Ciudad de México, entre otros. Esto denota la importancia de la norma cuando les permite a los congresos locales la firma de convenios, así como dar a conocer el trabajo de los legisladores a través de los medios masivos de comunicación.¹⁷

Así, el alcance de metas, acuerdos o convenios, a través de proyectos bien esturados y definidos, demuestra la importancia de los medios de comunicación y de una normativa puntual y actualizada. Es menester que cualquier institución que desee aproximarse a una ciudadanía cuente cada vez con más espacios de calidad e innovación. La mejora de lo que se trasmite en medios de comunicación como el Canal del Congreso fortalecería la difusión del trabajo legislativo, así como la posibilidad de cambiar percepciones, de negativas a positivas.

3. ESTRUCTURA, DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DEL CANAL DEL CONGRESO

Los mexicanos, o al menos una parte, se aproximan al quehacer diario de los legisladores a través de un medio masivo de comunicación tan importante como la televisión. A partir de la pluralidad partidaria, en 1997 en la Cámara de Diputados, se hizo necesaria la transformación del entramado institucional de un Poder Legislativo que había vivido a la sombra de un presidencialismo exacerbado. El Canal del Congreso inició transmisiones en 1998, con lo cual quedaron en evidencia las tareas de los legisladores, desde uno de los medios de comunicación más importantes de la historia.

A partir del rediseño y transformación de nuestras instituciones, surgió la pregunta que tantos mexicanos se han hecho durante varias décadas. ¿Qué hacen nuestros representantes en el Congreso de la Unión? Para Luisa Bejar

¹⁶ Izurieta, Roberto, “La estrategia de comunicación”, en Roberto Izurieta (coord.), *Estrategias de comunicación política para campañas y gobiernos*, México, The George Washington University - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008, pp. 89-102.

¹⁷ En la actualidad son pocos los trabajos que se han elaborado para analizar el papel que desempeñan las televisoras de los parlamentos, sin embargo ya hay más visibilidad y confronte no sólo a nivel nacional, sino también en los estados.

Algazi,¹⁸ el ciudadano tiende a ignorar aquello que se aleja de su ámbito personal y, por ende, tampoco es fácil comprender a simple vista lo que ahí sucede. El escaparate que ahora representa el Canal de Televisión del Congreso tiende a hacer un poco más visible el actuar de nuestros representantes, develando tareas y acciones antes desapercibidas.

Las transmisiones del Canal del Congreso evidencian la asistencia, participación, discusión, análisis y debates en los que participan los legisladores mexicanos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en materias de rediseño institucional, aún es difícil señalar que el proceso de comunicación entre el ciudadano de a pie y nuestros legisladores haya mejorado. La zanja que aún queda entre ciudadanos y representantes restringe el alcance de lo que el Congreso hace, en general.

A pesar de las dificultades políticas que ha enfrentado nuestro país, como resultado del proceso de apertura democrática, los medios de comunicación, a finales del 2000, representaron y representan hoy en día un elemento cada vez más importante para la ciudadanía. Según Castells, “la política informativa como el dominio de la televisión, la mercadotecnia informatizada, el sondeo inmediato como instrumento de navegación política, la difamación como estrategia política entre otros, es un buen indicador de los tiempos que vendrán”.¹⁹

Así, los medios son esenciales, como instrumentos o estrategia de posicionamiento. Al respecto, el entramado institucional del Canal del Congreso es determinado por las reglas que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG). Esta ley, en sus inicios y hasta 2018, ha agregado cambios significativos. La primera ley concentraba los trabajos del Canal, sólo en la Comisión Bicameral. Ahora, la nueva ley incluye una Dirección General del Canal, un Consejo Consultivo y una Defensoría de Audiencia.

El 18 de mayo de 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Canal de Televisión. Dentro de los cambios estructurales del Canal, se renombra como “Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”. Asimismo, la LOCG “reconoce las distintas plataformas de comunicación,” lo que da sentido amplio y acorde al avance tecnológico. En este sentido, da paso a los medios de comunicación utilizados en la red, como Facebook, Twitter, Instagram y otras plataformas de comunicación similares a través de internet.

Con respecto al antes y después, el actual objeto del Canal va más allá de difundir la actividad legislativa. La normatividad indica que no

¹⁸ Béjar Algazi, Luisa, *¿Qué hacen los legisladores en México? Élite parlamentarias en México. Los presidentes de Comisiones*, México, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 10.

¹⁹ Castells, Manuel, *op. cit.*, p. 344.

sólo se limita a mostrar el trabajo legislativo, sino a debatir, cuestionar y evidenciar los problemas de la realidad nacional, la cultura democrática y los valores nacionales.²⁰ El ir más allá, a través de la adecuación de la norma es un paso alentador y con visión de los legisladores. Sin embargo, no hay un avance significativo en los propósitos del Canal, pues, conforme a los estudios estadísticos ya citados, los ciudadanos no sólo no conocen el Canal, sino que no lo ven.

La LOCG del 28 de diciembre de 2017, en el artículo 140 y sus numerales, le dan al Canal del Congreso autonomía técnica y de gestión para cumplir con sus actividades. Sin embargo, la autonomía se pone en entredicho cuando la designación y permanencia del director del Canal depende de la Comisión Bicamaral, la cual, por ley, es un órgano de reparto partidario, con intereses particulares, según el partido político del que se trate.

La posibilidad de contar con un presupuesto propio y de gestión, facilita la toma de decisiones del Canal, pero de igual forma, ello depende de una voluntad política, que al parecer no deja de ser eso: voluntad. La facultades del Canal del Congreso denotan la importancia que los legisladores le han otorgado. Sin embargo, los lastres ya señalados no permiten una planificación a largo plazo y los vaivenes de las fuerzas políticas en ambas cámaras constriñen las metas serias y de larga data.

Los pendientes, por tanto, estarían centrados en replantear no sólo la estructura del Canal mismo, sino reflexionar sobre su autonomía, la cual, actualmente, es sólo técnica. El reto para las futuras legislaturas giraría en torno a dicha autonomía, aún sujeta a los vaivenes partidarios.

El órgano máximo de dirección del Canal del Congreso es la Comisión Bicamaral y la forma en la cual se integran los órganos de dirección del Canal es muy similar a la conformación de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.²¹ En el caso de la Comisión Bicamaral, sus integrantes son electos por el pleno de cada Cámara, a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. Los legisladores representan a los grupos parlamentarios de ambas Cámaras.²²

La estructura del Canal de Televisión del Congreso, en su forma actual, muestra el interés por hacer del mismo un órgano especializado, con estructura y capital humano suficiente para llevar a cabo las tareas sustanciales. Sin embargo, a pesar de ser un factor en pro del trabajo de los legisladores, los

²⁰ “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre, 1999; “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, 2017. [Consulta: 22 de enero, 2018]. Disponible en: www.camaradediputados.gob.mx

²¹ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reglamento del Canal de televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2005, 1999, art. 31.

²² *Idem*, artículo 141.

integrantes de la Comisión Bicamaral representan los intereses de los grupos parlamentarios —partidistas— de ambas Cámaras en el Canal del Congreso.

El análisis de cada una de las dependencias que lo conforman es primordial para determinar cuáles son las tareas en la construcción de un diseño institucional. Éste, así, ha de contribuir no sólo a la eficacia de la labor que ahí se realiza, sino que además ha de permear profesionalmente el trabajo de los legisladores.

La Comisión Bicamaral, órgano máximo de dirección del Canal, está integrada por seis miembros, tres emanados de la Cámara de Diputados y tres de la de Senadores.²³ Cuenta con una mesa directiva integrada por un presidente y dos secretarías. La mesa directiva se elige de forma directa por sus integrantes y la presidencia es anual y rotatoria entre los grupos parlamentarios y las Cámaras.

La Comisión Bicamaral, por ley, tiene la obligatoriedad de reunirse por lo menos una vez al mes. En las decisiones que ahí se toman, se debe privilegiar el consenso o, en su defecto, llegar a aprobación de los acuerdos a través de una mayoría simple.

En la LXIII Legislatura (2015-2018), la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso, se integró por:

- Presidente: senador Jesús Casillas Romero. Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Secretario: diputado Armando Soto Espino. Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Secretario: diputada, María Verónica Agundis Estrada. Partido Acción Nacional (PAN)
- Integrante: senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (Sin grupo parlamentario)
- Integrante: senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz (PAN)
- Integrante: diputado Tristán Manuel Canales Najjar (PRI)

La Comisión Bicamaral tiene una composición plural: tres senadores, tres diputados y todos ellos representan a sus fracciones parlamentarias (PAN, PRI y PRD). Cabe señalar que el senador Encinas pertenecía al PRD, antes de renunciar a su militancia partidista.

A primera vista, la integración de la Comisión Bicamaral da cuenta de la equidad en la representación de las fracciones parlamentarias, pero de igual manera, muestra una correlación de fuerzas entre las distintas fracciones que pone en evidencia los intereses de cada uno de los partidos políticos. La aprobación de leyes, acuerdos o incluso la integración de la Cámara de

²³ “Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*

Diputados y de la distribución de los órganos de dirección, han representado desde la alternancia (1997) un conflicto constante.²⁴

Sin embargo, la no existencia de un sector preponderante cargado hacia un partido político en particular denota esta serie de conflictos interpartidarios desde 1997.²⁵ Además, la estructura del Canal permite no sólo la representación de ambas cámaras, sino que los grupos parlamentarios más representativos participen e intervengan en sus órganos de dirección.

El órgano de dirección principal tiene un sinnúmero de atribuciones y facultades. Una de la más sobresaliente por su carácter político —más que legal— es la posibilidad de que los integrantes de la Comisión Bicameral decidan, a través de convocatoria pública y abierta, al titular de la dirección general. Además, la Comisión, si así lo decide, también podrá remover al director conforme a sus intereses. En lo que respecta a la programación, será el Director General del Canal quien presente la misma a la Comisión Bicameral, y esta última quien decida si la agenda tiene luz verde o no. Todo ello limita la libertad de acción del director general.

Por otra parte, la constante en el análisis de la norma de los órganos de dirección del Canal del Congreso es la observancia de los principios de “transparencia, pluralidad, equidad, inclusión, imparcialidad y participación”.²⁶ Esto implica un avance más o menos significativo en principios, que concuerdan con su objeto principal, como medio de comunicación del Poder Legislativo.

En lo que respecta al director general, su labor es coordinar los trabajos del Canal, su encargo es de cuatro años y cuenta con una sola posibilidad de ser reelegido. Si bien, es de esperarse que dicha posición implique un sesgo político, el reglamento del Canal señala expresamente, en el artículo 17, que el interesado no deberá haber sido dirigente de algún partido político, candidato a cargo de elección popular o de alguna agrupación política nacional en los últimos cinco años anteriores a su designación.

No obstante, las restricciones políticas expuestas en el reglamento no impiden que el seleccionado sea militante de algún partido político, algún funcionario o exfuncionario de alguna institución política. Lo loable del reglamento es que también alienta la profesionalización de quien ocupe el cargo,

²⁴ Cansino, César, Ortiz, Sergio y López, Moisés, “La rebelión del coro: la nueva Legislatura en México”, *Revista Diálogo y Debate de Cultura*, año 1, núm. 3. Aluden a las dificultades legales de la integración de la LVII Legislatura, la distribución de las comisiones legislativas y el formato del tercer informe presidencial, entre otros puntos destacables.

²⁵ Desde 1997, ningún partido por sí mismo cuenta mayoría absoluta (50% +1), lo que significa que tanto los órganos de dirección del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, como las comisiones ordinarias, e incluso la Bicameral que dirige los destinos del Canal del Congreso, están integradas por diputados o senadores que representan a sus fracciones asemejando la composición del Pleno Legislativo.

²⁶ “Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*

| El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones

pues el seleccionado deberá contar con el grado mínimo de licenciatura²⁷ y una amplia y probada experiencia en medios de comunicación.

Las atribuciones del titular de la Dirección General del Congreso van más allá de labores administrativas. El funcionario también está facultado para contratar y seleccionar a los mejores perfiles, aunque sólo se limita al aspecto técnico del medio de comunicación.

Por su parte, el consejo consultivo es un órgano colegiado, honorífico, ciudadano, plural y diverso. Está conformado por once integrantes de amplio y reconocido prestigio académico y profesional. Son electos por la Comisión Bicameral, por mayoría de votos, a través de convocatoria pública abierta. Durarán en su encargo tres años con posibilidad de ratificación hasta por dos ocasiones.²⁸

El consejo consultivo, como su nombre lo dice, es el enlace entre una estructura partidista y una que intenta aproximarse mayormente a la inclusión de la ciudadanía. El hecho de seleccionar a sus integrantes con alto prestigio académico y reconocimiento puede significar cierta imparcialidad en sus decisiones.

La posibilidad de someter a juicio reglas “para la expresión de las diversidades ideológicas étnicas y culturales” refleja la composición misma de lo que significa un México distinto, plural y diverso. De este modo, lo que se trasmite en el Canal del Congreso puede ser ya no un punto de vista unidireccional parcial y sesgado, sino incluyente y con apego a la nueva realidad nacional.

Un plus del consejo consultivo es que los integrantes no reciben algún tipo de remuneración. Su labor como enlace profesional con el Canal del Congreso muestra un avance significativo con respecto a lo que a la normatividad le toca. Sin embargo la limitante está precisamente en su labor consultiva y no deliberativa como la Comisión Bicameral.

Por otro lado, el defensor de audiencia se designa por mayoría, a través de la Comisión Bicameral y dura en su encargo tres años con la posibilidad de ser reelecto hasta por dos ocasiones. Si bien la designación no es por convocatoria pública, el titular debe contar con reconocido prestigio en el ámbito de las comunicaciones y no tener vínculos con partidos, agrupaciones políticas, cargo de elección popular o estar dentro de la administración pública.²⁹ Dichos preceptos garantizan que el Consejo Consultivo y Defensor de

²⁷ Para analizar la profesionalización de los legisladores y de su equipo en la Cámara de Diputados o en el Congreso de la Unión, se necesita un análisis específico que aborde la evolución y el desarrollo de la institución en general y en particular de los legisladores que integran la Comisión Bicameral y del equipo que trabaja en el Canal del Congreso; lo cual no es centro de investigación de este trabajo. Por tanto, sólo se presentan atisbos por profesionalizar la institución que la propia normatividad plasma, sin ahondar en el tema.

²⁸ “Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *op. cit.*

²⁹ *Ibidem.*

Audiencia no sean organismos parciales y sesgados, primariamente porque sus decisiones no deben estar ligadas a intereses de partidos políticos o, por lo menos, eso se espera.

La defensoría de audiencia sólo es exclusiva del Canal del Congreso. Esta estructura también aparece en diversos espacios de comunicación como Televisa, TV Azteca, Canal Once, entre otros. Estos espacios nacen de la reforma de telecomunicaciones de 2017 y de lo que plantea la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: entre otras cosas, obliga a los concesionarios a contar con dicha figura.³⁰

Como hemos analizado, la estructura general del Canal de Televisión del Congreso ha cambiado considerablemente. La Comisión Bicameral que hasta hace poco contaba con todas las acciones de dirección dio paso a la especialización, a través de órganos que conjuntamente tienen la labor de diseñar las estrategias de comunicación y presentación de los planes de trabajo anuales, así como dar seguimiento de lo hecho, mediante los informes trimestrales. A su vez, el Consejo Consultivo y la Defensoría de Audiencia como estructura organizacional del Canal crean nuevos modelos de interacción ciudadana entre un organismo del Estado y sus gobernados.

En la estructura del Canal del Congreso —a excepción de la Comisión Bicameral— la prioridad no es contar con personal que demuestre cierto nivel profesional, sino la “defensa de la expresión de las diversidades ideológicas étnicas y culturales” la representatividad de ambas cámaras y de los distintos grupos parlamentarios.

En este último punto, cabe preguntarnos si en aras de incluir a todas las fuerzas políticas en la Comisión Bicameral se deja de lado la profesionalización y especialización y si esto representa un deliberado obstáculo para el desarrollo y crecimiento del propio Canal.

4. ALCANCES Y LIMITACIONES DEL CANAL DEL CONGRESO

Conforme a lo establecido en el marco legal, una de las tareas principales del Canal del Congreso es la difusión de la información. En este sentido, al evaluar los informes de actividades del Congreso en su página web, sólo hay datos de 2014 al 2017, lo cual dificulta investigar y evaluar el trabajo en conjunto del Canal.

Tras buscar en distintas plataformas, encontramos que sólo se consiguen algunos de los informes trimestrales y anuales del Canal anteriores a 2014.

³⁰ “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio, 2014. [Consulta: 10 de enero, 2017]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_311017.pdf

En el informe trimestral de agosto-octubre de 2007,³¹ se indica que el universo de televisión de cable de ese entonces ascendía a 855 compañías, de las cuales 658 trasmitían la señal del Canal del Congreso, esto es 78.61% de cobertura.

En este sentido, el alcance del canal era amplio, pero sólo en televisión restringida. Datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), de 2013, señalan que sólo 32.2% de los hogares tienen acceso a televisión de paga. Si bien, el dato del informe del Canal del Congreso y los datos del INEGI tienen un desfase de siete años, nos sirve para afirmar que casi 70% de los ciudadanos no tiene acceso a televisión de paga, y mucho menos al Canal del Congreso. El Canal inicia transmisiones abiertas desde el 5 de agosto de 2015.

En este mismo sentido, el apagón analógico iniciado en 2013 con la reforma a la ley de telecomunicaciones representó una dificultad mayor que no coadyuvó a fortalecer el alcance del Canal.³² Una vez que la totalidad del país migró de una tecnología a la otra, en 2015, se redujo significativamente la población que tenía acceso a televisión abierta. Como ejemplo, en la encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de las tecnologías de la información en los hogares de 2016 realizada por INEGI, 92.7% tiene algún televisor y de ellos sólo 32.4% de la población tiene un televisor digital.³³

De acuerdo al informe de la empresa especializada en la medición de *ratings* y audiencias IBOPE AGB de México, en 2014, antes de su transmisión abierta, el Canal del Congreso tuvo un promedio de 0.015 puntos de *rating*, equivalente a nueve mil televidentes en la república mexicana. De esta forma, el programa con mayor índice de audiencia del Canal del Congreso fue la serie de televisión *Mesa de diálogo* con un promedio de 0.01 puntos. Tan solo como contraste, el *rating* que IBOPE registró en el partido entre México y Camerún el 13 de junio de 2014, en el canal 2 de Televisa, fue de 17.4 puntos con casi nueve millones de televidentes frente a TV Azteca, con 14 puntos y visto por aproximadamente siete millones de televidentes.³⁴

De esta forma, entre Televisa y TV Azteca tienen conjuntamente un *rating* de 31.4 puntos, equivalente a 16 millones de televidentes en un mismo horario frente a los 0.015 del Canal del Congreso con sus nueve mil televidentes.

³¹ “Informe del Canal del Congreso agosto-octubre, 2007”, *Canal del Congreso*. Disponible en: legacy.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/nueva_imagen/informes/2007/ago-oct_2007/informe-ago-oct_2007.pdf

³² “Apagón analógico en México”, *Ciencia UANL*. [Consulta: 12 de febrero, 2018]. Disponible en: cienciauanl.uanl.mx/?p=3733

³³ “Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de la tecnología de la información en los hogares”, *INEGI*, 2016. [Consulta: 12 de febrero, 2018]. Disponible en: www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/esciales2017_03_02.pdf

³⁴ Villamil, Jenaro, “Televisa y TV Azteca, la disputa por el rating en el Mundial de Brasil”, *Revista Proceso*, 17 de junio, 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=374932>

En los tiempos de mayor teleaudiencia, las telenovelas mexicanas transmitidas por Televisa tuvieron en promedio 40 puntos del IBOPE. Como ejemplo de ello destaca *La fea más bella*, transmitida en 2007, con 43 puntos. En la actualidad, el *rating* de las novelas no supera los 12 puntos, conforme a datos del IBOPE, lo cual ha desatado una lucha de televisoras en contra del propio organismo de medición.³⁵

La comparación entre el *rating* de partidos de fútbol y telenovelas frente a lo que transmite el Canal del Congreso y su programa más representativo —a falta de datos con programación similar como el Canal Judicial— nos da un panorama muy preciso sobre los alcances de un canal y su respectiva programación.

Hoy en día, 27% de la población no puede acceder a televisión abierta y, en caso de que cuente con televisión de paga y digital, sólo 40% puede acceder al Canal del Congreso. Finalmente, no porque 32% cuente con televisión digital, significa que siga la programación del Canal del Congreso. Al realizar una búsqueda exhaustiva del *rating* del Canal del Congreso no hay información pública disponible, ni en los informes actuales, ni en su página web.

Los datos duros muestran que el principal objetivo del Canal del Congreso no se cumple; esto es, la difusión del trabajo parlamentario. De hecho, las limitantes del Canal del Congreso siguen siendo consecuencia de diversos aspectos. El primero, está relacionado con la forma en que se difunden y estructuran los programas del Canal. Éstos, como vimos, no tienen mayor impacto que en un grupo especializado en la temática parlamentaria.

El segundo aspecto es que la ciudadanía mexicana está escasamente interesada en las cuestiones de la vida pública. El tercero es que el cambio tecnológico aún limita los alcances y penetración del Canal en gran parte de la población. El cuarto es la lógica de la estructura organizacional del Canal, la cual tiene como principio incluir a todas las fuerzas partidistas en el mismo. El quinto factor es el poco impacto de las contrataciones que exigen algún grado de licenciatura en los órganos de dirección del Canal, aunque éstos son sólo algunos de los aspectos.

Una encuesta sobre jóvenes, de entre 18 y 29 años, realizada por el Colegio de México dos semanas antes de las elecciones federales de 2012³⁶ reconoce que 34% de jóvenes tiene gusto por las telenovelas, 32% descarta contar con alguna ideología y menos de 1% se interesa por las secciones políticas de los diarios. Si bien, los jóvenes ven televisión, su interés inmediato no son los fenómenos políticos, sino diversos programas de entretenimiento.

³⁵ Villamil, Jenaro, “Televisa-TV Azteca: la guerra sucia del rating”, *Revista Proceso*, 28 de agosto, 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=366731>

³⁶ “Jóvenes mexicanos prefieren las telenovelas a las ideologías: encuesta”, *Revista Proceso*, 18 de agosto, 2013. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=350392>

| El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones

En posteriores informes de actividades del Canal del Congreso que se revisaron hasta 2013, el apartado de *ratings* desaparece y el objetivo es no demostrar con datos duros lo que la población entera sabe: muy pocos ven el Canal del Congreso.

En cuanto al acceso a la página de internet del Canal del Congreso —que entró en funcionamiento en 2000— en una revisión de seguimiento, en junio de 2006, recibió un total de 637 864 visitas. En el informe de trabajo del Canal trimestral, de enero a marzo de 2009 se habían registrado 44 000 181 visitas.³⁷ De 2000 a 2006, cada año, en promedio, 91 000 individuos acceden a la página de internet del Canal. Sin embargo, en las estadísticas de las plataformas digitales del Canal del Congreso, se señala que en todo 2017 el número de visitas al sitio del Canal en promedio mensual es de aproximadamente 41 000.³⁸

En lo que respecta a números de reproducciones de videos en YouTube, en todo 2017, fue de 35 917. El número de seguidores de Facebook, en ese año, fue de 132 322. Sin embargo, en doce meses, el número de seguidores sólo aumentó por 10 378.³⁹ En comparación con páginas similares, como la del Canal Judicial, el número de seguidores en Facebook hasta enero de 2018, asciende a un total de 238 295 de seguidores, con lo cual duplica la cantidad total de la misma red social que el Canal del Congreso posee.

El acceso a la red es una buena herramienta para difundir el trabajo del Canal, sin embargo datos de INEGI señalan que 53% de los hogares del país no cuentan con una conexión a internet,⁴⁰ lo cual deja fuera a un poco más de la mitad de la ciudadanía.

Como es de esperarse, los esfuerzos conjuntos en distintos medios de difusión como televisión y la red, a través de sus distintas plataformas, son un trabajo significativo para cumplir uno de sus objetivos, pero sin lograr el impacto y alcance deseado. A pesar de los obstáculos, nos preguntamos: ¿Qué se ha hecho respecto al Canal? ¿Hay programación innovadora? ¿Hay variedad de programación? Es por ello que, en el siguiente apartado, trataremos de analizar estas preguntas.

³⁷ “Informe del canal de Congreso correspondiente a enero-agosto, 2009”, *Canal del Congreso*. Disponible en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/nueva_imagen/informes/2009/ene-marz_2009/informe-ene-marz_2009.pdf

³⁸ “Informe de Estadísticas de Plataformas Digitales del Canal de Congreso correspondiente al año 2017”, *Canal del Congreso*. Disponible en: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/transparencia/datos>

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf

5. EL CANAL DEL CONGRESO: PROGRAMACIÓN

Como hemos podido analizar, el Canal del Congreso se encuentra sumamente limitado en cuanto a la perspectiva de difusión. La reforma de telecomunicaciones representó un obstáculo más a su debe y, aunque desde 2015 a la fecha se transmite el Canal por televisión abierta, existe un profundo desconocimiento de su existencia, además de que tiene una ínfima audiencia.

La programación y la innovación son elementos primordiales para la difusión del trabajo legislativo. Hoy en día, la competitividad en los medios de comunicación es sumamente atractiva para diversos gustos. La oferta, sin duda, es muy amplia, lo cual obliga al Canal a trabajar un poco más en la calidad de lo que se presenta y cómo se hace. Por tanto, es esencial que la población cautiva no sólo se mantenga, sino que haya nuevos televidentes con una oferta atractiva para su cotidianidad, de modo que se cumpla lo establecido por la norma.

Como puede observarse en el cuadro 1, la programación del Canal requiere innovación, lo acartonado sigue siendo la característica principal de sus transmisiones. Prevalcen los programas retransmitidos y diferidos que, a pesar de contar con edición, ésta no ayuda a mejorar lo que se presenta. Lo innovador sería la transmisión en vivo, los errores que cometen los legisladores o incluso los cuestionamientos y debates de los grupos parlamentarios en temas tan importantes, diversos y de una complejidad tal, que darían luz y vida a un Canal casi inexistente.

En contrapartida, las transmisiones de su canal hermano, el Canal Judicial, presentan las sesiones en vivo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello denota el valor de la transmisión en vivo y la preparación de los posicionamientos razonados, así como las afirmaciones de los participantes.

| El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones

Cuadro 1. Programación del Canal del Congreso

Hora	Programa	En vivo	Diferido	Retransmisión
00:00	Noticias del Congreso		✓	
01:00	Reunión de trabajo con Ildefonso Guajardo Villareal, secretario de Economía, para informar el estatus del Tratado Amplio y Progresista de Asociación Transpacífico I			✓
04:25	Presentación del libro: La maternidad subrogada			✓
06:05	Foro nacional: Hacia una iniciativa nacional de supercómputo para incidir en los grandes cambios y desafíos de México, panel 5			✓
08:00	Noticias del Congreso		✓	
09:00	XXIV Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México, inauguración		✓	
09:55	Foro Hacia una iniciativa nacional de supercómputo para incidir en los grandes cambios y desafíos de México, parte 2			✓
11:30	Sesión Ordinaria del Senado de la República	✓		
15:30	Foro Políticas públicas como herramienta fundamental para el cumplimiento de la agenda 2030, parte 2		✓	
17:00	Avance Informativo		✓	
17:05	Primer Simposio de Síndrome de Guillain Barre y otras enfermedades neurológicas 2018		✓	
18:47	XXIV Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México, tema 1		✓	
20:00	Noticias del Congreso		✓	
22:00	Especiales Arirang TV. Los secretos detrás del éxito económico de Corea			✓
22:30	Noticiero científico y cultural iberoamericano. Basura espacial			
23:00	Historias de vida. Andrés Henestrosa, parte 2			✓
23:30	Foro Políticas públicas como herramienta fundamental para el cumplimiento de la agenda 2030, inauguración			✓

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página del Canal del Congreso.⁴¹

⁴¹ <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/programacion> 15 de Febrero, 2018.

El cuadro anterior sólo presenta un programa en vivo del Canal del Congreso, la sesión ordinaria del Senado de la República. La transmisión en vivo de las sesiones ordinarias reflejan los periodos de mayor intensidad del Congreso de la Unión. Pero, de igual forma, se deberían transmitir las sesiones de las más de cincuenta comisiones ordinarias, pues no por el hecho de estar fuera de periodos ordinarios de sesiones en ambas cámaras significa que no haya trabajo y vida en los órganos legislativos.⁴²

De la programación informativa, se destaca el *Noticiero del Congreso*, que se trasmite de lunes a viernes de 20:00 a 21:00 horas con 65 emisiones en vivo por trimestre.⁴³ Esto resalta la importancia de los programas con dichas características, pero aún están limitadas a un círculo cerrado, en cuanto a la capacidad de difusión.

Por otra parte, el Canal Judicial inició transmisiones el 29 de mayo de 2006, con una programación más dinámica y cercana a la ciudadanía en general. Como ejemplo, en 2007, se establecieron las bases para el programa *Desafío Jurídico*, mediante la adopción de un lenguaje sencillo, dirigido a los jóvenes con la intención de divulgar el conocimiento en la materia.⁴⁴

Para 2010, más de quinientos sistemas de cable transmitían el Canal Judicial y, en 2018, aún sigue difundiéndose, a través de sistemas de cable de paga, sin que ello signifique mengua. En 2012, se adquirió equipo para transmitir el programa en alta definición y se firmó convenio con la televisora alemana Deutsche Welle. De esta forma, es evidente el esfuerzo por desarrollar una mejor programación basada en el diseño, innovación, página de internet, entre otras estrategias mediáticas que, en poco tiempo, colocaron al Canal como una mejor opción, a diferencia del Canal del Congreso.

En el cuadro 2, observamos una programación diseñada, preparada, articulada por parte del Canal Judicial. Podemos asegurar que la programación, producción, firmas de convenios con series, documentales, noticieros y el trabajo del pleno en vivo, hacen del Canal Judicial una alternativa creativa, innovadora y mucho más propositiva que el propio Canal del Congreso, a pesar de que aún no se transmite su programación por televisión abierta.

⁴² “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, 2017.

⁴³ Informe del canal de Congreso de 2017, http://legacy.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/Informes/INFORMETRIMESTRAL2017_211107.pdf

⁴⁴ Suprema Corte de justicia de la Nación, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Presidencia%20-%20Canal%20Judicial.pdf>

| El Canal del Congreso, análisis de sus alcances y limitaciones a veinte años de transmisiones

Cuadro 2. Programación del Canal Judicial

Hora	Programa	Título
06:00	Sala de conciertos	Ludwig van Beethoven, Concierto para violín y orquesta en Re Mayor
07:00	El foro	III Congreso Internacional de Derecho Constitucional. Conferencia: Constitucionalismo y Argumentación parte 13
08:00	Noticias Acceso Directo	Conducido por Óscar González
08:30	Noticias Internacionales DW	Desde Berlín, Alemania, una visión europea de la información y de la economía mundial
09:00	Perspectiva	Tema: ¿El nuevo sistema penal acusatorio es la solución? Conducido por Álvaro Altamirano
10:00	La visión de los juzgadores	Tema: Excelencia en la justicia. Conducido por Fernando Córdova del Valle
11:00	El Pleno en vivo	La Suprema Corte de Justicia de la Nación delibera ante las cámaras de televisión y en vivo los casos que llegan al máximo tribunal de justicia
14:30	Paraíso nórdico	Documental sobre el sentido de la familia en los países nórdicos en comparación al sentido familiar en América
15:00	Sharon Isbin trovadora	Documental sobre la obra musical y trayectoria artística de la talentosa guitarrista Sharon Isbin
16:00	El Foro	III Congreso Internacional de Derecho Constitucional. Conferencia: Constitucionalismo y Argumentación parte 13
17:00	Veredictos de la historia	Juicio histórico a Douglas MacArthur por las acciones ejecutadas durante la Segunda Guerra Mundial
18:00	Entre juristas	Tema: Ediciones jurídicas. Vieja doctrina y nueva doctrina. Conducido por Susana Barroso
19:00	Derecho a la protección de la salud	Programa que aborda el derecho a la protección de la salud. Tema: La certificación de especialistas médicos
20:00	México en la memoria del mundo	Serie documental que aborda la historia patrimonial de la colección de publicaciones periódicas de México 1728-1917. Hemeroteca Nacional
20:30	Noticias Internacionales DW	Desde Berlín, Alemania, una visión europea de la información y de la economía mundial
21:00	Noticias Acceso Directo	Conducido por Erika Mora
21:30	El Pleno (repetición)	La Suprema Corte de Justicia de la Nación delibera ante las cámaras de televisión y en vivo los casos que llegan al máximo tribunal de justicia

Fuente: Elaboración propia a partir de la página del Canal Judicial.⁴⁵

⁴⁵ <https://canaljudicial.mx/es/Cartelera/20180215> 15 de Febrero, 2018.

En lo que respecta al terreno económico, el Canal Judicial, en 2010, recibió trece millones de pesos y, en 2011, catorce. Ya para 2017 el Canal Judicial recibió un presupuesto de cuarenta millones de pesos.⁴⁶ Logró más recursos y una mayor calidad en su transmisión, producción y posproducción en general. Todo esto lo hizo con menos recursos de los que recibe el Canal del Congreso.

El Canal del Congreso, por su parte, entre 2008 y 2013, recibió un total de 170 millones de pesos y sólo en 2017 recibió 140 millones de pesos.⁴⁷ En comparación con el presupuesto de 2017, el canal del Congreso recibió cien millones de pesos más que el Canal Judicial, lo cual, desde nuestro punto de vista, no ha influido en el progreso del Canal del Congreso, en cuanto a calidad e innovación.

En México, el Congreso tendría que replantearse no sólo la posibilidad de aumentar los recursos al Canal, sino hacer uso de los recursos lo más eficientemente posible. Una mejor canalización, bien orientada, planeada y estructurada de los recursos del Canal podría mejorar su calidad de transmisión, programación y, a su vez, cumplir su mandato normativo.

Por otra parte, el Canal del Congreso no sólo debería recibir presupuesto público, sino complementar su remuneración a través de otras fuentes. Como ejemplo, en Estados Unidos, el Canal del Congreso (C-Span) es sufragado por los sistemas de televisión por cable que funcionan en la Unión Americana.⁴⁸ En el caso de México, el canal podría financiarse con la venta de espacios en el medio, así como la firma de convenios con otras televisoras nacionales e internacionales para mejorar sus contenidos y programación.

Este apartado muestra que la programación del Canal del Congreso, en comparación con otros medios similares, no es la más desarrollada en términos de producción y contenidos. A pesar de que cuenta con amplios recursos económicos, no ha generado una mayor visibilidad e impacto en la población en general.

6. CONCLUSIÓN

Al inicio de este trabajo nos planteamos determinar si, tras veinte años de existencia del Canal del Congreso, la normatividad, estructura, organización, programación y financiamiento entre otros elementos, contribuirían a mejorar no sólo el medio en sí mismo sino, a través de él, verificar el cambio de percepción que existe actualmente sobre el Congreso de la Unión y en particular de los legisladores.

⁴⁶ Aranda, Jesús, "El Canal Judicial cumple 11 años sin lograr su consolidación ni la señal abierta", *Periódico La Jornada*, 19 de junio, 2017. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/19/politica/012n1pol>

⁴⁷ "Presupuesto Autorizado 2017", *Dirección General del Canal del Congreso*. Disponible en: <http://legacy.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/Transparencia/InformacionRelevante/Presupuesto2017.pdf>

⁴⁸ Celis, Darío, "Tiempo de negocios", *Reforma*, 29 de enero, 2004.

Sin embargo, este recorrido que hemos realizado nos ha presentado una serie de circunstancias que han limitado seriamente los alcances del medio. Desde un análisis del desarrollo institucional de su normatividad —y por ende de las reglas de juego—, hoy en día, el Canal del Congreso debería posicionar a una institución tan relevante como el Poder Legislativo.

Los elementos que representan un obstáculo pueden enumerarse en tres puntos principales. Primero. La organización estructural del Canal del Congreso, dada a través de la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, y el Reglamento del Canal de Televisión de 2005 obligan a que el órgano máximo de dirección (Comisión Bicamaral) esté integrado por los grupos parlamentarios más representativos de ambas cámaras. Esto para confrontar proyectos, intereses e ideologías de distintas fracciones parlamentarias. Esto atrofia los objetivos principales del Canal del Congreso.

Por otra parte, la propia norma coadyuva al trabajo de la institución, al exigir un grado académico de los integrantes de Dirección General y del Consejo Consultivo del Canal, pues se puede contar con cierto grado de experiencia y especialización en la materia. Este alcance queda opacado por la Comisión Bicamaral que tiene la facultad de destituir al titular de la Dirección si así lo desea.

Segundo, el avance del Canal al transmitirse en televisión abierta quedó mermado con el apagón analógico de 2015. Por ello, su objetivo de difundir el trabajo legislativo quedó severamente estancado, pues no toda la ciudadanía cuenta con un televisor *ad hoc* a la tecnología. El avance tecnológico, a través de otras plataformas como Facebook o YouTube, ha logrado complementar lo que el propio canal hace, pero más de 50% de la población aún carece de acceso a la red.

Tercero, la programación cotidiana del Canal del Congreso, desde nuestro punto de vista, ha significado un estancamiento. Hace falta innovación, producción e inversión para mejorar lo transmitido cotidianamente. Los recursos con que se cuenta para la difusión, si bien son más en relación a otros medio como el Canal Judicial, no han producido programas dirigidos a los diversos sectores de la población. Los jóvenes son el sector que presenta más familiaridad con las nuevas tecnologías, pero también es el más exigente con respecto a la calidad de lo que se transmite y se produce.

Finalmente, vale la pena subrayar que el Canal del Congreso carece de estrategias concretas a largo plazo que impliquen mejoras en la producción y la difusión. Es necesario rediseñar un modelo institucional del Canal, no sólo para el desarrollo del mismo medio, sino para el Poder Legislativo, que va más allá de los intereses políticos. Por ello, el reto primordial del medio es ceder un poco de ese interés particular, a favor del interés general, en pro y beneficio de todos los involucrados.

7. BIBLIOGRAFÍA

- “Apagón analógico en México”, *Ciencia UANL*. [Consulta: 12 de febrero, 2018]. Disponible en: cienciauanl.uanl.mx/?p=3733
- Aranda, Jesús, “El Canal Judicial cumple 11 años sin lograr su consolidación ni la señal abierta”, *Periódico La Jornada*, 19 de junio, 2017. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/19/politica/012n1pol>
- Béjar Algazí, Luisa, *¿Qué hacen los legisladores en México? Élite parlamentaria en México. Los presidentes de Comisiones*, México, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Bobillo, Francisco, “La opinión pública”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 58.
- Cansino, César, *México en ruinas. Los saldos del panismo en el poder 2000-2012*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla - Juan Pablos Editor, 2014.
- Castells, Manuel. “La era de la información”, *Economía, Sociedad y Cultura. El poder de la identidad*, vol. 2, México, Siglo XXI, 2004.
- Celis, Darío, “Tiempo de negocios”, *Reforma*, 29 de enero, 2004.
- De la O López, Felipe, *La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2017.
- Durán Barba, Jaime, “La estrategia de la comunicación”, en Roberto Izurieta (coord.), *Estrategias de comunicación política para campañas y gobiernos*, México, The George Washington University - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008.
- “Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de la tecnología de la información en los hogares”, *inegi*, 2016. [Consulta: 12 de febrero, 2018]. Disponible en: www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/especiales/esciales2017_03_02.pdf
- “Estudios de opinión pública 2017 Canal del Congreso”, *Canal del Congreso*, octubre, 2017. [Consulta: 17 de enero, 2017]. Disponible en: www.canaldelcongreso.gob.mx/transparencia/focalizada/ciudadania
- “Informe de Estadísticas de Plataformas Digitales del Canal de Congreso correspondiente al año 2017”, *Canal del Congreso*. Disponible en: <http://www.canaldelcongreso.gob.mx/transparencia/datos>
- “Informe del Canal del Congreso agosto-octubre, 2007”, *Canal del Congreso*. Disponible en: legacy.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/nueva_imagen/informes/2007/ago-oct_2007/informe-ago-oct_2007.pdf
- “Informe del canal de Congreso correspondiente a enero-agosto, 2009”, *Canal del Congreso*. Disponible en: http://www.canaldelcongreso.gob.mx/TTiK6sKV/nueva_imagen/informes/2009/ene-marz_2009/informe-ene-marz_2009.pdf
- Izurieta, Roberto, “La estrategia de comunicación”, en Roberto Izurieta (coord.), *Estrategias de comunicación política para campañas y gobiernos*, México, The George Washington University - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.
- “Jóvenes mexicanos prefieren las telenovelas a las ideologías: encuesta”, *Revista Proceso*, 18 de agosto, 2013. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=350392>
- “La mayoría de la población no sabe que existe el Canal del Congreso”, *Parametría*, 2013. [Consulta: 16 de enero, 2018]. Disponible en: www.parametria.com.mx/casta_parametrica.php?cp=4641
- “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio, 2014. [Consulta: 10 de enero, 2017]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTR_311017.pdf

- “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre, 1999.
- “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre, 1999.
- “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre, 2017. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm>
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Mitofsky, “México: Confianza en Instituciones, 2015”, *Consulta*. Disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-eninstituciones>
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- “Presupuesto Autorizado 2017”, *Dirección General del Canal del Congreso*. Disponible en: <http://legacy.canaldelcongreso.gob.mx/files/imagenes/Transparencia/InformacionRelevante/Presupuesto2017.pdf>
- “Reglamento del Canal de televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 3”, *Diario Oficial de la Federación*, 8 de marzo, 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5475476&fecha=08/03/2017
- Reyes Montes, María Cristina, O’Quinn Parrales, José Antonio, Morales y Gómez, Juan Miguel, Rodríguez Manzanares, Eduardo, “Reflexiones sobre la comunicación política”, *Espacios Públicos*, vol. 14, núm. 30.
- Suprema Corte de justicia de la Nación, Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/Presidencia%20-%20Canal%20Judicial.pdf>
- Villamil, Jenaro, “Televisa y TV Azteca, la disputa por el rating en el Mundial de Brasil”, *Revista Proceso*, 17 de junio, 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=374932>
- Villamil, Jenaro, “Televisa-TV Azteca: la guerra sucia del rating”, *Revista Proceso*, 28 de agosto, 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=366731>
- Zaragoza Ramírez, Mario Alberto, “Democracia y comunicación política”, en Felipe López Veneroni (coord.), *El concepto de cultura política y los medios de información en México*, México, UNAM, 2009.

Cherán: la recreación del habitar en común* / Cherán: the re-creation of communal living

* Artículo de investigación. Recibido: 13 de octubre de 2017. Aceptado: 12 de febrero de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 130-150.

Paulino Alvarado Pizaña*

RESUMEN

Este artículo quiere abrir una perspectiva de reflexión que reconozca en la vida cotidiana personal y colectiva, y en su dimensión espacial —es decir, en el tiempo-espacio de lo ordinario—, uno de los territorios esenciales de la creación de lo común: lo común entre seres, humanos y no humanos; lo común con quien compartimos la materialidad habitada, y el sustento para nuestra realización digna en el tiempo.

La reflexión sobre espacio habitado, praxis espacial y lo común parte de mirar la manera en que la comunidad purépecha de Cherán (México) ha retomado y reorganizado su vida, su espacio vital y gobierno. Este camino ha implicado retejer la gestión de la vida social en los niveles material y simbólico, después de un proceso violento de terrible destrucción capitalista en la guerra por territorios para potenciar el poder económico y de dominación.

PALABRAS CLAVE

Habitar, territorialidad, Cherán, cotidianidad, gobierno comunal.

ABSTRACT

This article objective is to reflect on the personal and collective daily life to be recognized in its spatial dimension. That being, the time and space of what can be consider ordinary. The essential territories are the creation of the commune. The commune shared among humans and non-humans; the commune that is share by materiality inhabited, and the sustenance for our dignified realization in time. One has to reflect on living spaces, spatial praxis. This is the way in which the Purépecha Community of Cherán (Mexico) has reorganized their life, their living space and government. This path implies to redesign the management of social life on the material and symbolic levels. The new design had been done after a violent process of terrible capitalist destruction. The struggle was against capitalism whose sole purpose is to enhance and continue economic power and domination in a communal territory.

KEYWORDS

To inhabit, territoriality, Cherán, daily life, communal government.

* Profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (paulino.api@disroot.org)
orcid.org/0000-0002-1637-765X

SUMARIO

1. Subsunción de la vida y el territorio a la lógica moderno capitalista / 2. Resistencia comunitaria y límites al capital: recreación del hábitat en Cherán / 3. Cherán: praxis espacial y autonomía en tiempos de emancipación / 4. Los cuatro barrios / 5. Las fogatas / 6. La plaza, la pérgola y la casa comunal / 7. Las tierras comunales / 8. Proyectos para el territorio / 9. El arte de habitar: recreación del hábitat, recreación de lo común / 10. Conclusiones / 11. Bibliografía

“El arte de habitar forma parte del arte de vivir.”

IVAN ILLICH

1. SUBSUNCIÓN DE LA VIDA Y EL TERRITORIO A LA LÓGICA MODERNO CAPITALISTA¹

Del año 2008 a abril de 2011, la comunidad purépecha de Cherán, ubicada en la sierra purépecha de Michoacán (México), fue copada por el capital narcotraficante hasta volver imposible la vida en el casco urbano y devastar más de la mitad de sus bosques.² En tan solo tres años, Cherán se vio asediada no sólo en su bosque, por la deforestación, sino también en sus calles y negocios, por bandas armadas, cobros de piso, extorsiones, desapariciones, asesinatos, toques de queda tácitos, desgarramiento del tejido social; en pocas palabras, la dislocación de la vida.

¹ Este artículo es parte de una investigación más amplia realizada entre los años 2011 y 2013. Forma parte de una tesis de maestría en Arquitectura que se denomina “Autonomía y recreación del hábitat: arquitectura para la emancipación. Una crítica a la producción capitalista del espacio desde la comunidad purépecha de Cherán”. En específico, forma parte del capítulo cuatro. Es base de la actual investigación de doctorado “Habitar como lucha y capacidad cotidiana de pautar mundos no capitalistas. Reflexiones a partir de Cherán y el Mezzogiorno italiano”.

² Michoacán ha sido, desde la década de 1980, uno de los tres primeros estados productores de madera del país, además de ser el estado donde se localiza la mayor parte de las industrias de madera a nivel nacional. Para 2014, mantenía el primer lugar en tala clandestina a nivel nacional, en un circuito cuyos alcances no se han aclarado legalmente a la fecha. En este contexto del mercado nacional de madera, el narcotráfico ha encontrado en la región purépecha una vertiente particular de enriquecimiento extraordinario ligado a aserraderos legales que dan visto oficial a la madera talada ilegalmente, para ser vendida en otros mercados. Dicho aspecto está ligado con un proceso de sobreexplotación de los talamontes individuales o ‘jornaleros’ taladores reclutados por el narco para realizar el trabajo de desmonte de los árboles. Esta dinámica era la establecida sobre el territorio cheranense. Con respecto a las relaciones entre tala ilegal y narcotráfico en Cherán, véase Guillén, Alejandra, *Guardianes del territorio. Seguridad y justicia comunitaria en Cherán, Nurió y Ostula*, México, Grieta, 2016, pp. 168-169.

En los momentos más álgidos de la devastación, grupos armados, junto con la policía municipal se encargaban de mantener a raya a quien quisiera siquiera atreverse a protestar. Cuentan los cheranenses que, desde el centro del pueblo, se podía ver y escuchar los talamontes en el cerro San Miguel, “cual enjambre” —por la cantidad y ruido de las sierras motorizadas—, desmontando el bosque y bajando los trozos de árboles en camionetas al orden de más de treinta. Después, se les veía circular desde las cinco de la madrugada hasta el anochecer, por las calles del pueblo, para alcanzar la carretera que los llevara al aserradero.³

Ante ello, gente de la comunidad explica: “Aquí ya entraban los malos y ya nos cobraban cuotas a los comerciantes, a los tianguistas, a todos, y ese era el temor [...] *¿qué está sucediendo?* *¿Por qué lo hacen, por qué se nos meten?*”.⁴ Dos comuneros dirían en aquel momento:

No nada más acabaron con el bosque, sino que también fueron acabando con nuestra fauna, con los animales, con todo lo que acontece en un pueblo purépecha [...] Pasaban por aquí los vehículos, por todas las calles principales de la comunidad. Todavía ellos de forma burlona [...] llegaban a las tiendas, saqueaban y se iban. Nadie les podía decir nada, las mujeres, los hombres, nosotros; con esa impotencia de no poderles decir nada, gritarles, ¡detenerlos! Era urgente. Lo nuestro era una desesperación.⁵

La devastación, tanto del bosque crecido en las tierras comunales de Cherán como de la vida social en esta comunidad, es una de las expresiones más crudas de lógica mercantil capitalista. Es una muestra de cómo ésta construye su dominación sobre la relación metabólica entre las sociedades y la naturaleza habitada, así como sobre el cuidado de los afectos y la vida en común.

De este modo, enajena a los comuneros y sus familias de la capacidad de decisión y actuación dentro de los cauces conocidos. Finalmente, el mercantilismo expropia y monopoliza el territorio, con lo cual imposibilita las relaciones entre la comunidad y la naturaleza y entre la propia sociedad,⁶ así como el acceso al beneficio y riqueza vital del bosque, hasta el estallido de la dignidad.

³ Testimonio colectivo, recogido el 10 de abril de 2013 en el descanso de una charla sobre la “Ley de libertades municipales” del Ejército Libertador del Sur, que se realizó en la comunidad.

⁴ Testimonios tomados del videoreportaje *La organización comunitaria en Cherán* que se encuentra en la página de internet de la Agencia de Comunicación Autónoma SubVersiones. Segmento 0:22-0:33.

⁵ Palabras de comuneros, dichas para el video testimonial *Resistencia de Cherán*, entre los segundos 0:42 y 1:29, en la página de internet “Michoacan Cheran”

⁶ “Era como trabajar con zombies, una persona que vas caminando pero ya sin ninguna esperanza, ya no luchaban pues por nada”. “La comunidad como elección de vida: Cherán y sus enseñanzas. Segunda parte”, *Agencia Autónoma de Comunicación Subversiones*, 1 de agosto, 2011. [Consulta: 10 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://subversiones.org/archivos/1024>

2. RESISTENCIA COMUNITARIA Y LÍMITES AL CAPITAL: RECREACIÓN DEL HÁBITAT EN CHERÁN

El día 15 de abril del 2011, después de varios intentos infructuosos, el pueblo de Cherán decidió poner fin a la violencia, que imponía día a día la zozobra, el miedo y la tristeza. Recuperaron colectivamente la alegría, la dignidad, su voluntad de vida y el bosque, que estaba siendo asesinado frente a sus propios ojos de manera devastadora, rapaz, ecocida y descarada.

En el ocaso del día previo, un grupo de mujeres de Cherán, resueltas, regaron por las calles un pronunciamiento llamando a ponerle fin al despojo. Sin imaginar la magnitud que tomaría su acción, en la madrugada del quince, comenzaron un alzamiento contra el narcotráfico y la apropiación destructiva del bosque y el territorio de la comunidad, a la voz de “Ya basta compañeros y compañeras”. El levantamiento de las mujeres fue inmediatamente seguido por jóvenes. Al tañer de las campanas de la capilla del Calvario, en cuestión de minutos, como reguero de pólvora ante un cerillo, la comunidad en su conjunto se hallaba alzada y brava.

Las camionetas y camiones que atravesaban las calles portando el troceo producto del desmonte, fueron perseguidas y detenidas, descargadas y quemadas. Las “guardias blancas” —pistoleros que escoltaban los transportes— y los policías municipales, que protegían las camionetas, fueron desarmados y capturados después de haber enfrentado sus balas contra la población enardecida, armada con cohetes, palos, alambre de púas y herramientas de labranza.

Desde entonces, Cherán ha fortalecido su dignidad y territorio recuperados, en un andar no exento de sinsabores y tensiones internas. Pero se ha caracterizado por la reelaboración del tejido y las formas comunitarias del hacer social, del territorio y del hábitat en su conjunto.

El oleaje de rabia e indignación por el despojo de los bienes comunales y el exterminio de la vida que tuvo lugar en la comunidad de Cherán, hace más de cuatro años, revela la dinámica de acumulación por despojo y sobreexplotación que es intrínseca a la forma capitalista contemporánea.⁷ Asimismo, esta reacción comunitaria evidencia la confrontación con el modelo de civilización de la modernidad capitalista.⁸ A su vez, alienta las

⁷ Investigadores como Neil Smith y David Harvey coinciden en señalar tanto a los procesos contemporáneos de despojo material, político o social-territorial, cuanto a las formas de sobreexplotación de la naturaleza —humana y no humana—, como elementos característicos de la dinámica capitalista actual: una época denominada como *nuevo ciclo de acumulación*. Al mismo tiempo, un amplio espectro de movimientos sociales y políticos del mundo coinciden en observar estos ejes como las renovadas formas de agresión para destruir la vida social y natural en sus territorios. Véase Smith, Neil, *La producción de la naturaleza: la producción del espacio*, México, UNAM, 2006.

⁸ Echeverría, Bolívar, *Las ilusiones de la modernidad*, México, UNAM - El Equilibrista, 1995, pp. 138-140.

formas comunitario-populares de autorrealizarse y proyectarse en su relación con el mundo habitado.⁹

A partir del alzamiento de la comunidad de Cherán por la reapropiación del territorio y la reconstitución de su tejido social, ha tomado forma su praxis,¹⁰ respecto a su densidad cultural y expresión espacial —arquitectónica, rural y territorial—. En la cotidianidad posterior al levantamiento, estos dos elementos plasman las formas comunitarias de recreación digna de su hábitat y vitalidad.

Hablemos, pues, del habitar como la praxis social espacio-temporal que da forma a un mundo material —vivido como una segunda naturaleza humana—¹¹ en que se concretan toda actividad y relaciones sociales de la colectividad con base en su bagaje cultural e histórico, con su memoria corporal y colectiva. En tal praxis, se expresa su manera de vivir, de participar en la vida urbana,¹² como forma específica de realizar, comprender y proyectar su vida, así como su estar en y con el mundo. Observemos esto y, en su relato, comprendamos las profundas implicaciones que la praxis espacial temporal tiene para la configuración del hábitat en común.

3. CHERÁN: PRAXIS ESPACIAL Y AUTONOMÍA EN TIEMPOS DE EMANCIPACIÓN

En términos de producción del espacio habitado, el proceso que comenzó el 15 de abril de 2011 amplificó y revitalizó un modo de recreación social, de relacionarse y habitar, propicio para la comunidad. En otras palabras, revitalizó las formas comunes de articulación que se habían retraído poco a poco hacia las actividades reproductivas invisibilizadas de la cotidianidad y a los momentos de las festividades religiosas, tras décadas de una creciente dominación de la producción del hábitat por la modernidad capitalista.¹³

Esta capacidad de articulación generalmente pasa desapercibida —frente a la homogeneidad de la vida y sus configuraciones espaciales—, cuando observamos de manera superficial la existencia cotidiana; cuando no nos atrevemos a leer¹⁴ las particularidades que se nos presentan como indicios

⁹ Linsalata, Lucia, *Valor de uso, poder y transformación social*, México, 2011, pp. 2-4. Disponible en: <https://horizontescomunitarios.files.wordpress.com/2014/02/vupts.pdf>

¹⁰ Por praxis, incorporando la propuesta de Adolfo Sánchez Vázquez, entiendo la interrelación indisoluble entre el acto reflexivo (ideal y subjetivo) creador de comprensión y finalidades por el sujeto humano, con el mundo material (objetivo y concreto) para la adaptación —transformación— dinámica mutua, como un solo proceso activo e inacabable. Sánchez Vázquez, Adolfo, *Filosofía de la praxis*, México, Siglo XXI, 2003, pp. 263-285.

¹¹ Smith, Neil, *op. cit.*, pp. 30-33.

¹² Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978, pp. 26-32.

¹³ Castile, George Pierre, De Hope, Antonieta & Hope, María Elena, *Cherán: la adaptación de una comunidad tradicional de Michoacán*, México, INI - SEP, 1974, pp. 218; Calderón Mólgora, Marco Antonio, *Historias, procesos políticos y cardenismos*, México, El Colegio de Michoacán, 2004, pp. 41-108.

¹⁴ Pasolini, Pier Paolo, *Lettere Luterane*, Italia, Garzanti Libri, 2009, pp. 46-60.

de praxis espaciales. Tales indicios demuestran los modos de habitar particulares que desean sus habitantes, y que son necesarios para la existencia satisfactoria de quienes viven los espacios día a día.¹⁵

Para entender la recreación de la praxis espacial comunitaria en Cherán, uno de los elementos de mayor centralidad en este caso es “la apropiación y redimensionamiento de lo político como momento constitutivo de la socialidad comunitaria, correspondiente con una redefinición y redimensionamiento de la escala del territorio, así como de la capacidad de autoproducción del espacio social en su conjunto”.¹⁶ Es un proceso dialéctico en donde la praxis espacial de la comunidad, generada por tal reapropiación política, facilita recíprocamente esa reorientación del hacer político.

La regeneración del tejido social de Cherán se ha expresado en al menos cinco dimensiones de la praxis espacial comunitaria. Bajo la mirada modernizante, tales dimensiones suelen concebirse como añejas, anacrónicas, propias de la pobreza, por su relación con la tradición. Sin embargo, he ahí su potencia, su vigencia y su capacidad de brindar soluciones adecuadas al problema general de la producción de un espacio habitado, destinado para la recreación social de Cherán. Estas dimensiones incorporan formas históricas largamente cultivadas y conocidas por los cheranenses.¹⁷ Por tanto, son susceptibles de ser actualizadas, moldeadas, articuladas y modificadas propositivamente por quienes las han gestado con su propia historia y cultura.¹⁸

4. LOS CUATRO BARRIOS

La forma primera de apropiación del medio habitado que se halla enraizada en la cultura purépecha de Cherán se dio en la escala de las cuatro partes que, ancestralmente, organizan política y geográficamente la forma de crecimiento territorial, pertenencia y relacionalidad de la comunidad. De este modo se compone la organización territorial y simbólica en la escala del asentamiento físico del pueblo.¹⁹ En el purépecha de Cherán, al barrio se le llama *Irenharhikua* y, en ocasiones, *anapu* (originario de).²⁰

¹⁵ Martín Juez, Fernando, *Contribuciones para una antropología del diseño*, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 3-14.

¹⁶ Hall, Edward, *La dimensión oculta*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 206-232.

¹⁷ Es de particular relevancia la lectura del capítulo “La Comunidad” de Ralph Larson Beals. Su libro es resultado de una investigación realizada en la comunidad entre 1940 y 1941. En el capítulo mencionado, pueden observarse las prácticas sociales reticulares que daban cuerpo al funcionamiento material y simbólico de la comunidad, y que setenta años después pueden verse recreadas en el proceso contemporáneo de la comunidad. En particular, conviene revisar el texto entre las páginas 246-268. Larson Beals, Ralph, *Cherán: un pueblo de la sierra tarasca*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992.

¹⁸ Martín Juez, Fernando, *Contribuciones para una antropología del diseño*, Barcelona, Gedisa, 2002, pp. 45-66.

¹⁹ Fernández Christlieb, Federico & García Zambrano, Ángel Julián, *Territorialidad y paisaje en el Altepelt del siglo XVI*, México, FCE - UNAM, 2006, pp. 31-113.

²⁰ En otras comunidades y regiones, también se utiliza la expresión *uajpanikua* (expresión referida al hijo, al retoño).

Esta forma de organización del espacio continuó en las costumbres religiosas y festividades tradicionales, pero fue expulsada del espacio del gobierno comunitario por las formas de la política liberal o moderna capitalista. De este modo, se ha convertido en la expresión espacial de la forma directa de ejercer el resguardo de la comunidad y la toma de decisiones respecto a los asuntos fundamentales.

Es el modo comunitario del hacer político vuelto sustrato material donde los cuatro rumbos del pueblo tienen el mismo peso. Ello se expresa en la valoración igualitaria de cada una de las asambleas barriales, así como en la representación equitativa que cada barrio tiene en la forma de gobierno. Todo esto encarna la perspectiva del equilibrio y la proporcionalidad entre las partes.²¹

Hacer político, equilibrio y proporcionalidad se realizan tanto al interior de la actividad de gobierno —en su relación con la comunidad en su conjunto, sin producir desequilibrios a ninguno de sus integrantes ni secciones territoriales—, como en la relación de la sociedad con el territorio habitado. La comunidad parte de la perspectiva de la necesaria complementariedad para la continuidad de ésta como “común”.

Los barrios o partes del pueblo se basan en los puntos cardinales, pero se adaptan a la conformación física del territorio sobre el cual se asienta la comunidad. El barrio Primero se halla en la sección noroeste de la comunidad, se llama *Jarhukutini* (el lado de la orilla) por estar a la vera de la cañada donde se encuentra el manantial de *Kumitzaro*, que lo divide del barrio Cuarto o *Parhikutini* (del otro lado). Éste está en el costado nororiente, a las faldas del cerro *Karishjuata* o cerro del borrego, por su forma. La cañada, a pesar de cruzar zigzagueante desde el este, girando hacia el norte, constituye la referencia que delimita a estas partes socioespaciales y políticas de la comunidad.

A su vez, el origen oriente de la cañada, el cual coincide con el eje este-oeste que divide a la comunidad, continúa hasta El Calvario. Funda la referencia que marca el límite del barrio *Parhikutini* con el barrio Tercero o *Karhakua* (arriba, en lo alto, el de arriba), pues sube por la inclinación que viene del cerro *Kukundikata* en el lado suroriental del poblado.

Finalmente, el barrio Segundo o *Këtsikua* (abajo, el de abajo) continúa la inclinación del cerro *Kukundikata* hacia el oeste hasta el plan que baja del cerro San Marcos al sur y continúa hacia el plan del cerro *Juanchan*.

Los cuatro barrios siguen manteniendo, pues, una referencia cotidiana con el sustrato natural del cual son parte. Su identidad se basa en esta

²¹ Robert, Jean, “Leyendo a John Berger: las dos orientaciones temporales de la economía campesina”, *Ojarasca. Suplemento mensual de La Jornada*, núm. 189, p. 8. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/12/oja-berger.html>

organización del espacio habitado y, en ella, se posibilita la vida colectiva.²² Esta vida mantiene su autonomía a partir de la recreación de las relaciones familiares y de proximidad al interior de cada barrio, con relación a los demás *irenharhikuecha*.²³ Pero, al mismo tiempo, está en coordinación constante con los mismos.

A partir de esta forma del espacio comunitario, se genera el cuerpo institucional del gobierno administrativo de la comunidad, tanto en la definición de los responsables principales que integran el Concejo Mayor o *K'eri jánhaskaticha* —formado por doce representantes, tres por cada uno de los cuatro barrios, llamados K'eri—,²⁴ como de quienes trabajan en las distintas comisiones y concejos operativos —cerca de veinte.²⁵

De este modo, el nuevo gobierno expresa la coordinación equitativa de cada barrio en la gestión de la vida social y territorial comunitaria, constituido a partir del principio de equidad y equilibrio de fuerzas colaborativas y, a la vez, contrapuestas. Además, esta forma de articulación del espacio y de la actividad política encarna en el funcionamiento mismo de las comisiones y concejos operativos, los cuales recurren a la gestión de sus trabajos como segmentos coordinados. Ello permite ejecutar las labores desde la comunidad misma.²⁶

La forma de organización territorial por barrios influye directamente en el sistema y lógica de elección de las personas que gobiernan, las cuales son propuestas y electas por apoyo expreso y directo en las asambleas de cada uno de los cuatro barrios. Cada una de estas unidades socioterritoriales define con autonomía y libertad a sus representantes. Esta forma de reproducción cotidiana del espacio fortalece la organización autonómica en el sentido de la autogestión y la autoplaneación.²⁷ Promueve la decisión de la propia comunidad sobre la forma más adecuada para estructurar su gobierno.

²² Robert, Jean, “Guerra a la subsistencia. Crisis económica y territorialidad”, *Biodiversidad. Sustento y culturas*, núm. 75, pp. 20-24. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.grain.org/article/entries/4644>

²³ En lengua purépecha el plural se construye con el sufijo *echa*. Por ello el plural de *irenharhikua* es *irenharhikuecha*.

²⁴ Castellización de la palabra purépecha *k'eri* o mayor. Los representantes integrantes del concejo mayor, son a su vez reconocidos como ‘mayores’, y fungen como autoridades. El cargo de mayor indica la integridad, compromiso y decisión. Esto los ha hecho acreedores de la confianza de su barrio y de la comunidad entera.

²⁵ Surgidos de las fogatas mismas, hoy el gobierno de Cherán está integrado por más de 300 personas, pues cada comisión debe contar con al menos un representante o responsable por barrio, que garantice atención y desempeño equilibrados para la comunidad. Entre las comisiones están Honor y justicia, Educación, Salud, Finanzas, Agua, Limpieza, entre otras.

²⁶ Alcalá, Jerónimo de, *Relación de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2011, pp. 259-287.

²⁷ El geógrafo libertario Marcelo López de Souza habla de autogestión, autonomía y autoplaneación como las facetas de la producción y la gestión de la sociedad y sus espacios por la propia colectividad. Calderón Aragón, Georgina & León Hernández, Efraín (Coords), *Descubriendo la especialidad social desde américa latina. Reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente*, México, Ítaca, 2012, pp. 53-90.

Un elemento clave para mantener su vitalidad es el Concejo Coordinador de Barrios o *Irhénharhikuecheri Orhéjtsikua*, parte fundamental del gobierno comunal, conformado por dos integrantes de cada barrio. Este concejo se encarga de informar por igual a sus barrios y a las comisiones del gobierno, incluido el Concejo Mayor, de las percepciones, solicitudes, exigencias, cambios, transformaciones, dudas y propuestas en los barrios. Es decir, es quien mide el estado de relación entre gobierno y comunidad y quien procura que la forma de organización política y su relación territorial se mantenga equilibrada.²⁸

En la configuración espacial de la comunidad, cada barrio tiene una identidad particular y mantiene espacios específicos de reunión, lugares históricos o simbólicos que ellos mismos gestionan y mantienen. Sin embargo, estos lugares no son propiedad de los barrios, sino que están a su cargo territorialmente y son parte del conjunto del espacio habitado de la comunidad; sea para su uso material o, en términos de la pertenencia colectiva, como referentes simbólicos de todo Cherán.

Por mencionar algunos casos, la asamblea del barrio *Jarhukutini* sesiona en el salón de la Casa Comunal que está en su territorio. El lugar donde comenzó el alzamiento, la capilla de El Calvario, está entre el barrio *Karhakua* y el barrio *Parhikutini*. La Casa de Cultura, que es sede de múltiples reuniones y talleres, y donde se encuentra el Concejo de Bienes Comunales, se encuentra en el barrio *Kétsikua*. Todos esos espacios se habitan cotidianamente de manera compartida por los cheranenses.

El espacio constituido por los barrios es, pues, la garantía de la apropiación efectiva y cuidado de cada uno de los lugares de la comunidad para su beneficio. A través de ellos, la escala espacial del asentamiento se liga directamente a la escala mayor del territorio en su conjunto y a la mínima de la calle y la casa particular.²⁹

5. LAS FOGATAS

Desde el primer día del alzamiento, como medida de resguardo, se recurrió a la instalación de puntos de vigilancia y cuidado en más de sesenta esquinas de la comunidad. Estos puntos materializaron una nueva forma de consti-

²⁸ Para observar el funcionamiento y crecimiento de la justicia comunal desde los barrios, véase Guillén, Alejandra, *op. cit.*, pp. 133-141.

²⁹ Rapoport, Amos, *Aspectos humanos de la forma urbana: Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978, p. 79.

tución del espacio social que recreó la matriz de la socialidad purépecha: el fogón o *parhangua*.³⁰

Tanto la necesidad de calentarse en las guardias bajo las frías noches de la sierra, como la de alimentarse colectivamente con lo que cada familia de la calle tenía en las semanas y meses que la comunidad se mantuvo atrincherada,³¹ llevaron al espacio exterior la vida interna de cada hogar purépecha. El tiempo y el espacio extraordinario de las festividades familiares, los velorios y las fiestas comunales —que toman la calle para compartir las alegrías, el duelo o refundar la memoria— se volvieron el espacio y el tiempo ordinario de la existencia cotidiana. Se fundieron con la dimensión espacial temporal en la que se tejen y reafirman los afectos que constituyen la socialidad *p'urhe*: el fogón.

Cada grupo de vecinos, por calle o esquina, construyó una fogata en la que incorporó en su centro dos o más *parhangua* (o fogones en español). Como el fuego, que generación tras generación ha organizado la vida familiar y la convivencia en torno a la cocina, fue la base material que alimentó literalmente a las familias que formaban cada fogata y las cuidó del frío que se siente en las noches serranas de la meseta purépecha. La fogata no es, si no están quienes la componen como organización territorial.

La reapropiación comunal del territorio tuvo las fogatas como base y esencia para su producción efectiva. Fue desde aquí donde se bordó nuevamente el tejido social que se había ido desmembrando por la acción disolvente del despojo y la violencia. Se reforzaron los lazos familiares y se reconstruyó la vecindad en cada calle de los cuatro barrios. De este modo, inició la reconstitución del gobierno autónomo de la comunidad y la repartición de la capacidad de decisión y acción que hasta la fecha es la base para el proceso de recreación del territorio comunitario.

La forma de organización espacial de las relaciones en la cocina *p'urhe* y el nivel simbólico que está implícito en ésta tomaron por asalto la calle y

³⁰ Tanto en las historias de la fundación del pueblo purépecha como en su vida cotidiana, el fuego y su hogar (el fogón) tienen un lugar seminal. Es decir, el tiempo ordinario y el tiempo mítico tienen una continuidad inseparable en el hecho y el lugar diario de la cocina y la convivencia en torno a la *parhangua*. Varios de los ritos y ofrendas legendarias de los *p'urhe* tienen como punto central el fuego, y aún hoy en día los fogones para las fiestas recrean la construcción de tres piedras que da nombre a uno de los lugares de donde se cuenta que surgió una de las gestas que daría forma a esta cultura: *Zacapu*. Hasta hace dos generaciones, se mantenía extendida la tradición de jamás apagar el fuego de la *parhangua*, sino hacerlo “dormir” (cubrir con las propias cenizas los tizones aún ardientes). En el caso en que éste se extinguiera, entonces se pedía el fuego al vecino, para que este fuego antiguo se creciera y mantuviese. Aún hoy, no se arroja basura a la *parhangua* ni suele manipularse la leña ni las cenizas con cuchillo, pues no debe herírsele.

³¹ Por más de tres meses, el pueblo de Cherán no permitió el paso de ningún transporte desconocido por la comunidad. Todos los accesos fueron cerrados por los propios pobladores y, ante el riesgo de ser cazados por las guardias armadas en venganza por lo sucedido, nadie de la comunidad salió tampoco (ni a la escuela, ni al trabajo o a ver a sus familias en otras comunidades), hasta que no contaran con las garantías legales de respeto y respaldo a su acción por parte de los gobiernos estatal y federal. Vivieron de las reservas que tenían de la cosecha pasada, de sus animales y de la solidaridad de familiares, comunidades, amistades, colectivos organizaciones y sociedad indignada que les brindó su apoyo incondicionado.

los modos de la vecindad que se habían ido transformando con la expansión de la modernidad. El compartir los alimentos en la *parhangua*, el compartir el espacio y el momento, compromete a quienes conviven en un nivel de intimidad profundo, pues se nutren de los frutos del trabajo y de las historias que al fuego surgen.

En la constitución física del espacio de las fogatas, además de la *parhangua*, todos los elementos materiales y técnicos de construcción, así como las formas y relaciones espaciales de uso de la cocina tradicional, se reprodujeron a la escala y dimensión que requerían grupos tan numerosos como los vecinos de una calle entera. Esto se refleja en la altura del murete que delimita las fogatas; la geometría y sistema constructivo de la cubierta; la altura de bancos, sillas y tocones que hacían las veces de asientos; la forma de las *parhanguecha*; la dimensión y organización de la *plat'jatakua*,³² todos los aspectos propios del espacio de la alimentación, llevados a la escala de la convivencia colectiva prolongada. Así, las fogatas expresaban claramente los saberes arquitectónicos históricos de los purépecha y los modos comunales de producir y habitar el espacio.³³

Las fogatas se mantuvieron en su mayoría por casi un año y, si bien hoy en día como estructuras físicas se han desmontado casi en su totalidad, el tejido de relaciones sigue vigente y activo. Reaparece en cada actividad colectiva que corresponde al barrio o a la comunidad en su conjunto, desde la dimensión de la organización vecinal formada a partir de los núcleos familiares y de parentesco en su asentamiento territorial, de la calle o cuadra.

6. LA PLAZA, LA PÉRGOLA Y LA CASA COMUNAL

En el centro de Cherán, lugar de confluencia de los cuatro barrios y en la escala del reconocimiento simbólico/político de la comunidad, se halla la plaza de la comunidad. En ella, se asienta la Casa Comunal que hasta antes del levantamiento era el lugar del gobierno municipal, hoy desaparecido y disgregado en estructuras de gobierno correspondientes a cada comunidad que integraba al municipio.

La Casa Comunal es hoy el lugar del gobierno comunitario: del Concejo Mayor, los concejos y coordinaciones, así como del auditorio, que hace las veces de sede para reuniones, talleres, cine comunal, y de Radio Fogata, la radio comunitaria que se fundó durante el levantamiento.

En los días posteriores al alzamiento, el gobierno municipal se desintegró, los policías habían huido y el presidente municipal y el resto de sus integrantes habían sido destituidos. La Presidencia se mantuvo cerrada hasta que se

³² Que son el equivalente a las repisas o vitrinas donde se colocan las vajillas y trastes de cocina.

³³ Hall, Edward, *La dimensión oculta*, México, Siglo XXI, 2011, pp. 125-159.

constituyó el gobierno comunal. El espacio fue abierto para ser remozado por gente de la comunidad, que lo pintó de arriba a abajo en su fachada, con lo cual se reorganizó la dimensión de sus espacios en relación a la articulación de las nuevas actividades y fue entregado al nuevo gobierno.

La Casa Comunal, entonces, se transformó en el espacio del acontecer ordinario de la vida comunal, donde se llevan a cabo las labores de gobierno y administración de la comunidad. Pero, en los momentos extraordinarios (asambleas de la comunidad, velaciones, informes, festividades, ceremonias), cede su primacía a la plaza en la cual puede juntarse el gobierno con la comunidad para dialogar.

En el contexto que rodea la plaza comunal, pueden observarse las transformaciones que el imaginario de la modernidad ha traído a la arquitectura del pueblo. Sin embargo, pueden verse también las formas en que su sentido colectivo y su valor de uso social se han recreado.

La plaza, en términos de su conformación física, está integrada por la explanada principal y una calle —hoy vuelta peatonal en su costado sur poniente— que corre de este a oeste y por la cual se extienden, en su lindero sur, algunos edificios modernos, la escuela primaria Casimiro Leco y la biblioteca municipal. Sobre esta calle peatonal está siempre el corredor de puestos comerciales y locales de comida que van cambiando a lo largo del día. Esta calle, o andador peatonal, tiene en su centro un kiosco pequeño, que es lugar de reunión para niños y jóvenes de la comunidad.

Mientras tanto, la explanada central está rodeada por el templo de San Francisco y su patio atrial, en el costado norponiente, y por edificaciones de dos niveles en sus costados norte, sur y oriental. Estos edificios conservan, en términos generales, los rasgos distintivos de la arquitectura de la región, en su forma de trabajo de la madera, los materiales constructivos y los elementos de su diseño. Tal es el caso de los corredores en planta baja y alta que dan hacia la plaza, los cuales generan un espacio de transición entre el interior de las edificaciones —de uso habitacional y comercial, en su mayoría— y el espacio propiamente exterior de la plaza.

Esta transición resalta la función convivencial de la plaza e integra los corredores a la misma. Así, da un carácter íntimo a un espacio que, pese a encontrarse al aire libre y abierto en varias de sus esquinas, se percibe como interno, para la vida de la comunidad con sus bancas y jardineras perimetrales; los puestos ambulantes de comida; el asta bandera, en el costado sureste (frente a la Casa Comunal); su fuente y escalinatas en que se sientan jóvenes y ancianos por igual.

La plaza es el lugar semanal del mercado y donde familias, jóvenes, grupos de niños y ancianos salen a pasear, platicar, contemplar el atardecer o cenar *kurundas*, pozole, tamales y, según la temporada, pan con miel, *uchepos*, atole de tamarindo y demás gustos culinarios de tierra purépecha. Es, pues, el espacio

comunal donde se tejen las afectividades. Asimismo, de las fiestas y ceremonias religiosas, de los bailes y de las reuniones de la comunidad.³⁴

Con la expropiación violenta y reiterada del derecho al territorio que habían sufrido los pobladores de la comunidad, también la plaza y las calles se habían vuelto un desierto, y los bailes de las fiestas habían degenerado en mares de alcohol. Actualmente, la alegría y la tranquilidad mayormente se han reapropiado de su espacio. A estas actividades naturales de la plaza se han sumado otras, a partir de abril del 2011. Ahora, tienen lugar también las asambleas informativas y se ha convertido en el espacio de reunión para recibir a los grupos solidarios que se han acercado a Cherán desde el inicio de su lucha, incluso en ocasiones, para darles de comer.³⁵

Desde entonces, en la plaza, se han realizado obras de teatro y conciertos. Es el lugar de referencia para inicio y llegada de los paseos en bicicleta por la comunidad, las marchas y manifestaciones contra las injusticias; festivales infantiles, y es el lugar central donde se concluye la nueva fiesta comunal: el aniversario del levantamiento. No es primordialmente una plaza cívica; es, sobre todo, la plaza comunal.

La mayoría de estas actividades se realizan con apoyo de un elemento arquitectónico, ubicado en el cuerpo de la plaza sobre su costado oriente: la pérgola. Ésta es una plataforma o templete de figura tendencialmente rectangular con el lado largo en sentido norte-sur. En la arquitectura de su cubierta integra elementos de la geometría histórica de los purépecha.

La pérgola es un espacio fundamental en las plazas de las comunidades de la sierra que les brinda su identidad; es escenario central en ceremonias y fiestas comunales. Sobre ella, tocan las bandas de viento de la comunidad o de comunidades vecinas. Desde la recreación del tejido social, es un lugar donde también se dirigen las asambleas generales, las ceremonias comunales de carácter político y las festividades cívicas. Es templete para conciertos de artistas que van a la comunidad a brindar su música de manera libre y solidaria, y es también el lugar en el que se han velado a los muertos de la resistencia.

La arquitectura de la pérgola y la plaza no han cambiado en estos tres años, pues reflejan la identidad histórica de la comunidad en sus aspectos estéticos, formales y funcionales, pero nuevas funciones han surgido para ellas. Tales usos reflejan las transformaciones en el habitar de la comunidad y la expansión de la espacialidad comunitaria, incluso en la vitalidad de usos que se encontraban ya abandonados, debilitados o deformados.

La forma del gobierno comunal ha modificado la relación entre el edificio de gobierno (la Casa Comunal) y la plaza, de modo que se ha intensificado

³⁴ Paredes Martínez, Carlos, *Arquitectura y espacio social en poblaciones purépechas de la época colonial*, Morelia, México, UMSNH - Universidad Keio - CIESAS, 1998, pp. 47-62.

³⁵ Como fue en ocasión de la visita de la *Caravana por la paz*, cuya figura más conocida es Javier Sicilia.

su contacto y el vaivén entre ambos espacios. Asimismo, se ha reintegrado la Casa Comunal al espacio colectivo y la vida cotidiana de la plaza comunal.

7. LAS TIERRAS COMUNALES

El conjunto del espacio físico que constituye Cherán: el asentamiento urbano y el conjunto de las tierras naturales de las que tiene posesión forman parte del habitar y la geografía en proceso de reconstitución. Es ésta la escala de la economía material del sustento directo de la comunidad.³⁶

Cherán, en su conjunto, ha tomado una serie de decisiones para restituir, en lo posible, la vida en sus cerros y tierras. Esto es restituir la vida y dignidad del pueblo mismo para cumplir el compromiso de reciprocidad y proporcionalidad de la comunidad con el territorio que los ha procurado ancestralmente. Una mujer de Cherán lo expresa de la siguiente manera:

Un legado que ha trascendido de siglos atrás. Desde nuestros antiguos habitantes de estas tierras se fue transmitiendo ese conocimiento de defender lo que es nuestro. Y estas tierras son nuestras, nosotros somos los herederos de estos bosques, de estas tierras. No en el sentido de propiedad, de que esto es mío; sino en el sentido de que todos compartimos un espacio común, de que todos respiramos aire, de que todos vemos montañas, de que todos vemos alimento en estas tierras, de que vemos vida aquí.³⁷

El proceso de regeneración de las tierras comunales tiene como base la conformación del Concejo de Bienes Comunales o *Irétsikuéri Jurámukua* (integrado por representantes de los comuneros de cada barrio) en sustitución del Comisariado,³⁸ la reforestación de las tierras taladas y el cuidado del bosque en su conjunto, tanto por el Concejo, como por las faenas de los comuneros, de la comunidad y los recorridos de la Ronda Comunitaria por el conjunto del territorio. Poder observar los frutos de estas acciones llevará años y es una labor que ya ha costado varias vidas. Entre más lejos del casco urbano se vaya en el proceso de protección y reforestación del bosque, más

³⁶ Chayanov, Alexander, “Sobre la teoría de los sistemas económicos no capitalistas”, *Cuadernos Políticos*, núm. 5, pp. 15-31. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.5/CP5.5AlexanderVChayanov.pdf>

³⁷ *Tsinarini [Despertar]*; min 7:45-8:15

³⁸ Figura instituida legalmente que, a diferencia del Concejo, centra en un *presidente* individual nombrado por proceso de elección de los comuneros, todas las capacidades y posibilidades de gestión de las tierras. Con la reforma al artículo 27 constitucional y la posibilidad de arriendo, venta o parcelación de las tierras de las comunidades y ejidos, esta forma individuada de gobierno ha resultado ser particularmente destructiva al facilitar que por, corrupción o amenaza, los presidentes municipales decidan por sobre el conjunto de comuneros, el destino de las tierras.

al descubierto se está con respecto a los ataques de los paramilitares que no dejan de acechar a la población.

La proyección a largo plazo de la territorialidad comunitaria es también el núcleo que garantiza la continuidad en el tiempo del mismo Cherán. Las tierras no son sólo la capa superficial de materia inerte que se suele considerar en el espacio urbano. Por el contrario, significan, en términos radicales, el agua de la que se abastecen habitantes humanos, animales y vegetales por igual; fuente de alimento no mercantil y de leña para el fogón; espacio de recreo; lugar de los espíritus; espacio que regula las lluvias, las temperaturas y los vientos.

Uno de los primeros actos que realizó la comunidad en el camino de la reconstitución del territorio fue la puesta en marcha de un vivero comunal. Gestionado por biólogos, agrónomos y comuneros de Cherán, produce sus propias semillas y plántulas a partir de las especies de árboles de la sierra y del trabajo de personas de la comunidad que laboran en él.

El trabajar para la reforestación con árboles de la misma región garantiza la adaptación de los retoños al medio natural, el suelo, las lluvias, el viento y sus componentes; los hace más resistentes a plagas e insectos de la zona; garantiza que se logren y vivan la mayoría de los árboles que serán trasplantados del vivero a los cerros, valles, cañadas y planes.

La labor es importante no sólo por su aparente objetivo de regenerar la capa arbórea, la densidad de “especies maderables” que existía antes, sino porque los árboles son la garantía de la proliferación del resto de seres animales y vegetales, de la cohesión de la tierra, de la atracción del agua en el subsuelo y el cielo, por igual. A sus pies, bajo su sombra, entre sus raíces y en sus troncos, la vida se recrea y encuentra sustento.

8. PROYECTOS PARA EL TERRITORIO

Gracias a la organización política y espacial por fogatas, barrios y concejos, durante 2011, en poco más de tres meses, se puso en marcha un proceso de definición de proyectos comunitarios en Cherán. Estos proyectos abarcaban desde la infraestructura sanitaria hasta la dignificación de la arquitectura purépecha vernácula o la producción agrícola con perspectiva comunitaria para la recuperación de una economía local que contemple redes de intercambio en la región. Este proceso se llevó de manera paralela a la lucha para el reconocimiento legal del gobierno por usos y costumbres. Ello culminó en la aceptación por el Estado mexicano de esta forma de gestión de la vida pública y del territorio.³⁹

³⁹ Hoy en día, este logro en las grietas de la institucionalidad estatal es una vía que se discute en ámbitos tanto académicos, como sociales y políticos.

Poco a poco se ha avanzado, se trabaja en el nivel de la planeación y aún quedan pasos por venir para la concreción material del territorio ya imaginado. Esbozos del mismo son, entre otros, los esfuerzos por incorporar sistemas de aprovechamiento de agua en el espacio agrícola y casero. Durante varios meses, del 2011 al 2012, se trabajó en reuniones por barrios para la construcción del Plan de Desarrollo Comunitario.

Profesores y estudiantes de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga”, de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo apoyaron las reuniones. La discusión amplia sobre aspectos fundamentales para el rumbo de la gestión de la vida social imprimió un sello distintivo a la forma y racionalidad de la institucionalidad y ejercicio político de gobierno en Cherán.

Incluso, hoy en día, el gobierno comunal tiene como deber, para la realización de las obras, consultar a las asambleas de calle, fogata, barrio o de toda la comunidad, dependiendo de la escala del trabajo que se desee desarrollar. En las reuniones se discuten las razones de los proyectos, su diseño, trazo, objetivos, funcionalidad, materiales, formas de participación, grados de afectación a la vida cotidiana en el periodo en que se realizan las actividades, duración del trabajo, montos del gasto, etcétera. De todo ello, depende su rechazo, modificación o aprobación.

En el plan de desarrollo, se plantea: “El Cherán que estamos soñando y construyendo desde hoy, para nosotros y nuestra región”,⁴⁰ con lo cual se concreta un conjunto de proyectos necesarios para la realización digna de la comunidad. En él han quedado asentados los principios transversales para el gobierno de la comunidad: respeto a la tierra y la vida; cuidar la vida de la comunidad; preservar para las generaciones futuras; construir una sociedad democrática.

Asimismo, aparecen sus líneas estratégicas, entre las cuales destacan: identidad, cultura, desde y para, la autodefensa, la libertad y la dignidad; recuperación, cuidado y protección de la naturaleza, “nuestro ecosistema de vida, la madre tierra”; recuperación e impulso de una economía comunitaria equitativa, una economía para la vida.

Con estos principios, entre los varios proyectos que están en marcha o por hacerse, están: recuperar la práctica y la espacialidad de la faena,⁴¹ como medio colectivo para la realización y aprendizaje práctico de las actividades comunes; los recorridos con jóvenes, niños y niñas por el territorio; la reforestación comunitaria para la regeneración de los cerros; la puesta en marcha del vivero comunal; la gestión comunal del aserradero; planes para la recuperación de las formas tradicionales de construcción; incorporación de tecnologías adecuadas para la solución de los espacios sanitarios de casas

⁴⁰ Plan de Desarrollo Municipal de Cherán 2012-2015, México, 2012, pp. 11-21.

⁴¹ Trabajo comunitario obligado en términos de economía moral de la colectividad.

y espacios públicos; el proyecto en marcha del trazado de las líneas existentes de dotación de agua y recolección de aguas sanitarias; la limpieza, recuperación y mantenimiento de los arroyos que cruzan el poblado, y la construcción colectiva de espacios para el preparado común de los alimentos de las fiestas barriales.

Como trasfondo de esta gestión del hábitat, hay una planeación desde la noción de territorialidad. El hábitat se compone tanto por el espacio más específicamente urbano del asentamiento, como por el entorno rural del que depende y sobre el cual debe hacerse responsable. Así, se recupera, tendencialmente, la forma de territorialidad propia de las comunidades *p'urhe*, donde la base para las relaciones equitativas se da a partir del respeto a las escalas territoriales y a la autonomía que les corresponde en la decisión de lo que con tal territorio debe hacerse.

Esta política introduce, entonces, una tendencia a formar un territorio regional definido a partir de una retícula de relaciones entre comunidades. Supera la estructura jerárquica de comunidades supeditadas a un centro municipal y un espacio de municipios como mosaicos mutuamente excluyentes.⁴²

Llama la atención la naturalidad con que fue pulverizada la organización político-territorial municipal, una vez que se aceptó legalmente el nuevo gobierno comunitario de Cherán y la escala del territorio administrado por éste —limitado a las tierras de la comunidad y no a la extensión entera del municipio—. Como muestra de la artificialidad de esta estructura, superpuesta a la vida cotidiana de las comunidades, ninguno de los otros asentamientos impugnó la decisión y, hasta la fecha, nadie lo ha hecho.

9. EL ARTE DE HABITAR: RECREACIÓN DEL HÁBITAT, RECREACIÓN DE LO COMÚN

Entre otros puntos que resaltan de la relación entre dimensión espacial y recreación social, podemos hablar de una “forma y racionalidad de la relación con el sustrato material que sustenta a la comunidad, caracterizada por la centralidad de una relación metabólica entre sociedad y naturaleza”,⁴³ tendiente al equilibrio.

Tanto la praxis política instaurada por la comunidad, como la actitud inicial del alzamiento en la recuperación del medio natural, muestran una dinámica orientada a la desenajenación del mundo no humano y humano por igual. Desenajenación tanto económica como política, en un entorno que los había construido simbólica y materialmente como objetos inertes o desvalorizados,

⁴² Rivera Cusicanqui, Silvia, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, Buenos Aires, Tinta Limón, 2010, pp. 69-74.

⁴³ Echeverría, Bolívar, *Definición de cultura*, México, FCE - Ítaca, 2010, pp. 15-25.

sometidos al interés de narcoempresas y talamontes. Por su parte, esto último es expresión acabada de la racionalidad de la modernidad capitalista.

La praxis comunitaria puesta en marcha nos muestra una noción integrativa del mundo, reinventada desde su forma cultural histórica. Comprende la mutua influencia de los seres que en ella interactúan y acentúa la convivencia y la importancia de la vincularidad, la colaboración, la labor de servicio y la reciprocidad.⁴⁴ Ello implica la búsqueda de lo colectivo y una práctica “natural” cultural, de la hospitalidad, la cual compromete a quien es recibido y quien recibe, a corresponder de manera responsable y con cuidado del otro.⁴⁵

Esta hospitalidad, esta vincularidad y la corresponsabilidad que les es inherente proviene del territorio que las sustenta, respecto a los ancestros —nuestros muertos— que nos heredaron el mundo habitado y con aquellos por venir. Este tipo de relación simbiótica con el medio, esta forma de reciprocidad en el metabolismo sociedad-naturaleza ha dado pie a un proceso de definición, para corto y mediano plazo, de proyectos de producción agropecuaria para el sustento, así como en lo inmediato a labores para reforestación del bosque diezmado y a proyectos para su regeneración.

10. CONCLUSIONES

Es evidente, entonces, la emergencia del espacio social material como espacio prioritario para la recreación digna y satisfactoria de la vida en común. La propuesta que va esbozándose en Cherán —no sin contradicciones— expresa el problema social de la reproducción simbólica y material de su comunidad, y de todo lo común en general.

Toda la humanidad se encuentra en tal disyuntiva. El ejercicio de lo político, como concreción práctica de su matriz cultural⁴⁶ purépecha, como demostración de la vitalidad de la praxis comunitaria apunta a un modo de producción de la vida y el territorio que se concreta en los nuevos actos, proyectos y planes ya expuestos, para su recreación cualitativa y adecuada.

Lo político comunitario en Cherán incluye, entre sus prioridades, el cambio socioespacial del territorio comunal y la producción del espacio material en modos adecuados a los fines de recreación de la sociedad como valor de uso de la vida creada. Tal cambio se realiza a partir de una economía de lo común y una política de la actuación colectiva, en semejanza con la praxis de la unidad económica histórica de la comunidad *p'urhe*: la

⁴⁴ Polanyi, Karl, *El sustento del hombre*, Madrid, Capitán Swing, 2009, pp. 111-124.

⁴⁵ Sahlins, Marshall, *La ilusión occidental de la naturaleza humana*, México, FCE, 2011, colección Umbrales, pp. 102 – 110, 117 – 125.

⁴⁶ Yáñez Muñoz, Fernando, *La vivienda en el medio indígena: hacia una antropología operativa*, tesis de para obtener el grado de Maestro en Antropología Social, México, ENAH, 2002.

familia comunitaria.⁴⁷ En ella, sus integrantes se encuentran incorporados en la contribución para su reproducción, para su realización plena.⁴⁸

Como constante de la forma de reproducción social-territorial de matriz purépecha, esta praxis comunitaria y la forma de estructurar las interrelaciones y vínculos es la misma dinámica y matriz actuando en las distintas escalas y temporalidades de las fogatas, barrios, comunidades y regionalidad. He aquí la recreación del hábitat en Cherán.

Finalmente, el conjunto de imágenes que hemos trazado da un panorama de la reconstitución en común del territorio cheranense por parte de sus habitantes. Asimismo, se percibe la voluntad de actualización de un modo diezmado de producción y espacialización de la vida. Cherán muestra el freno a las condiciones socio-espaciales por los procesos históricos que han confluído en la transformación destructiva de la condición del mundo colectivo y sus espacios naturales.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Alcalá, Jerónimo de, *Relación de Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2011. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://etzakutarakua.colmich.edu.mx/proyectos/relaciondemichoacan/default.asp>
- Calderón Aragón, Georgina & León Hernández, Efraín, *Descubriendo la especialidad social desde américa latina. Reflexiones desde la geografía sobre el campo, la ciudad y el medio ambiente*, México, Itaca, 2012.
- Calderón Mólgora, Marco Antonio, *Historias, procesos políticos y cardenismos*, México, El Colegio de Michoacán, 2004.
- Castile, George Pierre, De Hope, Antonieta & Hope, María Elena, *Cherán: la adaptación de una comunidad tradicional de Michoacán*, México, INI - SEP, 1974.
- Chayanov, Alexander, "Sobre la teoría de los sistemas económicos no capitalistas", *Cuadernos Políticos*, núm. 5, pp. 15-31. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.5/CP5.5AlexanderVChayanov.pdf>
- "La comunidad como elección de vida: Cherán y sus enseñanzas. Segunda parte", *Agencia Autónoma de Comunicación Subversiones*, 1 de agosto, 2011. [Consulta: 10 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://subversiones.org/archivos/1024>

⁴⁷ Entendida esta como familia extensa. En una unidad familiar se cuentan los padres e hijos, pero también los abuelos, tíos, los compadrazgos y demás núcleos familiares con relación de parentesco sanguíneo o adquirido, en relación directa con la unidad familiar que estemos tomando como referencia principal. De cierto modo, entre distintas familias extensas siempre habrá superposiciones y entrecruzamientos, resultado de la ampliación de las redes que las integran. Así se constituye una suerte de tejido abigarrado de relaciones que tejen el entramado comunitario. Son relaciones más o menos fuertes, dependiendo de la intensidad y la reciprocidad con las que se refuerzan en la práctica. Conformada la red de relaciones y vínculos familiares, se asemeja a la descripción que hacíamos de la forma de interrelación entre comunidades purépechas; cada una de ellas tiene relación más o menos fuerte con otras, pero consciente en la memoria histórica de la pertenencia a un imaginario y práctica comunes; en última instancia, es llamada a corresponder a una solicitud de ser necesario.

⁴⁸ Chayanov, Alexander, *op. cit.*, pp. 6-9, 11-12.

- Echeverría, Bolívar, *Las ilusiones de la modernidad*, México, UNAM - El Equilibrista, 1995.
- _____, *Definición de cultura*, México, FCE - Ítaca, 2010.
- Fernández Christlieb, Federico & García Zambrano, Ángel Julián, *Territorialidad y paisaje en el Altepetl del siglo XVI*, México, FCE - UNAM, 2006.
- Guillén, Alejandra, *Guardianes del territorio. Seguridad y justicia comunitaria en Cherán, Nurío y Ostula*, México, Grieta, 2016.
- Hall, Edward, *La dimensión oculta*, México, Siglo XXI, 2011.
- Illich, Ivan, *Obras Reunidas II*, México, FCE, 2008, pp. 622.
- Larson Beals, Ralph, *Cherán: un pueblo de la sierra tarasca*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992.
- Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978.
- Linsalata, Lucia, *Valor de uso, poder y transformación social*, México, 2011. Disponible en: <https://horizontescomunitarios.files.wordpress.com/2014/02/vupts.pdf>
- Martín Juez, Fernando, *Contribuciones para una antropología del diseño*, Barcelona, Gedisa, 2002.
- Paredes Martínez, Carlos, *Arquitectura y espacio social en poblaciones purépechas de la época colonial*, Morelia, México, UMSNH - Universidad Keio - CIESAS, 1998.
- Pasolini, Pier Paolo, *Lettere Luterane*, Italia, Garzanti Libri, 2009.
- Plan de Desarrollo Municipal de Cherán 2012-2015, México, 2012.
- Polanyi, Karl, *El sustento del hombre*, Madrid, Capitán Swing, 2009, pp. 412.
- Rapoport, Amos, *Aspectos humanos de la forma urbana: Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, Barcelona, Gustavo Gili, 1978.
- Rivera Cusicanqui, Silvia, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, Buenos Aires, Tinta Limón, 2010.
- Robert, Jean, “Guerra a la subsistencia. Crisis económica y territorialidad”, *Biodiversidad. Sustento y culturas*, núm. 75. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.grain.org/article/entries/4644>
- _____, “Leyendo a John Berger: las dos orientaciones temporales de la economía campesina”, *Ojarasca. Suplemento mensual de La Jornada*, núm. 189, p. 8. [Consulta: 12 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/12/oja-berger.html>
- Sánchez Vázquez, Adolfo, *Filosofía de la praxis*, México, Siglo XXI, 2003.
- Smith, Neil, *La producción de la naturaleza: la producción del espacio*, México, UNAM, 2006.
- Yáñez Muñoz, Fernando, *La vivienda en el medio indígena: hacia una antropología operativa*, tesis de para obtener el grado de Maestro en Antropología Social, México, ENAH, 2002.

Turismo de cruceros en Cozumel: un enfoque derivado de sus impactos asociados a la sostenibilidad* / Cruise Ship Tourism in Cozumel: an Approach Derived from its Impacts Related to Sustainability

* Artículo de investigación. Recibido: 11 de diciembre de 2017. Aceptado: 25 de mayo de 2018. / TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 152-172.

Anastacio Gustavo Fernández Rodríguez*
Isaac Emmanuel Rivera Villagrán**
Mirna Yasmin Pacheco Cocom***

RESUMEN

El turismo de cruceros ha sido un segmento de riqueza y crecimiento en zonas insulares. Su presencia ha conducido a estudiar impactos y ha comprometido al medio ambiente, al entorno socio-cultural y a la economía. El objetivo principal de este trabajo es determinar, a través de diferencias estadísticas *post-hoc*, si ha dejado beneficios o ha confundido a la población anfitriona, a pesar de los impactos de corte social, económico y ambiental.

La metodología consta de un diseño cuantitativo-correlacional no probabilístico, con aplicación de cuestionarios de forma estratificada aleatoria a 338 actores locales de Cozumel, Quintana Roo. Los resultados indican diferencias significativas entre las variables de factores socioculturales y económicos. Sin embargo, es relevante la poca reacción de la población ante los impactos ambientales, lo cual brinda una oportunidad para proseguir la investigación.

PALABRAS CLAVE

Turismo de cruceros, transformaciones, cultura, Fonatur, contaminación.

ABSTRACT

Cruise ship tourism has been a segment of wealth and growth in island areas. Its presence has studied the impacts and how it has damage the environment. This type of tourism has inside on sociocultural environment and the local economy. The main objective of this academic work is to determine, through post-hoc statistical differences, whether it has left any economic benefits or has misled the host population, on its social, economic and environmental impact. The methodology consists of a quantitative-correlational non-probabilistic design, applying questionnaires in a stratified random manner to 338 locals in Cozumel, Quintana Roo. The results indicate significant differences between sociocultural and economic variable factors. It is important to point out the lack or bit of reaction by the population towards environmental damage. This in itself constitutes a reason to continue research on the matter.

KEYWORDS

Cruise tourism, transformations, culture, Fonatur, pollution.

* Profesor investigador en la Universidad de Quintana Roo, México. (gustavo.fernandez.rod@gmail.com) orcid.org/0000-0002-4212-1404

** Maestro en Desarrollo Regional y Turismo sustentable otorgado por la Universidad Riviera en Playa del Carmen, México. (isaac.riv04@gmail.com) orcid.org/0000-0003-0009-2032

*** Profesora investigadora de la Universidad de Quintana Roo, Unidad Académica Playa del Carmen, México. (mirnapacheco@live.com) orcid.org/0000-0003-2811-6200

SUMARIO

1. Introducción / 2. Revisión de la literatura / 3. Metodología, / 4. Análisis de los resultados / 5. Conclusiones y recomendaciones / 6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

La globalización se puede visualizar como un cambio irreversible. Por ello, se mantuvo como una de las problemáticas más frecuentes de quehacer académico en países en vías de desarrollo. No sólo ha afectado el entorno económico de las naciones, sino también ha presentado disturbios ambientales y socioculturales. Ante esta situación, la sostenibilidad se percibió como una estrategia de gestión, o bien, como una alternativa para combatir la pobreza, las desigualdades espaciales y la marginación en sitios vulnerables. En ese sentido, el primer encuentro que dio paso al concepto de “sostenibilidad” fue la primera conferencia organizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “*Lake Success*”, en Nueva York (1949) con la finalidad de discutir los problemas ambientales en vigencia. A partir de ese evento, se llevaron a cabo diversas cumbres, modelos e informes acerca del rumbo de la humanidad. El compromiso era erradicar la pobreza y contrarrestar los impactos al medio ambiente.

Sin embargo, esta forma de desarrollo sostenible ha aprovechado la explotación de los recursos naturales y culturales de los países en vías de desarrollo.¹ De igual manera, se han transformado espacios naturales para favorecer la infraestructura turística, aprovechando las dimensiones históricas patrimoniales, lo cual ha contribuido a la desaparición de culturas milenarias.

Finalmente, este desarrollo turístico sostenible ha trastocado identidades y modos de vida en las comunidades en lucha por conservar sus paisajes, cultura y costumbres. Por consiguiente, el turismo, como una de las actividades de mayor ingreso de capital, ha contribuido al crecimiento económico de los mismos y bajo un modelo de libre mercado ha impulsado la entrada de empresas transnacionales en los países en desarrollo. Principalmente, éstas focalizan su mercado en el Caribe y Latinoamérica,² debido a las bondades biológicas de esta zona geográfica.

Bajo este contexto el turismo cobra mayor relevancia en México en los años setenta, con la aparición de la política turística, en un periodo de posguerra a nivel mundial, la cual trajo consigo un modelo crítico para el

¹ Palafox, Alejandro, “El turismo como eje de acumulación”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 1, pp. 161-174.

² Córdoba, Juan y García de Fuente, Ana, “Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe Mexicano”, *Investigaciones geográficas*, núm. 52, 2003, pp. 117-136.

turismo en México. De este modo, los sexenios de López Mateos (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970) fomentaron una identidad a nivel nacional para promocionar el turismo.

Con la llegada del presidente electo, Echeverría Álvarez (1970-1976), se impulsa el Centro Integralmente Planeado (CIP) de Cancún en el Caribe mexicano,³ un modelo implementado por Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). A partir de estas estrategias planteadas, los planes nacionales de desarrollo (PND) incluyeron al fenómeno turístico como principal motor económico. Así, comenzó un proceso de deslocalización europea, que trajo consigo empresas de gran turismo, con enfoque masivo.

Dentro de estos movimientos políticos, surge el turismo de cruceros. Hoy en día está controlado por empresas norteamericanas y ha ganado un lugar emblemático en las zonas insulares, entre éstas la isla de Cozumel, Quintana Roo.

Dicha actividad terciaria ha aprovechado destinos turísticos insulares y, específicamente, el arribo de cruceros, el cual ha crecido de forma continua en la megaindustria de viajes.

La escasa evidencia empírica cuantificable sobre los impactos económicos, socioculturales, y medioambientales que ha causado el turismo de cruceros es uno de los puntos que enmarcan la presente investigación.⁴ Bajo este contexto, se responde a la necesidad de analizar con mayor detalle el objeto de estudio, así como estudiar el crecimiento masivo que le ha permitido tener una posición relevante en el mercado turístico global.⁵

Dicho sector ha ido en incremento de acuerdo con la demanda que cada día es más elevada, debido a los bajos costos con que se ofertan los destinos turísticos en dichos hoteles flotantes de navieras de renombre. La oferta americana ha acaparado el mercado y algunas de sus principales líneas cruceristas son Carnival Cruises y Royal Caribbean's. Dichas empresas tienen una capacidad de pasajeros que oscila entre los 4000 y los 6000 viajeros a bordo.⁶

A nivel mundial, existen 380 cruceros que operan con una cuantiosa capacidad de 459 780 pasajeros.⁷ Sus destinos principales son los espacios geográficos en las zonas costeras del Caribe y del mar Mediterráneo, con recorridos más frecuentes sobre zonas insulares. Simultáneamente, las consecuencias que se generan de las entradas masivas hacia algunos destinos turísticos se logran vislumbrar a través de los impactos negativos que ocasionan, más que por generar

³ Magaña-Carrillo, Irma, "La política turística en México desde el modelo de calidad total: un reto de competitividad", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 9, núm. 30, pp. 515-544.

⁴ Brida, Juan Gabriel y Zapata, Sandra, "Cruise tourism: Economic, Socio-Cultural and Environmental Impacts", *Journal Leisure and Tourism Marketing*, vol. 1, núm. 3, pp. 205-226.

⁵ Carić, Hrvoje, "Challenges and prospects of valuation-cruise ship pollution case", *Journal of Cleaner Production*, núm. 111, pp. 487-498.

⁶ Klein, Ross, "Responsible Cruise Tourism: Issues of Cruise Tourism and Sustainability", *Journal of Hospitality and Tourism Management*, vol. 18, núm. 1, pp. 107-116.

⁷ *Ibidem*.

un turismo responsable. Estos hechos han logrado focalizar específicamente en los impactos socioculturales, ambientales y económicos de todos los involucrados.

Por lo tanto, el objetivo principal del trabajo es determinar, a través de diferencias estadísticas *post-hoc*, si este turismo de cruceros ha dejado beneficios o ha confundido a la población anfitriona, a pesar de los impactos generados de corte social, económico y ambiental en la isla de Cozumel, Quintana Roo, México. Las variables que se estudian son las siguientes: impactos socioculturales, ambientales y económicos.

Bajo este enfoque, el primer apartado presenta la revisión teórica, donde se exponen los conocimientos empíricos acerca del objeto de estudio y los hallazgos más representativos que se han obtenido de diversas metodologías aplicadas en diferentes contextos.

El segundo apartado detalla el proceso metodológico que partió del diseño de instrumento de evaluación *ad hoc* para recopilar la información, pasando por una prueba piloto para comprobar la fiabilidad del cuestionario. Una vez que éste fue validado, se pasó a la etapa de trabajo de campo, con 338 participantes (actores locales de Cozumel). No obstante, se eliminaron 38 cuestionarios, debido a que se encontraban incompletos. De esta forma, se trabajó con una muestra de 300 participantes.

Cabe mencionar que, en las técnicas de análisis de datos, se utilizaron comparaciones múltiples sobre cada uno de los impactos, a través de técnicas de análisis cuantitativas del análisis de la varianza (Anova). En el proceso de cuantificación, se utilizó Excel y después se exportó la información a SPSS.

El apartado de los resultados confirma las hipótesis planteadas, sin embargo, no tienen soporte para todos los impactos cuantificados. Por lo tanto, se realiza un énfasis especial en los impactos socioculturales y ambientales desde el estudio de la proximidad de vivienda de los habitantes, así como la escolaridad y el tiempo de residencia.

Por último, se establecen las conclusiones, limitaciones y líneas futuras de investigación. Estas últimas funcionan como propuestas para seguir desarrollando investigación desde un enfoque cuantitativo y cualitativo, en torno a la interpretación de dichos impactos en otros destinos insulares que reciben turistas de cruceros masivamente. Ello indicaría los avances o retrocesos que este turismo ha generado en otros espacios isleños.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Los impactos del fenómeno turístico se acentúan más en contextos insulares, pues mantienen una profunda dependencia con la actividad turística⁸ y, por

⁸ Fernández, Joam Amer, "Los debates sobre la percepción social del turismo en las Islas Baleares", *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, núm. 23, pp. 5-24.

otro lado, dichos espacios geográficos han optado por adaptarse a las necesidades del mercado. De esta forma, Alfredo Aledo estableció, en torno al mercado que “necesita para su supervivencia estar en continuo crecimiento, los significados que ofrece tienen que ser obligadamente perecederos, frágiles, fluidos, evanescentes, *lights*, para que pronto queden desfasados, sin sentido, y tengan que ser sustituidos por nuevos productos”.⁹

Dichos impactos se han visto reflejados en el deterioro ecológico¹⁰ por parte de las empresas turísticas, entre ellas, las navieras que emiten multitudes de desperdicios de diversas formas, gaseosas, sólidas y líquidas.¹¹ Asimismo, Carić sugiere que uno de los principales problemas a los que se enfrenta toda actividad antropogénica es que todo el costo de producción que implica la realización de determinado servicio o producto no contempla el costo ambiental de su elaboración. Entonces, ahí radica uno de los principales problemas dentro de la industria turística y principalmente del turismo de cruceros.¹²

Contextualizando en el Caribe mexicano, “la actividad de cruceros tiene un peso significativo en el mercado turístico y, particularmente, la política del gobierno mexicano en el último decenio se ha dirigido a impulsar esta modalidad”.¹³ Por ello, uno de los principales efectos, debido a la presencia masificada de cruceristas, son las transformaciones y percepciones socioculturales.

La comunidad suele cambiar sus comportamientos, actitudes y costumbres, normas e imaginarios a causa del impacto que genera esta industria de viajeros. Por tanto, es una actividad inevitable que se inclina para servir de forma exclusiva en este segmento de mercado.¹⁴

La entrada de empresas y franquicias trasnacionales, a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio, ha ofrecido ventajas y comodidades de viaje a lo que están acostumbrados los cruceristas. Por citar un ejemplo, se puede mencionar que los cruceristas se deben sentir como en casa, es decir, comprando en tiendas a las que están habituados: destinos *disneyzados* y *macdonalizados*.¹⁵ Bajo este mismo enfoque, los impactos socioculturales que ha generado el

⁹ Aledo, Alfredo, “De la tierra al suelo: La transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial”, *Arbor Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 729, p. 109.

¹⁰ Latif, Saripah, Omar, Mohd, Bidin, Yeop Hussin y Awang, Zainudin, “Environmental Values as a Predictor of Recycling Behavior in Urban Areas: A Comparative Study”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, núm. 50, pp. 989-996.

¹¹ Caric, Hrvoje y Macelworth, Peter, “Cruise Tourism Environmental Impacts. The Perspective from the Adriatic Sea”, *Ocean and Coastal Management*, núm. 102, pp. 350-363.

¹² Carić, Hrvoje, “Challenges...”, *op. cit.*, pp. 487-498.

¹³ Sosa Ferreira, Ana Pricila e Inés Martínez, Claudia, “El turismo de cruceros y la transformación del paisaje: Majahual, México”, núm. 21.

¹⁴ Butler, R. W., “The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources”, *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, vol. 24, núm. 1, pp. 5-12.

¹⁵ Córdoba y Ordóñez, Juan, “Turismo, desarrollo y disneyzación: ¿Una cuestión de recursos o de ingenio?”, *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, núm. 70, pp. 33-54.

turismo de cruceros se traducen en la expulsión y desplazamiento geográfico de las comunidades anfitrionas.¹⁶

Siguiendo esta misma línea, Fredline y Faulkner¹⁷ argumentan que el progreso en la investigación de los efectos de esta actividad turística ha sido escaso, a pesar de las diferencias culturales que existen para su estudio y sus diversas aportaciones para conocer metodologías aplicadas sobre dicha variable en el saber turístico, lo cual justifica la presente obra.

Es evidente que los impactos socioculturales que se generan no siempre son positivos, a pesar de que debieran ser vistos como un intercambio trans-cultural de aceptación y tolerancia con la comunidad receptora. Por último, Andereck, Valentine, Knopf y Vogt¹⁸ documentan diversas aportaciones científicas en torno a estos aspectos negativos, como la prostitución, la inseguridad y el crimen, el uso de recursos de forma masiva, el incremento de venta de alcohol, la alteración cultural, el racismo y discriminación, entre otros.

Otra de las variables de estudio han sido los impactos ambientales generados por el turismo de cruceros. Se puede argumentar que, a pesar de que existen diversos esfuerzos por cambiar la perspectiva hacia el medio ambiente —como resultado de diversos acuerdos y tratados en pro de la sostenibilidad— para los encargados de las políticas públicas y privadas aún queda un amplio camino por recorrer.

De este modo, falta resolver algunos elementos clave: ¿cómo la sostenibilidad puede garantizar el sustento de las poblaciones locales y del medio ambiente y de qué forma los cruceros pudieran contribuir a la generación de un valor agregado de ambos elementos?

En este sentido, la relación que existe entre la calidad del ambiente y los servicios turísticos están estrechamente vinculados con la presión que se ejerce sobre la naturaleza para su realización. Esto último, aunado al hecho de que principalmente los países en vías de desarrollo no prestan especial atención en las medidas de control y preservación de los recursos naturales de aprovechamiento turístico. Esto último queda en leyes que no se cumplen o cuya aplicación es laxa, lo cual dificulta la cuantificación y cualificación de los daños evocados en los ecosistemas donde se presenta esta actividad económica.

Dichos impactos ambientales son generados en zonas costeras e insulares, principalmente, en destinos turísticos como Cozumel, Miami, Jamaica,

¹⁶ Álvarez, Antón, “Contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras. Aspectos teóricos-metodológicos”, *Política y sociedad*, vol. 42, núm. 1, pp. 57-84.

¹⁷ Fredline, Elizabeth y Faulkner, Bill, “Host Community Reactions. *Annals of Tourism Research*”, vol. 27, núm. 3, pp. 763-784.

¹⁸ Andereck, Kathleen, Valentine, Karin, Knopf, Richard, y Vogt, Christine, “Residents’ perceptions of community tourism impacts”, *Annals of tourism research*, vol. 32, núm. 4, pp. 1056-1076.

Nassau, entre otros.¹⁹ Bajo este enfoque, Carić argumenta que en los cruceros existen registros carentes de control respecto a los desechos que genera esta actividad. En muchos casos, suelen ser intencionales, los principales accidentes ambientales son: los incidentes del agua de sentida y aceites vertidos al mar; vertido de residuos sólidos como plástico, bolsas y demás basura; emisiones contaminantes al aire provenientes de los motores de los barcos y atmosféricas; las grandes cantidades de descargas de aguas residuales arrojadas a los océanos y el manejo del agua de lastre. Por último, aunque no tan comunes, pero sí importantes, son las colisiones que tienen las embarcaciones con las ballenas, como en el caso del crucero Princess de la compañía Carnival en Alaska.²⁰

No obstante, existen acuerdos internacionales que tratan de regular las operaciones destructivas de ecosistemas marinos por parte de los buques. Así pues, el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (Marpol), desde 1973 a la fecha, ha optado por anexar algunas actualizaciones para minimizar la contaminación proveniente de estas embarcaciones.

En este contexto, una de las regulaciones con mayor peso por parte de la Marpol fue establecer un límite de azufre contenido en el combustible de estos cruceros, de 1% máximo, además de prohibir en aguas internacionales la descarga de plásticos que ponen en peligro a las especies marinas. A pesar del esfuerzo por parte de estas alianzas internacionales, los impactos ambientales siguen siendo un foco de atención en el que la falta de transparencia de las navieras ha puesto en duda su compromiso y responsabilidad.²¹

En consecuencia, desde un enfoque de impacto sostenible, la dependencia de la actividad turística en destinos insulares se focaliza en el indicador económico como el más atractivo. Esto debido a que trae un mercado de oportunidad competitiva para la industria de cruceros desde los años sesenta bajo el modelo de las políticas turísticas implementadas en cada sexenio. De esta manera, el turismo de cruceros ha planteado un crecimiento apresurado, desmedido y rentable en el mundo.

En índices de este crecimiento crucerista, se tiene que la Cruises Lines International Association (CLIA)²² reporta una generación a nivel mundial de 900 000 puestos de trabajo y un impacto económico de 117 billones de dólares. Hace especial énfasis en los diez destinos que visita con más frecuencia, entre ellos, la región del Caribe.

¹⁹ Brida, Juan Gabriel y Zapata, Sandra, "Cruise tourism...", *op. cit.*, pp. 205-226.

²⁰ Carić, Hrvoje y Macelworth, Peter, *op. cit.*, pp. 350-363.

²¹ Klein, Ross, *op. cit.*, pp. 107-116.

²² Cruises Lines International Association, "Charting a course to success. CLIA Annual Report", *Cruising*. Disponible en: <http://www.cruising.org/docs/default-source/research/clia-2014-annual-report-final.pdf?sfvrsn=0>

Por su parte, la Florida Caribbean Cruise Association (FCCA)²³ indicó que el turismo de cruceros generó una derrama económica de 3.6 billones de dólares, asimismo creó 75 050 empleos en treinta y cinco destinos del Caribe. Entre éstos, se encuentra la isla de Cozumel, que mantuvo un movimiento de cruceros entre 2014, 2015 y reportado hasta abril de 2016 de forma constante —por la Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo (Sedetur)—.²⁴

Los datos indican 1109 cruceros para 2014, mientras que se presentaron 1078 para el cierre de año de 2015. Del 2014 al 2015, el movimiento de pasajeros se redujo de 3 404 500 a 3 391 241 viajeros. Sedetur reporta de enero a abril de 2016, en cuatro meses, la llegada de 532 cruceros, cifras bastantes prometedoras para una derrama representativa en los destinos turísticos.

De acuerdo con la Administración Portuario Integral de Quintana Roo (Apiqroo), para el mes de mayo de 2016 contó con una programación de 78 cruceros en las distintas terminales: terminal Punta Langosta; terminal Puerta Maya y la terminal SSA México. Estos muelles han sido factores de alteración del paisaje y han modificado el espacio turístico del litoral con la creación de centros comerciales.²⁵ Asimismo, dificultan el control de la sobrepoblación de visitantes en la isla que, en un día, puede soportar hasta siete cruceros de grandes dimensiones.

Una vez planteados los argumentos teóricos en torno a las variables: impactos socioculturales, ambientales y económicos del turismo de cruceros, se puede establecer alguna relación más inclinada a estudiar el problema del turismo de cruceros, desde la dimensión económica.²⁶

No obstante, poco se ha colaborado en la academia sobre algunos aspectos socioculturales y de corte ambiental. Ante su escasa investigación en los últimos años y los pocos alcances obtenidos desde estas dimensiones, es obligado su estudio. En especial se debe analizar el caso de la isla de Cozumel, al ser un área natural protegida (ANP) y declarada por la Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), pues alberga en promedio a 150 cruceros al mes con capacidades de entre 1000 y 1200 personas por barco. Por tanto, es de vital interés el análisis e interpretación de los datos, desde la percepción que la sociedad anfitriona asume con la llegada de estas navieras.

De esta forma, el impacto sociocultural se refiere a las actitudes, opiniones y comportamientos que adquieren los pobladores de los destinos anfitriones.

²³ Florida Caribbean Cruise Association, “Economic Contribution of Cruise Tourism to the Destination Economics”, *Florida Caribbean Cruise Association*. Disponible en: <http://www.f-cca.com/downloads/2015-cruise-analysis-volume-1.pdf>

²⁴ Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo, “Indicadores turísticos enero-diciembre 2015, enero-abril 2016”, *Sedetur*. Disponible en: <http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/indicadores/2015/Indicadores%20Tur%20Enero%20-%20Diciembre%202015.pdf>

²⁵ Palafox, A., Aguilar, A. y Escalera, A., “El turismo de cruceros en la región del Caribe”, *Revista Iberoamericana de Turismo*, vol. 2, núm. 1, pp. 40-53.

²⁶ Brida, Juan Gabriel y Zapata, Sandra, *op. cit.*, pp. 205-226.

Hasta el momento, Brida, Riaño y Zapata²⁷ han argumentado que han sido ambiguos. Asimismo, se han encontrado diferencias entre el grado escolar —principalmente en el nivel superior—, así como en la infraestructura del destino²⁸ y las conductas del individuo local, de acuerdo con su tiempo de residencia en el destino.²⁹

De esta manera, la revisión de la literatura y base de la investigación se estudia con la teoría del intercambio social que analiza la relación entre la opinión de una comunidad anfitriona y los agentes invitados, en función de los beneficios y costos que ésta implique.³⁰

De igual forma, se considera la cercanía y el contacto directo que se tenga con el turismo de cruceros y la posición geográfica del destino. Esto con el objetivo de entender dicho fenómeno turístico masivo, al arribar al destino, así como las representaciones sociales con la comunidad anfitriona, que regularmente ocasiona tensiones psicológicas en la población.³¹

Por tanto, se desprenden las siguientes hipótesis por contrastar con el objetivo de encontrar algunas similitudes entre las percepciones de los anfitriones en destinos turísticos insulares, o bien, diferencias que pudieran obtenerse y establecer conclusiones de dichas mediciones:

- (H1) La percepción de los habitantes de Cozumel acerca del impacto del turismo de cruceros difiere en función de la proximidad de vivienda al muelle.
- (H2) La escolaridad de los actores locales de Cozumel difiere en la percepción que se posee sobre el impacto del turismo de cruceros.
- (H3) El tiempo de residencia difiere en la percepción que se posee sobre el impacto cruceño.

3. METODOLOGÍA

Como objeto de estudio, la percepción de los actores locales acerca del impacto del turismo de cruceros es de tipo cuantitativo y se estudió en un periodo transversal. Condujo a diseñar un instrumento de investigación *ad hoc* que fue monitoreado por una prueba piloto, la cual se aplicó de manera

²⁷ Brida, Juan Gabriel, Riaño, E. y Zapata, Sandra, “Residents’ Attitudes and Perception Towards Cruise Tourism Development: A Case study of Cartagena de Indias (Colombia)”, *Tourism and Hospitality Research*, vol. 11, núm. 3, pp. 181-196.

²⁸ Diedrich, Amy y García-Buades, Esther, “Local Perceptions of Tourism as Indicators of Destination Decline”, *Tourism Management*, vol. 30, núm. 4, pp. 512-521.

²⁹ Brida, Juan Gabriel, Osti, Linda y Faccioli, Michela, “Resident’s Perception and Attitudes Towards Tourism Impacts. A Case of Study of the Small Rural Community of Folgaria (Trentino-Italy)”, *International Journal of Benchmarking*, vol. 18, núm. 3, pp. 359-385.

³⁰ Ap, J., “Residents’ perceptions on tourism impacts”, *Annals of tourism Research*, vol. 19, núm. 4, pp. 665-690.

³¹ Andereck, Kathleen, Valentine, Karin, Knopf, Richardy Vogt, Christine, *op. cit.*, pp. 1056-1076.

aleatoria en el municipio de Cozumel, Quintana Roo. Esto arrojó un Alpha de Cronbach de 0.898, un índice elevado en el nivel de aceptación de esta precisión psicométrica o fiabilidad del instrumento.³² Una vez validado el instrumento de evaluación, se trabajó el estudio de campo en los meses de mayo, junio y julio de 2016.

El cuestionario diseñado consta de dos apartados. El primero abarca los impactos socioculturales, ambientales y económicos (22 ítems) de la escala presentada en el documento de Brida y colaboradores (2012). No obstante, su aplicación se llevó a cabo en un contexto insular caribeño. El segundo apartado constó de datos sociodemográficos que ayudan a entender y contrastar las hipótesis planteadas. De esta manera, se trabajó con una escala de Likert de siete puntos con categorías que iban en orden ascendente, a partir de “totalmente en desacuerdo” hasta “totalmente de acuerdo”.³³

Respecto a la determinación de la muestra, se eligió un universo para poblaciones finitas, con base en el número de habitantes de Cozumel (86 415) para un nivel de confianza de 95% ($z=1.96$) a un error estimado de 5%. Como resultado, se presentó un nivel de muestreo de 245 observaciones como mínimo por realizar.

Sin embargo, el muestreo no probabilístico por cuotas fue superado al obtener 338 observaciones de estos sujetos de estudio. Por criterio del investigador, al no encontrarse completos los cuestionarios, se decidió depurar 38, con lo cual se obtuvo una muestra final de trabajo de 300 observaciones. Este tipo de muestreo guarda una relación con el muestreo estratificado, sin embargo, trabajar por cuotas garantiza obtener una muestra proporcionada³⁴ para cada una de las colonias que se trabajaron.

Se realizó una codificación en cuanto a las colonias donde se trabajó la recolección de datos y la proximidad geográfica respecto al muelle y, por ende, el contacto con la actividad turística de cruceros. Por tanto, la tabla 1 demuestra las codificaciones asignadas de la siguiente forma: 1 se utilizó para las colonias cercanas, el código 2 se asignó para las colonias medianamente cercanas al contacto crucerista y, por último, el código 3 para las colonias alejadas.

³² Virla, Milton, Quero, “Confiabilidad y coeficiente Alpha de Cronbach”, *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, vol. 12, núm. 2, pp. 248-252.

³³ Hartley, James, “Some thoughts on Likert-type scales”, *International journal of clinical and health psychology*, vol. 14, núm. 1, pp. 83-86.

³⁴ Morales Vallejo, Pedro, *Tamaño necesario de la muestra: ¿Cuántos sujetos necesitamos?* Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2011. Disponible en: <http://www.upcomillas.es/personal/peter/investigacion/Tama%C3%B1oMuestra.pdf>

Tabla 1. Codificación por colonias

Codificación	Colonias	Etiqueta en SPSS
1	Centro, San Miguel I y II, Cuzamil, Andrés Quintana Roo	Colonia cercana al turismo de cruceros
2	Emiliano Zapata y 10 de abril, Independencia, Flores Magón I y II	Colonia mediamente cercana al turismo de cruceros
3	San Gervasio, Repobladores, Flamingos, CTM, Nueva generación, Juan bautista, Chentuk, Altamar, Miraflores, Ranchitos	Colonias alejadas al turismo de cruceros

Fuente: Elaboración propia

Con la ayuda del programa estadístico para las ciencias sociales (SPSS, por sus siglas en inglés) se llevaron a cabo los análisis estadísticos que darán respuesta a las hipótesis planteadas. En ese sentido, las variables dependientes que se estudiaron fueron los impactos socioculturales, económicos y ambientales, bajo una variable independiente o factor para la implementación de las comparaciones múltiples o pruebas *post hoc*. Estos factores —proximidad de vivienda, escolaridad y tiempo de residencia— se explican a detalle en el análisis de resultados. Fueron seleccionados de acuerdo con los hallazgos teóricos, al ser factores donde existían mayores diferencias con las variables dependientes.

De esta manera, la recolección de datos se vació en una plantilla de Excel y, posteriormente, se exportó a una base de datos (BD) de SPSS para realizar el análisis de la varianza (Anova). Una vez exportada la BD, se dio paso al análisis de las condiciones estadísticas, principalmente de dos supuestos fundamentales: pruebas positivas de normalidad referente a que la variable dependiente se “distribuye de manera normal en las j poblaciones muestreadas, tantas como grupos definidos por las variables independiente o factor”³⁵ y homocedasticidad de varianzas, es decir, que poseen las mismas varianzas. Una vez validado, se puede pasar al análisis multivariante.³⁶

Planteado lo anterior, se procedió al análisis multivariante Anova, que se refiere al análisis estadístico de la varianza para determinar si existen diferencias entre las medias de cada uno de los constructos.³⁷ Esto lleva a plantear que, si una de estas comparaciones múltiples se encuentra por debajo de los niveles críticos de análisis ya sea para 1% o 5%, querrá decir que la hipótesis es rechazada, asumiendo una diferencia entre las medias.

³⁵ Departamento de sociología, *Análisis de varianza de un factor: El procedimiento Anova de un factor*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010, p. 5.

³⁶ Uriel, E. y Aldás, Joaquín, *Análisis multivariado aplicado*, Madrid, Thomson, 2005.

³⁷ García Villalpando, Jesús, “Comparación de los procedimientos de Tukey, Duncan, Dunnet, HSU, y Benchofer para la selección de medias”, *Agrociencia*, vol. 35, núm. 1, pp. 79-86.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Los estadísticos descriptivos sociodemográficos reportan que la edad promedio de los participantes es de entre 18 y 29 años (53.7%), asimismo, la opinión del segmento de 30 a 39 años (28.7%) fue representativa. El estrato de adultos resultó de 11% (de entre 40 a 49 años) y 6.7% de observaciones de personas con más de 50 años. Ello representa un estudio de percepción donde, en su mayoría, los jóvenes expresan sus preocupaciones acerca de los impactos que conlleva el turismo de cruceros en la isla.

Por otro lado, se obtuvo un número proporcional para el sexo de los participantes: 49.7% fueron mujeres y 50.3% personas de sexo masculino. Es importante mencionar que 36.7% de los participantes indicaron estar casados, 38% dicen ser solteros, 9.7% estar divorciados y 13.7% vivir en unión libre.

Respecto al ingreso mensual percibido por cada uno de los participantes los resultados mostraron que 51.7% reciben menos de cuatro mil pesos al mes, 32.7% perciben entre cuatro y siete mil pesos, 6.3% oscila entre los siete y los diez mil pesos, 5.7% se abstuvo de responder y 4.0% dice percibir más de diez mil pesos. Estos datos estadísticos indican las bajas remuneraciones, representadas en ingresos monetarios para un sector joven (muestra). Es llamativo el indicador, pues se trata de un destino masificado, no sólo de cruceristas, sino también de la oferta turística en la isla, debido a que cada mes se alojan marcas de reconocimiento internacional en la zona centro de Cozumel.

Respecto a los datos que se refieren a la proximidad de vivienda (PV), se indica una muestra proporcionada. Para el código 1, se obtuvo 31%; para el código 2, 32% y, para el último código, se trabajó con 37% de la muestra. La escolaridad (Esc) de los participantes en su mayoría es de preparatoria (46.7%) y de secundaria (27%). Finalmente, el tiempo de residencia (TR) en la isla de Cozumel se demuestra con un segmento representativo que ha pasado en la isla 15 años o más (véase tabla 2).

Anastacio Gustavo Fernández Rodríguez / Isaac Emmanuel Rivera Villagrán / Mirna Yasmin Pacheco Cocom |

Tabla 2. Estadística descriptiva de los resultados obtenidos por colonias (proximidad de vivienda), escolaridad y tiempo de residencia.

			Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Proximidad de vivienda	Válidos	Colonias cercanas al turismo de cruceros (1)	93	31.0%	31.0	31.0
		Colonias medianamente cercanas al turismo de cruceros (2)	96	32.0%	32.0	63.0
		Colonias alejadas al turismo de cruceros (3)	111	37.0%	37.0	100.0
		Total	300	100.0%	100.0	
Escolaridad	Válidos	Primaria	39	13.0%	13.0	13.0
		Secundaria	81	27.0%	27.0	40
		Preparatoria	140	46.7%	46.7	86.7
		Licenciatura	40	13.3%	13.3	100
		Total	300	100.0%	100	
Tiempo de residencia	Válidos	0 a 5 años	28	9.3%	9.3	9.3
		5 a 10 años	37	12.3%	12.3	21.7
		10 a 15 años	53	17.7%	17.7	39.3
		15 a 20 años	65	21.7%	21.7	61
		Más de 20 años	117	39.0%	39	100
		Total	100	100.0%	100	

Fuente: Elaboración propia

Para el estudio de las pruebas paramétricas de la investigación, se tomaron en cuenta la prueba de normalidad y la homocedasticidad descritas en el apartado metodológico. En primer lugar, la prueba de normalidad indica que todas las observaciones se distribuyen normalmente, índice representado por la prueba de Z de Kolmogorov-Smirnov ($p > 0.01$), para las variables socioculturales (0.125), ambientales (0.102), y económicas (0.542).

Por otro lado, las pruebas de homogeneidad de varianzas realizadas cuentan con índices superiores al valor crítico de 1% ($p > 0.01$).³⁸ Por lo tanto, se puede establecer un análisis de las varianzas (Anova) para la comparación de medias entre dos o más grupos y, de esta forma, hallar las diferencias significativas entre cada variable analizada y contrastar las hipótesis planteadas.

Los resultados para las comparaciones múltiples de la prueba HSD de Tukey para determinar si los grupos analizados difieren entre las variables analizadas demuestran que la primera variable respecto a la proximidad de vivienda (PV) indica que existen diferencias significativas (Sig) entre las colonias cercanas al turismo cruceros y las colonias medianamente cercanas ($Sig = 0.020$). Asimismo, difiere la opinión de los participantes que habitan en las colonias cercanas al turismo de cruceros y las colonias alejadas ($Sig = 0.032$), $p > 0.05$ sólo para la variable de impactos socioculturales.

Así pues, la primera hipótesis (H1) es aceptada sólo para diferenciar los impactos socioculturales. Esto indica similitud teórica y empírica de los estudios realizados por Brida y Zapata³⁹ e indica la importancia de la investigación científica acerca del objeto de estudio, para poder entender este resultado que ha sido interpretado como ambiguo y de ciencia escasa.⁴⁰

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Brida, Juan Gabriel y Zapata, Sandra, *op. cit.*, pp. 205-226.

⁴⁰ Fredline, Elizabeth y Faulkner, Bill, *op. cit.*, pp. 763-784.

Tabla 3. Análisis de las varianzas (Anova).

Hipótesis de trabajo			Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
H1 Proximidad de vivienda	Sociocult.	Intergrupos	15.202	2	7.601	4.474	0.012*
		Intragrupos	504.557	297	1.699		
		Total	519.760	299			
	Ambiental	Intergrupos	4.717	2	2.358	1.297	0.275 ^{NS}
		Intragrupos	539.960	297	1.818		
		Total	544.677	299			
	Económicos	Intergrupos	1.649	2	.824	0.636	0.530 ^{NS}
		Intragrupos	385.036	297	1.296		
		Total	386.685	299			
H2 Escolaridad	Sociocult.	Intergrupos	22.409	3	7.470	4.446	0.004*
		Intragrupos	497.350	296	1.680		
		Total	519.760	299			
	Ambiental	Intergrupos	9.612	3	3.204	1.772	0.152 ^{NS}
		Intragrupos	535.065	296	1.808		
		Total	544.677	299			
	Económicos	Intergrupos	12.735	3	4.245	3.360	0.019*
		Intragrupos	373.950	296	1.263		
		Total	386.685	299			
H3 Tiempo de residencia	Sociocult.	Intergrupos	32.844	4	8.211	4.975	0.001*
		Intragrupos	486.916	295	1.651		
		Total	519.760	299			
	Ambiental	Intergrupos	5.725	4	1.431	0.783	0.537 ^{NS}
		Intragrupos	538.952	295	1.827		
		Total	544.677	299			
	Económicos	Intergrupos	8.183	4	2.046	1.594	.176 ^{NS}
		Intragrupos	378.501	295	1.283		
		Total	386.685	299			
NS= No significativo (p>0.05) *p < 0.05							

Fuente: Elaboración propia

La discusión en dichos resultados confirma la masificación que se le ha dado a Cozumel, con consecuencias latentes de estudio, como la alteración cultural, la inseguridad, la exclusión social, el uso desmedido de los recursos y el consumo ascendente de bebidas alcohólicas.⁴¹ No obstante, la PV no difiere de los impactos económicos y ambientales, al poseer estadísticos no significativos (NS). Ello justifica el desplazamiento geográfico que la población local ha sufrido, al vender sus hogares o terrenos, para favorecer el capital privado. En este sentido, se sustenta una relación distante con los problemas ambientales y, por supuesto, de índole económica, debido a sus propios beneficios generados a partir de su giro comercial.

Respecto a la segunda hipótesis de trabajo (H2) de la variable escolaridad (Esc), algunos estudios han demostrado cierta relevancia en sus diferencias estadísticas. Para la presente investigación, de acuerdo con la opinión de Diedrich y García-Buades,⁴² se confirma la propuesta acerca de los aspectos escolares y el desacuerdo sobre los impactos socioculturales ($Sig=0.004$) y económicos ($Sig=0.019$). Esto indica que, entre los grados de primaria y licenciatura, existe diversidad de opinión.

En efecto, la educación puede ser un factor que contribuya en la isla para percibir dichos impactos y tomar decisiones colectivas, efectivas y racionales. Con base en la escolaridad, se puede hacer frente a las problemáticas sociales, económicas y medioambientales que contrae dicho turismo de cruceros (véase tabla 3). Por lo tanto, queda clara la propuesta de Brida y Zapata:⁴³ los beneficios que pueden percibirse sólo son económicos, con relación a la fuerte dependencia con un turismo de navieras imparable.

Lo más relevante de este planteamiento (H2) es la falta de conocimiento sobre los impactos, el proceso globalizante y de mercantilización de los recursos de uso común. Por tanto, resulta predecible la hipótesis. Esto denota la falta de capital humano con formación crítica y no sólo administrativa. Debido a las condiciones y la misma dinámica del mercado de cruceros, así como el espacio receptor, los habitantes necesitan adaptarse para que no colapse la economía de su comunidad local de acuerdo con lo planteado con Fernández.⁴⁴

Aunque los esfuerzos realizados por la Marpol han contribuido a mejorar las prácticas operativas a favor del medio ambiente, aún existen lagunas y escasa gestión en el control de los desechos en aguas internacionales, así como en la participación comunitaria para defender los recursos naturales. Un segmento de población aún vive ofuscada por las consecuencias de expresar su desacuerdo ambiental y, así, posiblemente perder un mercado tan valioso —desafortunadamente, sólo para las navieras—.

⁴¹ Andereck, Kathleen, Valentine, Karin, Knopf, Richard y Vogt, Christine, *op. cit.*, pp. 1056-1076.

⁴² Diedrich, Amy y García-Buades, Esther, *op. cit.*, pp. 512-521.

⁴³ Brida, Juan Gabriel y Zapata, Sandra, *op. cit.*, pp. 205-226.

⁴⁴ *Ibidem*.

Finalmente, la última variable analizada respecto al tiempo de residencia (TR) (H3) ha sido aceptada hasta cierto punto. El único impacto en donde se han encontrado diferencias es en los aspectos socioculturales de las personas que tienen entre cinco y diez años residiendo y los de diez años y quince ($Sig=0.003$). Asimismo, de las personas que habitan la isla dentro del rango de diez a quince años sobre los que llevan entre quince y veinte años ($Sig=0.010$) y entre más de veinte años ($Sig=0.002$).

Dicho resultado indica que estos impactos socioculturales son más valorados por las personas que llevan más de diez años habitando la isla de Cozumel. Esto concuerda con la revisión de la literatura que se realizó para la presente investigación, lo cual indica ambigüedad en la percepción de la comunidad local.

En ese sentido, Brida y Zapata⁴⁵ reportan transformaciones sociales en cuanto a conductas, comportamiento e identidad de las personas locales que, al parecer, favorecen la actividad crucerista. Esto debido a que se trata de una isla que se ha distinguido por poseer este tipo de turismo, a pesar de los impactos contraídos y sus costos relacionados a ellos. Por tanto, la propuesta teórica de Ap (1992) indica que es de suma importancia la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones, así como la gestión adecuada de recursos, específicamente si la explotación es turística.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El turismo y los múltiples subsistemas que lo integran aportan un crecimiento económico para algunos destinos turísticos, sobre todo si se trata de un desarrollo regional de forma endógena. Sin embargo, su masificación ha sido de especial interés en las consecuencias que esto pudiera causar. Por tanto, estudiar los impactos que genera el turismo de cruceros resulta de envergadura, para conocer la percepción que ha tenido la comunidad anfitriona respecto a sus beneficios, o bien, desentendimientos. Es por eso que uno de los hallazgos más representativos de la investigación fue estudiar las variables cercanía geográfica con la actividad de cruceros, la escolaridad y el tiempo de residencia en la isla de Cozumel.

Es destacable lo que sucede con todas las variables, pues evidencian que existen diferencias entre cada uno de los constructos evaluados sobre los impactos socioculturales. Por tanto, se entiende que la población se encuentra más vinculada con la actividad crucerista, de ahí su lealtad y compromiso con esta industria.

A pesar de encontrar diferencias con los impactos socioculturales, se encontró que esta variable no difiere sobre los impactos ambientales. Dicho hallazgo

⁴⁵ *Ibidem*.

podría denotar que este efecto turístico juega un papel a nivel cognitivo bastante relevante. En efecto, la información es poco difundida y transparente, en cuanto a las operaciones que ejecutan los cruceros al arribar al destino turístico. Finalmente, no se conoce con certeza el trasfondo de estas navieras, ni los aportes económicos que implican, así como los principales impactos ambientales que producen al atracar a un destino turístico que, en su mayor parte, está consolidado por un área natural protegida (ANP).

Este hallazgo ha generado una problemática de corte psicosocial y deja en posición de vulnerabilidad a la población anfitriona. Por un lado, por la desinformación ecológica y función como ecosistema arrecifal y de manglar que tiene la isla de Cozumel. Por otro lado, el reflejo de una realidad distorsionada que se ve adulada por los impactos económicos que genera. En ese sentido, se puede entender que el turismo como agente de cambio es bastante atractivo y genera beneficios a la población, sin embargo, las direcciones con relación a este cambio son inciertas.

“Tal circunstancia es un reto práctico para la gestión turística, sobre todo cuando la intención es fomentar el desarrollo local o regional y, más aún, cuando ya existe una dependencia con respecto a la actividad turística en los sitios de arribo turístico.”⁴⁶

Las conclusiones apuntan el riesgo que decide tomar la población anfitriona de Cozumel al permitir cambios socioculturales e identitarios, con transformaciones tanto en el espacio como sociales. Aceptan y se comprometen con las alteraciones económicas de un destino de paso. Sin embargo, lo más notorio es su nulo compromiso ambiental, el cual no se percibe ni se habla al respecto. Esto con tal de no perder una fuente de ingresos para la isla, a pesar de que este turismo de cruceros ha sido sumamente criticado, principalmente por su carácter invasivo y por su contaminación en aguas internacionales.

Finalmente, el objetivo del presente trabajo se cumple, al determinar las diferencias significativas entre cada variable analizada. Sin embargo, se recomienda la réplica del estudio en contextos similares, es decir, países en vías de desarrollo, para poder comparar otras realidades y percepciones locales, así como su entorno turístico crucerista.

Tanto el turista como el anfitrión se deben comprometer con el entorno de visita, bajo un enfoque de turismo responsable por parte de todos los actores involucrados, con un comportamiento idóneo.⁴⁷ En específico, esto debe ser en esos destinos que han transitado de sus actividades primarias a

⁴⁶ Monterrubio, Juan Carlos, Mendoza, Martha Marivel, Fernández, María José y Gulleto, Gregory, “Turismo y cambios sociales. Estudio cualitativo sobre percepciones comunitarias en bahías de Huatulco, México”, *Cuadernos de turismo*, núm. 28, p. 173.

⁴⁷ Kilipiris, Fotis y Zardava, Stella, “Developing Sustainable Tourism in a Changing Environment: Issues for the Tourism Enterprises”, *Procedia Social and Behavioral Sciences*, núm. 44, pp. 44-52.

terciarias, representadas por los servicios turísticos. En muchas ocasiones, las condiciones de vida son modificadas y, por otro lado, son transgredidas y forzadas a insertarse en modelos turísticos, para cumplir con los objetivos de los planes de desarrollo estatales y nacionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aledo, Alfredo, “De la tierra al suelo: La transformación del paisaje y el nuevo turismo residencial”, *Arbor Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 729.
- Álvarez, Antón, “Contribución del turismo al desarrollo integral de las sociedades receptoras. Aspectos teóricos-metodológicos”, *Política y sociedad*, vol. 42, núm. 1.
- Andereck, Kathleen, Valentine, Karin, Knopf, Richard, y Vogt, Christine, “Residents’ perceptions of community tourism impacts”, *Annals of tourism research*, vol. 32, núm. 4.
- Ap, J., “Residents’ perceptions on tourism impacts”, *Annals of tourism Research*, vol. 19, núm. 4.
- Brida, Juan Gabriel y Zapata, Sandra, “Cruise tourism: Economic, Socio-Cultural and Environmental Impacts”, *Journal Leisure and Tourism Marketing*, vol. 1, núm. 3.
- Brida, Juan Gabriel, Osti, Linda y Faccioli, Michela, “Resident’s Perception and Attitudes Towards Tourism Impacts. A Case of Study of the Small Rural Community of Folgaria (Trentino-Italy)”, *International Journal of Benchmarking*, vol. 18, núm. 3.
- Brida, Juan Gabriel, Riaño, E. y Zapata, Sandra, “Residents’ Attitudes and Perception Towards Cruise Tourism Development: A Case study of Cartagena de Indias (Colombia)”, *Tourism and Hospitality Research*, vol. 11, núm. 3.
- Butler, R. W., “The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources”, *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, vol. 24, núm. 1.
- Carić, Hrvoje, “Challenges and prospects of valuation-cruise ship pollution case”, *Journal of Cleaner Production*, núm. 111.
- Carić, Hrvoje y Macelworth, Peter, “Cruise Tourism Environmental Impacts. The Perspective from the Adriatic Sea”, *Ocean and Coastal Management*, núm. 102.
- Córdoba, Juan y García de Fuente, Ana, “Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe Mexicano”, *Investigaciones geográficas*, núm. 52, 2003.
- Córdoba y Ordóñez, Juan, “Turismo, desarrollo y disneyización: ¿Una cuestión de recursos o de ingenio?”, *Investigaciones geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, núm. 70.
- Cruises Lines International Association, “Charting a course to success. clia Annual Report”, *Cruising*. Disponible en: <http://www.cruising.org/docs/default-source/research/clia-2014-annual-report-final.pdf?sfvrsn=0>
- Departamento de sociología, *Análisis de varianza de un factor: El procedimiento Anova de un factor*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010.
- Diedrich, Amy y García-Buades, Esther, “Local Perceptions of Tourism as Indicators of Destination Decline”, *Tourism Management*, vol. 30, núm. 4.
- Fernández, Joam Amer, “Los debates sobre la percepción social del turismo en las Islas Baleares”, *Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje*, núm. 23.

- Florida Caribbean Cruise Association, “Economic Contribution of Cruise Tourism to the Destination Economies”, *Florida Caribbean Cruise Association*. Disponible en: <http://www.f-cca.com/downloads/2015-cruise-analysis-volume-1.pdf>
- Fredline, Elizabeth y Faulkner, Bill, “Host Community Reactions. *Annals of Tourism Research*”, vol. 27, núm. 3.
- García Villalpando, Jesús, “Comparación de los procedimientos de Tukey, Duncan, Dunnett, Hsu, y Benckhofer para la selección de medias”, *Agrociencia*, vol. 35, núm. 1.
- Hartley, James, “Some thoughts on Likert-type scales”, *International journal of clinical and health psychology*, vol. 14, núm. 1.
- Kilipiris, Fotis y Zardava, Stella, “Developing Sustainable Tourism in a Changing Environment: Issues for the Tourism Enterprises”, *Procedia Social and Behavioral Sciences*, núm. 44.
- Klein, Ross, “Responsible Cruise Tourism: Issues of Cruise Tourism and Sustainability”, *Journal of Hospitality and Tourism Management*, vol. 18, núm. 1.
- Latif, Saripah, Omar, Mohd, Bidin, Yeop Hussin y Awang, Zainudin, “Environmental Values as a Predictor of Recycling Behavior in Urban Areas: A Comparative Study”, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, núm. 50.
- Magaña-Carrillo, Irma, “La política turística en México desde el modelo de calidad total: un reto de competitividad”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 9, núm. 30.
- Monterrubio, Juan Carlos, Mendoza, Martha Marivel, Fernández, María José y Gulle, Gregory, “Turismo y cambios sociales. Estudio cualitativo sobre percepciones comunitarias en bahías de Huatulco, México”, *Cuadernos de turismo*, núm. 28.
- Morales Vallejo, Pedro, *Tamaño necesario de la muestra: ¿Cuántos sujetos necesitamos?* Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2011. Disponible en: <http://www.upcomillas.es/personal/peter/investigacion/Tama%F1oMuestra.pdf>
- Palafox, Alejandro, “El turismo como eje de acumulación”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 1.
- Palafox, Alejandro, Aguilar, A. y Escalera, A., “El turismo de cruceros en la región del Caribe”, *Revista Iberoamericana de Turismo*, vol. 2, núm. 1.
- Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo, “Indicadores turísticos enero-diciembre 2015, enero-abril 2016”, *Sedetur*. Disponible en: <http://sedetur.qroo.gob.mx/estadisticas/indicadores/2015/Indicadores%20Tur%20-Enero%20-%20Diciembre%202015.pdf>
- Sosa Ferreira, Ana Pricila e Inés Martínez, Claudia, “El turismo de cruceros y la transformación del paisaje: Majahual, México”, núm. 21.
- Uriel, E. y Aldás, Joaquín, *Análisis multivariado aplicado*, Madrid, Thomson, 2005.
- Virla, Milton, Quero, “Confiabilidad y coeficiente Alpha de Cronbach”, *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, vol. 12, núm. 2.

El asalto al tren de La Barca y otros cuentos* /

The Assault of La Barca's Train and other Stories

* Artículo de investigación. Recibido: 4 de octubre de 2017. Aceptado: 25 de mayo de 2018. / TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 174-189.

Juan González Morfín*

RESUMEN

Entre los hechos que se dieron en los años 1926-1929, durante la llamada guerra cristera, existe uno que, sin haber tenido una importancia capital en el desarrollo de los acontecimientos, sí tuvo gran relevancia por la versión que se difundió a través de los periódicos: el asalto al tren de La Barca. La manera en que se presentó este suceso en la prensa constituyó, al final, una gran derrota para quienes supuestamente habían vencido al gobierno. En este estudio, se analizarán las distintas versiones que se tienen de los hechos y se buscará mostrar cómo influyó el manejo mediático en la percepción de los acontecimientos.

PALABRAS CLAVE

Asalto, tren, versión, gobierno, rebeldes.

ABSTRACT

Among the many events that occurred during The Cristero War 1926-1929. There is one that had gone unnoticed in the development of history, had not been for the great relevance given by the newspapers of the time: the assault on the train of La Barca. The way in which this event took front page cover the press was a great defeat for those who supposedly had defeated the government in power. In this academic study, the different versions and facts will be analyzed in order to show how media management influenced public perception of events.

KEYWORDS

Assault, train, version, government, rebels.

* Profesor investigador en la Universidad Panamericana, México. (jgonzalezmorfín@yahoo.com.mx)
orcid.org/0000-0002-7278-7872

SUMARIO

1. Introducción / 2. Los ataques a las vías férreas: un tema recurrente en tiempos de borrasca / 3. El asalto en sus versiones apologéticas / 4. Versiones acordes con la del gobierno / 5. La versión de Jean Meyer / 6. La versión oficial / 7. A modo de conclusión / 8. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En el límite de los estados de Jalisco y Michoacán, se encuentra La Barca, municipio del estado de Jalisco, por donde pasaba el tren que unía la capital de ese estado con la capital del país. El 19 de abril de 1926, muy cerca de ahí, y todavía más de la estación Feliciano, al mando del general Reyes Vega, las fuerzas cristeras llevaron a cabo un hecho que había de inmortalizar esa población: el asalto al tren de La Barca.

Las versiones de dicho ataque varían, dependiendo de la fuente y, con el tiempo, había de prevalecer sobre todo la versión oficial que difundieron los periódicos. Esta versión resulta muy interesante por el efecto que se buscaba crear en la opinión pública: rechazo total a un levantamiento popular que comenzaba a cobrar fuerza, la insurrección de los cristeros.

Antes de este hecho, sin llegar a tomar partido en favor de los levantados, la prensa nacional había mostrado un poco de independencia. En 1925, condenó el intento de cisma; en 1926, criticó la intransigencia del gobierno; en 1927, denunció la represión: “Sin la menor formalidad se priva de la vida a los mexicanos. Aun suponiendo que las víctimas sean los mayores criminales, los mismos criminales son hombres y no fieras bravas”.¹

Pero éstas fueron las últimas manifestaciones de la libertad de prensa, que desapareció. Puede incluso fijarse la fecha de su muerte: la noche del 19 de abril de 1927, cuando se produjo el famoso asalto de los cristeros del padre Vega al tren de Guadalajara, cerca de La Barca. Inmediatamente “conminó” el gobierno a los periódicos a publicar en primera plana y a ocho columnas el comunicado oficial, prohibiendo todo comentario.²

Esa versión del gobierno, que aún subsiste en muchas fuentes, fue cuidadosamente articulada en su narrativa para presentar la acción de los cristeros como un acto verdaderamente brutal. Es más, se puede decir que es la acusación más grave que existió en contra de la lucha de los cristeros. El peso que adquirió obligó a escritores partidarios de esa causa a abordar el suceso con tintes apologéticos.

¹ *Excelsior*, 2 de febrero de 1927, refiriéndose a los cristeros fusilados.

² Meyer, Jean, Krauze, Enrique y Reyes, Cayetano, *Historia de la Revolución Mexicana 1924-1928, Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 2002, p. 105.

En el desarrollo de este artículo se buscará contextualizar los hechos y abordar la información que presentan las diversas fuentes, para tener una visión más enterada de lo que pudo haber sido el asalto al tren de La Barca. La versión articulada por el gobierno se difundió de manera uniforme, tanto en la prensa de la capital como en la de Jalisco.

A propósito, se ha dejado al final la presentación de la versión oficial, con el objeto de no presentar las anteriores como réplicas, sino como lo que pudiera constituir verdaderos relatos independientes. Así, además de una visión más informada de los hechos, se contará con elementos para cuestionar la veracidad de la versión oficial, en cada una de sus partes.

Generalmente, existen algunos temas transversales que, sin ser muchas veces los más importantes, vertebran los acontecimientos de un momento histórico. Concretamente, abordar ahora el tema del asalto al tren de La Barca nos permite reubicar la importancia estratégica de los ferrocarriles, los peligros que sorteaban en cuanto objetivos militares de las partes en pugna y, en el caso específico del objeto de nuestro estudio, lo relevante que resultó el manejo mediático de una acción de guerra.

2. LOS ATAQUES A LAS VÍAS FÉRREAS: UN TEMA RECURRENTe EN TIEMPOS DE BORRASCA

A principios de siglo, los ferrocarriles representaban en México un medio rápido y relativamente seguro para desplazarse entre las principales ciudades del país. También era uno de los mecanismos más importantes para transporte de mercancías, valores e, incluso, pertrechos militares. Por ello, muy rápidamente pasaron a ser también un objetivo militar, cuando había partes en conflicto.

En su historia sobre el papel de los ferrocarriles en la Revolución mexicana, Gorostiza frecuentemente habla de ataques a ferrocarriles y dedica un capítulo entero al tema “voladuras de trenes”.³ Es sabido que la intercepción y asalto a los trenes de la zona dio siempre buenos dividendos a las fuerzas zapatistas.

Justamente, fueron elementos de Zapata quienes hicieron que el asalto y la quema de un tren quedara durante mucho tiempo como paradigma de barbarie y lo ahí ocurrido abarcara páginas no sólo de la prensa nacional, sino también de la internacional. Se trató del asalto al tren de Ticumán.

El hecho ocurrió el 11 de agosto de 1912, un poco adelante de Ticumán, en el estado de Morelos. En el tren viajaban los corresponsales Ignacio Herrerías, de *El País*, y Humberto Strauss, de *El Imparcial*. También un fotógrafo de apellido Rivera. Para su mala suerte, los tres viajaban en el vagón de la escolta cuando hombres de Amador Salazar, después de haber descarrilado

³ Gorostiza, Francisco Javier, *Los ferrocarriles en la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 2010.

el tren con explosivos, sostuvieron un nutrido intercambio de fusilería con los integrantes de la escolta, hasta que los eliminaron por completo, junto con sus acompañantes.

El pasaje que viajaba en los otros carros resultó en su mayoría ileso. Sin embargo, la primera noticia que circuló hablaba de un exterminio completo de los pasajeros, muchos de los cuales habrían muerto al ser incendiados los carros, una vez liquidada la escolta. La información real fue que, a excepción de una pasajera, que recibió una herida no mortal, los pasajeros únicamente habían sido despojados de sus pertenencias. Pero en el imaginario colectivo se mantuvo siempre el asalto del tren de Ticumán como un verdadero acto de lesa humanidad. Los soldados asesinados fueron 36, más los tres periodistas y otro acompañante que viajaban en el mismo vagón.⁴

Con distintos matices se siguieron dando este tipo de hechos durante una década y media.⁵ En enero de 1926, cuando Calles ya era presidente de la república, se verificó otro atentado férreo que habría de ser equiparado al de Ticumán: el asalto al tren de Yurécuaro. En esta ocasión, el tren que viajaba de Guadalajara a México fue atracado en la estación E. Negrete, cerca de Yurécuaro, en el estado de Michoacán.

En algunos diarios, el titular ocupó dos renglones a ocho columnas.⁶ Los asaltantes iban encabezados por el excoronel Manuel G. Núñez. Junto con otros salteadores, se habían adueñado de la máquina y habían detenido el tren en un lugar donde un grupo más amplio de cómplices les había ayudado a aniquilar a la escolta. Los carros habían sido quemados cuando todavía se encontraban en ellos algunos pasajeros y soldados heridos. Más de veinte cadáveres se encontraron irreconocibles por el fuego.

Los pasajeros habían sido despojados de sus pertenencias. Los forajidos se habían apoderado de la máquina y, a su paso por Yurécuaro, habían asaltado la estación de este punto. A toda velocidad, habían cruzado Zamora, todavía dueños de la máquina y, ya cerca de Tingüindín, habían descarrilado la máquina y le habían prendido fuego.⁷

El asalto a este tren fue equiparado al de Ticumán. Se presumió que uno de los objetivos había sido asesinar al general Jesús M. Ferreira, quien apenas unos días antes se había hecho cargo de la Jefatura de Operaciones

⁴ *Idem*, p. 113; Pineda Gómez, Francisco, *La revolución del sur, 1912-1914*, México, Era, 2005, p. 179.

⁵ De índole distinta, porque se trató más bien de una represalia contra los Estados Unidos por el apoyo que daban a las fuerzas de Carranza, otro hecho paradigmático fue el ataque de tropas villistas el 10 de enero de 1916 en las inmediaciones de Santa Isabel, Chihuahua, a un tren en el que viajaba una quincena de norteamericanos. En aquella ocasión las fuerzas de Villa masacraron a los estadounidenses, pero respetaron al resto del pasaje, incluido un italiano que viajaba con los ajusticiados. Cfr. Katz, Friedrich, *Pancho Villa*, vol. 2, México, Era, 1998, pp. 142-145.

⁶ *El Informador*, 11 de enero de 1926, p. 1.

⁷ *El Informador*, 11 de enero, 1926, pp. 1 y 5; *El Universal*, 11 de enero, 1926, pp. 1 y 6.

en el estado de Jalisco. Se había filtrado la noticia de que en ese tren viajaría a la Ciudad de México.

Por otra parte, se dio por sentado que los asaltantes del tren formaban parte de una conspiración para levantarse contra el gobierno central que había sido descubierta el 30 de diciembre pasado, en Aguascalientes y Guadalajara. La conspiración, real o inventada, había obligado a que precipitadamente se levantara en armas algunos de los adversarios del régimen de Calles en Aguascalientes, Jalisco y Zacatecas.

A partir del 31 de enero de 1925, los diarios informaban diariamente de cómo se batía a los rebeldes y cómo se detenía a algunos de sus cómplices en diferentes ciudades del occidente del país. A partir del 3 de enero, casi diariamente se reportaban fusilamientos de los supuestamente implicados en el complot.⁸

El asalto al tren de Yurécuaro sirvió para que, a partir de este hecho, las detenciones, juicios sumarios y fusilamientos se reprodujeran sin mayores objeciones. Exintegrantes del ejército, supuestamente levantados, algunos civiles y, entre ellos, algunos funcionarios públicos fueron pasados por las armas, sin mayores protestas.

El ejército varias veces batió a los que habían asaltado el tren en puntos diferentes de Jalisco y Michoacán.⁹ Como se puede ver, el manejo que se dio a la noticia del asalto al tren de Yurécuaro había proporcionado al gobierno central un amplio margen para actuar aceleradamente, en contra de algunos de sus enemigos políticos.

3. EL ASALTO EN SUS VERSIONES APOLOGÉTICAS

Se puede considerar que, a lo largo de la historiografía cristera, ha habido tres posturas divergentes en relación con el asalto al tren de La Barca. Una postura se basa, de manera intencionada, en la versión del gobierno, pues independientemente de los hechos, el asalto en sí mismo era un acto cruel y reprochable. Una postura reaccionaria —en el sentido etimológico de la palabra— intentaba cambiar la versión que el gobierno hizo publicar, a través de la prensa clandestina. Así, defendía, hasta donde era posible, a quienes realizaron el asalto. Finalmente, hubo una posición menos interesada en denostar o defender a los cristeros.

Cronológicamente, la segunda versión que apareció dio lugar a las que llamamos apologéticas. Por el hecho mismo de haber aparecido después de la oficial, así como por la poca difusión que podía tener, especialmente en el

⁸ *El Informador*, 5 de enero, 1926, p. 1: “5 de los inodados en el complot descubierto en esta ciudad fueron fusilados antenoche”; *El Informador*, 7 de enero, 1926, p. 1: “En Tala fue fusilado ayer el excoronel Manuel I. Gómez”.

⁹ *El Informador*, 12 al 19 de enero, 1926.

momento mismo de los hechos, no ha tenido tanto eco. Ésta comenzó el 30 de abril en uno de los boletines de guerra que, clandestinamente, editaba en la Ciudad de México la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa. En ese folleto, un artículo firmado por Jorge Téllez Vargas analizaba el suceso de la siguiente manera:

Hechos ciertos: a) El capitán de la escolta supo a tiempo que iba a ser atacado el tren y recibió del conductor la súplica de que lo abandonaran, o pelearan desde un coche aparte, de modo que no peligrara el pasaje. b) Abierta la vía, se descarriló la máquina y entonces entre las protestas de los pasajeros se reparte la escolta en los carros preferentemente en el de segunda, y se parapeta tras el pasaje. c) La escolta rompe el fuego. d) El pasaje grita “¡Viva Cristo Rey!” Y los alzados suspenden el fuego. e) Termina la lucha, los vencedores se acercan al tren y tratan con suma corrección a los viajeros. f) No sólo no los molestan, ni les exigen nada, sino que el jefe de los liberadores da órdenes de prestar garantías bajo pena de muerte. g) Varios viajeros y sobre todo los heridos fueron atendidos por los asaltantes. h) En los carros Pullman y de Primera, donde se parapetó el grueso de la escolta, hubo que lamentar menos víctimas. i) En cambio sin llegar ni con mucho a las cifras exageradas dadas a la Prensa, hubo bastantes muertos y heridos en el carro de segunda. j) Antes de incendiar el convoy solicitaron los asaltantes que fuera desalojado. k) Testigos presenciales afirman que el pasaje en general culpa a la escolta y encomia la conducta de los actuales revolucionarios, comparándolos con los crímenes de estas épocas. l) Consta con certeza que no quedaron heridos en el carro de segunda al ser éste incendiado.¹⁰

Con palabras parecidas, esta versión sería repetida, en la historiografía cercana a la Liga,¹¹ pero no ha sido la única con esos tintes. Bajo el seudónimo de Aquiles Moctezuma, los historiadores jesuitas Eduardo Iglesias y Rafael Martínez del Campo, en 1929, publicaron un libro sobre el conflicto religioso, con una narración del asalto al tren que va más allá en su carácter apologético de la versión dada por la Liga:

A mediados de abril de 1927 fue sorprendido por un grupo de levantados en armas el tren de Guadalajara. Era un tren de pasajeros, provisto de fuerte escolta y en el que se transportaban \$200.000 para pagos del ejército. Los guerrilleros quisieron apoderarse de esa suma para comprar elementos

¹⁰ Reguer, Consuelo, *Dios y mi derecho*, vol. 1, México, Jus, 1997, p. 562.

¹¹ Marín Negueruela, Nicolás, *La verdad sobre Méjico*, Barcelona, Casals, 1928, p. 221; Pereyra, Carlos, *México falsificado*, México, Polis, 1949, pp. 325-326.

de guerra, y para ello detuvieron el convoy al grito de “Viva Cristo Rey”, e intimaron la rendición de la escolta. Esta no se rindió; pero, en vez de combatir desde los carros destinados a ella, se parapetó en los de pasajeros, y obligó a éstos a colocarse en las ventanillas para tirar detrás de ellos. El pasaje pedía a gritos que la escolta se rindiera, o por lo menos saliera a combatir fuera de los carros; hizo más, contestó a los gritos de los asaltantes, gritando también “Viva Cristo Rey”; con lo que los soldados de la escolta, en un acto de vandalismo, dirigieron las armas que se les habían confiado para defender a los viajeros, contra estos mismos, siendo imposible saber cuántos de ellos cayeron heridos por los proyectiles de los asaltantes, y cuántos por los de sus defensores. Por fin la escolta fue derrotada y el tren quemado, a lo que parece después de haber sido desalojado.¹²

Si bien el relato resulta verosímil, la intención claramente apologética y, al igual que en la versión oficial, la carencia de fuentes no interesadas —como podría haber sido parte del pasaje sobreviviente— dificultan su completa credibilidad.

4. VERSIONES ACORDES CON LA DEL GOBIERNO

Silvano Barba González, gobernador interino de Jalisco cuando ocurrieron los hechos, ocupó un buen número de cargos públicos, entre ellos, el de rector de la Universidad de Guadalajara; diputado y senador de la república y secretario de gobernación, con Lázaro Cárdenas. En 1966, escribió un libro titulado *La rebelión de los cristeros*,¹³ que se publicó al año siguiente. Con lagunas en las fechas y una narración poco verosímil, cuenta cómo llegó él mismo al lugar de los hechos. En muchos puntos, su versión concuerda con la que el gobierno de Calles dio a la prensa, pero contiene algunos datos más exagerados y difíciles de creer, como se verá a continuación.

A partir de que en unas cuantas horas estaba en el lugar del asalto, gracias a que la tarde del día anterior viajaba de México a Guadalajara, se había enterado del hecho en Irapuato. Se detuvo antes en Yurécuaro, a deliberar con el general Jaime Carrillo cuáles eran las acciones que seguirían, entre tanto, como a las siete de la mañana, pasó un tren con soldados por La Barca.

Minutos después estábamos ante un espectáculo verdaderamente macabro, pues todo el tren presentaba una inmensa hoguera cuyas flamas alcanzaban no menos de dos metros por cada lado. Además, al acercarse, como lo hicimos luego, todavía se oían lamentos y gritos

¹² Moctezuma, Aquiles, *El conflicto religioso de 1926. Sus orígenes, su desarrollo, su solución*, México, SPI, 1929, pp. 354-355.

¹³ Barba González, Silvano, *La rebelión de los cristeros*, México, Manuel Casas Impresor, 1967.

de los que estaban quemándose dentro de los carros. El general dio instrucciones inmediatas a sus infantes para que se esforzaran en sacar a los que no estuvieran muertos; pero recuerdo que nada pudieron hacer, mientras ardían los carros; y ya cuando el fuego cesó todo era silencio, cenizas, fierros retorcidos y carne humana quemada. Era un escenario que se antojaba una hazaña muy refinada de los mejores caníbales del mundo. Y, sin embargo, era una de las fechorías de quienes se vanagloriaban de ser los reivindicadores de los sagrados derechos de la Iglesia católica y los agentes benefactores de Cristo Rey, del gran Apóstol de Galilea, que tanto predicó aquella humanística máxima: “¡Amaos los unos a los otros!”¹⁴

Y, sobre cómo habían ocurrido los hechos, relata:

Como el asalto armado se dirigía propiamente a los carros delanteros, porque en los traseros no llevaban miembros de la escolta, el conductor del Pullman hizo que salieran rápidamente sus ocupantes y los llevó a esconder en unas casas en ruinas que se encontraban retiradas de la vía. Y así fue como se salvaron sesenta pasajeros; pero, como según el libro del auditor del tren, iban 267 pasajeros, tuvieron que haber muerto no menos de 250, contando los 52 miembros de la escolta.¹⁵

Para finalizar, presenta dos conclusiones: una, sobre los hechos; otra, sobre las consecuencias. En relación a los hechos, asienta: “Era verdaderamente horroroso mover aquel equipo quemado, por la cantidad de osamenta y carne humanas incineradas que aparecían dentro de los escombros”.¹⁶ En cuanto a las consecuencias, esta es su apreciación: “Por supuesto que, como era lógico esperar, no solamente perdieron prestigio los luchadores de Cristo Rey, en toda aquella región que se dio cuenta cabal de aquella hazaña macabra, sino que jamás volvieron a ser bien vistos y mucho menos ayudados por los mismos elementos católicos”.¹⁷

A simple vista, se observan algunas inconsistencias. Por ejemplo, la dificultad para que se trasladara tan rápido al lugar de los hechos y que Silvano Barba sitúa los hechos el 17 de abril de 1926, un año y dos días antes de que ocurrieron. Además, en la versión oficial, como se verá más adelante, se habla de que el tren fue interceptado a las 20:15 horas y que hubo un intenso tiroteo que se prolongó por casi tres horas, al cabo del cual, los rebeldes tomaron lo que quisieron y prendieron fuego al tren.

¹⁴ *Idem*, p. 174.

¹⁵ *Idem*, p. 176.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

En su relato, Barba habla de haber llegado al lugar del asalto después de las siete de la mañana, esto es, unas ocho horas después de que el convoy había sido incendiado y asegura que todavía se oían lamentos y gritos desgarradores de los que eran víctimas del incendio. Otra ligereza en su reconstrucción de los hechos parte del número de muertos que él estima en 250, mientras que la versión oficial mencionará solo 52 de la escolta y como cuarenta pasajeros.

En su reseña, por otro lado, subraya la participación de tres curas: Pedroza, Angulo y Reyes Vega. Meyer, en un artículo que habla del nacimiento de un pueblo en la región, aborda el tema del padre Angulo a fin de mostrar que hizo lo que pudo para evitar el levantamiento armado de los rancheros de San Francisco. Transversalmente, permite ver también la imposibilidad de que Angulo hubiera estado ahí en esos momentos.¹⁸

5. LA VERSIÓN DE JEAN MEYER

Aunque la versión final de la tesis de doctorado de Jean Meyer se publicó en 1973, la recopilación de documentos e información para su trabajo escrito fue labor de varios años, entre 1964 y 1969. A cuarenta años de los hechos, esto le permitió todavía conocer y entrevistar a informantes de primera mano. Para documentar el episodio, se fundamentó en testimonios de numerosos participantes, así como en documentos de Miguel Gómez Loza, entre los cuales se hallaba una carta al padre Reyes Vega, quien había dirigido el asalto.

Pudo consultar incluso las cuentas de cómo se había repartido el dinero arrebatado al gobierno en el asalto. Este relato constituye solamente un párrafo y medio de su extensa obra de tres volúmenes y no parece tener fines apologéticos. Ha sido recogido como fuente autorizada en algunas obras que no tienen interés en repetir la versión del gobierno o la de la Liga.¹⁹

Antes de narrar los hechos, Meyer introduce la noticia exponiendo los posibles motivos del ataque: vengar la muerte de Anacleto González Flores, sacrificado el 1 de abril, y desmentir a la prensa quien pregonaba que el país estaba tranquilo en su totalidad. Señala como saldo final del atentado la muerte de los 52 soldados de la escolta, así como de treinta paisanos. Menciona como consecuencias inmediatas de este acto la expulsión de los obispos y las reconcentraciones de civiles ordenadas días después por el general Amaro. Esta es la versión de los hechos:

El P. Reyes Vega había tenido otros motivos para atacar aquel tren.
Sus espías de Guadalajara le habían comunicado que transportaría

¹⁸ Meyer, Jean, “La fundación de San Francisco de Asís, Altos de Jalisco”, *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 25, p. 98.

¹⁹ Gorostiza, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 509.

municiones y 120 000 pesos del Banco de México. Reunió a sus hombres y en una marcha de noche, muy aventurada, se acercó a La Barca; unos ferroviarios católicos acudieron a levantar los rieles (los cristeros no sabían todavía hacerlo ellos solos), y el tren descarriló. Después de un combate sangriento, los cristeros quedaron dueños del terreno. 120 sacos de mil pesos y una caja de oro fueron repartidos entre los jinetes y todos se dispersaron. Al partir, el P. Reyes Vega, que había perdido un hermano en el asalto, incendió el tren. 500 soldados habían participado en la operación, los cuales recibieron 20 pesos cada uno; el P. Reyes Vega guardó 5000 pesos para la caja de su regimiento, y un rico católico, Cirilo Franco, recibió el encargo de guardar 100 000 pesos destinados a la compra de armamento. Hubiera sido preferible perderlos en el camino, como sucedió con los otros 10 000, pues el encubridor, y hubo otros más que obraron como él en otros lugares del país, desapareció con el tesoro.²⁰

El autor de *La Cristiada* no se pronuncia. Quizá porque de los datos que recabó no se concluye nada sobre la existencia de heridos en los carros a los que se prendió fuego. Pero da un dato que se debe considerar: el autor de la quema fue el propio Reyes Vega, quien se encontraba embargado por las pasiones de quien pierde un hermano en batalla. También es relevante la cifra final de muertos: 52 soldados y treinta civiles, para contrastarla con otras versiones probablemente menos informadas.

6. LA VERSIÓN OFICIAL

La versión oficial abarcó gran parte de la primera plana de los diarios de mayor circulación y casi una página de las interiores. En algunos casos, era repetitiva y, justamente por eso, caía en contradicciones, aunque en términos generales parecía verosímil. Los titulares a ocho columnas ocupaban varios renglones: “Fue asaltado el tren directo que salió de esta ciudad para México”; “Una hecatombe sin precedente en nuestro país se registró cerca de la Estación Feliciano, antenoche”; “Los rebeldes dieron muerte a la escolta y a más de cuarenta pasajeros”; “Muchos de éstos encontrándose heridos a bordo de los carros, perecieron al ser incendiado el convoy por los asaltantes”; “Hubo desgarradoras escenas que sólo pueden ser comparadas al asalto del tren en Ticumán”.²¹

A continuación, los dos primeros párrafos de la versión oficial:

²⁰ Meyer, Jean, *La Cristiada 1 - La guerra de los cristeros*, México, Siglo XXI, 1973, p. 173.

²¹ *El Informador*, 21 de abril, 1927, p. 1.

Una hecatombe sin precedente en nuestro país debido a las proporciones que alcanzó fue la registrada antenoche en el kilómetro 162 de la vía del ferrocarril de Irapuato, entre las estaciones de Ocotlán y Feliciano y a unos nueve kilómetros de la ciudad de La Barca. En opinión de los supervivientes, de quienes más tarde estuvieron en el lugar de los sucesos y de las autoridades militares, sólo es comparable con lo ocurrido en los periodos álgidos de la revolución en Morelos, entre las estaciones de La Cima y Ticumán, cuando los zapatistas dieron muerte a numerosos pasajeros de un tren que se dirigía a Cuernavaca, entre ellos al periodista metropolitano Ignacio Herreras; pero en esta ocasión, la carnicería fue aún mayor. El largo convoy de pasajeros que salió anteayer por la tarde de esta ciudad para la capital de la república, fue primeramente descarrilado en el lugar que se deja indicado y asaltado luego por un núcleo de cuatrocientos cincuenta o quinientos rebeldes que después de sostener un tiroteo con los soldados de la escolta que viajaba a bordo del tren, la cual se sacrificó en su totalidad, dieron muerte a más de cuarenta personas, mujeres y niños en su mayoría, terminando por incendiar los carros, siendo en ellos en donde pereció el mayor número de víctimas, heridos que en la imposibilidad de abandonar el convoy, murieron entre las llamas del incendio, avivado con materia combustible.

Cuadros verdaderamente desgarradores se desarrollaron a la vista de quienes lograron salvarse de una muerte casi segura y varios de ellos llegaron a perder la razón. Es de éstos el padre de numerosa familia que viajaba en el tren asaltado, de la que perecieron nueve de sus miembros. El infeliz hombre horas después de la carnicería, perdidas sus facultades mentales, corría a lo largo de los despojos del convoy incendiado, llevando en cada uno de sus brazos el cadáver de uno de sus pequeños hijos que tenían los rostros desfigurados por las balas que habían recibido. Las escenas son indescriptibles. La magnitud de la hecatombe sólo es comprensible para quienes desafiando el olor nauseabundo de los cuerpos incinerados o en descomposición, visitaron ayer el lugar en donde se registró.²²

El resto del extenso reportaje de la noticia hecha publicar por el gobierno no deja de ser un poco repetitivo, para dar aún mayor dramatismo a lo descrito en los párrafos anteriores. Si bien proporciona algunos datos diferentes, como el hecho de que se había rápidamente construido una vía alterna a los rieles levantados, para no interrumpir el paso de los trenes, no hace falta transcribir otros párrafos para captar el fondo y forma de la noticia.

²² *El Informador*, 21 de abril, 1927, p. 1.

En *El Universal*, además de un extenso reportaje, a cinco columnas en la primera plana, se transcribió el texto emitido por el Boletín del Estado Mayor Presidencial: “Una gavilla de bandoleros de las organizadas por el Episcopado Católico, y dirigida personalmente por los presbíteros Vega, Pedraza y Angulo, asaltó el tren que salió anteayer tarde de Guadalajara para esta Capital, quemando todos los carros y pasando a cuchillo a la mayor parte de los pasajeros de segunda, muchos de los cuales fueron quemados vivos dentro de los mismos carros del tren”.²³

Esta noticia, aparecida en un recuadro característico de inserciones pagadas, no era sostenible en todas sus líneas, ni por la versión oficial del momento ni por las que seguirían en los días siguientes. En el tren viajaban algunos personajes distinguidos. *El Informador* menciona decenas de ellos.²⁴ Varios de éstos continuaron al día siguiente su viaje a la capital en un tren que se envió para este efecto. Uno de esos pasajeros destacados era el licenciado Eduardo Mestre, conocido por sus labores altruistas en la Junta de Beneficencia y amigo personal del presidente Calles. Más tarde, llegó a ser incluso su socio comercial en los negocios azucareros de Tamaulipas.²⁵

En cualquier caso, Mestre era un testigo de excepción, conocido en los círculos tanto oficiales como católicos del país.²⁶ El día 22, un extenso artículo suyo refrendaba algunos asertos de la versión oficial. Aunque éste únicamente se publicó en *El Universal*, después se reprodujo parcialmente en otros diarios, casi a modo de extensión de la versión que había dado el gobierno.

Es interesante retomar algunos fragmentos, tanto por la información de primera mano, como porque su tendencia a matizar, más que a exagerar, nos hace presuponer cierta intención de no deformar premeditadamente los hechos:

Sería largo narrar todos los cuadros dolorosos de que fui testigo y, por otra parte, sería inútil insistir en ello, pues a estas horas la prensa tiene ya seguramente detalles completos de lo ocurrido.

Cuando hubo sucumbido toda la escolta y que cesó el tiroteo, los atacantes penetraron en el carro pulman, en busca de armas y municiones, aunque con resultado negativo, pues ninguno de los que íbamos allí portábamos esa clase de elementos.

Poco después, los que hacían de jefes de los asaltantes, entre los cuales se encontraban algunos sacerdotes, según éstos decían, dispusieron que los supervivientes pasaran al carro pulman, entre tanto

²³ *El Universal*, 21 de abril, 1927, p. 1.

²⁴ *El Informador*, 21 de abril, 1927, p. 8.

²⁵ Fondo de Archivos Plutarco Elías Calles – Fernando Torreblanca, Archivo Plutarco Elías Calles, Eduardo Mestre, Expediente 121, Inventario 3695, ff. 11-22.

²⁶ En su calidad de “neutral”, desempeñó diversas misiones de intermediación entre el gobierno y la jerarquía católica desde agosto de 1926 hasta octubre de 1928.

que se prendía fuego a los demás carros del convoy, como en efecto se hizo. Según oí decir entre algunos pasajeros de segunda clase, los carros fueron incendiados sin haberse retirado de ellos a los heridos.

Más tarde, los asaltantes ordenaron que el pasaje saliera del carro en que los habían reconcentrado, y entonces unos fueron a refugiarse debajo de un puente y, otros, en diferentes lugares, procurando evitar los peligros de un nuevo combate, al presentarse las fuerzas del Gobierno.

Cuando llegaron las fuerzas de auxilio, ya los asaltantes se habían retirado.

A la mañana siguiente, el cuadro que se presentaba a la vista era imponente: la locomotora volcada; el carro exprés atravesado en la vía y todos los demás carros terminando de arder; muchos cadáveres y despojos humanos incinerados; las petacas y bultos de los pasajeros abiertos y saqueados, y por todas partes regada la correspondencia que llevaba el tren.

Una vez arreglado el convoy en que debíamos continuar nuestro viaje a esta ciudad, subimos a los carros y emprendimos la fúnebre marcha, en medio de cadáveres, moribundos y heridos, y de llantos y oraciones. En el camino murieron varios de los heridos y a cada paso ocurrían muchas escenas de dolor. Aquella espantosa tragedia, prescindiendo de filiaciones políticas y creencias religiosas, será condenada ante las almas honradas, como merece reprobación cuanto es contrario a los sagrados principios de humanidad.²⁷

La narración de este sobreviviente, junto con la ratificación de algunas partes de la versión oficial, matiza la posible participación de algunos clérigos y no se atreve a asegurar la muerte de algunos heridos a causa del incendio de los vagones. Desmiente, por otro lado, que la locomotora y el carro pulman también hayan sido quemados, aunque, desde todos los ángulos, transparenta la barbarie del acto realizado.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

Se ha llamado cuento al objeto del presente estudio, no tanto como relato literario o discurso que integra una sucesión de eventos de interés en la unidad de una misma acción —por más que también goce de estas características—,²⁸ sino sobre todo en un sentido más coloquial. Funge como un relato inventado o, más aún, premeditadamente compuesto para confundir o engañar. Como salta a la vista, una vez leídas las diferentes versiones, la variedad de

²⁷ *El Universal*, 22 de abril, 1927, pp. 1 y 6.

²⁸ Beristáin, Helena, *Diccionario de retórica y poética*, México, Porrúa, 1995, p. 129.

elementos que se incluyen, según sea la finalidad del narrador, hacen de un mismo cuento varios cuentos distintos.

El efecto conseguido por la versión oficial fue del todo contundente. Incluso, en el Vaticano, el cardenal secretario de estado Pietro Gasparri, alarmado por las versiones que le llegaban del exterior, solicitó a la comisión de obispos mexicanos que se encontraba en Roma una información detallada sobre la participación de clérigos en un hecho tan doloroso. La comisión le presentó un informe, el 11 de mayo, basado sobre todo en lo que en su momento había publicado la Liga en su boletín de guerra, con lo cual se redimensionaron los hechos de violencia y la intervención del clero.²⁹

La misma Liga intentó desviar la atención de los hechos, con el argumento de que era el gobierno quien se escudaba con los pasajeros de los trenes al enviar en ellos tropa, o dinero, o pertrechos militares, pues si el ejército utilizara para esto únicamente trenes militares, no serían nunca molestados quienes pacíficamente viajaban en este medio de transporte.

Asaltar trenes, y trenes de pasajeros —afirmaba la Liga en un boletín—, es un medio lícito de defensa, duro, pero necesario y lícito. No es ilícito atacar trenes de pasajeros procurando dar a éstos las garantías que el humanitarismo reclama, siempre que el Gobierno se valga de ellos para trasladar tropa o pertrechos de guerra o para conducir fondos que puedan con todo derecho apoderarse los alzados. Las víctimas inocentes se comparan entonces a los que mueren casualmente en el asalto de una fortaleza.³⁰

El argumento que usó la Liga no convenció ni convence todavía. En cambio, la versión oficial aún se utiliza, cada vez que se quiere estigmatizar a los cristeros.

En síntesis, el asalto al tren de La Barca no constituyó ni para el gobierno ni para los cristeros un parteaguas en la lucha que sostenían. Sin embargo, el control político que el gobierno ejercía sobre la prensa nacional y, sobre todo, el manejo mediático que le supo dar a un hecho que podría haberle significado una derrota, constituyó más bien la victoria mayor y más trascendente que éste obtuvo sobre los cristeros, independientemente de la veracidad de los hechos reportados, la cual debemos resignarnos a conocer sólo parcialmente.

²⁹ Valvo, Paolo, *Pio XI e la Cristiada. Fede, guerra e diplomazia in Messico (1926-1929)*, Brescia, Morcelliana, 2016, p. 282.

³⁰ Reguer, Consuelo, *op. cit.*, p. 564.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Barba González, Silvano, *La rebelión de los cristeros*, México, Manuel Casas Impresor, 1967.
- Beristáin, Helena, *Diccionario de retórica y poética*, México, Porrúa, 1995.
- Gorostiza, Francisco Javier, *Los Ferrocarriles en la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 2010.
- Katz, Friedrich, *Pancho Villa*, vol. 2, México, Era, 1998.
- Marín Negueruela, Nicolás, *La verdad sobre Méjico*, Barcelona, Casals, 1928.
- Meyer, Jean, *La Cristiada 1 - La guerra de los cristeros*, México, Siglo XXI, 1973.
- Meyer, Jean, “La fundación de San Francisco de Asís, Altos de Jalisco”, *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, núm. 25, pp. 98-113.
- Meyer, Jean, Krauze, Enrique y Reyes, Cayetano, *Historia de la Revolución mexicana 1924-1928, Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 2002.
- Moctezuma, Aquiles, *El conflicto religioso de 1926. Sus orígenes, su desarrollo, su solución*, México, SPI, 1929.
- Pereyra, Carlos, *México falsificado*, México, Polis, 1949.
- Pineda Gómez, Francisco, *La revolución del sur, 1912-1914*, México, Era, 2005.
- Reguer, Consuelo, *Dios y mi derecho*, vol. 1, México, Jus, 1997.
- Valvo, Paolo, *Pio XI e la Cristiada. Fede, guerra e diplomazia in Messico (1926-1929)*, Brescia, Morcelliana, 2016, p. 282.

Current Debates on Investor-State Arbitration in Latin America*

/ Debates actuales de arbitraje entre inversionista-Estado en América Latina

* Artículo de investigación. Recibido: 7 de marzo de 2018. Aceptado: 22 de mayo de 2018. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 190-207.

Frédérique Youmbi Fasseu*

RESUMEN

El arbitraje inversionista-Estado es el medio más común de resolución de disputas en la Ley de Inversiones Internacionales. El Centro Internacional para la Solución de Diferencias Relativas a Inversiones, creado en 1965 por el Banco Mundial, se establece en institución principal de arbitraje entre inversionistas y el Estado. Hasta hoy en día, 161 países son miembros signatarios de la Convención que establece ICSID. Aunque el arbitraje del estado inversionista sigue siendo el principal medio de resolución de disputas en inversión internacional, tal percepción está cambiando y su legitimidad está siendo puesta en cuestión desde 2005, lo cual da lugar para que se tenga un debate sobre la legalidad y la equidad del arbitraje internacional.

En este artículo será interesante identificar qué argumentos están surgiendo contra este medio de resolución de disputas, ya que América Latina encabeza en un primer plano el desafío a como se lleva a cabo el arbitraje inversionista-estado a través de ICSID. En ese sentido, la doctrina Calvo tiene mucho peso en la percepción y el enfoque de todo el continente en relación a leyes internacionales y relaciones internacionales. Por consiguiente, la doctrina Calvo influye en el proceso del arbitraje entre el inversionista y el estado. La segunda postura de este artículo se centrará en la doctrina Calvo y los efectos de esta en el arbitraje inversionista-estado.

PALABRAS CLAVE

Arbitraje inversionista-estado, América Latina, ley de inversiones internacionales, centro Internacional para la solución de diferencias relativas a inversiones, doctrina Calvo.

ABSTRACT

Investor-state arbitration is the most common dispute resolution mean in International Investment Law. The International Centre for Settlement of Investment Disputes, created in 1965 by the World Bank is known to be the principal institution of investor-state arbitration. To date, 161 countries are signatories to the Convention establishing ICSID. While investor state arbitration is still the main dispute resolution mean in international investment, its perception is shifting and its legitimacy is being challenged. Since 2005, there is a debate around the lawfulness and the equity of international arbitration.

It will be interesting in this article to identify what arguments are being raised against this mean of dispute resolution. Latin America has been at the forefront of the wave of challenges around investor-state arbitration via ICSID. Here, the Calvo doctrine has a huge impact on the continent's perception and approach in International Law and International Relations. Therefore, investor-state arbitration is influenced by the Calvo doctrine. The second articulation of this article will focus on the Calvo doctrine and its effect in investor-state arbitration.

KEYWORDS

Investor-State Arbitration, Latin American, International Investment Law, the International Centre for Settlement of Investment Disputes, Calvo doctrine.

* *Invited Professor at Faculty of Social Sciences of Tecnológico de Monterrey, Campus Puebla, México.* Profesora invitada de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey Campus Puebla, México. (yfrederique@live.ca) orcid.org/0000-0002-4298-4947

SUMARIO

1. Introduction / 2. Challenging the legitimacy of Investor-state arbitration in bilateral investment treaties / 3. Development of investor-state arbitration in Latin America / 4. Investment arbitration in current Latin American context / 5. Conclusion / 6. Bibliography

1. INTRODUCTION

Investor-state arbitration is a dispute resolution mechanism by which legal entities of Private Law may assert their economic rights against the states or vice versa. This dispute resolution process is nowadays associated with the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) created in 1965 by a multilateral convention and whose procedures were written in 1976 by UNCITRAL.¹ It's hard to go back to the very first arbitration involving investor-state as parties, but already in the thirties, the Lena Goldfields case involved an arbitral tribunal applying general principles of law.² In this particular case, the arbitral tribunal decided that it was competent to declare the concession contract terminated.³

We can trace back as far as the Aramco case in 1950, the first international arbitration case.⁴ Several lawyers-arbitrators consented that an arbitrator is competent not only to determine the boundaries of the concession contract, but also the law applicable to the concession contracts in cases concerning oil exploitation involving countries such as Qatar, namely based on principles of natural justice and fairness rather than Islamic law.⁵ In the sixties and seventies, the first cases of expropriation and nationalization in investor-state arbitration started to occur.⁶ The example of Libya in the event of nationalization in the 1970s is a good highlight of this decade.⁷ In the eighties, a model of disputes settlement between States and businesses was already necessary. In 1984, the US BIT Model aimed to oust governments in dispute resolution concerning private investment.⁸

¹ Nelson, Timothy, *History ain't changed: Why Investor-state arbitration will survive the new revolution*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010, pp. 555-575.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Idem*, pp. 555-575.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Álvarez, José, "The Evolving bit", *Investment treaty arbitration and international law*, vol. 3, pp. 1-34.

It was therefore necessary to institutionalize a dispute resolution mechanism that would allow investors to manage their own disputes with host countries.⁹ For instance, the Iran-US case in the early 1980s is described as the most significant case in the investor-state arbitration history for its exhaustive definition of expropriation and measurement of damages awarded to the expropriated investors.¹⁰ As from the early nineties, investor-state arbitration cases started to multiply and grow with bilateral investment treaties (BIT) and foreign trade agreements (FTA).¹¹ A lot of countries signed the ICSID Convention as well as investment agreements defining arbitration as the sole dispute resolution mechanism. This ascension of the investor-state arbitration has quickly raised strong protests and debates of legitimacy from some authors and even some states.

In its historic journey, investor-state arbitration detached itself to national law in order to create its own *lex mercatoria* with arbitral awards, the general principles of International Trade Law and international treaties. It is clear that the practice of investor-state international arbitration has also been influenced by regional and international bilateral treaties for the protection and promotion of investments.

Based on these developments, investor-state arbitration is nowadays an institution of its own when it comes to International Investments. Still, at the dawn of the new millennium, the success of investor-state arbitration started to decline. The legitimacy of this dispute resolution mean started to be challenged by various countries and especially Latin American countries influenced by the Calvo doctrine. It is therefore important to examine the recent developments in investor-state arbitration under BIT and specifically the arguments around the challenges of the legitimacy of investor-state arbitration. In Latin America, investor-state arbitration rapidly lost its spark and was confronted to what is known as the Calvo doctrine. We will therefore take a particular look at the perception of investor-state arbitration in Latin American countries in order to understand the evolution of this institution in the particular context of Latin America as well as the reason for its rapid decline in those countries. The last part of the article will then examine the current investment arbitration climate in Latin American countries based on its history.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Nelson, Timothy, *op. cit.*

¹¹ *Ibidem*.

2. CHALLENGING THE LEGITIMACY OF INVESTOR-STATE ARBITRATION IN BILATERAL INVESTMENT TREATIES

Concluding bilateral investment treaties (BIT) to promote, encourage and facilitate foreign direct investment between two countries goes back to the early sixties. The first BIT was signed in 1959 between Germany and Pakistan. Since then, most of the BIT include a clause defining arbitration as the sole dispute resolution mechanism. The number of BIT drastically increased in the last fifteen years. In June 2007, there were over 2700 BIT worldwide. A second category of investment treaties is that of regional trade agreements. In the last ten years the number of regional trade agreements increased to exceed 250 regional agreements in 2007. These agreements are generally binding countries in the same geographical region to facilitate the movement of goods, persons, capital and goods. The aim of general trade agreements generally ranges from the promotion of economic cooperation in the creation of a free trade zones.

The first case of investor-state arbitration based on the BIT took place in 1987 at the ICSID. Until 1988, there had only been 14 cases of investor-state arbitration at the ICSID. However, since the late 90s, until 2007, we can identify up to 290 cases of investor-state arbitration; 182 at the ICSID and the rest at other international arbitration forums.

After 2007, the legitimacy of Investor-State arbitration under BIT started to decline. Some States started to challenge this mean of dispute resolution between State and investors. It is therefore important to look at the criticism of investor-state arbitration based on the perception of arbitral institutions and also examine the arguments challenging the arbitrator's role in investor-state arbitral proceedings.

2.1 Challenges of investor-state arbitration based on the functioning of arbitration institutions

Investor-state arbitration, from the beginning has faced criticism. For the past few years, criticism around the functioning of arbitral institutions seem to be reasoning louder as various countries are withdrawing from BIT with investor-state arbitration and writing new models of BIT. The most common criticisms are the following.

Form of privatization of justice. International arbitration can be *ad hoc* or institutionalized with ICSID or other arbitration institutions. Either way, it escapes the scope of the national judicial system institutions. Some countries now feel that it is unfair for foreign investors to be held to different standards than national investors. Justice in the case of investor-state arbitration becomes a private and privileged pursuit of justice rather than an institutionalized one under the scope of national sovereignty.

The investor-state arbitration is biased from the start. Authors such as Susan D. Franck showed that the States continues to win the majority of investor-state dispute. Moreover, in 2012, investor-state arbitration was strongly criticized as a pro-investor system of corporate rights.¹² Criticism to which the 2014 UNCTAD Report showed that “arbitral developments [...] brought the overall of concluded cases to 274”. Of these, approximately 43% of cases were decided in favour of the State, 31% in favour of the investor and 27% were settled.¹³ This specific criticism of investor-state arbitration seem to shift from pro-state to pro-investor depending on the tendencies of the ICSID proceedings.

Lack of transparency in investor-state arbitration.¹⁴ Confidentiality to protect the interests of the parties and the commercial nature are inconsistent with public interest in investment law.¹⁵ As a response to that criticism, practice of transparency in investor-state arbitration can be seen in NAFTA provisions for example, which allow non-disputing party participation. This Free Trade practice arose due to the fact that despite arbitral awards having confined and binding effects only on the disputing parties, other non-disputing State Parties can have the opportunity to influence in the treaty interpretation analysis of future awards.¹⁶

The inconsistency of decisions.¹⁷ International Investment Law is based on BIT and regional agreements. These agreements are general guidelines and do not constitute a substantial source of law.¹⁸ The lack of an elaborated legal regime and rigid Law gives freedom to the arbitrators to interpret the agreements according to their abilities.¹⁹ Critics complain that even though many BIT contain very similar or identical provisions, investment tribunals tend to interpret them differently from case-to-case. This, critics say, precludes the emergence of a consistent body of law.²⁰

¹² Eberhardt, Pia, Olivet, Cecilia, Amos, Tyler & Buxton, Nic, “Profiting from Injustice: How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom”, *Corporate Europe Observatory*, 2012. [Consulta: 16 de febrero, 2015]. Disponible en: <http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/profitting-from-injustice.pdf>. This report argues that investment arbitration is a system of “proinvestor interpretation of the treaties”.

¹³ UNCTAD, *World Investment Report*, 2014, p. 126. [Consulta: 16 de febrero, 2015]. Disponible en: http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2014_en.pdf

¹⁴ Blackaby, Nigel, Richard, Caroline, “Amicus Curie: A panacea for legitimacy in investment arbitration?”, en Micheal Waibel, Asha Kaushal, *The backlash against investment arbitration*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010, pp. 253-274.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ European Federation for Investment Law and Arbitration, “A response to the criticism against ISDS”, 2015.

¹⁷ Wells, Louis, *Backlash to investment arbitration: three causes*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010, pp. 341-352.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

A rigid perception of contracts.²¹ In international investment contracts, circumstances are changing. The current law does not provide a clear procedure adapted to changed circumstances. States such as Indonesia have sometimes been relieved of their obligations when the currency devalued for example, or they renegotiated the contract.²² In the case of the Argentinian crisis, an arbitral tribunal accepted the argument of “necessity” to declare the Argentine government non responsible for acceding a contract, yet, 18 months earlier, and the same argument had been rejected in another case.²³

2.2 Challenges of investor-state arbitration based on arbitrators’ role

Aside from the institution itself, criticisms of investor-state arbitration also challenges the role and the abilities of arbitrators. The birth of the investor-state arbitration and its establishment as a mean of international investment disputes resolution raises the issues of jurisdiction and judicial power of the arbitrators. It is known that national courts hold judicial and jurisdictional power from the state. Arbitrators on the other hand derive their power from the concerned parties.²⁴ In interpreting the jurisdiction of arbitrators, we have to determine the *ratione materiae* and the *ratione personae* competence of arbitrators.²⁵

Arbitrators exercise a jurisdictional function, yet the judge’s ability to rule on its own jurisdiction, also known as Kompetenz-Kompetenz²⁶ is still an ongoing issue in the international legal doctrine. The dominant doctrine argues that it is a power granted to the arbitrator by the parties.²⁷ Arbitrators must exercise that power in good faith and it is subjected to the compliance of public order and the ordinary conditions of validity of the contract according to the German federal court in 1977.²⁸ Others criticise that power on the grounds that it would be a principle petition to consider the arbitrator as competent *a priori* as the question he is asked to solve is precisely that of its own jurisdiction.²⁹

Arbitral jurisprudence nevertheless demonstrates the autonomy of the arbitrator or of the arbitral tribunal in relation to the state court and state rules. In the sentence Dow Chemical *vs.* Isover Saint-Gobain, in 1982, one

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Well, Louis, “Double dipping in Arbitration awards? An economist questions damages awarded to Karaha Bodas Company in Indonesia”, *Arbitration International*, núm. 19, p. 471.

²⁴ Mayer, Pierre, “L’autonomie de l’arbitre international dans l’appréciation de sa propre compétence”, *Recueil de cours*, vol. 217, p. 319.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Bundesgerichtshof, 5 de mayo, 1977.

²⁹ *Ibid.*

of the parties contested the jurisdiction of the court in respect of the plaintiffs, non-signatories of the contracts.³⁰ The court declared itself competent in respect of such plaintiffs. In 1986, in the Franco-Iranian decision, the arbitral tribunal declared itself having jurisdiction in the dispute quoting the terms of The Dow Chemical sentence.³¹

In the US-Brazil award, in 1984, the arbitral tribunal distinguishes the law of the contract from the law governing the appointment of arbitrators and the conduct of the proceedings.³² The principle promoting autonomy of the parties expects that the choice of law by the parties is respected as regards the substance of the dispute.³³ On the other hand, the procedure is entirely subject to the rules of the ICC.³⁴ The Spanish-Bermudian award, in 1987 comes to the same conclusion.³⁵ Finally, in 1986, in the Lebanese-Pakistani award, the ICC chooses to follow the application of *lex mercatoria*.³⁶ Here, arbitrators will tap into the general principles of Commercial Law, Customary Law and good faith to determine the existence of a joint venture.³⁷

Besides jurisdiction and judicial power, arbitrators, in the controversy of investor-state arbitration face some criticism.

Arbitrators' conflict of interest: the same people are juggling the hats of judges and arbitrators from one case to the other. The integrity and impartiality of arbitrators in the arbitration state-investor raises questions because of the freedom in the choice of arbitrators.³⁸ The issue raised here is the impartiality of arbitrators. It is certainly a strict requirement as to the responsibilities of arbitrators. In practice, arbitrator conflicts of interest usually fall into one of two categories: lack of independence and lack of impartiality. In common usage, independence refers to the absence of improper connections, while impartiality addresses matters related to prejudice. The common assumption is that an arbitrator in international disputes must be both impartial and independent. Both those qualities are criticized as to arbitrators in investor-state proceedings.

Partiality. States, in almost all BIT do not have the opportunity to go to arbitration to receive compensation. Renegotiation is the only option.³⁹

³⁰ Mayer, Pierre, *op. cit.*, p. 319.

³¹ *Idem*, p. 379.

³² *Idem*, p. 380.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Idem*, p. 381.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Park, William, William, *Arbitrator Integrity*, Estados Unidos, Kluwer Law international, 2010.

³⁹ Wells, Louis, *Backlash to investment arbitration: three causes*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010, pp. 341-352.

Corruption and incompetence.⁴⁰ Rarely, the arbitrators concluded that agreements had been negotiated with corruption and incompetence of government members⁴¹ although it is often the case with developing countries.⁴² Therefore, unfair contracts and agreements are still executed.⁴³

3. DEVELOPMENT OF INVESTOR-STATE ARBITRATION IN LATIN AMERICA

The disenchantment of the investor-state arbitration has caused many reactions from the States. By 2007, some states began to withdraw their adherence to treaties requiring arbitration as a dispute resolution method. The Republic of Bolivia, on May 2nd, 2007 announced its withdrawal of the ICSID Convention, in accordance with Article 71 of the Convention. Afterwards, in 2009, Bolivia withdrew from the ICSID treaty. Nicaragua, Ecuador and Venezuela have all threatened or commenced withdrawal from ICSID procedures and free trade regional agreements.

In general, Latin America has always been forward thinking concerning international relations positions. Indeed, from the 19th century, when European countries were conquering less powerful countries to meet their financial needs, the Argentine jurist Carlos Calvo⁴⁴ set a precedent in legal doctrine concerning State sovereignty. Thus was born the Calvo doctrine.⁴⁵ The Calvo doctrine has had a huge influence on investor-state arbitration in Latin America. We will therefore examine the contentment of this doctrine and its effects.

It is possible to trace the origins of the Calvo doctrine back to the 19th century when European governments used aggression and conquest based on weaker countries to meet their financial obligations and needs in natural resources.⁴⁶ Carlos Calvo stated that in disputes between an alien and a government, the former has to resort to local remedies waiving diplomatic protection from his own government.⁴⁷ By doing so, he originated the most controversial clause in International Law. The Calvo doctrine is based on specific points:

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Summerfield, Jason, "The corruption defense in investment dispute: A discussion of the imbalance between international discourse and arbitral decisions", *Transnational Dispute Management*, vol. 6. Disponible en: www.transnational-dispute-management.com

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Orrego, Francisco, *Key-note remarks made at the conference on regulatory expropriations in international law*, New York, New York University School of Law, 2002.

⁴⁵ Garcia-Mora, Manuel, "The Calvo clause in Latin American constitutions and constitutional law", *Marquette Law Review*, vol. 33, núm. 4..

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

- Equality, sovereignty and state independence are key State rights,
- States are equal, sovereign and independent, the interference in each other is void,
- Foreigners must respect national legislation of the countries where they settle without mentioning the diplomatic protection of their governments in the event of prosecution arises from contracts, insurrection or civil war.

Latin American countries were the first to use the concept of “diplomatic protection” based on the Calvo doctrine.⁴⁸ Historically, the Calvo doctrine was directed mainly at the countries of Latin America, especially Mexico in 1861.⁴⁹ It later spread to developing countries in general. The Calvo doctrine gave birth to the Calvo clause; it was therefore incorporated in constitutions and contracts between South and Central America on one side and Europe on the other. This clause stipulates that European countries should use local dispute resolution mechanisms to settle disputes arising from the contract without invoking diplomatic protection or intervention of its government. Since 1886, the Calvo clause was incorporated in most Latin American legislation, constitutions and contracts.⁵⁰

Several variables of the Calvo Clause emerged over time. The clause excluding diplomatic protection no matter the circumstances, in the Mexican Constitution for instance was related to the ability to acquire real estate in the country.⁵¹ Bolivia has a similar clause that gives the right to diplomatic protection to foreign subjects and enterprises only in case of denial of justice still in the procurement of goods. The Nicaraguan and Cuban constitutions have included clauses in their constitutions that share the same spirit. Cuba also incorporate the Calvo Doctrine in its constitution providing that foreign enterprises for all purposes is subject to treatment and obligations equal with nationals.

Obviously, the purpose of these constitutional provisions is to compel foreigners, companies or individuals to use internal courts before they resort to diplomatic channels. That goes the same for investor-state arbitration. Based on the Calvo clause, Latin American countries will prefer national court to ICSID arbitration. The idea being that International arbitration will provide an advantage to international enterprises that nationals will not have when it comes to dispute resolution mechanisms.

⁴⁸ Polanco, Rodrigo, *Lessons Learned and Lessons to Be Learned: Investment Law & Development for Developed Countries*. Disponible en: https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14_Polanco_CV_Eng_20140430.pdf

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ García-Mora, Manuel, *op. cit.*

⁵¹ *Ibidem*.

Over the years, the Calvo clause has had many criticisms. Professor Brierly expressed that the Calvo Clause attempts to exclude altogether the responsibility of States towards foreigners.⁵² United States, rejected the Calvo Clause on the ground that an unaccredited agent may not renounce the right or privilege of the government in protecting its citizens abroad.⁵³ The British Government also felt that the Calvo Clause could not be applied to tortious acts of revolutionary forces or to willful destruction of foreigners' property, and that in claims arising from these torts, the governments have the right of espousing the claims of their nationals.⁵⁴ The principal reasoning behind the use of diplomatic protection was that home States would not always agree with the level of protection host States could provide to foreign investors via domestic courts, and the idea of an "International Minimum Standard" was advanced by developed countries *vis-à-vis* a "National Standard" espoused by certain developing countries notably in Latin America.⁵⁵

Even so, most Latin American host States tried to confine investment remedies to its local courts and institutions, holding that domestic courts had a primary role in the settlement of foreign investment disputes and rejecting diplomatic protection except in cases of denial of justice or evident violation of principles of international law.⁵⁶

Obviously, Latin American countries were forcefully opposed to International or diplomatic dispute resolution means responding to minimum international standards. They valued and recognized nation standards for all national and foreigners under national courts. Still, international arbitration found a way to penetrate Latin American Countries. The solution of every international conflict arising between Latin American States, by means of arbitration was advanced as a "principle of American Public Law" in Pan-American Conferences, being commonly used by the end of the 19th century and early on the 20th century.⁵⁷ From 1794 to 1938, Latin American countries participated in almost 200 arbitrations. The bulk of the arbitrations took place during the first century following the independence of Latin American countries from 1829 through 1910. In that period, Latin American States entered into 160 arbitrations, including almost 80 arbitrations with European States, around 40 with the United States, around 40 among themselves, and 1 with Japan.⁵⁸ It is clear to see that investor-state arbitration has been influenced by

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ Hackworth, G. H., "Dissenting opinion of the British Commissioner in the British-Mexican Claims Commission", *Digest*, pp. 647-650.

⁵⁵ Montt Santiago *State Liability in Investment Treaty Arbitration*, Issue n. 33 Studies in international law, v. 26, Oxford; Portland, Or, Hart Pub 2009.

⁵⁶ *Ibid*.

⁵⁷ Dugan, Christopher, *Investor-State Arbitration*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

⁵⁸ Summers Lionel, *Arbitration and Latin America*, 3 CAL. W. INT'L L.J. 1, 7 1972.

the Calvo doctrine. The Calvo doctrine might not have been enacted specifically for International Arbitration Law, but its effects will definitely determine the reception of investor-state arbitration in Latin America.

3.1 *The effects of the Calvo doctrine*

Even at the very creation of the ICSID by the World Bank, Latin American countries defended domestic courts as a natural forum to solve investment disputes, with peaceful diplomatic protection only eventually allowed, always after exhaustion or at least exercising local remedies.⁵⁹ From 1910 to 1939, there were only 30 arbitrations involving Latin American States, and since World War II, the only significant arbitrations were those related to the boundaries between Chile and Argentina, and Honduras and Nicaragua.⁶⁰

By the end of the '80s and early '90s, a reversal of this doctrine started growing in Latin America, as some countries began to sign bilateral investment treaties (BIT) in order to stimulate economic growth through foreign direct investment (FDI) and at the same time privatized their energy and utility companies, pursuing their economic interests, in order to become attractive countries to potential foreign investors.⁶¹

Initially, BIT and FTA were concluded between one developing and one developed country, usually at the initiative of the developed country. With the increasing integration of the world economy and trade liberalization, this pattern changed especially during the '90s, when developing countries and economies in transition started signing bilateral investment treaties among themselves and in large numbers.⁶² NAFTA for example placed the regime in a new context, and we can consider its Chapter 11 as the first investment treaty signed between two developed countries, Canada and the United States.⁶³ So now, developed countries could be the target of investor-state arbitration. And they did not like it.⁶⁴ In the case of NAFTA, investors from Canada and the United States started attacking each other's country.⁶⁵

In 2013, as ICSID caseload statistics showed that Latin America became the region with the higher number of cases registered under the ICSID Convention and Additional Facility Rules by State Party involved (34%).⁶⁶ Several countries

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Anghic, Antony, *Imperialism, Sovereignty and The Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

⁶¹ Guzman, Andrew, "Why Idcs Sign Treaties that Hurt Them", *Virginia Journal of International Law*, núm. 639.

⁶² Gomez, Katia, *Latin America and ICSID*, Nueva York, Social Science Research Network, Rochester, 2010.

⁶³ Canada - Mexico - United States, *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), 17 de diciembre, 1992.

⁶⁴ Aguilar Guillermo, *New Face of Investment Arbitration*, 28 Yale J. INT'L L. 365, 367 2003.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ By December 31, 2013, this percentage accounts 27% for South America and 7% for Central America and the Caribbean.

in Latin America have responded to one or more investment treaty arbitration. Argentina was the most frequent respondent in the overall statistics, followed by Venezuela, Ecuador and Mexico.⁶⁷

At the same time, the State of Bolivia, the Republic of Ecuador and the Republic of Venezuela, which denounced the ICSID Convention, and terminated several investment treaties. In January 2012, Venezuela expressed to the World Bank its ‘irreversible denunciation’ of the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID).⁶⁸ Presumably, After a recent ICC award against Petroleos de Venezuela S. A., a Venezuelan oil company, in favor of an Exxon Mobil, the Venezuelan government decided to withdraw from the ICSID.⁶⁹

The Calvo doctrine initiated as an alternative, with Ecuador leading, the proposal to create a regional investment court with an appeal facility, and the promotion of ADR mechanisms (like mediation) in the framework of Unasur (Union of South American Nations) —a proposal also endorsed by ALBA (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America).⁷⁰

Also, as another alternative, some bit started introducing a variety of dispute resolution clauses requiring the use of domestic remedies for a certain period of time before international arbitration may be initiated.⁷¹ This is not a requirement to exhaust local remedies. The claimant is free to return to International arbitration once the time as elapsed.⁷² An example of this clause can be found in article 10 of the Argentina-Germany BIT. The period of time foreseen in such treaties will usually vary from 3 months to 2 years. In practice, this requirement has been honored mainly through its non-applicants. Although, in *Maffezini vs. Spain* and *Siemens vs. Argentina*, the claimants were able to rely on most-favored-nation (MFN) clauses to avoid this requirement.⁷³

The most obvious consequence of the Calvo doctrine will have to be the selection of domestic forums in BIT and contracts.⁷⁴ Cases involving domestic forum selection have been very prominent in recent years. An example could be the *Holiday Inns vs. Morocco*. In this case, the contract contained a

⁶⁷ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Recent Developments in Investor-State Dispute Settlement (ISDS), IIA Issues Note, marzo, 2013.

⁶⁸ Singh, Sachet and Sharma, Sooraj, “Investor-State Dispute Settlement Mechanism: The Quest for a Workable Roadmap”, *Utrecht Journal of International and European Law, Merkourios - International and European Law: General Issue*, vol. 29/76.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Fiezzoni, Silvia Karina, “The Challenge of Unasur Member Countries to Replace ICSID Arbitration”, *Beijing Law Review*, núm. 134.

⁷¹ Schreuer, Christoph, *Calvo’s grandchildren: the return of local remedies in investment arbitration*, The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 2005.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Singh, Sachet and Sharma, Sooraj, *op. cit.*

forum selection courts in favor of Moroccan courts rather than the ICSID.⁷⁵ In *Vivendi vs. Argentina*, the tribunal distinguished between claims based on the Argentina-France BIT and claims based on a concession contract. The tribunal discussed the obligation to pursue national remedies in the case of claims based on the contract.⁷⁶

Finally, the last extension of the Calvo doctrine in International Investment Law is the resort to domestic courts as a substantive requirement to international standards.⁷⁷ In *Waste Management vs. Mexico*, the issue of the prior use of local remedies arose in the context of the host state obligation to guarantee fair and equitable treatment and full protection and security.⁷⁸ This decision requires, based the resort to domestic courts as a substantive requirement to international standards, that domestic courts should reasonably attempted if not exhausted before an international remedy be sought for a claim of expropriation or violation of fair and equitable treatment.⁷⁹

Despite all those alternatives deriving from the Calvo doctrine, investor-state arbitration via ICSID still stands tall in International Investment Law. The exhaustion of local remedies is not a requirement for investment arbitration. The requirement is to use domestic courts before going to arbitration. That will appear to be a result of a compromise between investor-state arbitration and the Calvo doctrine.

4. INVESTMENT ARBITRATION IN CURRENT LATIN AMERICAN CONTEXT

Based on these developments, Latin America is perceived as hostile when it comes to investment arbitration.⁸⁰ Still, there must be consideration for the complexity of the relationship between Latin America and investor-state arbitration. Authors such as Carlos González-Bueno have been denouncing and resisting ICSID arbitration. Obviously, although it is not expressly acknowledged, the growing number of ICSID cases against Latin American countries has a lot to do with their dissatisfaction with its system. Cases have arisen from financial crises, as well as nationalization and expropriation initiatives. Statistics shows that in 2016, Argentina faced over 60 investment claims, Venezuela came second with more than 50 cases, followed by Mexico in third with close to

⁷⁵ Lalive, Philippe, “The first World Bank Arbitration (Holiday Inns vs. Morocco) and some legal problems”, *British Year Book of International Law*, núm. 123.

⁷⁶ “Compañía de Agua del Aconquija S. A. and Compagnie Générale des Eaux vs. Argentina Republic”, *ICSID Review*, núm. 16.

⁷⁷ Schreuer, Christoph, *op. cit.*

⁷⁸ *Waste management Inc. v. United Mexican States*, Award, 30 April 2004.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Titi, Catharine, “Investment Arbitration in Latin America. The Uncertain Veracity of Preconceived Ideas”, *Arbitration International, The journal of the London Court of International Arbitration*, vol. 30, núm. 2.

twenty cases.⁸¹ These dissatisfaction reveals and inadequacy of the ICSID at one level or another. To this effect, as discussed by Mariano Tobías de Alba Uribe, Unasur's announced desire to create its own (regional) investment arbitration center to replace ICSID.⁸² Brazil's withdrawal has a considerable impact considering its growing role in the global economy.⁸³

For countries that are developing, the burden of being the biggest respondents in ICSID cases, without being the largest recipients of foreign direct investments certainly call for reflexion. A wide range of developing countries relied on foreign investment to guide them to the path of development via technology transfer, production boost and job creation. Attracting international investment led Latin American countries to accept ICSID arbitration. On the long run, it seems to not be as valuable as it should be based on case statistics.

International investment arbitration is primarily a protection mechanism for foreign investors, rather than host countries. Given the current dynamic of international investments, multinationals from developed countries will benefit from ICSID arbitration rather than developing countries. For example, statistic shows that United States currently has more than sixty cases (closed or pending) against various Latin American countries.

It is understandable that developing countries feel the need to protect themselves and affirm their sovereignty. We do not believe investment flow in Latin America will suffer from their withdrawal from ICSID arbitration. There are various alternatives to international dispute resolution that do not include ICSID proceedings. We previously mentioned Unasur and national courts. They remain available for international dispute settlement in Latin American countries. Without being necessarily for or against Latin American countries withdrawal from ICSID, we do not believe it is as dramatic as it is perceived to be given the circumstances. Various means of dispute resolution exist and Latin American countries sovereignty allows them to decide which ones to favor or not based on their political, economical and development goals.

5. CONCLUSION

The disillusion of investor-state arbitration did not only affect Latin American countries. Australia announced in 2011 that it would no longer include in

⁸¹ Lindsey, Emma and Angles, Giovanni, "International Arbitration in Latin America: year in review 2016", *Bryan Cave Publications*.

⁸² The Union of South American Nations, an intergovernmental union integrating Mercosur and the Andean Community of Nations (CAN) as part of a continuing process of South American integration, and inspired and modeled after the European Union. Unasur's members are Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, and Venezuela. Panama and Mexico hold an observer status.

⁸³ Giusti, Gilberto & Drummond, Adriano, "As arbitragens internacionais relacionadas a investimentos: a Convenção de Washington, o icsid e a posição do Brasil", *Revista de Arbitragem e Mediação*, núm. 7.

its treaties the investor-state arbitration clause.⁸⁴ This change in Australia's position could very much unsettle the legitimacy of investor-state arbitration.⁸⁵ Moreover, the situation of BIT being negotiated between Australia and Japan, China, and Korea is being questioned.⁸⁶ Will this position slow down FDI attraction in Australia or, will it have the opposite effect?⁸⁷ According to some, such a change could have the effect of either reducing trade agreements between Australia and other countries, or increasing them.⁸⁸

In Africa, South Africa took the lead as to disengaging from BIT with investor-state arbitration. The case of South Africa is crucial for developing countries. Will the absence of international arbitration agreement slow the conclusion of BIT with developing countries where national judicial institutions are not trusted by international investors?⁸⁹ The position of developing countries is even more important because since the 1980s, over 400 BIT have been signed between developed and developing countries, particularly between Europe and Africa or Asia.⁹⁰ As for South Africa, since 2007, the country re-evaluates the relevance and risks of its adherence to bilateral investment treaties which lay investor-state arbitration as a dispute resolution mechanism.⁹¹ South Africa has ended its bilateral investment treaty with Belgium and Luxembourg.⁹² The country plans to gradually end other treaties with European countries.⁹³ The termination of the Treaty is in accordance with the termination provisions contained in BIT. South Africa has begun to reassess its practice in investment treaties. The South African State argues that current BIT modeled are 50 years old models that focus on the interests of developed countries.⁹⁴ The important issues for developing countries are not taken in consideration in the BIT negotiation process.⁹⁵

It is interesting to see how Latin America with the Calvo doctrine lead the way for other countries worldwide when it comes to the reception of investor-state arbitration. The bigger question regards the survival of

⁸⁴ Kurtz, Jeorgen, "Australia's Rejection of Investor-State Arbitration: Causation, Omission and Implication", *icsid Review*, vol. 27, núm. 1, pp. 65-86.

⁸⁵ Nottage, L., "Throwing the Baby Out with the Bathwater: Australia's New Policy on Treaty-Based Investor-State Arbitration and its Impact in Asia", *Asian Studies Review*, vol. 37, núm. 2, pp. 253-272.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Trackman, Leon, "Investor state arbitration or local courts: Will Australia set a new trend?", *Journal of world trade*, vol. 46, núm. 1, pp. 83-120.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Idem*, pp. 83-120.

⁹⁰ Echandi, Roberto, *Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Regional Trade Agreements: Recent Developments in Investment Rulemaking*, *Arbitration under international investment agreements: a guide to key issues*, Oxford, Katia Yannaca-Small, 2010, pp. 1-36.

⁹¹ Yackee, Jason, "Traité d'investissement et corruption par l'investisseur: une défense émergente pour l'État d'accueil ?", *Investment treaty news*, vol. 3, núm. 1, pp. 13-15.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

investor-state arbitration in International Investment Law. Obviously, it is not going anywhere anytime soon. But It will be interesting to observe the dynamics of BIT and FDI around the world with and without investor-state arbitration clauses.

6. BIBLIOGRAPHY

- Aguilar, Guillermo, *New Face of Investment Arbitration*, 28 Yale J. INT'L L. 365, 367 2003.
- Álvarez, José, "The Evolving BIT", *Investment treaty arbitration and international law*, vol. 3.
- Anghie, Antony, *Imperialism, Sovereignty and The Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Blackaby, Nigel, Richard, Caroline, "Amicus Curie: A panacea for legitimacy in investment arbitration?", en Micheal Waibel, Asha Kaushal, *The backlash against investment arbitration*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010.
- Bundesgerichtsthof, 5 de mayo, 1977.
- Canada - Mexico - United States, *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, 17 de diciembre, 1992.
- "Compañía de Agua del Aconquija S. A. and Compagnie Générale des Eaux vs. Argentina Republic", *ICSID Review*, núm. 16.
- Dugan, Christopher, *Investor-State Arbitration*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.
- Eberhardt, Pia, Olivet, Cecilia, Amos, Tyler & Buxton, Nic, "Profiting from Injustice: How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom", *Corporate Europe Observatory*, 2012. [Consulta: 16 de febrero, 2015]. Disponible en: <http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/profit-from-injustice.pdf>
- Echandi, Roberto, *Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Regional Trade Agreements: Recent Developments in Investment Rulemaking, Arbitration under international investment agreements: a guide to key issues*, Oxford, Katia Yannaca-Small, 2010.
- European Federation for Investment Law and Arbitration, "A response to the criticism against ISDS", 2015,
- Fiezzoni, Silvia Karina, "The Challenge of Unasur Member Countries to Replace ICSID Arbitration", *Beijing Law Review*, núm. 134.
- García-Mora, Manuel, "The Calvo clause in Latin American constitutions and constitutional law", *Marquette Law Review*, vol. 33, núm. 4.
- Giusti, Gilberto & Drummond, Adriano, "*As arbitragens internacionais relacionadas a investimentos: a Convenção de Washington, o ICSID e a posição do Brasil*", *Revista de Arbitragem e Mediação*, núm. 7.
- Gómez, Katia, *Latin America and ICSID*, Nueva York, Social Science Research Network, Rochester, 2010.
- Guzman, Andrew, "Why LDCs Sign Treaties that Hurt Them", *Virginia Journal of International Law*, núm. 639.
- Hackworth, G. H., "Dissenting opinion of the British Commissioner in the British-Mexican Claims Commission", *Digest*.
- Kurtz, Jeurgen, "Australia's Rejection of Investor-State Arbitration: Causation, Omission and Implication", *ICSID Review*, vol. 27, núm. 1.

- Lalive, Phillipe, “The first World Bank Arbitration (Holiday Inns vs. Morocco) and some legal problems”, *British Year Book of International Law*, núm. 123.
- Lindsey, Emma and Angles, Giovanni, “International Arbitration in Latin America: year in review 2016”, *Bryan Cave Publications*.
- Mayer, Pierre, “L’autonomie de l’arbitre international dans l’appréciation de sa propre compétence”, *Recueil de cours*, vol. 217.
- Montt, Santiago, “State Liability in Investment Treaty Arbitration”, *Studies in international law*, núm. 33, vol. 26.
- Nelson, Timothy, *History ain’t changed: Why Investor-state arbitration will survive the new revolution*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010.
- Nottage, L., “Throwing the Baby Out with the Bathwater: Australia’s New Policy on Treaty-Based Investor-State Arbitration and its Impact in Asia”, *Asian Studies Review*, vol. 37, núm. 2.
- Orrego, Francisco, *Key-note remarks made at the conference on regulatory expropriations in international law*, New York, New York University School of Law, 2002.
- Park, William, *Arbitrator Integrity*, Estados Unidos, Kluwer Law international, 2010.
- Polanco, Rodrigo, *Lessons Learned and Lessons to Be Learned: Investment Law & Development for Developed Countries*. Disponible en: https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA14_Polanco_CV_Eng_20140430.pdf
- Schreuer, Christoph, *Calvo’s grandchildren: the return of local remedies in investment arbitration*, The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 2005.
- Singh, Sachet and Sharma, Sooraj, “Investor-State Dispute Settlement Mechanism: The Quest for a Workable Roadmap”, *Utrecht Journal of International and European Law*, *Merkourios - International and European Law: General Issue*, vol. 29/76.
- Summers, Lionel, *Arbitration and Latin America*, 3 CAL. W. INT’L L.J. 1, 7 1972
- Summerfield, Jason, “The corruption defense in investment dispute: A discussion of the imbalance between international discourse and arbitral decisions”, *Transnational Dispute Management*, vol. 6. Disponible en: www.transnational-dispute-management.com
- Tití, Catharine, “Investment Arbitration in Latin America. The Uncertain Veracity of Preconceive Ideas”, *Arbitration International, The journal of the London Court of International Arbitration*, vol. 30, núm. 2.
- Trackman, Leon, “Investor state arbitration or local courts: Will Australia set a new trend?”, *Journal of world trade*, vol. 46, núm. 1.
- UNCTAD, *World Investment Report*, 2014, p. 126. [Consulta: 16 de febrero, 2015]. Disponible en: http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2014_en.pdf
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Recent Developments in Investor-State Dispute Settlement (ISDS)*, IIA Issues Note, marzo, 2013.
- Wells, Louis, *Backlash to investment arbitration: three causes*, Estados Unidos, Kluwer Law International, 2010
- Wells, Louis, “Double dipping in Arbitration awards? An economist questions damages awarded to Karaha Bodas Company in Indonesia”, *Arbitration International*, núm. 19.
- Yackee, Jason, “*Traité d’investissement et corruption par l’investisseur: une défense émergente pour l’État d’accueil ?*”, *Investment treaty news*, vol. 3, núm. 1.

Políticas públicas y migración de retorno desde Estados Unidos: el caso de los municipios metropolitanos hidalguenses*

/ Public policies and return migration from the United States: the case of metropolitan municipalities of Hidalgo

* Artículo de investigación. Recibido: 16 de enero de 2018. Aceptado: 8 de mayo de 2018. / TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / e-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 208-238.

Ignacio César Cruz Islas*

RESUMEN

La migración de mexicanos hacia otros países, predominantemente a Estados Unidos, es un fenómeno que ha sido estudiado desde diversos enfoques. Uno de los fenómenos asociados es la migración de retorno, cuyos flujos se han modificado en su dinámica e intensidad, particularmente en los conglomerados urbanos. Por ello, el presente estudio tiene como objeto configurar las características principales de la migración de retorno en los municipios del estado de Hidalgo. Se busca aportar elementos para la definición de estrategias de política pública en este ámbito de intervención gubernamental.

PALABRAS CLAVE

Migración de retorno, municipios metropolitanos, estado de Hidalgo.

ABSTRACT

The migration of Mexican People to other countries, predominantly to the United States, is a phenomenon that has been studied from different perspectives. One of the associated phenomena is the return migration. The return migration flow changes in dynamics and intensity, particularly in the urban conglomerate context. Therefore, this study aims to arrange the main characteristics of return migration in the municipalities in the state of Hidalgo. It seeks to provide elements for the definition of public policy strategies in the area of government intervention.

KEYWORDS

Return migration, metropolitan municipalities, State of Hidalgo.

* Profesor investigador en el Colegio del estado de Hidalgo, México. (icruz@elcolegiodehidalgo.edu.mx)
orcid.org/0000-0003-4423-8419

SUMARIO

1. Introducción / 2. Consideraciones sobre la migración de retorno / 3. La migración de retorno por entidad federativa / 4. La migración de retorno en el Estado de Hidalgo / 5. La migración de retorno de Estados Unidos en las zonas metropolitanas hidalguenses / 6. Conclusiones / 7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de la globalización económica, la migración internacional es uno de los fenómenos demográficos que ha cobrado mayor relevancia para el diseño de políticas públicas. Tal es el caso de la migración de connacionales hacia otros países, en especial, el flujo de migrantes a Estados Unidos de América (EUA). Este fenómeno se ha estudiado desde diversos enfoques, por su importancia social y económica para nuestro país.

Si bien se trata de un comportamiento poblacional de larga data histórica, pues una importante cantidad de personas ha cruzado la actual línea fronteriza en busca de mejores oportunidades de empleo e ingreso, dicho fenómeno social cambió su intensidad y características con el paso del tiempo. En sus orígenes y hacia la mitad del siglo XX, se caracterizaba por la estancia relativamente breve de mano de obra mexicana, comúnmente acotada a la época del año en que era necesaria fuerza laboral excedente.

De acuerdo con Jorge Durand,¹ desde 1909 existen antecedentes de convenios entre ambos países para que mexicanos pudieran trabajar legalmente en EUA. Incluso, señala que, en 1917, se promulgó una excepción a la Ley Migratoria estadounidense para trabajadores temporales que se dedicaran exclusivamente al trabajo agrícola. Años más tarde, en 1942, ambos gobiernos acordaron el Programa Bracero, orientado a dar un contrato de trabajo temporal, principalmente a trabajadores agrícolas.

Al concluir el Programa Bracero, en 1964, sin canales legales para la migración de trabajadores mexicanos, crece de manera importante el volumen de los cruces irregulares. Por ello, en el mercado laboral del país del norte, cobra mayor relevancia la circulación de connacionales sin permiso legal para trabajar.

Particularmente en la década de 1980, la debilidad estructural de la economía mexicana generó condiciones adversas para la población nacional. Por

¹ Durand, Jorge, "El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico", *Migración y Desarrollo*, núm. 9, pp. 27-43.

ese motivo, y dado un contexto de crisis económicas recurrentes, los flujos de migrantes no documentados comenzaron a crecer notablemente.

Francisco Alba² explica que este entorno llevó al gobierno de EUA a establecer mayores controles fronterizos, entre los cuales destaca la aprobación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), en 1986.

Con las restricciones impuestas a la inmigración —las cuales progresivamente han aumentado—, las características temporales del flujo migratorio se modificaron. Ello generó un patrón dominado por estancias de mayor duración o el asentamiento permanente de mexicanos en el país vecino. En ese sentido, la migración de retorno desde EUA adquiere también nuevas expresiones y significados.

Considerando la etapa de México como nación independiente, Aurelio Granados y Karina Pizarro³ proponen distintos periodos de migración de retorno. Establecen que, entre 1865 y 1885, el fenómeno se caracterizó por el retorno voluntario y las repatriaciones asociadas con la anexión a Estados Unidos de parte del territorio mexicano. De 1929 a 1935, tras la crisis económica mundial, el retorno principalmente estuvo constituido por deportaciones y repatriaciones forzadas.

Los años entre 1942 y 1964 representaron un periodo que, como ya apuntamos, se vincula con el Programa Bracero y el retorno fue con documentos migratorios. Entre 1965 y 1985, fundamentalmente, fueron migrantes no documentados quienes retornaron. Después, de 1986 a 2007, disminuyó el flujo de retornados por el incremento en las restricciones impuestas por el gobierno estadounidense.

La crisis económica mundial de 2007 detonó otro cambio en la intensidad del retorno, y se especula que en el momento actual podrían incrementarse las deportaciones. Un balance general sugiere que la migración de retorno se relaciona, en buena medida, con la dinámica económica estadounidense y el estatus legal de los migrantes mexicanos.

Aurelio Granados y Karina Pizarro⁴ se refieren en particular a los factores económicos (ciclos de la economía norteamericana) y los factores políticos (política migratoria norteamericana). Existen además factores socioculturales que se expresan de manera diversa en las personas y que se vinculan con la posibilidad de retornar.

² Alba, Francisco, “La política migratoria mexicana después del IRCA”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, pp. 11-37.

³ Granados Alcántar, José Aurelio y Pizarro Hernández, Karina, “Paso del Norte, qué lejos te vas quedando. Implicaciones de la migración de retorno en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 28, núm. 2, pp. 469-496.

⁴ *Ibidem*.

Cabe señalar que los datos muestran un cambio en el patrón migratorio entre ambos países, en la época reciente. Por un lado, se caracteriza por una disminución en el volumen de los flujos de migrantes hacia Estados Unidos. Por otro, se observa un aumento en la cantidad de personas retornadas, flujo en el que intervienen fenómenos como la deportación. De tal suerte que, conforme a Telésforo Ramírez y Daniel Aguado,⁵ el saldo neto migratorio se ha acercado a cero, en los años más recientes.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA MIGRACIÓN DE RETORNO

En principio, es necesario definir qué es la migración de retorno. José Castillo⁶ refiere que la terminología usada es variada y puede dar lugar a confusiones. No obstante, según Pascual de Sans, citado por Gandini, Lozano y Gaspar,⁷ sobresalen las definiciones que consideran el regreso al lugar de origen —un país, en el caso de la migración internacional—. Hay en ello un sentido que emana de lo bucólico, aunque en distintas escalas territoriales y diversa temporalidad.

Gandini, Lozano y Gaspar⁸ refieren que el retorno es una fase del proyecto migratorio individual, por lo cual no resulta un hecho independiente, ni tampoco es su última etapa. Entonces, conforme a Salvador Cobo, citado también por Gandini, Lozano y Gaspar,⁹ la migración de retorno es un evento que se produce cuando una persona regresa —en forma definitiva o temporal, forzada o voluntaria— a su país de origen, tras radicar en otro país durante alguna etapa de su ciclo vital.

Para abordar el estudio de dicho fenómeno migratorio, se han propuesto distintos enfoques metodológicos. Si bien las explicaciones en torno a su naturaleza no tienen carácter unívoco, existen aproximaciones dominantes en las cuales se establece que la decisión de regresar al país de origen, en buena medida, parte de consideraciones similares a las que llevaron a la persona a tomar la decisión de emigrar, en primera instancia. Entre éstas, las cuestiones de índole económica siempre han sido predominantes.

En una aproximación neoclásica relativa al cálculo costo-beneficio, David Landstrom¹⁰ establece que es más probable que migrantes asentados en

⁵ Ramírez, Telésforo y Aguado, Daniel, *Determinantes de la migración de retorno en México, 2007-2009*, México, Consejo Nacional de Población, 2013, pp. 175-190.

⁶ Castillo Castillo, José, “Teorías de la migración de retorno”, en Antonio Izquierdo y Gabriel Álvarez Silva (coords.), *Políticas de retorno de emigrantes*, España, Universidad de la Coruña, 1997, pp. 29-44. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1998038>

⁷ Gandini, Luciana, Lozano-Ascencio, Fernando y Gaspar Olvera, Selene, *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2015.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Landstrom, David, “Economic opportunity in Mexico and return migration from the United States”, *Demography*, vol. 33, núm. 3, pp. 357-74.

áreas geográficas económicamente dinámicas tengan una estancia de mayor duración en territorio estadounidense. Cuando una economía está en crecimiento, existe demanda de mano de obra y más oportunidades de obtener ingresos monetarios, uno de los principales fines de la migración. Además, amortiza la inversión inicial en tiempo y dinero requerida para establecerse en los lugares de destino.

Desde otra perspectiva, Douglas Massey y Kristin Espinosa¹¹ explican que la migración de retorno se asocia con la formación de capital humano, por medio de la capacitación para trabajos mejor remunerados; así como de capital social, pues se consolidan las redes de migrantes y fortalecen los lazos con los lugares de origen. La migración se asocia también con la formación de capital físico, pues la intención predominante es aumentar la capacidad de las familias para apropiarse de activos, incluso con fines de inversión.

Al discutir sobre tales perspectivas, Jean-Pierre Cassarino¹² señala que presentan dos inconsistencias elementales. Una, que las causas del retorno no sólo están determinadas por factores económicos o financieros, aunque se trata de la causa principal. Otra, que las personas migrantes no sólo son proveedores de ingreso para las familias, pues también hay vínculos de carácter afectivo y sociocultural. En ese sentido, indica Jean-Pierre Cassarino¹³, es necesario considerar también los factores contextuales en los lugares de origen, según plantea el enfoque estructural.

Jean-Pierre Cassarino¹⁴ también establece que la perspectiva del transnacionalismo y el enfoque de formación de redes sociales de migrantes aluden precisamente a los factores contextuales en los lugares de origen y destino. Pero estas consideraciones se tienen con una visión que incorpora una dinámica de interrelaciones económicas, políticas, culturales, sociales y familiares, la cual se modifica con el paso del tiempo.

Así, la migración de retorno es parte de un proceso, pero también es un proceso en sí misma. Por ello, Jean-Pierre Cassarino¹⁵ propone que la preparación del regreso requiere tiempo, recursos —tangibles, como el capital, o intangibles como los contactos o habilidades— y voluntad por parte del migrante. Pero, si consideramos la voluntad del migrante, los cambios en la política inmigratoria estadounidense son un aspecto clave para el retorno. De este modo, la IRCA, de 1986, se constituye en un parteaguas para la migración

¹¹ Massey, Douglas S. y Espinosa, Kristin, "What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis", *American Journal of Sociology*, vol. 102, núm. 4, pp. 939-999.

¹² Cassarino, Jean-Pierre, "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 6, núm. 2, 2004, pp. 253-279. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: [nesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf#page=60](https://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf#page=60)

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

México-EUA. De acuerdo con Francisco Alba,¹⁶ ésta fue reforzada en 1996 con la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés), así como diversas medidas enfocadas a establecer mayores controles fronterizos desde entonces.

Por otro lado, en un esfuerzo por explicar las causas de la migración de retorno, se han propuesto dimensiones y tipologías analíticas. Conforme a Gandini, Lozano y Gaspar,¹⁷ su valor radica en sus alcances comparativos, en particular de orden cualitativo. Respecto al estudio del fenómeno en México, dichos autores mencionan, entre otras, las propuestas de Douglas Massey y Kristin Espinosa,¹⁸ por las nociones de capital social y capital humano, vinculadas con el mercado laboral.

También sobresale la propuesta de Francis Mestries,¹⁹ que contempla cuatro tipos de retorno: forzado, periódico, de descanso o placer, y definitivo; así como la de Liliana Rivera,²⁰ que identifica la reinserción al retorno con el fin de volver a migrar o de asentarse definitivamente.

De acuerdo con la anterior, es posible establecer que las personas migrantes eligen el lugar de destino, en función de las causas que originaron su retorno (deportación, desempleo, etcétera). Asimismo, por las posibilidades de reinserción social y laboral en los lugares elegidos para retornar.

Entonces, y considerando las ideas de Jean-Pierre Cassarino,²¹ la elección del lugar de destino al retorno también dependerá de los recursos tangibles e intangibles a su alcance, su propia voluntad y, en su caso, el tiempo que requerirá la persona para la preparación de una nueva experiencia migratoria.

En esa lógica, el caso de asentamiento definitivo al retorno parece más probable en el lugar de origen al migrar, en primera instancia. Para Terán, Giorguli y Sánchez,²² en el mismo caso se encuentran quienes retornan en forma periódica o de descanso, pues el estatus legal en Estados Unidos podría condicionar cómo y hacia dónde volver. Señalan que, por ello, es probable que las personas deportadas o desempleadas elijan asentarse cerca de la frontera, a fin de hacer un nuevo intento.

¹⁶ Alba, Francisco, *op. cit.*

¹⁷ Gandini, Luciano, Lozano-Ascencio, Fernando y Gaspar Olvera, Selene, *op. cit.*

¹⁸ Massey, Douglas y Espinosa, Kristin, *op. cit.*

¹⁹ Mestries, Francis, "Los migrantes de retorno ante un futuro incierto", *Sociológica*, vol. 28, núm. 78, pp. 171-212.

²⁰ Rivera Sánchez, Liliana, "Migración de retorno y experiencias de reinserción en la zona metropolitana de la Ciudad de México", *Revista Interdisciplinaria, REMHU*, núm. 41, pp. 55-76, [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n41/04.pdf>

²¹ Cassarino, Jean-Pierre, *op. cit.*

²² Terán, Diego, Giorguli, Silvia y Sánchez, Landy, "Reconfiguraciones de la geografía del retorno de Estados Unidos a México 2000-2010: un reto para las políticas públicas", México, Consejo Nacional de Población, 2015, pp. 285-304.

En suma, el fenómeno migratorio de retorno resulta heterogéneo y complejo. Gandini, Lozano y Gaspar,²³ por su parte, establecen que, si bien su estudio confronta ambigüedades en su definición y escasez de información, con las fuentes de información mexicanas, es posible estimar la migración internacional de retorno, midiendo flujos o stock. En este último caso, se contabiliza la población que tiene al territorio nacional como residencia habitual y declara haber tenido alguna experiencia migratoria en otro país.

Tomando como antecedente el trabajo de Terán, Giorguli y Sánchez,²⁴ en este documento se mide la migración internacional de retorno reciente (intercensal). Se trata de personas de cinco años o más que, en el momento del levantamiento censal o de la encuesta intercensal, se encontraban viviendo en México y que cinco años antes radicaban en Estados Unidos. El referente geográfico enfatiza el caso de los municipios metropolitanos hidalguenses. Esto, conforme a la delimitación de zonas metropolitanas correspondiente a 2015.²⁵

Adicionalmente, se considera la propuesta de Sandoval, González y Cruz,²⁶ con los resultados que arroja la medición del stock de migrantes de retorno, para hacer cruces de información que permiten establecer el nivel de correlación con otros indicadores de interés. Dichos indicadores son: índice de intensidad migratoria (IIM), índice de marginación (IM), porcentaje de población en pobreza, porcentaje de viviendas donde recibieron remesas, porcentaje de población rural (en localidades con menos de 2500 habitantes) y porcentaje de la población económicamente activa (PEA).

Dado que en las ciudades existen mejores condiciones de vida y más áreas de oportunidad en materia de educación y empleo, el supuesto que se pretende validar es que los municipios metropolitanos son polos de atracción para migrantes de retorno en el caso del estado de Hidalgo. Esto implica que los factores de índole socioeconómica ponderados en primera instancia para emigrar a otro país, igualmente, son considerados en la elección de los lugares de destino al retorno. Esto dadas las posibilidades de reinserción social y laboral asociadas con una actividad económica más dinámica. Esta información resulta útil para la instrumentación de estrategias de política pública a nivel local para atender es este grupo de población.

²³ Gandini, Luciano, Lozano-Ascencio, Fernando y Gaspar Olvera, Selene, *op. cit.*

²⁴ Terán, Diego, Giorguli, Silvia y Sánchez, Landy, *op. cit.*

²⁵ Sedesol, Conapo, INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México, Secretaría de Desarrollo Social - Consejo Nacional de Población - Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

²⁶ Sandoval Forero, Eduardo Andrés; González Becerril, Juan Gabino; Cruz Islas, Ignacio César, "Migración de retorno de Estados Unidos a los municipios metropolitanos del Estado de México 2000-2010", *Papeles de Población*, núm. 94, pp. 59-97.

3. LA MIGRACIÓN DE RETORNO POR ENTIDAD FEDERATIVA

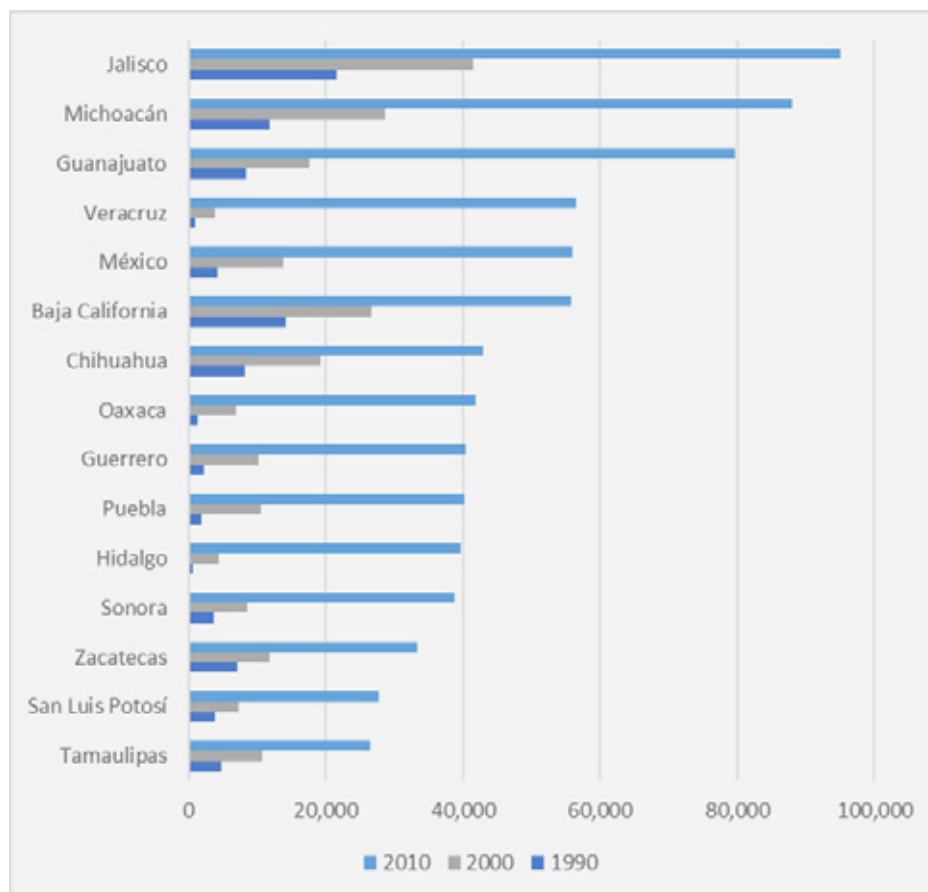
La información del Censo de Población de 2010 nos muestra que, en términos absolutos, los migrantes de retorno desde Estados Unidos se asentaron, principalmente, en entidades con antecedentes migratorios hacia ese país o en entidades fronterizas. Tal es el caso de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Veracruz, Estado de México, Baja California, Chihuahua, Oaxaca, Guerrero y Puebla, donde más de cuarenta mil personas de cinco años o más radicaban en EUA cinco años antes.

Además, la inmigración de retorno desde Estados Unidos a nuestro país se ha incrementado en términos absolutos y relativos, particularmente en la década que comprende el periodo 2000-2010. En 1990, 127 237 personas de cinco años y más, censadas en México, radicaban en ese país cinco años antes. En 2000, la cifra alcanzó 294 417 personas (2.31 veces más), y llegó a 1 000 511 personas en 2010 (3.4 veces respecto de lo observado una década atrás).

Por lo anterior, puede decirse que la migración de retorno es un fenómeno demográfico de creciente intensidad. En diversas magnitudes, se observa en todas las entidades del país, y el estado de Hidalgo se encuentra en el undécimo lugar, con mayor volumen de este grupo de población en 2010.

Del conjunto de personas censadas en la entidad de interés, en 1990, 574 radicaban en Estados Unidos cinco años antes. Este volumen creció a 4443, en 2000, y 39 720, en 2010. Es decir, creció prácticamente ocho veces entre 1990 y 2000, así como nueve veces entre 2000 y 2010. Sin embargo, el mayor incremento de la década se observa en entidades como Chiapas (20.9 veces), Veracruz (14.5 veces) y Tabasco (11.5 veces). Ello sugiere una relación con oleadas migratorias más recientes (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Población de cinco años y más que radicaba en Estados Unidos cinco años antes en entidades federativas seleccionadas 1990-2010.

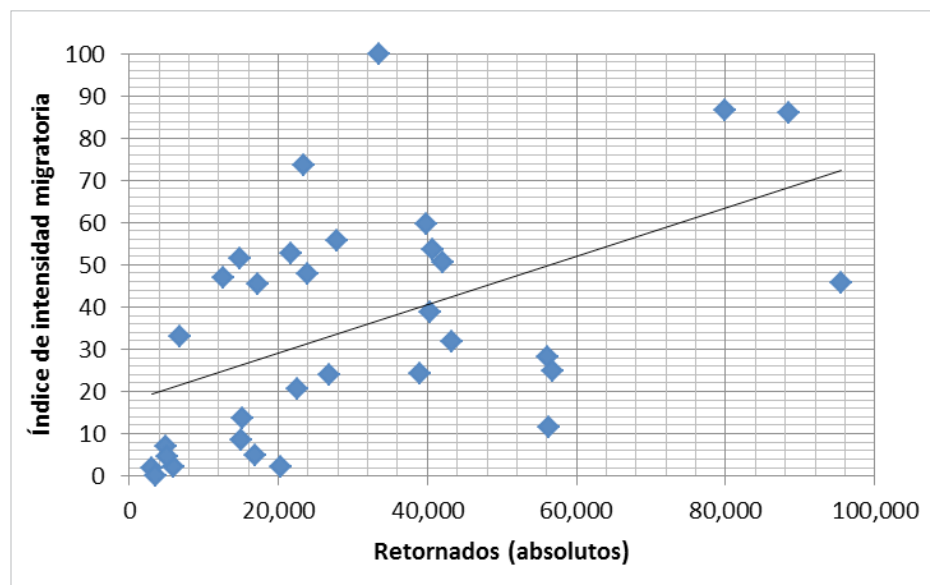


Fuente: elaboración propia con base en censos de población de varios años.

Otro aspecto importante es la relación de la migración de retorno con indicadores socioeconómicos. En este trabajo, se optó por contemplar la relación entre la población de cinco años y más, que un lustro atrás radicaba en Estados Unidos (retornados), con el IIM, el IM y la proporción de población en pobreza.

En la gráfica 2, se muestra el diagrama de dispersión entre el IIM (base 100) y el volumen de retornados por entidad federativa. Como se aprecia, la relación entre ambos indicadores es positiva. Además, la correlación de Pearson entre ambos indicadores es significativa, pero moderada (0.510), por lo cual confirma en cierto grado que los lugares de origen gravitan en la elección de destino al retorno.

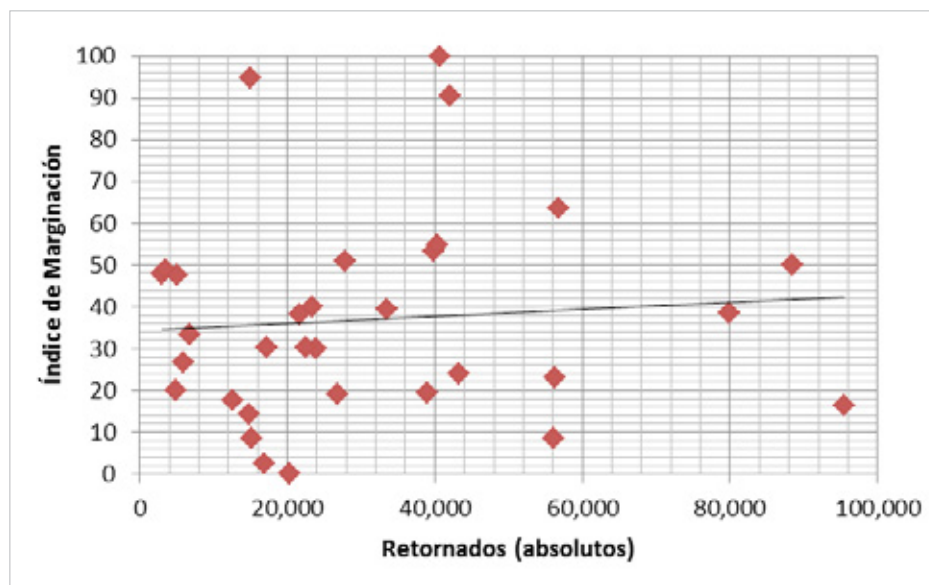
Gráfica 2. Diagrama de dispersión entre el índice de intensidad migratoria y el volumen de retornados por entidad federativa 2010.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones de Conapo y el Censo de Población 2010.

Por otro lado, no se aprecia una relación entre la migración de retorno y el IM en el conjunto de entidades federativas del país (véase gráfica 3). En este caso, la correlación de Pearson es muy baja (0.083) y sin significancia estadística. Esto obedece a que las regiones migratorias tradicionales del país influyen de manera importante en la caracterización del fenómeno de retorno, y no tanto la desigualdad en el desarrollo nacional.

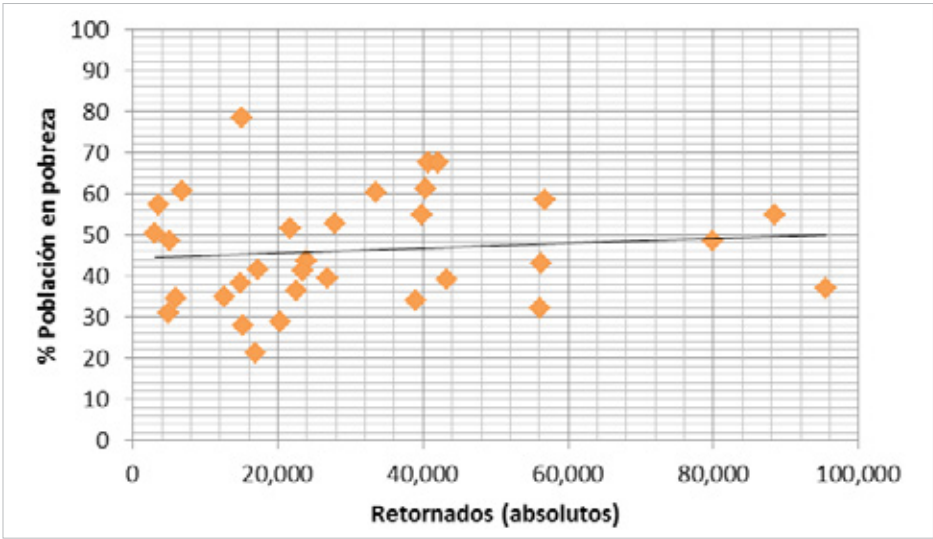
Gráfica 3. Diagrama de dispersión entre el índice de marginación y el volumen de retornados por entidad federativa 2010.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones de Conapo y el Censo de Población 2010.

Se observa un patrón similar en el diagrama de dispersión de migración de retorno y el porcentaje de población en pobreza de las 32 entidades federativas mexicanas (véase gráfica 4), donde la correlación de Pearson igualmente es muy baja (0.106) y sin significancia estadística.

Gráfica 4. Diagrama de dispersión entre el porcentaje de población en pobreza y el volumen de retornados por entidad federativa 2010.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones de Coneval y el Censo de Población 2010.

En el cuadro 1, se muestra la correlación de Pearson entre las variables de interés, distinguiendo la medición de retornados en valores absolutos y valores relativos. Entre tanto, existe la disyuntiva de orientar los esfuerzos para atender a un volumen mayor de migrantes de retorno o de considerar los espacios geográficos donde su importancia relativa es mayor. De acuerdo con los datos obtenidos, el segundo enfoque parece más adecuado, por sus implicaciones en materia de política pública para la atención de los migrantes de retorno en el ámbito local.

Cuadro 1. Correlación de Pearson entre variables de interés por entidad federativa 2010.

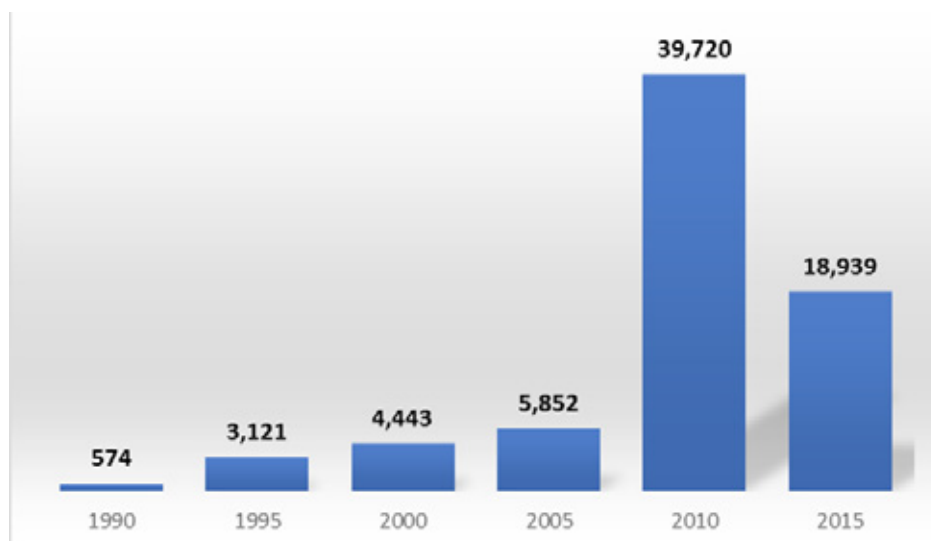
(N=32)	Migrantes de retorno (absolutos)	Migrantes de retorno (relativos)	Índice de intensidad migratoria	Índice de marginación	Población en pobreza (%)
Migrantes de retorno (absolutos)	1.000	0.455**	0.510**	0.083	0.106
Migrantes de retorno (relativos)	0.455**	1.000	0.848**	-0.012	0.015

Fuente: elaboración propia con base en censos y conteos de población, y encuesta intercensal.
(**) Significativa al nivel 0.01 (bilateral).

4. LA MIGRACIÓN DE RETORNO EN EL ESTADO DE HIDALGO

En el estado de Hidalgo, hay un notable incremento de la población que cinco años antes radicaba en Estados Unidos. En 1990, se trataba de 574 personas, para pasar a 3 121; en 1995, 4 443 y, en 2000, 39 720. Sin embargo, se reduce entre 2010 y 2015, aunque manteniéndose por arriba de los lustros previos (véase gráfica 5).

Gráfica 5. Población hidalguense de cinco años y más que radicaba en Estados Unidos cinco años antes 1990-2015.



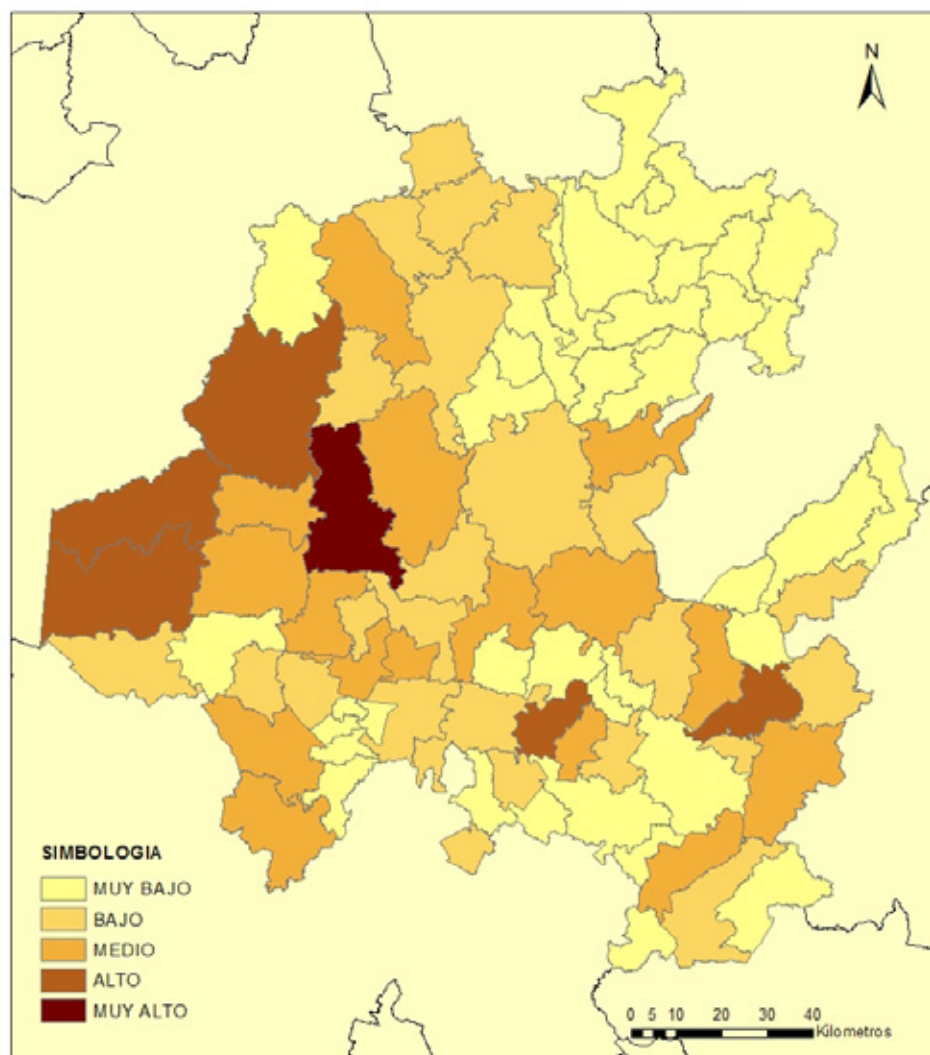
Fuente: elaboración propia con base en censos y conteos de población, varios años, y Encuesta Intercensal 2015.

De los municipios de la entidad, Ixmiquilpan, Tulancingo, Zimapan, Pachuca, Tecozautla, Huichapan y Actopan se encuentran entre los que han recibido más personas de cinco años y más provenientes de Estados Unidos. Como ocurre en el contexto nacional, se trata de una tendencia en crecimiento, que se observa en todos los municipios de la entidad hasta 2010 y, luego, un decremento en el último lustro. Esto sugiere que hubo un importante efecto de la crisis económica de 2008, además del reforzamiento de la política restrictiva en materia migratoria por parte del gobierno estadounidense.

Para tener un panorama más amplio sobre las tendencias recientes en el conjunto de los municipios de la entidad, en el mapa 1 se puede observar que, en 2005, Ixmiquilpan es el único municipio de la entidad con “muy alto” grado de migración de retorno. Mientras tanto, los municipios metropolitanos de Pachuca y Tulancingo, así como Huichapan, Tecozautla y Zimapan tienen “alto” grado de migración de retorno. Considerando que Pachuca y Tulancingo

se encuentran entre las ciudades más pobladas de la entidad, esto sugiere que resultaban atractivas como destino al retorno de migrantes internacionales.

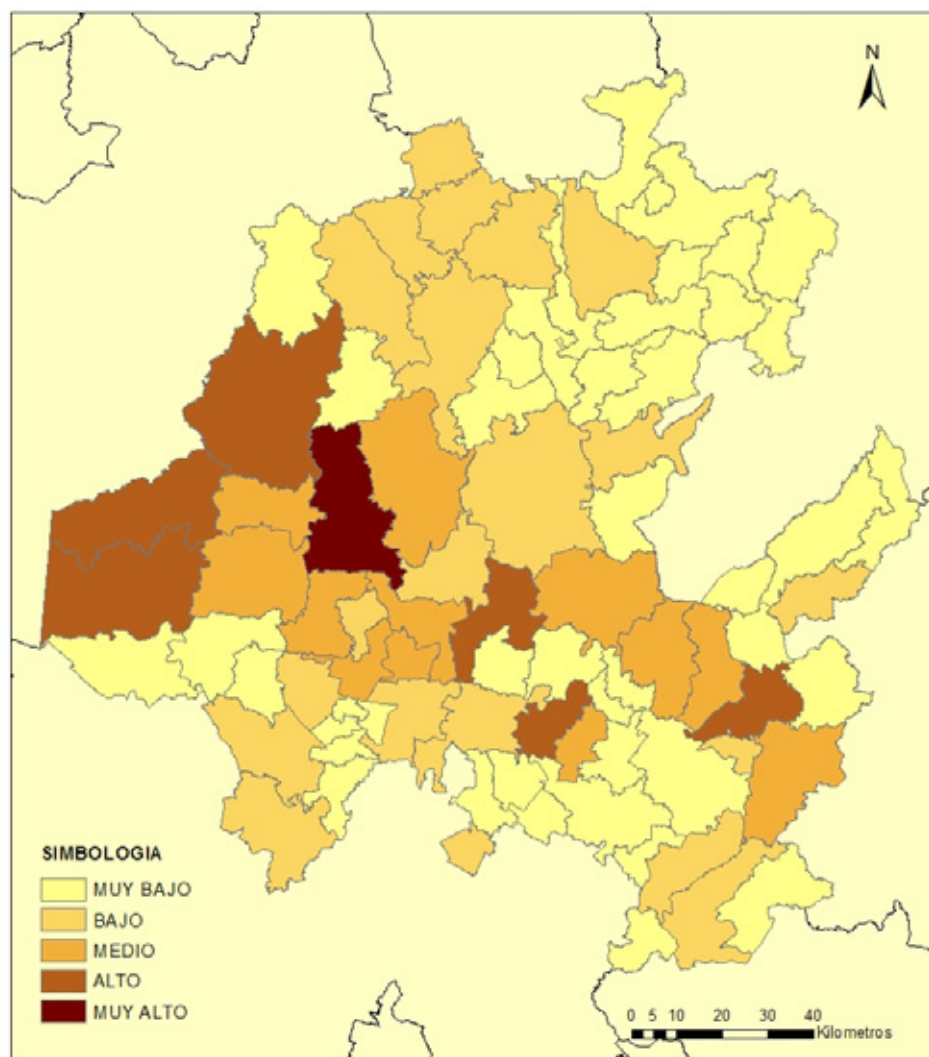
Mapa 1. Grado de migración de retorno de Estados Unidos por municipio en términos absolutos 2005.



Fuente: elaboración propia con base en Censo de Población 2005.

En 2010, el patrón que se observa es similar y se suma Actopan a los municipios con “alto” grado de migración de retorno (véase mapa 2). Sin pertenecer a un municipio metropolitano, Actopan puede considerarse como una ciudad media en el ámbito estatal, cuya dinámica económica y crecimiento la ubican como un puente entre la capital del estado (Pachuca) y el Valle del Mezquital, principal región migratoria hidalguense.

Mapa 2. Grado de migración de retorno de Estados Unidos por municipio en términos absolutos 2010.

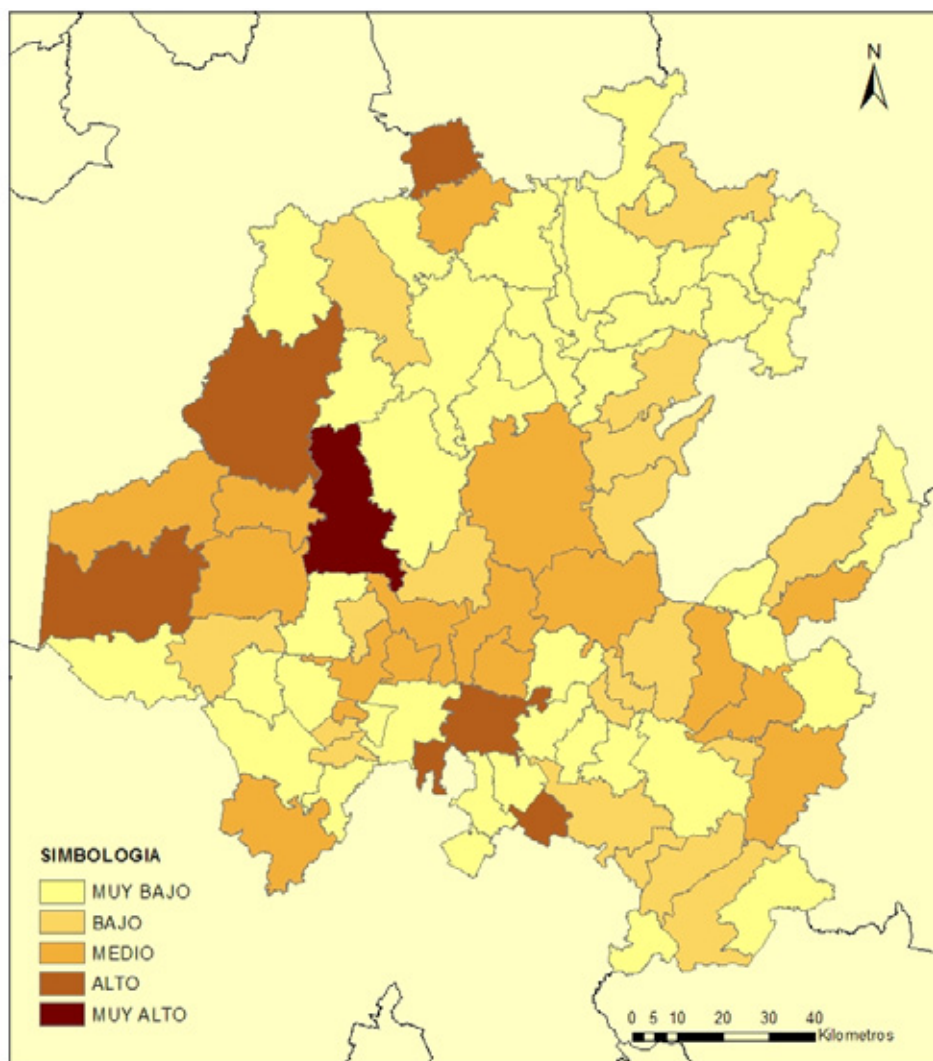


Fuente: elaboración propia con base en Censo de Población 2010.

Finalmente, en lo que toca a 2015 (véase mapa 3), Ixmiquilpan se conserva como el único municipio con “muy alto” grado de migración de retorno. Huichapan y Zimapán, igualmente, son municipios de “alto” grado de migración de retorno, a los que se suman San Agustín Tlaxiaca, municipio metropolitano; Pisaflores y Villa de Tezontepec, municipio en el área de influencia de la megalópolis en expansión en el centro del país.

Lo anterior sugiere que, si bien la tradición migratoria de hidalguenses a Estados Unidos tiene impacto en la elección de los lugares de retorno, las ciudades hidalguenses resultan igualmente atractivas para migrantes de retorno.

Mapa 3. Grado de migración de retorno de Estados Unidos por municipio en términos absolutos 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Intercensal 2015.

En el caso de los 84 municipios hidalguenses, se contempló la relación o correlación del volumen y proporción de migrantes de retorno con el índice de intensidad migratoria, el índice de marginación y la proporción de población en pobreza. Adicionalmente, se contempló la proporción de población rural (población en localidades con menos de 2500 habitantes) y el porcentaje de población —de doce años y más— económicamente activa.

Del análisis destaca que la correlación entre los dos indicadores de migración de retorno es muy baja y sin significancia estadística. Sobresale también

que, en el caso del volumen de migrantes de retorno, las correlaciones con las otras variables también son muy bajas y sin significancia estadística. Por su parte, la proporción de migrantes de retorno tiene una correlación muy alta y estadísticamente significativa con el IIM y el porcentaje de viviendas donde recibieron remesas. Además, su correlación es media con el porcentaje de población rural y baja con el porcentaje de PEA, y estadísticamente significativa en ambos casos (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Correlación de Pearson entre variables de interés por municipio 2010.

(N=84)	Migrantes de retorno (absolutos)	Migrantes de retorno (relativos)	Índice de intensidad migratoria	Viviendas donde recibieron remesas	Índice de marginación (0a100)	Población en pobreza (%)	Población rural (%)	PEA (%)
Migrantes de retorno (absolutos)	1.000	0.111	0.065	0.101	-0.035	-0.018	0.154	0.075
Migrantes de retorno (relativos)	0.111	1.000	0.923**	0.805**	0.101	0.078	0.415**	-0.221*

Fuente: elaboración propia.

(**) Significativa al nivel 0.01 (bilateral).

(*) La correlación es significativa al nivel 0.05 (bilateral).

En el caso particular del estado de Hidalgo, en 2009, se estableció un Fondo de Apoyo a Migrantes, cuya población objetivo son familias receptoras de remesas y migrantes de retorno. Conforme a la convocatoria más reciente, emitida por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado,²⁷ criterios discriminantes son que radiquen en municipios con mayor porcentaje de viviendas que reciben remesas y en situación de pobreza.

Los recursos del fondo son para apoyar actividades productivas en ganadería, comercio, servicios y talleres artesanales, en régimen focalizado por individuo y familia. Deben acreditar experiencia laboral en alguna de esas ramas de actividad y presentar documentos que acrediten su estancia en Estados Unidos.

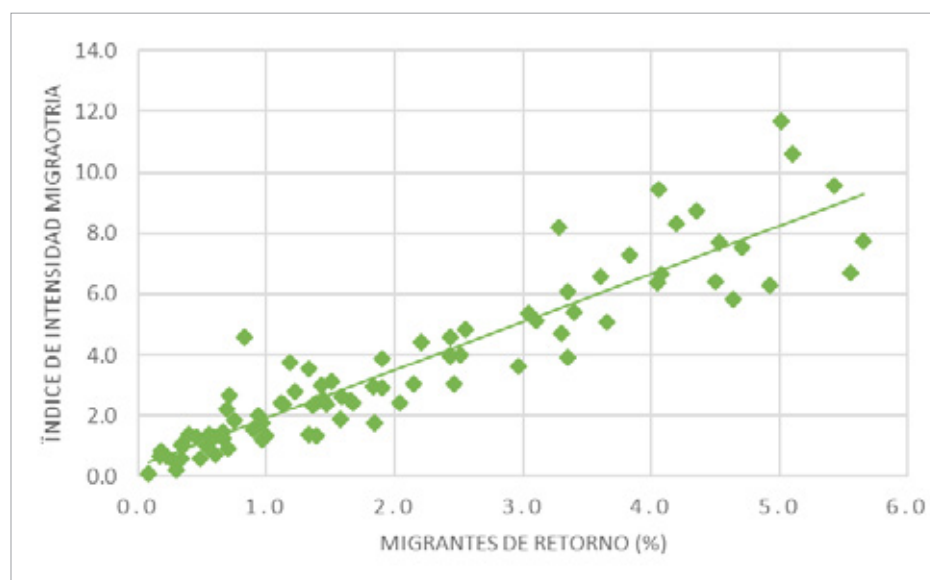
En términos de eficiencia de políticas públicas, de acuerdo con los resultados del análisis estadístico y considerando lo expuesto en el párrafo anterior, parece natural que los esfuerzos gubernamentales se enfoquen en la atención

²⁷ Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Hidalgo, “Convocatoria a trabajadores migrantes hidalguenses en retorno”. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <http://sedeso.hidalgo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CONVOCATORIA-MIGRANTES-EDITABLE.pdf>

de los municipios con antecedentes de migración internacional. En la práctica, existe mayor probabilidad de lograr resultados concretos en un escenario de recursos gubernamentales escasos.

En la gráfica 6, se muestra el diagrama de dispersión entre el IIM (base 100) y la proporción de retornados por municipio hidalguense. Lo que se observa permite diferenciar territorialmente el fenómeno migratorio de retorno. Por otra parte, justifica que uno de los criterios utilizados para orientar los apoyos a migrantes de retorno sea la proporción de viviendas que reciben remesas.

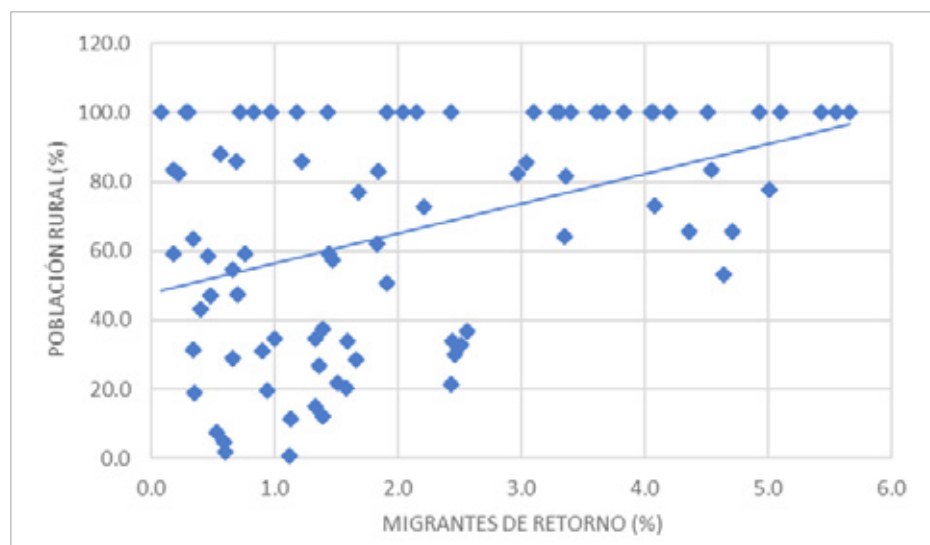
Gráfica 6. Diagrama de dispersión entre el índice de intensidad migratoria y la proporción de retornados por municipio 2010.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones de Conapo y Censo de Población 2010.

Respecto a la relación entre la proporción de retornados y el porcentaje de población rural, en la gráfica 7 se aprecia una relación positiva. Esto sugiere cierta tendencia a que la migración de retorno, en términos relativos, sea más común en localidades rurales. En parte, lo anterior también explica que otro de los criterios para seleccionar a beneficiarios de programas gubernamentales para migrantes de retorno sea el rezago socioeconómico. Como se sabe, la desigualdad en las condiciones de desarrollo social y económico entre lo urbano y lo rural es secular.

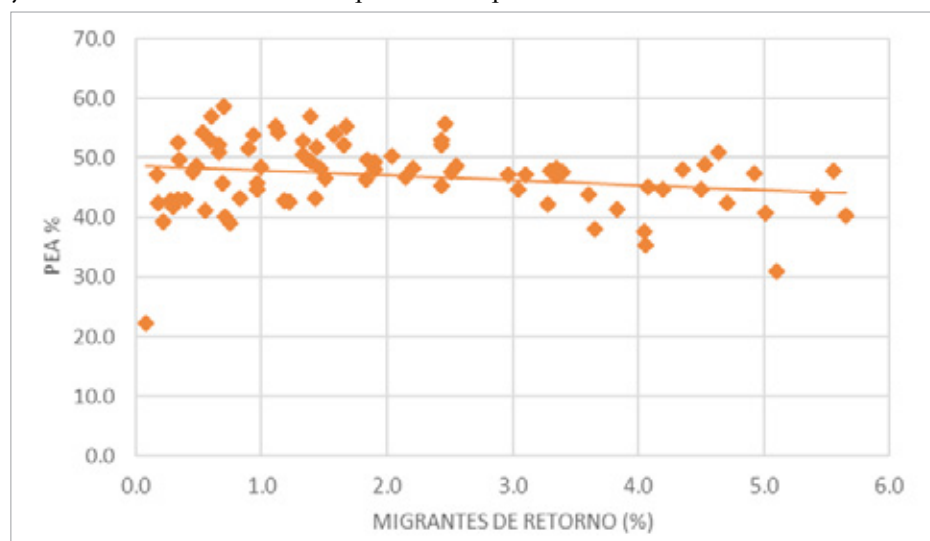
Gráfica 7. Diagrama de dispersión entre el porcentaje de población rural y la proporción de retornados por municipio 2010.



Fuente: elaboración propia con base en censos de población 2010.

Finalmente, en lo que toca a la PEA, la relación es negativa. Hay cierta tendencia a que la migración de retorno sea más común en términos relativos, donde la proporción de la PEA es más reducida (véase gráfica 8).

Gráfica 8. Diagrama de dispersión entre el porcentaje de población en pobreza y el volumen de retornados por municipio 2010.



Fuente: elaboración propia con base en censos de población 2010.

Aunque la tendencia no es tan marcada, quizá deba revisarse si la orientación actual de los apoyos económicos a migrantes de retorno es la más adecuada. Los datos de la gráfica anterior sugieren que se están enfocando a espacios geográficos con una actividad económica deprimida, lo cual reduce las posibilidades de éxito de actividades y proyectos productivos.

5. LA MIGRACIÓN DE RETORNO DE ESTADOS UNIDOS EN LAS ZONAS METROPOLITANAS HIDALGUENSES

De acuerdo con la delimitación más reciente de zonas metropolitanas, en el estado de Hidalgo, 16 de sus 84 municipios son metropolitanos. La zona metropolitana (ZM) de Pachuca comprende siete de los mismos: cinco, la ZM de Tula; tres, la de Tulancingo, y un municipio hidalguense la ZM del Valle de México. Además, para los efectos del presente estudio, parte de los municipios se agruparon por regiones con antecedentes de migración a Estados Unidos o regiones migratorias (RM). Sus nombres se enuncian en la tabla siguiente.

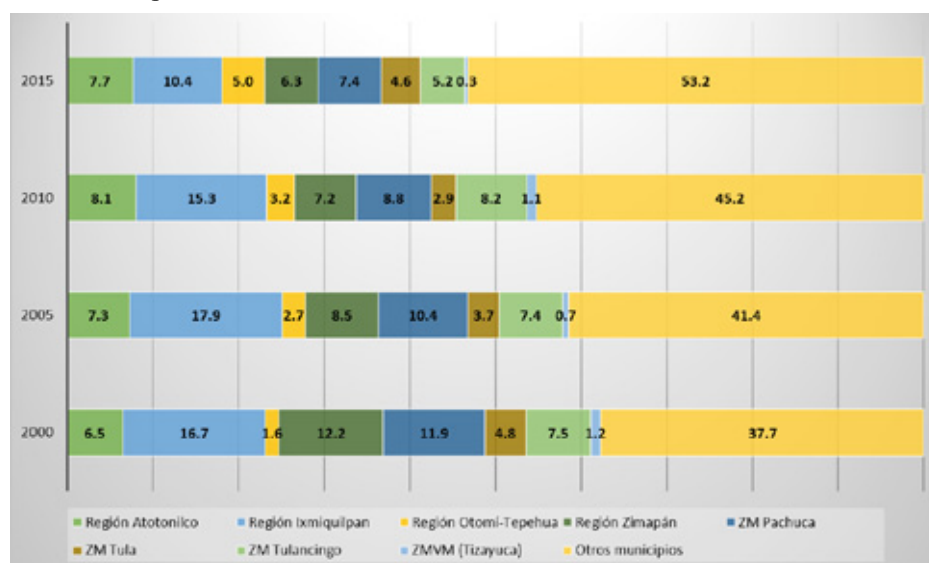
Zona metropolitana Región migratoria	Municipios	
ZM Pachuca	7	Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala
ZM Tula	5	Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende
ZM Tulancingo	3	Cuautepec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo y Tulancingo de Bravo
ZM Valle de México	1	Tizayuca
RM Atotonilco	5	Acatlán, Atotonilco el Grande, Huasca de Ocampo, Mineral del Chico y Omitlán de Juárez
RM Ixmiquilpan	4	Alfajayucan, Cardonal, Chilcuautila e Ixmiquilpan
RM Otomí Tepehua	6	Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla, Metepec, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.
RM Zimapán	4	Nicolás Flores, Pacula, Tasquillo y Zimapán

De acuerdo con la información de la Encuesta Intercensal 2015, el lugar de destino al retorno fue, en orden descendente, la RM Ixmiquilpan (10.4%), seguida por la RM Atotonilco (7.7%) y la ZM de Pachuca (7.4%). Luego, se encuentran la RM Zimapán (6.3%), la ZM de Tulancingo (5.2%), la RM Otomí Tepehua (5.0%) y la ZM de Tula (4.6%). Además, 0.3% tuvieron como destino la ZM de Tizayuca y 53.2% otro de los municipios de la entidad.

Como principal rasgo, se observa una diversificación en los destinos al retorno desde 2000, al disminuir su importancia relativa en regiones con tradición migratoria y zonas metropolitanas.

La tendencia indica que las zonas metropolitanas ya no son tan atractivas para la migración de retorno y, por otro lado, que ésta también se vincula con la diversificación de la migración a Estados Unidos. Es decir, parece que se imponen los lugares de origen como destinos al retorno (véase gráfica 9).

Gráfica 9. Distribución porcentual de población de cinco años y más que radicaba en Estados Unidos cinco años antes, según Región migratoria y zona metropolitana 2000-2015.



Fuente: elaboración propia con base en censos y conteos de población y Encuesta Intercensal.

Un aspecto importante tiene que ver con las características demográficas de las personas migrantes de retorno. En lo que toca a la edad, en la gráfica 10, puede observarse que, en el conjunto del estado de Hidalgo, la mayor proporción de ellas tiene entre 15 y 39 años, por lo cual se puede considerar que están en plena edad laboral. Le siguen en importancia los grupos de 40 a 64 años, que todavía se consideran fuerza laboral, y menores de 15 años, que se constituye en población económicamente dependiente, pero que demanda educación básica, fundamentalmente.

El grupo más reducido es el de 65 años y mayores, que también se considera como económicamente dependiente, y que requerirá, sobre todo, servicios de cuidado y atención a la salud. En cuanto a su sexo, para la población en edad laboral (15 a 64 años) es mayor la proporción de hombres, mientras que, en menores y adultos mayores, existe una proporción mayor de mujeres.

Gráfica 10. Distribución porcentual por grandes grupos de edad y sexo de la población de cinco años y más asentada en el estado de Hidalgo que radicaba en Estados Unidos cinco años antes 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Intercensal 2015.

Con algunas variantes, este patrón se reproduce en las zonas metropolitanas y regiones migratorias propuestas. En el caso de la ZM de Pachuca, por ejemplo, se aprecia que entre la población de 40 a 64 años, es mayor la proporción de mujeres, por lo cual pudieran ser más propensas a asentarse en ciudades (véase gráfica 11).

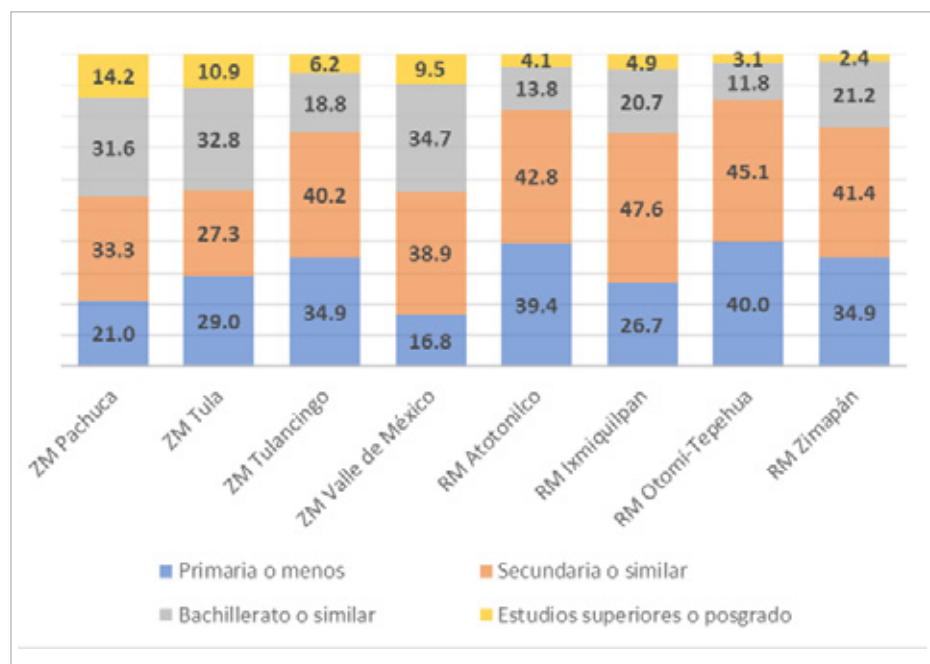
Gráfica 11. Distribución porcentual por grandes grupos de edad y sexo de la población de cinco años y más asentada en la zona metropolitana de Pachuca que radicaba en Estados Unidos cinco años antes 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Intercensal 2015.

Considerando sólo a las personas retornadas con edad de 15 años y más, en la gráfica 12, se observa que las personas con mayor grado escolar —estudios superiores y posgrado—, tanto como las que tienen bachillerato o similar, son más comunes en las zonas metropolitanas. Por su parte, las que tienen secundaria o similar tienen mayor importancia relativa en las regiones migratorias. Este aspecto sin duda se vincula con la dinámica económica, sectores de actividad y posibilidades de inserción laboral en cada ámbito geográfico.

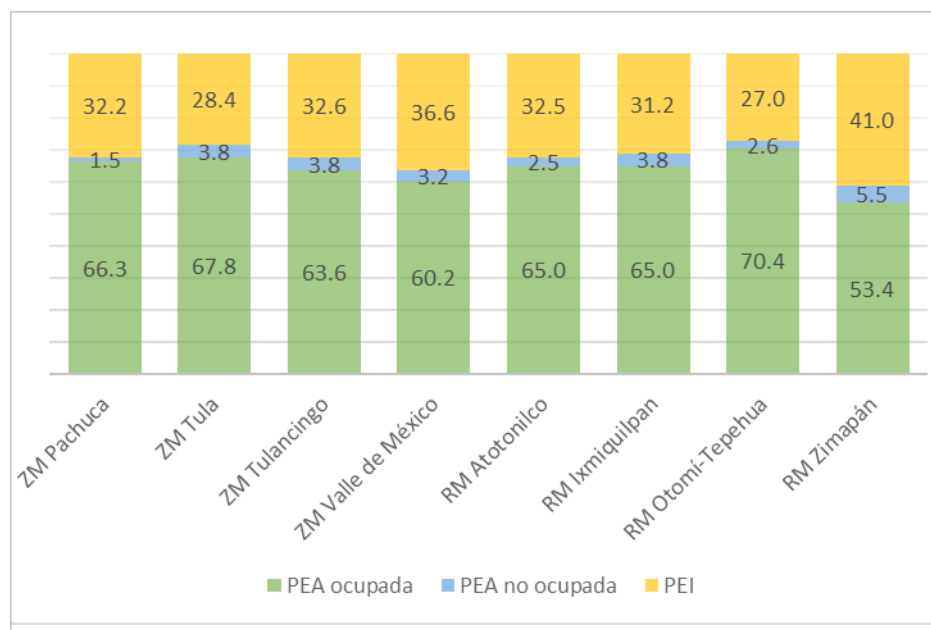
Gráfica 12. Distribución porcentual por grado escolar de la población de 15 años y más asentada en zonas metropolitanas y regiones migratorias en estudio, que radicaba en Estados Unidos cinco años antes 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Intercensal 2015.

Como se observa en la gráfica 13, es importante destacar que en todos los casos es muy alta la proporción de personas retornadas de 15 años y más que forman parte de la PEA ocupada: de 60.2 a 67.8% en las zonas metropolitanas y de 53.4 a 70.4% en las regiones migratorias. Donde encuentran más dificultades para insertarse laboralmente (PEA no ocupada) es en la RM de Zimapan (5.5%) y menos dificultades en la ZM de Pachuca (1.5%). La población económicamente inactiva de 15 años y más (PEI), es decir amas de casa, estudiantes y jubilados, también es relevante pues, en términos gruesos, representa un tercio del grupo de población en estudio.

Gráfica 13. Distribución porcentual por condición de actividad económica de la población de 15 años y más asentada en zonas metropolitanas y regiones migratorias en estudio que radicaba en Estados Unidos cinco años antes 2015.



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Intercensal 2015.

6. CONCLUSIONES

La migración es un fenómeno demográfico muy complejo, que adquiere expresiones diversas entre países y regiones. La migración de retorno desde Estados Unidos a México es una de dichas expresiones. Este tipo de migración se vincula con la situación socioeconómica presente en ambos países, y particularmente la dinámica del mercado de trabajo y la capacidad de inserción laboral de los trabajadores mexicanos de aquel lado de la frontera.

Buena parte de la mano de obra mexicana no tiene permiso para trabajar allá y es muy vulnerable a los vaivenes de la economía estadounidense. Es así como, en la época reciente, tuvo gran impacto la crisis económica global de 2008, por sus notables efectos en las cifras de desempleo en el vecino país.

La política migratoria de ese país también influye en la migración de retorno y su aumento gradual. Así, se han establecido más restricciones a la migración no documentada, lo cual se refleja en un importante número de deportaciones —casi 283 000 en 2015, conforme al Instituto Nacional de Migración—. Este tipo de políticas tiene un impacto social y económico en México, pues puede asociarse, por ejemplo, con el flujo de remesas. Además de su impacto

en la economía nacional —según el Banco de México, se estiman en 24 785 millones de dólares, en 2015—, el flujo de remesas representa una importante fuente de ingreso para muchos hogares mexicanos.

Sin embargo, al configurar las características principales de la migración de retorno en los municipios metropolitanos del estado de Hidalgo, encontramos que está perdiendo importancia relativa en el territorio estatal. Así ocurre también con regiones de la entidad con antecedentes de migración a Estados Unidos, lo cual implica que el propio fenómeno de la migración de retorno se está diversificando, orientándose en sus flujos a otros municipios de la entidad.

Es probable que se trate de una ola de retorno de migrantes internacionales con menos tiempo de estancia, pues se intuye un vínculo con la propia diversificación de la emigración previa. No obstante, aún es importante el volumen de personas cuyo destino al retorno son los municipios metropolitanos hidalguenses.

Lo anterior invita a profundizar en el análisis con una perspectiva geográfica por localidad y área geoestadística básica urbana. Adicionalmente, es imprescindible indagar sobre el perfil de los migrantes de retorno en cuanto a características tales como edad, sexo o escolaridad, en un nivel de análisis más reducido al que se muestra en este trabajo.

En lo que toca a las zonas metropolitanas y regiones migratorias en estudio, se mostró que, fundamentalmente, se trata de personas en edad laboral, predominantemente hombres, aunque con presencia importante de mujeres. Las de 15 años y más, mayoritariamente con bajo grado escolar, de secundaria o menos, se encuentran activas económicamente en una proporción nada despreciable.

Considerando el análisis mostrado, es probable que, al seleccionar como destino al retorno a una ciudad, influya la búsqueda de mejores oportunidades de empleo. Así, destacan factores de reinserción laboral de migrantes relativos al género y la terciarización económica. Esto a pesar de carecer de redes de apoyo. Sin embargo, como se estableció, los lugares de origen siguen explicando buena parte del fenómeno de retorno.

En ello no sólo influye el establecimiento previo de redes de apoyo o los recursos tangibles disponibles, sino también las cuestiones de índole cultural y el apego al terruño por un carácter subjetivo o índole práctica. Una cuestión subjetiva puede ser la condición de hablante de lengua indígena o de autoadscripción indígena. Esto implica diversidad asociada a prácticas y costumbres de la población, susceptible de conservarse con el paso del tiempo, aún en el caso de población migrante. Tal situación puede relacionarse con la elección del lugar de destino al retorno.

Por su parte, una cuestión práctica es carecer del perfil laboral o experiencia que demanda el mercado de trabajo en un ámbito geográfico distinto al del

lugar de origen. El nivel educativo de las personas guarda estrecha relación con el segmento de mercado de trabajo al que pueden aspirar. La demanda de mano de obra, a su vez, depende de la fase —contracción o expansión— en que se encuentre la actividad económica.

Así, dado que una elevada proporción de migrantes de retorno se encuentran en edades productivas, aunque la actividad económica es más dinámica en las zonas metropolitanas, la situación laboral del retornado dependerá del perfil requerido por el mercado de trabajo y de que exista suficiente demanda de mano de obra.

En un estudio publicado en 1998, Jain Papail²⁸ señala que a menudo se observaban cambios positivos de estatus laboral al retorno, tanto entre sectores como en nivel salarial, existiendo la posibilidad de generar ingresos con un negocio propio. Sin embargo, señala que, con la situación de la economía nacional, la movilidad dentro del mercado laboral o el éxito de retornados emprendedores se hacía más difícil.

Cabe decir que los problemas de la economía nacional eran tan comunes tras la crisis económica de 1995 como lo son actualmente. Por otra parte, como muestran los datos, Claudia Masferrer²⁹ apunta que la transformación en la expresión geográfica del retorno es una tendencia que continuará.

Los temas de interés para una política pública en la materia deben enfocarse en la integración laboral de los migrantes en retorno. Asimismo, se deben considerar las posibilidades de mejora en el nivel educativo, con una perspectiva que involucre las variaciones de los contextos locales.

Además de considerar las políticas federales y estatales para la atención del retorno que exponen Terán, Giorguli y Sánchez,³⁰ es pertinente buscar el desarrollo de estrategias programáticas de alcance local, con la intervención de los gobiernos municipales.

De este modo, se han de contemplar aspectos como la vocación productiva del territorio, la dinámica del mercado de bienes y mercancías, la disponibilidad y accesibilidad de centros escolares —por mencionar los elementales— en cada región o ámbito geográfico, y fortalecer así los programas existentes.

La necesidad de considerar como ámbitos de intervención a municipios que no pertenecen a las regiones tradicionales de migración encuentra una expresión particular en las zonas metropolitanas. Las zonas metropolitanas hidalguenses son en sí mismas distintas, en términos de dinámica económica,

²⁸ Papail, Jain, “Trayectorias y reinserción laboral de los migrantes internacionales en sus lugares de origen: el caso de los migrantes de ciudades medias de Jalisco”, *Memorias del Coloquio Internacional sobre Migración Mexicana a Estados Unidos*, Universidad de Guadalajara, 1998, pp. 163-169. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/b_fdi_49-50/010017413.pdf

²⁹ Masferrer, Claudia, “Cuando el origen no es destino: el ciclo de vida y el retorno como posibles vínculos entre la migración interna e internacional”, *Coyuntura Demográfica*, núm. 2, pp. 45-50.

³⁰ Terán, Diego, Giorguli, Silvia y Sánchez, Landy, *op. cit.*

disponibilidad de recursos, condiciones de vida y expectativas de desarrollo. Cuestiones como el acceso a una vivienda digna o a un empleo bien remunerado se confrontan con presiones del mercado inmobiliario o situaciones de empleo precario, por ejemplo, que podrían desincentivar la elección de los migrantes en su retorno.

Dado que es en las ciudades donde se observan las mejores condiciones de desarrollo social y económico, puede decirse que se trata de condiciones de rezago estructural que no han sido resueltas, pues éstas fueron la principal causa para emigrar hacia Estados Unidos. Así, lo que se constituyó como válvula de escape a las condiciones deficitarias de vida y falta de oportunidades en México parece el reflujo de una dinámica social bajo una lógica similar, donde las estrategias de atención dirigidas a migrantes de retorno son, si acaso, mero paliativo.

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la relación entre ambas naciones sugieren que pueden darse cambios sustantivos en materia de intercambio comercial y, por ende, en el comportamiento de ambas economías y el mercado laboral en ambos lados de la frontera. Además, debe considerarse el impacto que tendrá la instrumentación de nuevas restricciones tanto a la inmigración documentada como a la indocumentada, por parte del gobierno estadounidense.

Sin duda, los factores anteriores influirán en la dinámica e intensidad de la migración de retorno desde Estados Unidos. Obligarán a replantear las estrategias de atención desde el ámbito de la política pública para ese grupo de población, pero en un marco de políticas adecuadas, que reduzca las condiciones estructurales de rezago.

El debate más profundo, creo, tiene que darse a partir de las bondades y debilidades del régimen focalizado. Primero, por el carácter discriminatorio de los criterios utilizados. Segundo, por la cantidad de recursos disponibles para atender a personas cuyo retorno no necesariamente es voluntario. Tercero, porque al atender en forma preferente a municipios con antecedentes de migración internacional, no se considera el fenómeno de la migración de retorno en toda su amplitud.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Castillo Castillo, José, “Teorías de la migración de retorno”, en Antonio Izquierdo y Gabriel Álvarez Silva (coords.), *Políticas de retorno de emigrantes*, España, Universidad de la Coruña, 1997, pp. 29-44. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1998038>
- Cassarino, Jean-Pierre, “Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited”, *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 6, núm. 2, 2004, pp. 253-279. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf#page=60

- Conapo, Índices de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos 2010, México, Consejo Nacional de Población, 2012. [Consulta: mayo de 2016], Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010
- Durand, Jorge, “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”, *Migración y Desarrollo*, núm. 9.
- Durand, Jorge, “Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente”, en Cuadernos Geográficos, Núm. 35, 2004, pp. 103-116.
- Espinosa, Víctor, *El dilema del retorno: migración, género y pertenencia en un contexto transnacional*, México, Colegio de Michoacán - Colegio de Jalisco, 1998.
- Gandini, Luciana, Lozano-Ascencio, Fernando y Gaspar Olvera, Selene, *El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población, 2015.
- Granados Alcántar, José Aurelio y Pizarro Hernández, Karina, “Paso del Norte, qué lejos te vas quedando. Implicaciones de la migración de retorno en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 28, núm. 2.
- Landstrom, David, “Economic opportunity in Mexico and return migration from the United States”, *Demography*, vol. 33, núm. 3.
- Masferrer, Claudia, “Cuando el origen no es destino: el ciclo de vida y el retorno como posibles vínculos entre la migración interna e internacional”, *Coyuntura Demográfica*, núm. 2.
- Massey, Douglas S. y Espinosa, Kristin, “What’s Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical, and Policy Analysis”, *American Journal of Sociology*, vol. 102, núm. 4.
- Mestries, Francis, “Los migrantes de retorno ante un futuro incierto”, *Sociológica*, vol. 28, núm. 78.
- Papail, Jain, “Trayectorias y reinserción laboral de los migrantes internacionales en sus lugares de origen: el caso de los migrantes de ciudades medias de jalisco”, *Memorias del Coloquio Internacional sobre Migración Mexicana a Estados Unidos*, Universidad de Guadalajara, 1998, pp. 163-169. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_6/b_fdi_49-50/010017413.pdf
- Ramírez, Telésforo y Aguado, Daniel, *Determinantes de la migración de retorno en México, 2007-2009*, México, Consejo Nacional de Población, 2013.
- Rivera Sánchez, Liliana, “Migración de retorno y experiencias de reinserción en la zona metropolitana de la Ciudad de México”, *Revista Interdisciplinaria, remhu*, núm. 41, pp. 55-76, [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/remhu/v21n41/04.pdf>
- Salas, Renato, “La migración internacional y la distribución del ingreso en San Miguel Coatlán, Oaxaca”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 28, núm. 3.
- Sandoval Forero, Eduardo Andrés; González Becerril, Juan Gabino; Cruz Islas, Ignacio César, “Migración de retorno de Estados Unidos a los municipios metropolitanos del Estado de México 2000-2010”, *Papeles de Población*, núm. 94.
- Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Hidalgo, “Convocatoria a trabajadores migrantes hidalguenses en retorno”. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <http://sedeso.hidalgo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/09/CONVOCATORIA-MIGRANTES-EDITABLE.pdf>

| Políticas públicas y migración de retorno desde Estados Unidos: el caso de los municipios metropolitanos...

Sedesol, Conapo, INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, México, Secretaría de Desarrollo Social - Consejo Nacional de Población - Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018. [Consulta: abril, 2018]. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

Terán, Diego, Giorguli, Silvia y Sánchez, Landy, “Reconfiguraciones de la geografía del retorno de Estados Unidos a México 2000-2010: un reto para las políticas públicas”, México, Consejo Nacional de Población, 2015.

*Reseña de la Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas prioritarios de la Nueva Europa del Este. Volumen II**

* Rodríguez Suárez, Pedro Manuel, *La Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas prioritarios de la Nueva Europa del Este*, Salamanca, Levar Anclas Ediciones, 2017. TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 240-244.

Myrna Rodríguez Añuez*

El estudio del proceso de integración europeo es abundante y variado. Sin embargo, el tratamiento de la Unión Europea vista no sólo desde algunos Estados miembros, sino desde sus relaciones con la Europa del Este, además de los casos de Rusia y Ucrania con sus temas prioritarios, es difícil de encontrar en la academia latinoamericana.

El primer volumen de esta serie se titula *La Unión Europea y sus relaciones internacionales* y se enfoca en el estudio de las relaciones de la Unión Europea con varias regiones del mundo. El segundo volumen representa un nuevo acierto, sobre todo, respecto a relaciones poco conocidas y estudiadas. El libro titulado *La Unión Europea: Estados miembros, Rusia, Ucrania y temas prioritarios de la Nueva Europa del Este, volumen II*, editado y coordinado por Pedro Manuel Rodríguez Suárez, con la participación de diversos conocedores y especialistas sobre la región, ayuda a abrir de nueva cuenta el espacio para el conocimiento y debate de la agenda de la Unión Europea, sus problemáticas y sus vinculaciones con la Europa del Este.

El libro está estructurado en dos partes. La primera está dedicada a abordar la Europa Occidental, a lo largo de siete capítulos; la segunda se dedica a tratar la nueva Europa del Este, en dos capítulos.

El primer capítulo del libro es de la autoría del editor y compilador, Pedro Manuel Rodríguez Suárez, y se titula “El Reino Unido en la Unión Europea: una relación porosa a través de la historia”. No es casual que el libro comience abordando el tema del Reino Unido y sus complejas relaciones desde el ingreso a la Unión Europea, con el proceso de integración, sus políticas y vinculaciones con algunos países miembros, pues tales elementos, en buena medida, explican su salida del proceso.

El tema se desarrolla desde tres ejes: las relaciones de los diversos gobiernos británicos con la Unión Europea; las variables que influyeron en la opinión pública británica, abonando para la salida de la Unión, y las consecuencias del fin de la pertenencia de Reino Unido a la Unión Europea. Según el autor, estas temáticas son esenciales para entender la complejidad de la actual situación del Reino Unido, en el marco europeo.

* Profesora investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (mracubana@yahoo.com.mx) orcid.org/0000-0002-0679-883X

En estrecha relación con el tema anterior, se establece un segundo capítulo titulado “Brexit: una unión que se deshace”, de Yanci Saydé Cortés Piedra y Jorge Contreras Peralta. En éste, desde la realidad británica con el Brexit, los autores repasan la probable fragmentación o colapso de la Unión Europea. En este sentido, el texto se aboca a analizar la crisis actual de la Unión, enfatizando en el aspecto económico y de legitimidad que ha tenido el proceso europeo.

El tercer capítulo, denominado “Francia en la UE en el siglo XXI: una relevancia intacta a pesar de la debilidad actual”, de Stephan Joseph Sberro Picard, recalca la importancia y la contribución de Francia en el proceso europeo de integración y sus diferencias. No obstante, advierte que dentro de las acciones y la política exterior francesa la integración es fundamental y que gracias a ella ha logrado mantenerse como uno de los actores relevantes de la escena internacional.

El cuarto capítulo, de András Inotai, se titula “La primera década de la membresía de Hungría en la Unión Europea: una evaluación crítica”. Este texto está dedicado a analizar el impacto de la entrada e integración de Hungría en la Unión Europea, tomando en cuenta el recorrido histórico y los condicionamientos de los países de Europa del Este para el ingreso en el marco de la Unión.

En la lectura del texto, al llegar a este cuarto capítulo, llamó mi atención la ubicación del tema en el libro. ¿Por qué tratar el caso húngaro en esta primera parte que aborda a la Europa Occidental, sobre todo, cuando el texto presenta una segunda parte que se refiere a la Europa del Este? ¿O es que acaso sea, pues pertenece a la Unión Europea? La respuesta, seguramente, sólo podrá dárme la el editor de la obra.

Considero que este capítulo, a pesar de la riqueza del abordaje que le da un autor polaco —con mucha experiencia académica y conocimiento del tema—, queda desubicado en cuanto a las temáticas. Dificulta la total comprensión del desarrollo del libro, sobre todo cuando, a continuación, se aborda la temática española.

El quinto capítulo, titulado “España en el proceso de construcción de la Unión Europea (1986-2014)”, de Enriqueta Serrano Caballero, aborda desde la política exterior española, en el periodo estudiado, la situación de España desde su entrada a la Unión Europea. La autora enfatiza en que aun cuando ha habido diferencias en posturas y acciones de los diferentes gobiernos, siempre ha estado presente la importancia de la Unión Europea para España.

El sexto capítulo, de Stephan Joseph Sberro Picard y de Christina Faegri, titulado “From ‘Europe’ to ‘Nation’ and Back? Will Radical Right Wing Parties End up Participating in the European Integration Project? The French and Danish Cases” se detiene a explicar el auge de los partidos radicales de

ultraderecha en Europa y su papel creciente como una fuerza atractiva y alternativa para diversos sectores frente a los partidos tradicionales. Explican muy bien tal situación, con la incidencia de diferentes factores, como el terrorismo, la islamización, la inmigración indocumentada y las crisis económicas. Los autores ejemplifican este fenómeno claramente con la victoria de la derecha radical en el Parlamento Europeo en 2014.

El séptimo y último capítulo de esta primera parte del libro es el texto titulado “The European Union: Challenges and threats”, de la autoría de Stanislaw Parzymies y se dedica a explicar el recorrido de la Unión Europea y las razones de su integración. Además, se refiere a sus avances y problemas, así como a la necesidad de mantenimiento de la Unión. Esto a pesar de la ola de escepticismo que el proceso ha provocado en los europeos, sobre todo, con el impacto de la crisis financiera de 2008, pasando por la situación de los refugiados, hasta el Brexit en el Reino Unido. Considero que este texto cierra muy bien las temáticas abordadas anteriormente, que ponen de relieve las realidades y desafíos que enfrenta la Unión Europea hoy.

Después de este capítulo, comienza la segunda parte del libro, titulada “La nueva Europa del Este”. El octavo capítulo y el primero de esta segunda parte del texto abordan la “Ucrania en la Europa del siglo XXI”. Este trabajo es de la autoría conjunta de Ana Teresa Gutiérrez del Cid y de Pedro Manuel Rodríguez Suárez. A partir de un breve recorrido histórico, tratan de explicar el conflicto ucraniano y su impacto en las relaciones con la Unión Europea y con Rusia. Esto es un caso extremadamente interesante pues, como plantearon sus autores, Ucrania es un país codiciado geopolíticamente, con fuertes divisiones internas y riquezas energéticas, y hace que las fricciones políticas entre la Unión Europea y Rusia sean cada vez más sostenidas, llevándose de por medio a los ucranianos.

Por último, la obra cierra en su noveno capítulo con otra aportación de Ana Teresa Gutiérrez del Cid, con un trabajo titulado “El modelo de seguridad energética en Rusia y su relación con la Unión Europea”, donde de manera clara explica la situación de la industria energética rusa, sus vaivenes, políticas y desafíos. De igual manera, vincula esta situación con la relación de Rusia y la Unión Europea por la obtención de los recursos energéticos, donde la región de Europa del Este se vuelve fundamental y espacio de lucha política.

De los nueve capítulos que componen el libro, dos están escritos en inglés, lo cual abre las puertas de este esfuerzo académico al espacio angloparlante, pero limita las posibilidades de contar con este material completamente en español para la inserción más plena en el ámbito latinoamericano. Sobre todo, si tomamos en cuenta que la mayoría de los textos que versan sobre la temática están en inglés, mientras la academia latinoamericana sigue careciendo de materiales en español sobre estos procesos.

Hubiera sido deseable la traducción de los textos en inglés a la lengua castellana. Así, se contaría con una obra totalmente en español que refleje las realidades, dinámicas y debates de la Unión Europea, los países de la Europa Occidental y los casos de la Europa del Este. No obstante, sabemos de las dificultades y esfuerzos que ello requiere. Esperamos que para próximas publicaciones se valore esta consideración.

En síntesis, el libro abre la oportunidad de sistematizar los temas concernientes a la Unión Europea y también ofrece una valiosa fuente de consulta, no sólo para estudiantes universitarios o académicos interesados en la temática, sino para el público en general. No queda más que incitarlos a leer la obra. Enhorabuena, otro texto sobre Europa, desde la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

*La democracia por venir en la derrota**

* Aceves López, Liza Elena, *Aprender a perder. Lecciones del giro latinoamericano a la izquierda: los casos de Bolivia y Venezuela*, México, Educación y Cultura - BUAP, 2016.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 246-250.

Hugo César Moreno Hernández*

Jaques Derrida identifica en la democracia una aporía que no detiene el proceso democrático, sino que, muy al contrario, resulta el motor de la democracia como forma de organización política. La “democracia por venir” separa a la democracia, digamos, real o factual, aquella ocurriendo, de la democracia ideal, utópica, hospitalaria donde el otro, lo otro, lo acallado, alcanza una voz integrada por turnos. También es una manera en que Derrida entiende lo democrático, el tener la capacidad de decisión por turnos, esperar el turno a sabiendas de que llegará. Esa es la democracia por venir, no sucediendo, sino la integración, dentro de la forma política, de su crítica y búsqueda de superación. La democracia siempre está por venir porque siempre está esperando que todos tomen el turno. La democracia por venir significa, nos dice Derrida, “reconocer que esa idea, como la del derecho internacional, no está dada jamás, que incluso su estatuto no es ni siquiera el de una idea reguladora en el sentido kantiano, sino algo que queda por pensar y por venir”, siempre reelaborándose, siempre reconfigurándose.

La imagen del giro permite acceder al planteamiento del por turnos. Liza Elena Aceves López descubre en su libro *Aprender a perder. Lecciones del giro latinoamericano a la izquierda: los casos de Bolivia y Venezuela* cómo se da este giro y cómo opera la democracia en la reconfiguración del campo político. Utiliza la propuesta teórica de Enrique Dussel sobre el poder constituido frente a un poder constituyente, es decir, observando el lugar de la *potentia* para reconfigurar la *potestas* en dos casos emblemáticos del llamado giro a la izquierda. Con ello, Liza Aceves entiende cómo la democracia exige la presencia del otro, ese otro a quien se le impuso el silencio, ese otro que, en Bolivia, está definido por la dominación a los indígenas (en Venezuela el clivaje sucede en la relación de clase).

* Profesor investigador en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego” de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (hcmor@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-1709-3955

Liza Aceves hace una revisión sobre la reconfiguración neoliberal del campo político en América Latina y cómo ésta, que desarticuló los principios ideológicos de la izquierda latinoamericana, a su vez, permitió aperturas de dicha izquierda para lograr su propia rearticulación y así lograr una presencia capaz de estallar la democracia real en una democracia por venir. Nos dice que “La preocupación central de [su] libro ha sido explicar el cambio social que resulta de la crisis del neoliberalismo y la respuesta social frente a él”. Esa crisis del neoliberalismo impuso el giro y dio fuerza al torno para que la izquierda, como nos relata Acevez, accediera al campo democrático, a la vía electoral, y ganara.

Si bien este giro implica evitar la opción revolucionaria armada, esto no cancela la búsqueda de la izquierda por cambiar el mundo. Pero los medios importan porque los medios son el fin. Es decir, la vía electoral, como medio es también fin y la violencia armada, como medio, no debería consolidarse como fin en sí misma. Liza Aceves nos dice lo siguiente:

El núcleo de la construcción de otro mundo para que pueda ser llamado otro, no radica en la forma que tiene ese mundo sino en el modo en que esto se decide. En la perspectiva que proponemos el medio es el fin, no se puede desfetichizar el mundo mediante formas fetichizadas de tomar decisiones. Contra el realismo político moderno proponemos este principio de pensar lo político fetichizado como origen de todas las formas de dominio.

Aceves está siguiendo aquí, otra vez, a Dussel. Entiende que política fetichizada es a donde el poder se ha corrompido al alejarse, enceguecerse y ensordecirse de la *potentia* popular, incluso de la *potentia* que le da potestad, aunque sea una clase de por sí dominante. Hacer de las instituciones políticas el centro de la vida es fetichizar el mundo. De ahí que el giro a la izquierda implique una primera desfetichización del mundo y también una orientación democrática, evitando la opción armada, una forma de decidir la construcción de otro mundo buscando dar el turno a todos.

En los casos observados, Bolivia y Venezuela, se nota cómo se llega al hartazgo que pone en crisis el proyecto neoliberal. En Bolivia las llamadas guerras del agua y el gas; en Venezuela, el caracazo. En ambas situaciones la fuerza telúrica surgió de la violencia hacia la gente en su día a día, agua y energía, transporte, las monedas exactas que ya no alcanzan, las cuotas de ganancia desvergonzada. El día a día permitió hacer de la cotidianidad una fuerza de reconfiguración política donde, como dice Jacques Rancière, aquellos sin parte y sin voz exigieron tomar su turno en la democracia. Las “guerras” y “enfrentamientos” no fueron el fin, sino un medio para alcanzar la aglutinación de diversas miradas; la ampliación del horizonte de la izquierda que incluyó, por

ejemplo, en Bolivia, la cuestión indígena y en Venezuela la organización de base comunal y vecinal. De la misma manera, queda claro que la democracia no es el fin, pero sí el medio. En ese sentido, siempre está por venir, por perfeccionarse, por ser la verdadera democracia.

El giro a la izquierda, en el campo de la democracia electoral, impone una forma de la toma del poder que implica a los opositores, que no puede, ni debe, excluirlos y, sobre todo, debe estar siempre atenta a eliminar la tentación de destruirlos. La democracia, que siempre está por venir, se acerca cuando esto conduce a la posibilidad del ir por turnos. Esto implica un campo político real, es decir, siempre con el disenso como umbral. Como nos dice Aceves, “los actores que participan en el campo político siguen disputando con el gobierno y dentro de éste, en nuestra opinión esa tensión no es una desventaja del proceso sino su verdadera virtud. La vía electoral muestra sus límites y su potencial al mostrar que en el mundo real no se gana todo ni se pierde todo, que perder no es ser aplastado, que ganar no da el beneficio de aplastar al otro.

En la democracia por venir todos ganan, a pesar de perder. Dicho giró, nos explica Aceves, significó una reconfiguración del campo político en la medida que “las izquierdas en el gobierno han construido una práctica inscrita en la negación del neoliberalismo y en la adopción de reivindicaciones nacionalistas y antiimperialistas presentes en la izquierda marxista y en el ideario del populismo desarrollista latinoamericano” (p. 147). A lo anterior se añaden las visiones indígenas comunitarias que pone en tensión a la democracia electoral-liberal, y los elementos de una posible democracia, pudiéramos decir, decolonial. En este sentido, hablo de un nuevo horizonte donde se alcanza a ver mejor la democracia por venir. En la democracia actual, el conflicto es constitutivo. La lucha democrática confronta y la oposición tiene todo el derecho de exigir su turno.

Pensar las derrotas electorales como fin de ciclo es falso. En todo caso tendríamos que preguntarnos qué ciclo se abrió en 1999 con el triunfo de Chávez, acaso el ciclo de los sucesivos gobiernos de izquierda *ad infinitum* o se abrió el ciclo de la validez y eficacia de las disputas en el campo político desde la vía electoral, si es el segundo ciclo el que se abrió entonces nadie puede decir que está cerrando, porque nadie puede decir al menos en este momento que no se puede volver a triunfar electoralmente, si lo que se considera cerrado es el ciclo infinito de las victorias de izquierda, tendríamos que informar que ese ciclo nació muerto.

El giro a la izquierda latinoamericano fue un paso hacia adelante para alcanzar esa democracia por venir siempre en el horizonte. Pero gracias a ese giro, a ese nuevo ángulo, a esa reciente inclinación, el horizonte nos permite adivinar mejor los contornos de esa democracia por venir. En la democracia la posibilidad de perder, como nos dice Liza Aceves, es parte del juego del por turnos. Si el ciclo estuviera tumoroso de infinito, no estaríamos frente a una democracia, sino a un régimen que busca osificarse en el poder, fetichizándose *ad nauseum*, olvidando la *potentia* que le da potestad, siendo la lápida de la democracia.

Las derrotas electorales sirven para desdibujar los rostros de los personajes centrales, los Chávez, los Morales, obligan a darle otra vuelta al torno y reconfigurar el rostro de la izquierda volviendo a la *potentia* que les dio potestad de gobierno. La derrota, en democracia, es ganancia de tiempo y desintoxicación de poder. Aprender a perder es aprender a ganar de otra forma, aprender que, en la democracia por venir, nadie está perdido.

*Myrna Torres y Ernesto Guevara en Guatemala**

* Torres Rivas, Myrna, *De médico a combatiente. El tercer viaje de Ernesto Guevara de la Serna*, Managua, Amerrisque, 2017.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 252-257.

Francisco García Marañón*

Estamos hechos de maíz, de maíz amarillo y maíz blanco, así como de ideales, acciones, sueños y conciencia; estamos hechos de dolor y memoria. Somos y pertenecemos a un tiempo y espacio que se han dado en llamar América, América Latina, la patria grande que corre del Bravo hasta Cabo de Hornos en la tierra del fuego. Algunos de nosotros comprendemos con cierta claridad los grados de compromiso que esto implica; hay quienes llegan hasta las últimas consecuencias para mostrarnos los senderos.

El texto de Myrna Torres que hoy presentamos propone al lector un paralelo de rutas en este tránsito de la conciencia latinoamericana. Sus guías, nada menos que la historia de la esperanzadora Guatemala de los años 53 y 54, a la que los ojos del mundo joven se aprestaron a observar. Myrna fue testigo de viva voz; y en ese contexto de esperanza y sinsabor, presencié la aparición en el escenario del aventurero argentino Ernesto Guevara de la Serna, más lector que aventurero y más continental que local.

De manera formal, el libro de Myrna Torres está estructurado a partir de la historia de su país. Hace el breve recuento de una tierra teñida de rojo, codiciada por gentes ajenas a su seno; una tierra que habrá de sufrir el indigno estigma del extractivismo que esclaviza pero que, al paso del tiempo, de vez en vez, encuentra generaciones de mujeres y hombres dispuestos a enfrentar la injusticia. Guatemala como centro y Guevara como periferia de la América que caminó en tres etapas; la última de ellas terminó en la nación chapina.

De esta manera, la figura del Che se inserta como parte de una trama central que significa el tiempo revolucionario y reformador de Arbenz y no la figura del incipiente Che como actor central de una puesta en escena a la que aún no le correspondía ese rol. Esto quiere decir que Myrna contó con la gran ocasión de convivir con el hombre Ernesto, que decidía quedarse a acampar a la orilla de la ribera o que caminaba las carreteras por horas y horas pidiendo aventón a falta de quetzales para el boleto de autobús, trabajando de estibador a 2 dólares 63 centavos por doce horas de trabajo, siempre hambriento y en busca de hincar el diente en la mesa de alguna familia que lo invitara a comer.

* Doctorante en sociología por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego”, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (pacopablo6799@yahoo.com.mx) orcid.org/0000-0001-8767-3563

Pacho O'Donnell, presentador de la introducción, acierta en afirmar que ninguno de los biógrafos del Che coloca a éste tan acertadamente en el contexto guatemalteco como lo hace Myrna, quizá por las razones obvias de haber convivido y compartido con él aquellos tiempos; pero no sólo eso. La historia de Guevara en Guatemala simboliza, en efecto, la antesala de los episodios que lo encumbran como personaje histórico mundial. “En Guatemala me perfeccionaré y lograré lo que me falta para ser un revolucionario auténtico”, escribe a su tía favorita, Beatriz. Pero ¿Por qué Guatemala? ¿qué estaba pasando ahí?

En la antigua Quauhtemalán, tierra de inmensas florestas, había asumido la presidencia un hombre al que llamaban el soldado del pueblo, precisamente el mismo año en que Mohamed Mossadeq, nacionalista iraní, asumía el cargo de primer ministro de Irán. En 1953, Jacobo Arbenz se aprestaba a realizar reformas económicas, políticas, sociales y culturales que beneficiarían profundamente a Guatemala; muchos latinoamericanos, entre ellos Ernesto Guevara, consideraban que lo que estaba sucediendo ahí era una auténtica revolución social. Guatemala simbolizaba la primavera centroamericana, por esta razón era un país tan atractivo.

Como en toda historia seria y digna de contar, la convergencia entre Guevara y Guatemala se dio en un clima festivo: la organización de los comités agrarios, la entrega de tierras a los campesinos, la proyección de obra pública a nivel nacional, el papel de los jóvenes en las nuevas tareas de construir un país más justo, la convicción de generar condiciones de desarrollo que favorecieran a todos los guatemaltecos. Todo parece fluir en una misma dirección: instantes de conciencia colectiva devienen en júbilo, certeza en que hay espacio para el regocijo, para el baile y el canto.

Myrna nos ilustra estos instantes en que cubanos, peruanas, guatemaltecos, argentinos y uno que otro viejo gringo solidario, como el profesor Harold White (que conversó con Guevara sobre temas que lo terminarían de conformar en su sustento teórico), compartían el objetivo con una guitarra en la mano, con tangos mal bailados y carcajadas antillanas, sonoras, estridentes. Un ambiente familiar que termina por romper protocolos al grado de aterrizar en algunos apodos: el cubano Níco López, superviviente del ataque al cuartel de Bayamo, le dirá por primera vez a Ernesto “el Che”. Es probable que el Che nunca supiera que algunos amigos llamaban a Níco el “siete pisos”, por su notoria estatura.

La personalidad aguda del joven Che es descrita por Myrna Torres a nivel sutil de detalle: un muchacho profundamente observador, reservado y quizá aburrido para cualquier tema que no fuera político o cultural; diferente a los joviales cubanos que cantaban y bailaban; interesado como pocos en temas sobre la historia y política guatemaltecas y en las culturas prehispánicas: sensible frente al arte, de acertado pulso político; irónico, delgado y

gran conversador, pero confinado en la celda de una aflicción a causa del malestar físico que siempre se propuso camuflar, como si el signo de su mal asmático tuviera que ser emboscado por un férreo espíritu de estoicismo a toda prueba, en la mitad algún reducto boscoso. En este perfil no desentonan el par de zapatos rotos y la única camisa, raída y desfajada con que Taibo propone dibujar al personaje.

Una importante aportación de Myrna Torres sin duda tiene que ver con el valor que atribuye la autora a cada interlocutor del Che en estos meses guatemaltecos: los cubanos Níco López y Armando Arencibia, supervivientes del ataque al cuartel de Bayamo y fallecidos en el combate de Alegría de Pío en diciembre de 1956; la peruana Hilda Gadea, personaje central en la vida personal del Che; los guatemaltecos Edelberto Torres, Luis Arturo y Humberto Pineda, Edelberto Torres Rivas, Laura Aldana y, de camino a México, Roberto Cáceres el patojo; el profesor y sociólogo norteamericano Harold White, los argentinos Oscar Valdovinos, Eduardo García y Ricardo Rojo, además de embajadores, funcionarios de la reforma agraria, directores de hospitales, vecinos, amigas y amigos.

Para quienes consideran que sobre el Che en Guatemala todo está escrito, el texto de Torres Rivas alumbra otras lecturas y precisa detalles que ningún biógrafo había destacado. Por ejemplo, la doble petición de matrimonio de Guevara hacia Hilda Gadea entra en duda al leer que era “notorio el enamoramiento de Hilda hacia Ernesto”. Myrna cierra atribuyendo un noble valor: “¿por qué siempre tiene que ser el hombre quien esté detrás de la mujer?” La memoria de Myrna nos recuerda que la figura nostálgica y doliente de la solidaria enamorada solía tomar ciertas iniciativas y que, en todo caso, no había absolutamente ningún problema por esto. Resta dejar en el aire una inquietud más apegada al corazón y no a la historia, pero que repiquea igualmente en quienes buscamos escudriñar con la lupa de la obsesión al personaje añorado, y la lanzo como hipótesis más que como certeza: ¿cabrá la posibilidad de que el Che se declarase a Hilda por agradecimiento y no por amor?

En el contexto de los acontecimientos que transforman aquella Guatemala en una tragedia que parecería nunca terminar, no queda duda de la angustia que vivió Guevara por no poder encontrar una solución que le permitiera estabilizarse en el efervescente momento guatemalteco y apoyar con su grano de arena a fin de trastocar la etapa de observador por la de hombre de acción; yendo para un lado y para otro, visitando a un funcionario, una amiga, un conocido, un encargado de biblioteca que le pudiera ofrecer un empleo estable y la certeza de modificar su estatus de migrante. Pero en esta etapa de su transición histórica, Guevara lo era, tenía que serlo... sin identificarlo aún, su misión se centraba en eso, en recoger la experiencia de los pueblos latinoamericanos que sufrían la violencia del capitalismo, vivirla y compartirla.

Durante la Conferencia de Caracas Estados Unidos sentencia abiertamente el futuro guatemalteco. Las palabras agresivas de Foster Dulles fueron registradas por Vicente Lombardo Toledano en su artículo “Las intenciones de Washington en Caracas”, publicado en la revista *¡Siempre!*, de 1954: “debemos reafirmar con decisión la Doctrina Monroe que data del 2 de diciembre de 1823 [...] La lucha contra el comunismo implica la disolución de todas las agrupaciones internacionales comunistas y el proceso de las personas incluidas en la lista policíaca. La lucha contra el comunismo significa que cuando a juicio de cualquier gobierno del continente, el gobierno de un país americano haya reunido las características necesarias para ser considerado como un régimen influido por el comunismo internacional debe denunciarse el hecho a los demás gobiernos. Si éstos comprueban la acusación, aunque sea por mayoría, deben romperse las relaciones diplomáticas, comerciales, postales y telegráficas con el gobierno acusado, y si fuese preciso, emplear la sanción armada para derrocarlo, salvando así a los demás países del Hemisferio de la ‘contaminación’.”

En su diseño, la operación Ajax con que se derrocó a Mosaddeq en 1953 es bastante similar a la operación PBSUCCESS encabezada por Castillo Armas en 1954: bloqueo económico, desabastecimiento de armas, manipulación mediática, traición de mandos militares. Ambas operaciones fueron diseñadas por la CIA.

El problema en Guatemala ha sido la tierra y su reparto desigual. Los dolorosos tiempos posteriores a Arbenz están manchados de sangre de más de 200 000 guatemaltecos y guatemaltecas, que siguen muriendo y desapareciendo por oponerse al arrebato indignante de sus bienes nacionales. En relación con el análisis de Myrna Torres sobre el Che y Guatemala, quedaron asignaturas pendientes que irremediablemente Guevara no tuvo ocasión de valorar, la primera: enaltecer la figura de Arbenz al paso del tiempo, recuperada a causa de la desclasificación de archivos de la CIA que, en efecto, se responsabilizan por la traición de los militares; segunda, el papel propagandístico del aparato de inteligencia de la CIA que “inventó” a miles de contrarrevolucionarios cuando apenas eran unos cuatrocientos, y la decisión tardía de armar al pueblo; finalmente, quizá la más delicada fue no haberse enterado de que las chicas guatemaltecas se lo disputaban por diez centavos; la suma era lo de menos.

Como nota al calce, discutamos brevemente con Gary Prado, capitán del ejército boliviano y responsable del cerco militar que capturó al comandante Che Guevara en la quebrada del Yuro el 8 de octubre de 1967. Prado asegura que el Che le gritó: no disparen, “soy el Che Guevara y valgo más vivo que muerto”. No hay que tener mucha fe en lo dicho por este hombre que, como mínimo ejemplo, en su libro *Che, traición y muerte*, confunde el nombre de Félix Rodríguez por el de Félix Ramos, además de

innumerables deslices de su memoria, como afirmar: de Pombo, Urbano y Benigno, “nada más se ha sabido”.

Terminemos mejor con unos versos de Benedetti, apropiados al momento, el contexto y la experiencia de Ernesto Guevara, el querido Che, a su paso por nuestros pueblos:

*usted aprende
y usa lo aprendido
para volverse lentamente sabio
para saber que al fin el mundo es esto
en su mejor momento una nostalgia
en su peor momento un desamparo
y siempre siempre
un lío
entonces
usted muere.*

*De utopías y distopías**

* Meyer, Lorenzo, *Distopía mexicana*, México, Debate, 2016.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / E-ISSN: 2594-0716 / Nueva
Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 258-261.

Rafael Caballero Álvarez*

Transcurridos tres lustros del nuevo milenio, la literatura de ciencia ficción sigue capturando adeptos, aun cuando muchos de los elementos del mismo género a finales del siglo pasado ahora son una realidad cotidiana: comunicadores electrónicos de reloj, autos que se estacionan solos, televisores en tercera dimensión e infinidad de aditamentos más. Quizás por ello las temáticas abordadas en la literatura futurista que ahora acaparan la atención de los jóvenes *millennials* han debido dar un giro para plantear narrativas sobre aspectos más básicos de la naturaleza humana, como la sobrevivencia. Desde esta perspectiva se puede explicar que en los estantes de las librerías abundan títulos como: *Maze Runner* (James Dashner), *Divergent* (Veronica Roth) o *The Hunger Games* (Suzanne Collins), todos, por cierto, llevados al cine.

El común denominador en estas novelas juveniles de ciencia ficción es un mundo devastado, inhóspito, hostil, en donde las relaciones humanas se tornan sumamente difíciles; un mundo distópico.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, *distopía* es una “Representación ficticia de una sociedad futura de características negativas causantes de la alienación humana”.

La obra del reconocido académico Lorenzo Meyer que aquí se reseña incluye en su título este concepto, que no sólo resulta atractivo en términos publicitarios, sino también es fiel a su contenido. Más que una radiografía del México actual, es un diagnóstico de la realidad política del país, a pesar de que el libro es un ensayo y no una investigación académica rigurosa, no obstante que el autor procura en todo momento sustentar sus argumentos con fuentes bibliográficas, hemerográficas e históricas.

Meyer aborda varios de los problemas que aquejan a la nación mexicana y que impiden que se inscriba de lleno en la ruta del desarrollo, que reproducen la desigualdad y la pobreza, que obstaculizan la consolidación de una democracia de calidad, que la mantienen dependiente de los Estados Unidos en términos comerciales y económicos y que, en buena medida, la han sumido en una espiral de violencia e inseguridad que ha escalado a niveles verdaderamente preocupantes.

* Profesor investigador en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. (rafael.caballero@te.gob.mx) orcid.org/0000-0001-7810-1141

En general, el libro adopta una perspectiva histórica que permea de manera transversal toda la narrativa, lo cual resulta muy apropiado para saber en qué se fundamenta nuestro presente. Así, el autor se refiere a la evolución de la relación México-Estados Unidos, particularmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y tras la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Tales eventos no sólo han tenido consecuencias comerciales, sino que también tuvieron resonancia en las relaciones diplomáticas y políticas que han condenado a México a un papel de subordinación que se ve difícil que abandone.

Meyer también hace uso de la perspectiva comparada para explicar que la forma de hacer política no es una sola y que existen experiencias en otras latitudes —y en el mismo México en otros momentos históricos— que hacen suponer que la política puede ser distinta a como se manifiesta en la actualidad. En varios puntos, el autor explica aspectos que han marcado el desarrollo del país como nación independiente. Identifica en la Revolución mexicana un evento que pudo haber representado un punto de inflexión, pero que apenas alcanzó a esbozar un proyecto de nación basado en la Constitución. Su consecuencia, en cambio, sería la instauración de un régimen autoritario que se mantuvo por más de siete décadas, pero que comenzó a debilitarse en la medida en que la sociedad se movilizó. En tal sentido, resultan inevitables las referencias a los movimientos estudiantiles de los sesenta, las guerrillas de los setenta, la guerra sucia de los ochenta, el movimiento zapatista en los noventa y los nuevos movimientos sociales, como el encabezado por Javier Sicilia en contra de la violencia.

El autor no pasa por alto la etapa de la transición democrática ni tampoco el funcionamiento de la democracia actual, carente —según lo planteado— de rendición de cuentas, de instituciones sólidas que impidan el abuso de poder; plena, en cambio, de una clase política que pareciera no diferenciarse demasiado entre sus integrantes a pesar de una filiación partidista diversa. Como ejemplo de ello expone el Pacto por México, cuyas consecuencias presenta como poco favorables, en contraste con el tono progresista con que se promocionaron. En ese contexto, pone particular atención en la reforma energética que abrió el sector de los hidrocarburos a la iniciativa privada, en donde pareciera que las grandes empresas transnacionales serán más beneficiadas que el Estado y la sociedad mexicanos.

El autor atribuye el mar de violencia que golpea al país a la falta de oportunidades, al abandono del Estado a ciertos sectores sociales y regiones geográficas, una equivocada estrategia de combate al narcotráfico y una corrupción rampante que impide un buen funcionamiento de las instituciones de seguridad, procuración de justicia y rehabilitación social. También abonan a estas condiciones la impunidad y la falta de transparencia, cuyas manifestaciones más dramáticas quizás se concentran recientemente en lo

ocurrido en Iguala con los estudiantes de Ayotzinapa y las muertes no esclarecidas del todo en el enfrentamiento en Tlatlaya.

Meyer cuestiona la ausencia de liderazgos fuertes en un contexto de desolación, aunque dedica todo un capítulo a la figura de Andrés Manuel López Obrador, a quien pareciera atribuirle ciertas cualidades para afrontar este escenario adverso.

Difícilmente podría suponerse que el objetivo del autor es transmitir una percepción de pesimismo, de desolación, de resignación. En todo caso sería lo contrario, pues el complemento del título es *Perspectivas para una nueva transición*. En ese sentido, como apunte final habrá que decir que se trata de un libro que llama a la reflexión y que ayuda a conocer, entender y asimilar algunos aspectos de la realidad socio-política presente que, si bien es poco halagüeña, resulta susceptible de transformación.