

# REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año V, número 10 • julio a diciembre de 2015

Revista multidisciplinaria enfocada en  
las ciencias sociales y humanidades



PRESIDENTA

María Isabel Monroy Castillo

SECRETARIA ACADÉMICA

María Isabel Mora Ledesma

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández

Revista de El Colegio de San Luis

Nueva época • año V • número 10 • julio a diciembre de 2015

DIRECTOR

David Eduardo Vázquez Salguero

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aboites / *El Colegio de México* / México

José Antonio Crespo / *Centro de Investigación y Docencia Económica* / México

Jorge Durand / *Princeton University* / E.U.A.

Carmen González Martínez / *Universidad de Murcia* / España

Mervyn Lang / *Salford University* / Reino Unido

Óscar Mazín Gómez / *El Colegio de México* / México

Antonio Rubial García / *Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México* / México

José Javier Ruiz Ibáñez / *Universidad de Murcia* / España

Javier Sicilia / *Revista Ixtus* / México

Valentina Torres Septién / *Universidad Iberoamericana* / México

COORDINADORES DE ESTE NÚMERO

David Eduardo Vázquez Salguero

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz

*Revista de El Colegio de San Luis*, nueva época, año V, número 10, julio a diciembre de 2015, es una publicación semestral editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78299, San Luis Potosí, S.L.P. Tel.: (444) 8 11 01 01. [www.colsan.edu.mx](http://www.colsan.edu.mx) correo electrónico: [revista@colsan.edu.mx](mailto:revista@colsan.edu.mx). Director: David Eduardo Vázquez Salguero. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2014-030514290300-203 / ISSN: 2007-8846.

Responsable de la última actualización de este Número, Unidad de Tecnologías de la Información COLSAN, Ing. Daniela Ramírez Babún, calle Parque de Macul 155, Fracc. Colinas del Parque, CP 78299, San Luis Potosí, S.L.P., fecha de última modificación: 15 de junio de 2015.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la *Revista de El Colegio de San Luis*. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

David Eduardo Vázquez Salguero 5

## [ARTÍCULOS]

### MANUEL ALEJANDRO HERNÁNDEZ PONCE

Universidad Autónoma de Sinaloa

México frente a la crisis económica y la amenaza de la Segunda  
Guerra Mundial: La controversia racial y de ciudadanía (1930-1942) 10

### CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO

Universidad de Occidente, Unidad Culiacán

### RIGOBERTO SORIA ROMO

Universidad de Guadalajara

¿Por qué puede fracasar una política pública?  
El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública  
de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal 38

### ABRAHAM NAVARRO ARRIAGA

Universidad del Centro de México

Trabajo legislativo en materia electoral en San Luis Potosí:  
Análisis de caso 2010 70

### ANA LUCÍA PESCI EGUÍA

Centro de Investigación para el Desarrollo Organizacional y Humano

Prevención del *bullying* en México: El caso de los niños  
y adolescentes sobredotados 104

### RAÚL AGUILERA CALDERÓN

Universidad Federal do Pará

La fiesta de la semana santa entre los *xi'ivi* (pames)  
de Santa María Acapulco: De lo material a lo inmaterial 134

[NOTAS]

**FELIPE CURCÓ COBOS**

Instituto Tecnológico Autónomo de México

Imperio, imperialismo y violencia: Una visión desde la periferia 158

**VÍCTOR VACAS MORA**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Estado de violencia, violencia de Estado. Reflexiones  
antropológicas en torno a la guerra, la violencia y el Estado 178

**XOCHITHL GUADALUPE RANGEL ROMERO**

Universidad Autónoma de San Luis Potosí

La indemnización por error judicial: El derecho olvidado  
al imputado dentro de la reforma constitucional en materia  
de seguridad y justicia de 2008 204

**JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ**

Universidad Autónoma de Tamaulipas

*¡Pan o palo!* El perfil social de los jefes de policía rural  
en Tamaulipas, 1888-1910 222

[RESEÑAS]

**JESÚS RUVALCABA MERCADO (COORD.)**

*La terca realidad. La Huasteca como espejo cultural*

Por José Luis Plata Vázquez 245  
El Colegio de San Luis

**MARÍA DOLORES LORENZO RÍO**

*El Estado como benefactor.*

*Asistencia pública en la ciudad de México, 1877-1905*  
Por Hubonor Ayala Flores 251  
Universidad Veracruzana

## PRESENTACIÓN

En el décimo número de su Nueva Época, la *Revista de El Colegio de San Luis* publica una serie de investigaciones de importancia y pertinencia actual, puesto que abordan asuntos tales como la violencia, las reformas políticas, la justicia, la migración, las tradiciones y los rituales. Estos temas son claves en el replanteamiento de los elementos que pueden incidir en los procesos de integración social, a partir del conocimiento de los aspectos que llevan a las sociedades a la guerra, la práctica de la exclusión, la violación de derechos humanos, la omisión legislativa, etcétera.

Manuel Alejandro Hernández Ponce, de la Facultad de Historia de la Universidad Autónoma de Sinaloa, encabeza la sección Artículos con su trabajo “México frente a la crisis económica y la amenaza de la Segunda Guerra Mundial: La controversia racial y de ciudadanía (1930-1942)”, en cual muestra la ambivalencia de la política internacional mexicana durante este periodo, ya que ante la mirada global se mostraba como un país flexible que permitía el ingreso de migrantes al territorio nacional, pero que en lo local adoptó severas posturas contra extranjeros de diversos orígenes, al emitir confidencialmente diversas órdenes que se encaminaban a la expulsión de los mismos migrantes para evitar conflictos con los países en guerra. Sin embargo, se fue flexibilizando a partir de los diversos tratados y relaciones diplomáticas, en un contexto de globalización, desarrollo cultural, económico y social.

Por su parte, Rigoberto Soria Romo, del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara, y Carlos López Portillo Tostado, de la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán, hacen una revisión de las políticas públicas contemporáneas que se desarrollan en México, poniendo énfasis en el caso de los subsidios para la seguridad pública de los municipios (programa SUBSEMUN). Su análisis titulado “¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” alerta sobre un posible fracaso del programa en virtud de que la mayoría de los municipios del país carecen de las condiciones

necesarias para disminuir el índice delictivo, particularmente por los criterios que se han utilizado al momento de asignar los recursos económicos aunado a la vaguedad de las normas que rigen la aplicación de los gastos.

En el artículo “Trabajo Legislativo en materia electoral en San Luis Potosí: Análisis de caso 2010”, de Abraham Navarro Arriaga, de la Universidad del Centro de México campus San Luis, se explican los retos e implicaciones en los diferentes procesos realizados por el Congreso del Estado a través de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, para la designación de consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC). Dichos procesos se detallan desde la postulación de la convocatoria de participación hasta la metodología de los diversos procesos de selección que esta comisión realizó. El análisis refleja la complejidad del proceso de selección, que ha sido uno de los más controversiales en la historia del CEEPAC. Se observa que la actividad del Poder Legislativo local buscó diversas salidas procedimentales para apearse a los procesos democráticos.

En otro tema, el llamado *bullying* es una práctica que en la actualidad preocupa a la sociedad y ocupa a diferentes organizaciones públicas y privadas, dado que representa una contradicción al bienestar social. En relación con ello, Ana Lucía Pesci Eguía, del Centro de Investigación para el Desarrollo Organizacional y Humano, analiza el tema en su trabajo “Prevención del *bullying* en México: El caso de los niños y adolescentes sobredotados”. La autora se enfoca principalmente en casos en que quienes sufren acoso escolar son niños con alto coeficiente intelectual y buen rendimiento académico, y propone, para evitar el acoso, la creación de espacios libres de este tipo de violencia, con un ambiente seguro para propiciar que a partir del desarrollo escolar pueda darse el progreso de México.

Para analizar la importancia de las tradiciones y costumbres en algunas sociedades, Raúl Aguilera Calderón, de la Universidad Federal do Pará, expone, en su artículo titulado “La Fiesta de Semana Santa entre los *xi’iui* (pames) de Santa María Acapulco. De lo material a lo inmaterial”, cómo una celebración religiosa, en este caso la Semana Santa, tiene lugar entre la comunidad indígena *xi’iui* que habita en el territorio de Santa María Acapulco, en el estado mexicano de San Luis Potosí. En su trabajo, explica la manera en que dicha celebración forma parte del patrimonio cultural intangible mexicano gracias a los símbolos y rituales que se llevan a cabo durante ésta.

Respecto a la sección Notas, Felipe Curcó Cobos, del Departamento Académico de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México, presenta, en

su texto “Imperio, imperialismo y violencia: Una visión desde la periferia”, una reflexión en torno a la exclusión y la violencia que padecen sectores de la sociedad derivados de la falta de capacidad de gestión de los gobiernos locales. El autor señala la crisis que padece el Estado y los organismos civiles en el contexto de la amplia globalización que se vive hoy en día. Todo ello lo observa desde la perspectiva del pensamiento de Michael Hardt y Antonio Negri.

Posteriormente, Víctor Vacas Mora, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente, en su trabajo titulado “Estado de violencia, violencia de Estado. Reflexiones antropológicas en torno a la guerra, la violencia y el Estado”, analiza la violencia desde una perspectiva antropológica, y postula que a medida que el fenómeno aumenta, se da como resultado una sociedad fragmentada. Menciona el impacto que el establecimiento del Estado ha tenido sobre el efecto violencia, así como los factores que pueden generar ésta, tales como la reafirmación de la incivilidad, el aseguramiento del territorio, y el progreso personal a costa del prójimo.

Dentro del ámbito de la seguridad, en este caso en cuanto a los derechos, Xochithl Rangel, de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, expone, en “La indemnización por error judicial: el derecho olvidado al imputado dentro de la reforma constitucional de seguridad y justicia del año 2008”, cómo son vulnerados los derechos humanos aunque éstos se encuentren legislados, a la vez que se cometen graves atropellos a las garantías cuando se declara culpable al ciudadano cuyo error radicó en encontrarse en el momento y lugar equivocados.

Para cerrar la sección, en el análisis titulado “¡Pan o palo! El perfil social de los jefes de policía rural en Tamaulipas, 1888-1910”, Jaime Alberto Rodríguez Sánchez, de la Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, explica cuál fue el origen de la policía rural en Tamaulipas y las características con que debía contar el líder responsable de estos grupos.

Para concluir este número se presentan dos reseñas; la primera, de José Luis Plata Vázquez, del Programa de Estudios Antropológicos de El Colegio de San Luis, del libro *La terca realidad. La Huasteca como espejo cultural*, de Jesús Ruvalcaba Mercado, y la segunda, de Hubonor Ayala, de la Facultad de Historia de la Universidad Veracruzana, sobre el libro *El Estado como benefactor. Asistencia pública en la ciudad de México, 1877-1905*. En suma, los diferentes problemas y situaciones a los que se enfrenta la sociedad no son recientes; al contrario, su origen

se remonta a tiempo atrás, y se busca constantemente analizarlos y solucionarlos. El equipo editorial de la *Revista de El Colegio de San Luis* agradece a todos aquellos que hacen posible la publicación de ésta.

DR. DAVID EDUARDO VÁZQUEZ SALGUERO

Director



▪ MANUEL ALEJANDRO HERNÁNDEZ PONCE

## México frente a la crisis económica y la amenaza de la Segunda Guerra Mundial: La controversia racial y de ciudadanía (1930-1942)

### RESUMEN

La política diplomática y migratoria mexicana a finales del siglo XIX y principios del siglo XX se caracterizó por fomentar el respeto y colaboración entre naciones, velar por las garantías y derechos de las personas, así como respetar la vida e intereses de los extranjeros que llegaban al territorio nacional.

Sin embargo, en la primera mitad del siglo XX la política migratoria del gobierno mexicano se transformó de acuerdo con el cambiante contexto internacional, en el que fue de mayor prioridad resguardar los intereses económicos y políticos nacionales que mantener una imagen internacional de amistad y protección de los exiliados internacionales.

Este artículo se desarrolla en torno a dos hechos históricos que determinantes de las políticas migratoria, diplomática y de integración social en México: la crisis económica internacional de 1929 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

**PALABRAS CLAVE:** POLÍTICA DIPLOMÁTICA, POLÍTICA MIGRATORIA, XENOFILIA, XENOFOBIA, INTERÉS RACIAL

Recepción: 21 de julio de 2014.  
Dictamen 1: 24 de septiembre de 2014.  
Dictamen 2: 13 de octubre de 2014.

## Mexico in the face of economic crisis and the threat of World War II. The racial and citizenship controversy (1930-1942)

### ABSTRACT

The Mexican diplomatic and migration policy at the end of the XIX century and beginning of the XX century, was characterized by promoting respect and collaboration between nations, ensuring the guarantees and rights of the people, as well as respecting the life and interests of the foreigners who arrived to national territory.

However, for the first half of the XX century the migration policy of the Mexican government transformed in accordance to the changing international context, in which it was a higher priority to safeguard the national economic and political interests, than to maintain an international image of friendship and protection for international exiles.

This article is developed around two historical facts that widely determined the migration, diplomatic and social integration policies in Mexico: the international economic crisis of 1929 and the outbreak of World War II in 1939.

**KEYWORDS:** DIPLOMATIC POLICY, MIGRATION POLICY, XENOPHILIA, XENOPHOBIA, RACIAL INTEREST

# MÉXICO FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA Y LA AMENAZA DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: LA CONTROVERSIAS RACIAL Y DE CIUDADANÍA (1930-1942)

MANUEL ALEJANDRO HERNÁNDEZ PONCE\*

Durante los años revolucionarios, las políticas social, económica y migratoria atendieron con interés la búsqueda del reconocimiento y legitimación internacional, en particular de Estados Unidos. En específico, la política internacional mexicana se asentó en el discurso por “la defensa de una soberanía nacional amenazada [que] soportó, desde un primer momento, la más firme imagen de que la revolución quedó instalada en Latinoamérica” (Yankelevich, 2003:15); aunque es claro que en la práctica el gobierno mexicano estuvo dispuesto a dialogar y negociar “el nacionalismo” frente a los intereses de las potencias extranjeras.

En el caso de la política migratoria, el posicionamiento del gobierno mexicano fue claro: el artículo 33° de la Constitución mexicana<sup>1</sup> contempló para los extranjeros “la misma protección y derechos individuales garantizados a los nacionales mexicanos, con la excepción de que dichos extranjeros no participen en asuntos internos de México” (Domínguez, 1952:67). No obstante, en la política internacional revolucionaria, el trato hacía los extranjeros y la política migratoria se vieron eclipsados por las controversias que generó el artículo 27° y las demandas de indemnización extranjeras a consecuencia de los daños sufridos durante la lucha armada.

El discurso oficial y las prácticas gubernamentales respecto a los intereses extranjeros fueron objeto de negociaciones, cuya mayoría resultó en adecuaciones que

\* Universidad Autónoma de Sinaloa, Facultad de Historia, estudiante del Doctorado en Historia. Correo electrónico: malejandro93@hotmail.com

<sup>1</sup> En el artículo 33° de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 se declara que el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Además de que prohibió a los extranjeros inmiscuirse en asuntos políticos del país (Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, tomo V, núm.30, 5 de febrero de 1917, p. 152).

facilitaron el restablecimiento de relaciones, pero no del reconocimiento oficial. No sería hasta el periodo presidencial de Álvaro Obregón cuando el gobierno mexicano estuviera dispuesto a negociar aun los postulados constitucionales con el fin de lograr de una vez por todas el reconocimiento internacional.<sup>2</sup>

Después de los tratados de Bucareli (1923) fue posible para el gobierno mexicano conseguir la legitimación internacional mediante el reconocimiento de Estados Unidos. Entonces el gobierno mexicano se caracterizó por ser un “firme promotor de las iniciativas que establecieron y regularon la práctica de otorgar protección a personas perseguidas por motivos políticos” (Yankelevich, 2002:11). Además, como política internacional, impulsó el respeto a la autonomía de las naciones y la no intervención de Estados Unidos en asuntos internos de Latinoamérica.<sup>3</sup>

La cambiante postura de la política internacional mexicana ante el escenario mundial de crisis económica y convulsión política será el eje del desarrollo de esta investigación. Pero, antes de atender el conjunto de elementos concretos que construyen esta temática, es necesario referir al posicionamiento teórico desde el que será abordada. En específico, de entre los múltiples enfoques para el estudio de la política exterior de México, el *realismo* es el soporte teórico del entramado analítico de este trabajo.<sup>4</sup>

El *realismo* considera al Estado como “un actor unificado que se comporta racionalmente[...] desde un análisis de costo-beneficio” (Borja, 1997:27). Es decir, como un sujeto homogéneo, que analiza sus opciones y horizontes de expectativas, por lo que su relación frente a otro Estado resulta de la racionalización de sus intereses. Desde esta perspectiva, el estudio de las relaciones internacionales privilegia el análisis de lo ocurrido en la esfera de la *alta política*,<sup>5</sup> pues de ahí emanan las decisiones que determinan la política internacional de un Estado, mientras que

<sup>2</sup> En particular, el artículo 27° de la Constitución mexicana fue objeto de negociaciones, lo que generó la promulgación de su “no retroactividad”; además de que se creó la Comisión General y Especial de Reclamaciones con el fin de atender las demandas de los extranjeros que se consideraron afectados por el vendaval revolucionario (véase Trujillo Herrera, 1966:29-31).

<sup>3</sup> En la década de 1930, la diplomacia mexicana se caracterizó por impulsar la llamada Doctrina Estrada, en la que se consideró que el condicionamiento al reconocimiento de una nación era una forma de intervencionismo; el reconocimiento era una práctica denigrante, que hería la soberanía de las naciones, por ello se impulsó el derecho a la autodeterminación de las naciones (véase Soler, 2002:41-49).

<sup>4</sup> Otros enfoques con los que se ha analizado la política exterior de México son la *teoría de la dependencia*, la *causalidad interna*, la *política burocrática* y la *interdependencia compleja*. Ninguno de ellos será empleado en el caso específico de este trabajo porque no se adecúan al tratamiento de fuentes ni al enfoque analítico propuesto (véanse en Borja [1997:39] los elementos que constituyen cada enfoque).

<sup>5</sup> Con *alta política* Borja (1997:26) se refiere a los espacios de decisión gubernamentales: gabinetes gubernamentales, embajadas, consulados, cámaras legislativas, etcétera.

lo económico y los grupos de interés son partes complementarias, insertas en la llamada *baja política*.<sup>6</sup> Para el caso de este trabajo, se ha detectado que la *alta política* es el elemento clave para explicar el cambiante posicionamiento internacional de la política migratoria mexicana. El Estado mexicano es considerado un actor que se desarrolló en el coro internacional de naciones de acuerdo con intereses homogéneos, mientras que cualquier manifestación en torno a la política exterior mexicana proveniente de la *baja política* quedó eclipsada por las determinaciones generadas en el interior del Palacio Nacional.

En consecuencia, aunque las controversias acerca de la migración y la presencia de extranjeros durante el periodo de 1930 a 1942 fueron puestas a discusión ante la opinión pública, los posicionamientos que emanaron de tales controversias y discusiones no se vieron plasmados en la política exterior mexicana en un plazo corto.

Para explicar la particularidad histórica del planteamiento político internacional mexicano es necesario “anidar dichas representaciones a las coyunturas y, más radicalmente, ubicar la indeterminación en su propio seno” (Slipak, 2012:65). Por lo tanto, es necesario considerar el desenvolvimiento de la política diplomática nacional en interacción con las especificidades del medio, y no con un ideal de cómo debieron ser. Para referirse a las políticas exteriores de un Estado es indispensable considerarlas en el marco de una política internacional específica históricamente determinada. Esta es la única alternativa que tienen los Estados para afrontar la anarquía natural internacional.<sup>7</sup>

Por lo tanto, la política exterior migratoria mexicana será abordada como un conjunto de medidas emanadas del Estado, que fueron adaptadas al cambiante contexto internacional, y no como una estructura monolítica que se enfrentó a la coyuntura histórica y la resistió. El respeto y el trato igualitario entre naciones conformaron un elemento permanente en la política internacional del gobierno mexicano; sin embargo, por depender de los intereses de la *alta política* —en particular de la Presidencia de la república— en momentos parecía delegarse más al plano discursivo que colocársele en la práctica de Estado.

<sup>6</sup> La *baja política* es el campo de actuación política formada por actores ajenos a los espacios gubernamentales, tienen un papel social diferenciado pues se conforma por grupos de interés diversos: grupos empresariales, elites locales, asociaciones civiles, religiosas, académicas, etcétera (Borja, 1997:26).

<sup>7</sup> Las naciones, al ser soberanas interna y externamente, propenden a actuar de manera desorganizada, por ello son necesarios los marcos jurídico-institucionales que regulen su relación. La convivencia entre naciones es una necesidad, en particular entre países vecinos, por lo que la política internacional permite el diálogo y la creación de alianzas que permitan enfrentar la latente anarquía global. Para profundizar en estos referentes, véase Arnoletto, 2007:67-68.

La crisis internacional de 1929, originada en Estados Unidos, y el ascenso de regímenes totalitarios en Europa<sup>8</sup> fueron dos acontecimientos que impulsaron un cambio profundo en la política mexicana, en especial en el campo de migración. El 27 de abril de 1934, la Secretaría de Gobernación instruyó, por medio de una circular confidencial, a todos los encargados de aduanas y pasos fronterizos para que averiguaran las intenciones políticas, económicas y sociales de extranjeros de raza negra, amarilla, malaya e hindú,<sup>9</sup> y, de ser posible, se evitara su internación en el país.<sup>10</sup>

La prohibición se debía aplicar sin restricciones, salvo que se demostrara que fueran artistas, deportistas o miembros de la servidumbre de algún notable extranjero. Pero, al parecer, las restricciones raciales resultaron de poca utilidad,<sup>11</sup> por lo que, semanas después, la Secretaría de Gobernación instruyó para que estas medidas fueran aplicadas en específico a “polacos, lituanos, checos, letones, búlgaros, rumanos, persas, yugoslavos, griegos, albaneses, afganos, abisinios, argelinos, egipcios y marroquíes”.<sup>12</sup> Se explicó a los encargados de las aduanas y puertos de entrada que se debía estar atento con los extranjeros de las nacionalidades aludidas, pues si se les había prohibido el ingreso al país, era resultado de su “mezcla de sangre, índice de cultura, hábitos, costumbres, que los hacen ser exóticos para nuestra psicología”.<sup>13</sup>

Así, el Estado mexicano estableció de manera unilateral una marca de “inde-seable” a grupos de nacionales extranjeros determinados. Para los encargados de la Secretaría de Gobernación, se debía considerar “exóticos” a los albanos, afganos, abisinios, egipcios, marroquíes y rumanos por sus costumbres y actividades religiosas alejadas de las conocidas en México. Por lo tanto, se debía evitar a toda

<sup>8</sup> Los principales regímenes que iniciaron o se consolidaron fueron en Alemania, Adolf Hitler (1933); Italia, Benito Mussolini (1922), y en España, Francisco Franco (1936). Para mayor información véase Ashford, 2001:15-19; Bosworth, 2003:35-36; Heiber, 2005:77.

<sup>9</sup> Archivo General de la Nación (AGN), Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo Dirección General de Gobierno (DGG), caja 11, exp. 15, f. 1.

<sup>10</sup> Las nacionalidades descritas en este documento están escritas en códigos que le dan un valor numérico cifrado a cada nacionalidad, los cuales aparecen interpretados en Gleizer Salzman, 2000:73-95. De este texto ha sido usada la información para el análisis de la circular referida.

<sup>11</sup> El concepto de raza fue usado genéricamente en los documentos oficiales consultados; específicamente se refiere a elementos fenotípicos. Sin embargo, el elemento racial fue desplazado tiempo después por “ciertas nacionalidades”, dado que las restricciones respondieron a intereses culturales, religiosos y políticos, y no a prejuicios raciales.

<sup>12</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15., f. 3.

<sup>13</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15, f. 5.

costa su presencia para impedir que sus prácticas resultaran “perturbadoras a la idiosincrasia nacional”.<sup>14</sup>

Pero además de cuestiones culturales y religiosas, esta postura restrictiva fue permeada por el rechazo al sistema político socialista. En el mismo comunicado confidencial de la Secretaría de Gobierno al jefe de Servicio de Migración se declaró que se debía restringir la entrada a los nacionales de las Repúblicas Soviéticas; además, por razones políticas, a los que se detectaran en el país, debían ser expulsado, sin importar su calidad migratoria, pues “el espíritu político de estos individuos podría infectar a la población mexicana adaptada al modelo democrático, el cual estaba en consolidación”.<sup>15</sup>

La confidencialidad de estas medidas ordenadas desde la Secretaría de Gobernación alude a la preocupación estatal por mantener, ante la opinión pública nacional e internacional, la imagen de un país amistoso, garante de los derechos de los extranjeros y perseguidos políticos, así como tutor de la soberanía de las naciones.

## LA POLÍTICA MIGRATORIA MEXICANA FRENTE AL ASCENSO DE LOS TOTALITARISMOS EUROPEOS

Uno de los movimientos humanos más significativos de la primera mitad del siglo XX fue la diáspora judía. Se trató de una emigración a escala global que resultó de dos coyunturas internacionales claves: la crisis mundial del periodo de entreguerras y la ascensión del Partido Nacional Socialista al poder en Alemania.<sup>16</sup>

Su migración fue percibida de manera diferenciada alrededor del mundo. En México se le calificó como “indeseable”. Al igual que en los casos antes descritos, se consideró que sus prácticas religiosas estrictas, su competitividad comercial y su tendencia endogámica no eran beneficiosas ni aportaban a la modernización nacional. Por ello, ante su posible internación en el territorio mexicano se ordenó “Atacar el problema creado con la inmigración Judía, que más que ninguna otra,

<sup>14</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15, f. 6.

<sup>15</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15, f. 6.

<sup>16</sup> El partido nazi, que refiere el Nationalsozialist (Partido Nacional Socialista), surgió en Alemania apoyado de bases obreras, con el fin de afrontar la crisis económica de la posguerra y recuperar el orgullo nacional. Una de sus características fue el orgullo de pertenencia a la raza aria y considerar otras razas como “naturalmente” inferiores, ello incluyó a los judíos, a quienes además se les culpó de la crisis económica ocurrida en el periodo de entreguerras. Para mayor detalle sobre el tema véase Nyomarakay, 1967:130-133.

por sus características psicológicas y morales, por la clase de actividades a que se dedica y procedimientos que sigue en los negocios de índole comercial que invariablemente emprende, resulta indeseable; y en consecuencia no podrán inmigrar al País [...] individuos de Raza Semítica”.<sup>17</sup> Esta prohibición, aunque fue rigurosa, se exentaba para aquellos que a consideración de la Secretaría de Gobernación eran provechosos para la política internacional mexicana, no por sus actividades, sino por su ciudadanía. Algunos judíos que pretendían entrar al país eran de nacionalidad estadounidense, por lo que, a pesar de sus prácticas, no podían ser detenidos en las fronteras nacionales, pues hacerlo significaría atentar contra las relaciones de amistad y cooperación que con tanto esfuerzo se habían construido desde el obregonismo.

Por esa razón, se ordenó a los encargados de migración que se hiciera una excepción de esta medida en el caso de judíos norteamericanos, pues “por razones de reciprocidad y vecindad, nuestros cónsules podrán documentarlos como turistas bajo su más estricta responsabilidad y esa Oficina podrá admitirlos, sin previa consulta a este Ministerio y aún sin garantía de repatriación, también bajo su más estricta responsabilidad y cuidado”.<sup>18</sup>

Aunque el caso de los judíos estadounidenses fue excepcional, éstos debían cumplir con ciertos requisitos para entrar al país. En específico, se solicitó que cada judío trajera consigo una carta de parte de algún consulado estadounidense en México en la que se enunciara que éste se responsabilizaba de las actividades que este extranjero realizara en el país, además de que se garantizaban los costos de su repatriación en caso necesario.<sup>19</sup> Fue entonces cuando el interés diplomático nacional se puso por encima de las restricciones sustentadas en la cualidad de “indeseable” de sus prácticas, lo cual nos habla de las adaptaciones a las que se vio sujeta la política migratoria internacional mexicana desde los primeros años de la década de 1930.

Pero el cumplimiento de estas restricciones fue todo un reto para los agentes de migración de México. Entre los obstáculos a los que se enfrentó la política restrictiva nacional destaca el proceso de identificación de los extranjeros que podrían o no entrar al país. La política migratoria del Estado mexicano era clara, y como tal debía

<sup>17</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15, f. 7.

<sup>18</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15, f. 8.

<sup>19</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento Vicente E. Matus al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 157, del 27 de abril de 1934. Fondo DGG, caja 11, exp. 15, f. 9.

replicarse en las garitas y puertos de entrada nacionales; no podía ser cuestionada ni adaptada a especificidades; debía cumplirse a cabalidad. Pero en la práctica no fue posible sustraer la subjetividad de los delegados gubernamentales en el proceso de identificación de los extranjeros deseables e indeseables.

El cumplimiento de las medidas restrictivas fue un proceso complejo, pues las barreras idiomáticas y, en algunos casos, la falta de documentación que avalara la nacionalidad de los migrantes dejaban a la subjetividad del agente migratorio el calificar si era conveniente la internación en el país de una buena cantidad de extranjeros.

Es importante señalar que estas medidas restrictivas estuvieron vigentes no sólo durante los últimos meses del gobierno de Abelardo L. Rodríguez, sino que se mantuvieron hasta el final de la Segunda Guerra Mundial abarcando los dos siguientes periodos presidenciales.

No obstante, pese a la rigurosidad de las medidas restrictivas, se han encontrado registros de ingreso al país de judíos no norteamericanos durante esos años. Analizando las condiciones de su migración y tomando en cuenta las dificultades de identificación a las que he aludido, se ha podido detectar que estos extranjeros aprovecharon ciertos escollos legales que les permitieron entrar al país. De hecho, más que con artificios o argucias complicados, pudieron entrar al país de modo legal omitiendo cierta información al momento de llenar su hoja de registro en las fronteras nacionales.

Se tiene noticia de que algunos judíos provenientes de naciones con las que el gobierno mexicano mantenía relaciones de colaboración y respeto omitieron o negaron su origen judío. Algunos de estos casos se han encontrado en registros estatales de la presencia de extranjeros, como ocurrió en Jalisco, donde de 1932 a 1950 no se tuvo registro de algún judío, israelita o hebreo, que residiera en la entidad, pero en un seguimiento detenido en los censos de extranjeros se identificaron a algunos de ellos.

Un ejemplo claro es el del lituano Marcos Heijt Keili, quien en 1940 entró al país manifestando en su registro migratorio ser protestante. Se autorizó su inserción por pertenecer a una nación con la que no se tenía restricción migratoria o diplomática alguna. Años después, en 1954, al renovar su registro migratorio ante las autoridades del municipio de Guadalajara, manifestó ser practicante del judaísmo desde su nacimiento y ser de nacionalidad alemán.

Para la década de 1950, los judíos ya no fueron calificados como indeseables por el Estado mexicano, y las actividades de los alemanes dejaron de ser vigiladas,

por lo que cambiar este dato en la hoja del estatus migratorio, al parecer, no trajo consecuencia alguna, ni puso en peligro su estadía en el país, pues su registro fue renovado.<sup>20</sup>

Desde un polo completamente distinto, el de los españoles fue un caso de extranjeros europeos que durante ese mismo periodo buscaban internarse en el país con el fin de refugiarse de un régimen totalitario. Esta migración es una de las más aludidas en la historiografía nacional, en particular porque reflejó el compromiso del cardenismo de la defensa de los perseguidos políticos, el rechazo de los regímenes totalitarios europeos y el derecho de las naciones a autodeterminar su política migratoria, más allá de las presiones de las principales potencia internacionales.<sup>21</sup>

Este exilio republicano fue uno de los movimientos migratorios que más impactaron a corto y mediano plazos en el desarrollo cultural y académico mexicano durante la primera mitad del siglo XX. Fue una llegada masiva de peninsulares que se destacó por no articularse mediante redes de parentesco, sino que resultó de una verdadera planeación y acción concertada entre el gobierno republicano y el Estado mexicano. Quienes llegaron al territorio nacional no buscaban mejorar sus condiciones materiales de vida; se trató de individuos de clase media-alta empujados por la guerra civil a huir de su país. La expatriación ibérica “se desgajó de los sectores más ilustrados, en términos de conocimiento, y más modernos desde la perspectiva económico-social” (Pla Bugat, 1999:367).

El gobierno de Lázaro Cárdenas, contrario al de sus antecesores, sí consideró prioritario plantear una postura clara y no confidencial en cuanto a la inmigración de extranjeros en México. Definió las bases de la diplomacia internacional mexicana al manifestar su oposición al nazismo, porque su radicalismo se oponía al pensamiento de izquierda. En términos numéricos, la llegada de españoles no significó una aportación significativa de capital humano; no obstante, su participación fue sustancial en la creación de nuevos espacios económicos, culturales y académicos.<sup>22</sup>

Durante su gobierno, el Ejecutivo nacional “apoyó a la República contra Franco y sus aliados, Hitler y Mussolini [llevándolo] a una confrontación directa con los

<sup>20</sup> Archivo Municipal de Guadalajara (AMG), Archivos de Registro de Extranjeros, 1950, Hejt Keili Marcos (lituano), f. 1.

<sup>21</sup> Algunos textos que refieren al caso de los exiliados españoles en México son Esteva Fabregat, 2009; Romero Samper, 2005; Naharro Calderón, 1991.

<sup>22</sup> Uno de los espacios académicos más importantes creados en esa época (1938-1914) fue La Casa de España en México (antecedente de El Colegio de México), refugio de intelectuales españoles republicanos. Para ahondar en su edificación y aportaciones al campo científico nacional véase Reyes, 2004:989-1009.

nazis” (Katz, 2006:411-412). Es importante señalar que, pese a que el cardenismo se distanció de los totalitarismos europeos, no se instruyeron políticas económicas o migratorias que limitaran la participación de sus ciudadanos en México, lo cual formó parte de la postura de autodeterminación que encontraba conveniente mantener, hasta cierto punto, relaciones de cooperación con los extranjeros, siempre y cuando fueran útiles para la nación.

Fue en este mismo periodo cuando la política migratoria del Estado mexicano adquirió dos rostros: el primero, como un país que garantizaba el refugio a los españoles perseguidos por el franquismo; el segundo, de vigencia e inamovilidad de las reservas y restricciones hacia la diáspora judía, adoptadas por su antecesor.

Así fue como, en el discurso, el régimen de Lázaro Cárdenas se alzó como defensor de los perseguidos políticos internacionales, mientras que en la práctica fue selectivo porque buscaba integrar a la nación a aquellos sujetos que por sus condiciones culturales, religiosas e idiomáticas se adaptaran con rapidez y éxito al contexto nacional. De este modo, la política internacional mexicana cardenista contempló paralelamente una política de puertas abiertas y una política que se reservaba el derecho de admisión de quienes eran considerados indeseables.

El discurso de amistad y solidaridad con los republicanos españoles fue la bandera con la que el Estado mexicano se identificó internacionalmente. Con ello se demostraba al resto del mundo la madurez política nacional, pues procuraba garantizar los derechos políticos y humanos de extranjeros desamparados, aun sobre presiones de otros países. Sin embargo, la imagen internacional de solidaridad y respeto desinteresado se desvanecía frente a los intereses políticos que sustentaban la política internacional mexicana. Durante ese periodo coexistieron en específico dos estructuras discursivas: “una orientada hacia fuera, siempre atenta y activa a favor de las causas más nobles: la paz, el respeto a las soberanías nacionales y la lucha contra toda forma de discriminación; y frente a ella se erige una conducta que mira hacia adentro, apuntando en dirección contraria a lo defendido en la arena internacional” (Yankelevich, 2002:9).

Este doble discurso se evidenció en la persistencia de medidas selectivas y restrictivas aplicadas en los pasos fronterizos, con el objetivo de inhibir la llegada de extranjeros que pudiesen atentar contra los intereses o la seguridad nacionales.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> La selectividad se refiere a las medidas restrictivas en la inserción de extranjeros de ciertas nacionalidades en México, en particular por cuestiones políticas, culturales y económicas; mientras que la restricción, tanto al número de extranjeros que podrían entrar al país, como a las características físicas, de edad, género, idioma y religión que se esperaban de los extranjeros que pretendían entrar en el país. Tanto la selectividad como las restricciones en

Contrario a los republicanos, los judíos no fueron recibidos con las puertas abiertas durante el cardenismo, a pesar de que compartieron el estatus de víctimas de regímenes totalitarios que atentaban contra su libertad y ponían en peligro sus vidas. Es importante anotar que las medidas hacia los judíos se mantuvieron en la confidencialidad, pues su divulgación podría haber significado un duro golpe a la imagen internacional de “país refugio” que se pretendía sustentar.<sup>24</sup>

## UNA MEDIDA FRENTE A LA GUERRA

Con el estruendo de los cañones sobre territorio polaco que anunciaban el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el clima político internacional, aunque peligroso, parecía lejano a la realidad nacional. Desde un primer momento, el Estado mexicano se declaró neutral ante el conflicto; sin embargo, en el país se tomaron algunas medidas precautorias que argumentaban la defensa de los intereses y derechos nacionales legítimos. Entre estas medidas, se ordenó la realización de una serie de acciones discrecionales que buscaban regular la admisión de inmigrantes,<sup>25</sup> con el objetivo central de evitar una llegada masiva al país de extranjeros procedentes de los países en estado de guerra.

Previendo que los acontecimientos bélicos internacionales impulsaran un movimiento masivo de personas que abarrotara las fronteras mexicanas, el Estado mexicano determinó establecer una serie de tabulados para regular y limitar la llegada de extranjeros al país anualmente: “II- Hasta mil, los nacionales de los países: Alemania, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Noruega, Suecia y Suiza. III- Hasta cien, los nacionales de los países restantes”,<sup>26</sup> excepto los latinoamericanos.

Fue así como, desde las fronteras nacionales, el Ejecutivo nacional procuraba regular el ingreso de extranjeros de naciones que estuviesen involucradas en el conflicto internacional, haciéndolas extensivas a ambos bandos. Por otro lado, la

la política migratoria mexicana fueron adaptándose a los intereses del Estado mexicano, en particular ante el escenario político, económico y bélico internacional. Por lo tanto, es importante señalar, a lo largo de este trabajo, la forma en que estas medidas se adaptaron a su contexto, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales.

<sup>24</sup> La idea de “país refugio” es tomado de la obra de Pablo Yankelevich (2003), en la que se conjunta una serie de ensayos en los que distintos autores se refieren a la historia de los exilios en México durante el siglo XX. Movimientos migratorios que se produjeron en el contexto de la crisis internacional entre 1920 y 1940.

<sup>25</sup> Diario Oficial de la Federación, “Tabuladores de Inserción”, México, D. F., 1º de noviembre de 1938.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación, “Tabuladores de Inserción”, México, D. F., 1º de noviembre de 1938.

migración de nacionales latinoamericanos y el antes referido caso español fueron considerados claves para estrechar lazos de cooperación y amistad promoviendo su migración y facilitando su ingreso y adaptación al país.

Sin embargo, a finales de 1940 se rebasó el número total de extranjeros que se había establecido. Podían ingresar por las fronteras mexicanas, por lo que en se mantuvieron “cerradas las fronteras como lugar de entrada, declarándose nulas las solicitudes de internación que se encuentran en trámite”.<sup>27</sup> Su reanudación debía iniciarse en enero del próximo año, por lo que amablemente se invitó a los viajeros a buscar otro lugar de estancia o refugio en el continente.

Pero no sólo los puntos fronterizos se declararon clausurados para la entrada de extranjeros, también la Secretaría de Gobernación instruyó a la Secretaría de Comunicaciones para que multara con hasta doscientos mil pesos a “los propietarios de aeronaves extranjeras que sin autorización aterricen o acuaticen dentro de las fronteras, o aguas territoriales”.<sup>28</sup> El cierre de las fronteras se justificó con el hecho de que las condiciones políticas y económicas nacionales no podrían tolerar un ingreso masivo de extranjeros en un periodo tan corto.

## LA BUROCRACIA MEXICANA, MIGRACIÓN Y CALIDADES MIGRATORIA

La política migratoria de una nación no sólo está conformada por aquellas medidas tomadas en torno a quienes pretenden llegar al país por los pasos fronterizos o puertos de embarque, sino que de igual manera contempla la regulación y vigilancia de la presencia y actividades de los extranjeros ya insertos.

En específico, durante el periodo entre la crisis económica de entreguerras y los años de la Segunda Guerra Mundial, el Estado mexicano ordenó una serie de medidas que condicionaron la estadía de extranjeros en el país. Desde 1933, la Secretaría de Gobernación instruyó a todas las oficinas de gobierno municipales para que verificaran que los extranjeros radicados en su jurisdicción se identificaran mediante el la forma RNE-3, la cual se les daba cuando ingresaban al país legalmente y debían portar en todo momento porque era la única forma oficial de identificación que avalaba su legítima estancia en el país.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *El Informador*, “Se declaran cerradas las fronteras”, México, Jalisco, 21 de septiembre de 1940.

<sup>28</sup> *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, “Ley de vías Generales de Comunicación. Artículo 555”, 29 de mayo de 1940, f. 467.

<sup>29</sup> Dicha identificación contenía datos como la fecha de expedición, el nombre completo y la firma del portador, el

Como lo marcaba el artículo 24° de la Ley de Inmigración Mexicana, “los extranjeros que entren al país requieren registrarse antes de treinta días después de su fecha de internación” (Domínguez, 1952:71). Cada extranjero estaba obligado a mantenerse en el puerto o zona de internación hasta que se llevara a cabo su debido registro. Además se advertía que a quien se sorprendiera ofreciendo falsa información, según el artículo 94°, “con el propósito de entrar o mantenerse en el país se hacía acreedor a ser sujeto de deportación” (Domínguez, 1952:81).

Para el correcto cumplimiento de las estrictas disposiciones gubernamentales en torno al registro se hacía vital que las autoridades municipales de todo el país instruyeran a sus funcionarios para que cumplieran lo ordenado por la legislación migratoria vigente. Además, el RNE-3 era obligatorio para cualquier trámite legal o migratorio de los extranjeros en los distintos municipios del país; incluso de su portación dependía el ser empleado o conseguir los permisos para abrir algún negocio. En caso de que alguna autoridad detectara a un extranjero sin esta identificación, éste se hacía acreedor a una fuerte sanción monetaria que en ocasiones desembocaba en su expulsión del país.

Conforme se desarrollaba la Segunda Guerra Mundial, las medidas de registro y vigilancia se hicieron más estrictas; desde 1940 el Ejecutivo nacional, a través de los gobiernos estatales, instruyó a todos los cuerpos policiacos en servicio para que vigilaran, revisaran y amonestaran a los extranjeros que no cumplieran lo estipulado en la Ley de Inmigración Mexicana. Las policías locales estaban autorizadas para detener e investigar de modo aleatoria el estatus migratorio de quien a su consideración fuera extranjero a fin de localizar migrantes sin registro o con permisos vencidos.

Pese a que no se tiene noticia de la ejecución de deportaciones o el cumplimiento de penas de cárcel —contempladas en el artículo 130° de la Ley de Inmigración Mexicana— por no portar la RNE-3, sí se tiene de la existencia de un gran número de quejas de extranjeros por multas que consideraban excesivas por simplemente haber “olvidado su registro en casa”, pues éstas iban de 100 a 2 000 pesos.<sup>30</sup>

Conforme la Segunda Guerra Mundial amenazaba hacerse presente en la realidad mexicana, las medidas restrictivas y de vigilancia de la política migratoria

puerto de entrada, la fecha de internación, el estado civil, la ocupación, el idioma nativo y otros idiomas que hablara, el lugar y país de nacimiento, la nacionalidad, la religión, la raza, el lugar de residencia, referencias personales, así como la fotografía de frente y de perfil, una descripción de los rasgos físicos, señas particulares, y la firma y sello del funcionario que lo registró (véase AMG, Registro alta del japonés Une Hatsu, febrero de 1954. Registro de Extranjeros 1921-1957, caja 9, f. 1.

<sup>30</sup> AMG, Registro alta del japonés Une Hatsu, febrero de 1954. Registro de Extranjeros 1921-1957, caja 9, f. 2.

nacional se hacían cada vez más estrictas. En un ambiente casi de paranoia, la Secretaría de Gobernación instruyó a todos los funcionarios administrativos y policiacos del país para que extremaran precauciones respecto a la nacionalización de extranjeros, hasta que no fuese investigado minuciosamente cada expediente. Se argumentó que, en términos de “seguridad nacional”, no era conveniente el otorgamiento de la ciudadanía mexicana a extranjeros que podrían aprovechar su nuevo estatus para atentar contra los intereses de México.<sup>31</sup>

## LOS SÚBDITOS DEL EJE EN MÉXICO

A finales de 1940, la supuesta peligrosidad de la presencia en México de ciertos extranjeros formó parte de una discusión sostenida en las esferas de la *alta política* y en la opinión pública tras la noticia de la detención en el puerto de Manzanillo de tres alemanes que habían escapado del buque mercante “Havelland” mientras éste se abastecía. Días después serían procesados y repatriados. En sus declaraciones destaca la serie de argucias que inventaron para convencer a las autoridades mexicanas de que les permitieran quedarse en el país porque tenían un profundo temor de ser obligados a participar en el frente francoalemán.<sup>32</sup> Este hecho no quedó como un incidente menor, sino que las alarmas en las oficinas de migración se encendieron con rapidez, pues si algunos alemanes ya habían pretendido refugiarse en México para huir de la guerra, cuántos más estarían clandestinamente en estas causas o en otras similares.<sup>33</sup>

Esta noticia fue el detonante de múltiples reacciones entre los gobiernos estatales. En Colima se garantizó el redoblamiento de las medidas de vigilancia en las zonas portuarias; en Jalisco, el gobernador, Silvano Barba, declaró que “se exigiría que todas las casas de hospedaje y los hoteles manden un informe detallado sobre los extranjeros. [Además] Una vez dentro del país se seguirá su vida para saber a las actividades a las que se dedican. Estas medidas complementan el plan [que pretende] substrair a México de toda actividad relacionada con la guerra europea”.<sup>34</sup>

La prensa fue uno de los principales medios que alertaron sobre la posible

<sup>31</sup> AGN, Comunicado de la Secretaría de Gobierno a través del Jefe del Departamento al Jefe del Servicio de Migración, en circular confidencial núm. 247, del 8 de noviembre 1939. Fondo DGG, caja 11, exp.15, f. 8.

<sup>32</sup> *El Informador*, “Desertores detenidos”, México, Jalisco, 14 de diciembre de 1939.

<sup>33</sup> Para conocer sobre las discusiones y editoriales publicadas durante estos años acerca de la controversial presencia de extranjeros “potencialmente peligrosos” véase Ortiz, 1992:27-38.

<sup>34</sup> *El Informador*, “Habla el Gobernador”, México, Jalisco, 8 de agosto de 1940.

peligrosidad de los “súbditos del eje” (nacionales de Alemania, Italia y Japón); denominados así por la misma prensa y algunas autoridades estatales. Presuntamente, sus actividades cotidianas pudieron disfrazar algunas acciones que amenazaran la seguridad nacional.

Pese a que el sentimiento de emergencia había disminuido, el 22 de octubre de 1940 se acrecentó porque en todo el país se difundieron notas de prensa que referían “Que Manzanillo es la Base de Espionaje Japonés en México”, que causaron alarma entre algunos sectores de la población:

[...] desde círculos allegados a la oficina de migración de la Dirección de Población [...] se informó en la Secretaría de Gobernación que sabe ya que la base espionaje radica en las islas del Pacífico, especialmente en las cercanías de Manzanillo, Col.

Se ha dado el caso de que algunos mozos y empleados de poca categoría, de nacionalidad japonesa, han resultado ser espías del Japón, habiéndose descubierto que están practicando humildes ocupaciones los condes y personajes importantes con el fin de disimular su verdadera actividad, informando al imperio japonés de las cosas referentes generalmente a los Estados Unidos.<sup>35</sup>

No obstante, esta fue una nota más de prensa amarillista que una advertencia real. De hecho, los editores del diario que la publicó aclararon, al siguiente día, que sólo era un rumor, y debía considerársele como tal, pues las autoridades se habían reservado sus declaraciones y no existía confirmación del caso.<sup>36</sup>

Fue así como, a pocos meses de la invasión nazi de Polonia, en México era latente un ambiente de temor y sospecha en contra de alemanes, italianos y japoneses. De este modo, estos extranjeros fueron calumniados y acusados injustamente, pues no se tiene noticia de alguna detención o procesamiento que haya comprobado un real boicot, espionaje o cualquier otro atentado de japoneses contra la nación.

El ambiente en el país contrastó con el discurso de neutralidad, libertad, igualdad y justicia abanderado por el Estado mexicano. Sin embargo, la cercanía del gobierno de México con Estados Unidos generó la tolerancia de la presencia de ciudadanos franceses o ingleses —involucrados también en la guerra—, exonerándolos de cualquier medida de vigilancia o cumplimiento de regulaciones.

<sup>35</sup> *El Informador*, “Que Manzanillo es la Base de Espionaje Japonés en México”, México, Jalisco, 22 de octubre de 1940.

<sup>36</sup> *El Informador*, “Que Manzanillo es la Base de Espionaje Japonés en México”, México, Jalisco, 23 de octubre de 1940.

## EL ESTALLIDO DE LA GUERRA

Conforme continuaba el conflicto mundial, las reservas hacia los “súbditos del eje” eran cada vez más asfixiantes. El interés de las autoridades por mantener una estricta vigilancia fue cada vez mayor; el 13 de enero de 1942 el oficial mayor de Gobernación, Adolfo Ruiz Cortines, instruyó a los gobernadores que realizaran un censo de todos los “italianos, japoneses y alemanes que se encontraran radicados en esa entidad, por municipios, edad y ocupación”.<sup>37</sup> Con ello se pretendía tener localizados y bajo vigilancia a todos los posibles o potenciales enemigos de la nación.

Al igual que en los puntos fronterizos, el cumplimiento de las políticas migratorias en el interior del país fue permeado por la subjetividad de los delegados gubernamentales encargados de su aplicación. De hecho, sólo un par de semanas después de la implementación del registro de “súbditos del eje” se manifestaron las primeras quejas acerca del actuar de los delegados gubernamentales.

Hasta la Secretaría de Gobernación, por conducto de las oficinas municipales de registro, llegaron múltiples quejas de asiáticos que sufrieron hostigamiento por parte de las autoridades, en específico de las fuerzas policiacas. Por sus características fenotípicas, los asiáticos de cualquier origen eran catalogados, vigilados y registrados como japoneses, lo que conllevaba molestias innecesarias, pues era su obligación comprobar que no eran japoneses. En palabras del jefe de migración en Guadalajara, Isaías R. M., “todos eran, escribían y hablaban igual”.<sup>38</sup>

Si de por sí la situación era crítica, el clima de vigilancia se agudizó cuando el presidente Ávila Camacho ordenó la incautación de barcos extranjeros que le permitieran seguir abasteciendo al mercado estadounidense.<sup>39</sup> Además, se anunció el establecimiento de una comisión mexicoestadounidense de Defensa Conjunta “para definir la forma en que se daría la cooperación militar global [...] reducir cualquier riesgo de sabotaje” (Torres, 1979: 56). Todo ello, mientras el país se encontraba en un estado de “neutralidad”.

<sup>37</sup> Archivo Histórico del Estado de Jalisco (AHEJ), oficio enviado por el Oficial Mayor de Gobernación Ruiz Cortines a cada uno de los gobernadores del territorio mexicano, oficios enviados del 31 de enero de 1942 al 17 de febrero del mismo año. Pasaportes y Salvoconductos, G-8, caja 14, Asunto 3, ff. 1-30.

<sup>38</sup> AHEJ, Oficio enviado por el encargado municipal de migración y registro de extranjeros al Oficial Mayor de Gobernación Ruiz Cortines, 6 agosto de 1942, Pasaportes y Salvoconductos, G-8, caja 14, Asunto 3, f. 133.

<sup>39</sup> En total fueron doce las embarcaciones extranjeras incautadas por el gobierno mexicano; de éstas, algunas fueron boicoteadas por sus tripulantes y ataques de submarinos extranjeros. Al término de la guerra se hundieron un total de seis embarcaciones y 42 marinos mexicanos perdieron la vida. Para mayor información al respecto véase Bon Metz, 1998: 113-117; respecto a las embarcaciones incautadas, Ley de Propiedades y Negocios, promulgada el 13 de junio de 1942, por la Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura.

Ambas ordenanzas no hicieron sino causar molestias en el país entre los simpatizantes del fascismo; mientras que para el III Reich fue un acto de abierta hostilidad, pretexto suficiente para proponerse cortar las líneas de abastecimiento petrolero estadounidense que llegaban desde México, lo que desembocó en los ataques alemanes a los buques petroleros “Potrero del Llano” y “Faja de Oro”.

Como consecuencia del ataque, el Ejecutivo mexicano declaró el estado de guerra frente al Eje “Berlín-Roma-Tokio” en mayo de 1942.<sup>40</sup> Hecho que transformó la relación de los mexicanos con la guerra, que parecía cada vez más cercana: la vigilancia en los puertos fue redoblada y el miedo a una invasión o actos de boicot fue cada vez más palpable. Se temía que los tripulantes de los barcos incautados realizaron acciones que pusieran en peligro las embarcaciones, por lo que en el ex Fuerte del Perote (Veracruz) se estableció la primera estación migratoria en la que fueron alojados (obligatoriamente) los tripulantes de los barcos incautados; ahí permanecieron hasta fin de año, cuando se acordó su repatriación.<sup>41</sup>

Se instruyó la aplicación de un renovado y agresivo esquema de control, que se centró en específico en las minorías extranjeras consideradas potenciales amenazas. De hecho, el censo de los “súbditos del eje” fue usado por las autoridades gubernamentales para garantizar la localización y el cumplimiento de una de las medidas más restrictivas implementadas por el gobierno contra algún grupo extranjero en el siglo XX. Se ordenó que todos los japoneses radicados en el interior del país fueran conducidos, registrados y vigilados en el interior de las ciudades de Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal.<sup>42</sup>

Se instruyó a los servidores públicos al servicio del estado para que dieran cumplimiento a esta concentración; las autoridades municipales debían localizar y entregar a los japoneses radicados en su jurisdicción a los militares de la localidad, los cuales, a su vez, los conducirían hasta la ciudad que les habían designado.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, “Informe del Presidente de la República Manuel Ávila Camacho al Congreso de la Unión con motivo de la declaración de Guerra”, 28 de mayo de 1942.

<sup>41</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1 de septiembre de 1942.

<sup>42</sup> En Estados Unidos se crearon zonas exclusivas de concentración de japoneses, alejados del resto de la población. De manera menos radical, en México la “concentración” sólo contemplaba que los japoneses radicaran en las ciudades señaladas y cumplieran con un registro mensual de su presencia. Sobre el registro de japoneses y las dificultades que trajo su concentración para la economía de algunas poblaciones véase AHEJ, caja XIV, carpeta IX, f. 1, 2, 3. Para consultar algún referente respecto a los lugares de concentración japonesa en Estados Unidos véase Sakurai, 2008.

<sup>43</sup> Los encargados de las zonas militares se dedicaron a las tareas de detención. Véase el caso de “Enrique Higashi Iyanaga” en AHEJ, caja XIV, carpeta IX, f. 1-3.

Esta concentración proponía la confinación de la población japonesa en México a la ciudad designada, hasta que las autoridades federales no instruyeran lo contrario. Sin duda, dicha medida causó un fuerte impacto social, no sólo hacia los extranjeros afectados de manera directa, sino además separó familias y afectó a algunos sectores de la sociedad y de la economía que dependían de sus servicios.<sup>44</sup> Por otra parte, a su llegada a la ciudad de concentración, no se les proveyó de techo, trabajo o algún servicio humanitario que garantizara su integración a la sociedad, por lo cual tuvieron que sostenerse de lazos de paisanaje que les permitiera insertarse a la vida en la ciudad.

No sólo los japoneses fueron sujetos de la vigilancia estatal. Pese a que no fueron reubicados, el caso de los alemanes e italianos destacó porque fueron sometidos a un constante escrutinio policiaco. Para ello, se estableció un Servicio de Informaciones Política y Sociales, en el que se coordinó el traslado de estos extranjeros hacia “donde su presencia se estimó indeseable”.<sup>45</sup> Además, se clausuraron centros de reunión de estos extranjeros con el fin de “evitar la difusión de propaganda enemiga y las demás actividades contrarias a la seguridad de la nación”<sup>46</sup>.

Un ejemplo claro de estas medidas es el informe del jefe de la policía de la ciudad de Guadalajara en que refiere haber investigado “con toda meticulosidad a los extranjeros alemanes, japoneses e italianos radicados en la Ciudad, y poniendo a disposición de la Secretaría de Gobernación a quienes se les ha comprobado ilegalidad en su estancia o simplemente sospecha en sus actividades”.<sup>47</sup> Además, se ordenó a todos los gobiernos estatales que convocaran a los dueños de hoteles y casas de huéspedes para que informaran de la presencia y movimiento de viajeros nacionales y extranjeros, “en la inteligencia de que en los casos que se estimen de urgencia [sean comunicados] por la vía más rápida”.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> A finales del siglo XIX y principios del siglo XX la migración asiática, en particular la china y la japonesa resultó de un complejo proceso de redes de colaboración y paisanaje que se desarrolló en varias regiones del país de manera simultánea, en particular en las regiones occidente y noreste. A diferencia de otros grupos extranjeros, estos se dedicaron a actividades rurales —pesca, agricultura y ganadería— establecieron pequeños talleres y se integraron en actividades comerciales de mediana envergadura. Para conocer más sobre el proceso de inserción de la población asiática en México véase Mishima Ota, 1997.

<sup>45</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1 de septiembre de 1942.

<sup>46</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos” 1 de Septiembre de 1942, en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEBates/38/3er/Ord/19420901.html> consultado el 4 de Noviembre de 2014.

<sup>47</sup> AHEJ, Oficio enviado por el jefe de la policía de Guadalajara al encargado de Registro de Extranjeros y Migración, 8 de agosto de 1942, Pasaportes y Salvoconductos, G-8, caja 14, Asunto 3, f. 136.

<sup>48</sup> AHEJ, Oficio enviado por el Oficial Mayor de Gobernación Ruiz Cortines a las delegaciones de registro de extranjeros estatales, caso Guadalajara, 2 de septiembre de 1942, Pasaportes y Salvoconductos, G-8, caja 14, Asunto 4, f. 3.

El estado de emergencia nacional era evidente. Aunque la mayoría de las medidas “precautorias” fueron de carácter confidencial, se procuró que ninguna violara la legislación nacional. Por tal motivo, los ministros de la Suprema Corte y el Poder Ejecutivo promovieron “la suspensión de garantías que pudieran constituir obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación”,<sup>49</sup> que fue aprobada por el Congreso de la Unión el 1º de junio de 1942. Hasta este punto, es claro el temor del Estado mexicano por la presencia de algunos grupos extranjeros considerados potencialmente peligrosos.

Además de suspender las garantías individuales, mientras permaneciera el país en estado de guerra, se promovió la prohibición de matrimonio entre “súbditos del eje” y mexicanos, pues al adquirir la ciudadanía mexicana podrían evadir algunas medidas de control y vigilancia de las que eran objeto, situación que potencialmente vulneraba la seguridad nacional.

Fue así como el 30 de junio de 1942, Adolfo Ruiz Cortines instruyó a los gobernadores del país para que tomaran medidas cautelares:

[...] en virtud de que nacionales de Japón, Alemania, e Italia, con los que nuestro país encuéntrase en estado guerra, están contrayendo matrimonios con personas de nacionalidad mexicana para burlar disposiciones dictadas sobre el control extranjeros, por acuerdo del señor Secretario permitome rogarles ordene a encargados del Registro Civil se nieguen a autorizar tales uniones, cooperando así con la política que sigue gobierno federal en esta materia.<sup>50</sup>

No obstante, esta medida condujo a una serie de conflictos de interés, pues para algunos sectores de la sociedad pertenecientes a la *baja política* se trató de un verdadero atropello a los derechos civiles. Cabe señalar que no se demandó el atropello al derecho de contraer nupcias de los extranjeros, sino de los mexicanos. En el caso de que algún alemán, italiano o japonés pretendiera adquirir la nacionalidad mexicana mediante el matrimonio debía quedar sujeto a investigaciones y ofrecer pruebas que demostraran que no era un peligro para la seguridad nacional.

<sup>49</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1º de septiembre de 1942.

<sup>50</sup> AHEJ, oficio enviado por el Oficial Mayor de Gobernación Ruiz Cortines a cada uno de los gobernadores del territorio mexicano, 30 de junio de 1942, Pasaportes y Salvoconductos, G-8, Asunto 14, caja V, f. 1.

La discrecionalidad y confidencialidad de las medidas restrictivas tomadas en esta época terminaron oficialmente el 1º de septiembre de 1942, fecha en que Manuel Ávila Camacho ofreció su segundo informe de gobierno.<sup>51</sup> En este comunicado a la nación anunció abiertamente que, en uso de sus facultades políticas, instruyó la apertura de un Registro Nacional de Extranjeros con el fin de “responder a las exigencias del estado de Guerra”.<sup>52</sup>

Es probable que la abierta divulgación de las medidas restrictivas contra los “súbditos del eje” haya sido resultado de que se comprobara la incidencia de actos de boicot y espionaje en México. De hecho, como elemento que justifica el actuar del Ejecutivo, se declaró que, con base en el artículo 33º de la Constitución, se acordó la expulsión de treinta extranjeros que habían actuado en contra de la ley,<sup>53</sup> porque el Estado no podía tolerar la acción de ningún agente que pusiera en peligro la paz nacional.

Al ser las medidas cautelares del dominio público, el Ejecutivo nacional ordenó a los gobernadores que cuidaran el respeto de las garantías a que las que tenían derecho los extranjeros, “cada vez que ha habido causa para suponer la existencia de restricciones indebidas, dentro de las jurisdicciones locales”.<sup>54</sup> Fue entonces cuando, en el afán de mantener a raya las actividades “perniciosas” de los extranjeros, en algunas localidades se habían tomado medidas excesivas o que fueron denunciadas como atropellos.

Pero no sólo las medidas tomadas en lo local causaron protestas entre la población nacional. La medida de prohibición matrimonial fue objeto de controversia, por lo que al desestimar su importancia para el resguardo de la seguridad nacional, fue derogada pocos meses después de instituida. Esta medida “cautelar” promovida desde la Secretaría de Gobernación causó más conflictos que los que pretendía prevenir. Se evaluó que, al ser pocas las solicitudes de matrimonio entre estos extranjeros y mexicanos era posible dar seguimiento a cada caso y desechar las

<sup>51</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1º de septiembre de 1942.

<sup>52</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1º de septiembre de 1942.

<sup>53</sup> Cabe señalar que no se aclara la nacionalidad de los extranjeros expulsados ni las acciones que se les imputaron; no obstante, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 33º, éstos debieron de inmiscuirse en asuntos “políticos” o poner en peligro la paz nacional. *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1º de septiembre de 1942.

<sup>54</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, 1º de septiembre de 1942.

sospechas sobre actividades ilegales o contrarias al interés nacional. Fue así como a poco más de medio año, el 3 de diciembre, el secretario de Gobernación ordenó que se suspendiera la prohibición matrimonial argumentando que “mientras termine el estudio sobre los derechos que adquieren extranjeros que contraigan matrimonio con personas de nacionalidad mexicana durante el estado de guerra actual [...] permítome comunicar se suspenden los efectos de la circular que prohíbe [...] matrimonios entre súbditos del eje con nuestros nacionales. Ruego hacerlo del conocimiento de los encargados del Registro Civil para su cumplimiento.”<sup>55</sup>

Es evidente que las disposiciones del Estado mexicano ante los extranjeros considerados enemigos se transformaron de acuerdo con la percepción de la peligrosidad de cada grupo extranjero y del contexto bélico internacional. De hecho, a pesar de haberse roto relaciones diplomáticas con las naciones del Eje y expulsar a sus funcionarios diplomáticos, el Estado mexicano se preocupó por no dejar en el desamparo a los extranjeros de estas nacionalidades. Para demostrar la buena voluntad internacional del gobierno mexicano, se acordó que las delegaciones de Portugal y Suecia, así como el Consulado General de Suiza, se encargaran de velar respectivamente por los intereses de los japoneses, alemanes e italianos que se encontraban en el país.<sup>56</sup>

A pesar de las medidas restrictivas, registros y demás precauciones, la mayoría de los extranjeros del Eje se integraron con éxito en las localidades en que habitaron voluntaria e involuntariamente. De hecho, pese al ambiente de desconfianza, la presencia de estos extranjeros no disminuyó sino que aumentó<sup>57</sup>.

## CONCLUSIONES

Durante los años en que se desarrolló la Segunda Guerra Mundial, una disyuntiva parecía ser una constante: por un lado, asegurar el respeto de los derechos humanos

<sup>55</sup> AHEJ, Oficio enviado por el Oficial Mayor de Gobernación Ruiz Cortines a cada uno de los gobernadores del territorio mexicano, 30 de junio de 1942, Pasaportes y Salvoconductos, G-8. Asunto 14, carpeta V, f. 4.

<sup>56</sup> *Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos” 1 de Septiembre de 1942, en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/38/3er/Ord/19420901.html> consultado el 4 de Noviembre de 2014.

<sup>57</sup> Los alemanes fueron registrados en 1940 2,398; japoneses 936; italianos 789; mientras que en 1950 alemanes 2,894; japoneses 1550; e italianos 1,220. Un crecimiento que aunque no fue considerable, refleja una estabilidad en su presencia, por lo que pese a todas las medidas tomadas por el Estado mexicano, es posible considerar que no promovieron su salida del país o frenaron su migración hacia el país. Fuentes del censo: Censo nacional de población 1940 y 1950, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/>. Consultados el 8 de noviembre de 2014.

y, por el otro, resguardar la seguridad nacional. Dos caras de un mismo Estado que procuró defender los intereses nacionales ante un “estado de guerra” que, aunque justificaba legalmente las medidas cautelares, pretendió no causar daño a la imagen de protección y respeto de los intereses extranjeros.

De hecho, en los foros internacionales en que participó la diplomacia mexicana se refrendó “la reprobación de las agresiones y de las adhesión [*sic*] para todos los pueblos que luchan contra la tiranía, por el mantenimiento o reconquista de su libertad”.<sup>58</sup> Fue así como el conflicto internacional fue el trasfondo de medidas migratorias que se adaptaron al ambiente de “inseguridad” real y percibido, no sólo por la prensa nacional, sino también por el Estado mexicano. Fue entonces cuando la política internacional de México desde el periodo de entreguerras hasta los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por estructurarse en función a los intereses emanados desde la esfera de la *alta política*.

Para el gobierno posrevolucionario, la migración y presencia de extranjeros en México fue un tema contemplado en la Constitución de 1917; no obstante, su aplicación se vio relegada por otros temas concernientes a la política internacional mexicana. Entre los que se estimaban más urgentes destacó el reconocimiento internacional y la atención de reclamos extranjeros que resultaron de la violencia revolucionaria.

Bajo esta dinámica, el gobierno nacional se reservó el derecho de cumplir a cabalidad con el discurso internacional de amistad, defensa de la autonomía y protección de los extranjeros. Actitud evidente durante el último año presidencial de Abelardo Rodríguez (1934), cuando se emitieron duras medidas restrictivas contra algunos grupos extranjeros que pretendían ingresar al país, por ser considerados como portadores de prácticas culturales y religiosas exóticas para la nación.

Con el cardenismo, la política internacional mexicana tomó una bocanada de aire fresco; reformar la cuestión migratoria fue objeto de interés central. Como gobierno de izquierda, se pronunció a favor de los derechos políticos y humanos de los exiliados españoles, acción que, ante la mirada internacional se sumaba a la condena hacia los totalitarismos y sus ideas raciales.

El hecho de que México se convirtiera en refugio para los expatriados españoles captó la atención internacional. El gobierno de Cárdenas fue reconocido como defensor de los derechos humanos; sin embargo, en un polo opuesto, la migración

<sup>58</sup> *Diario de Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, “Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos” 1 de Septiembre de 1942, en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/38/3er/Ord/19420901.html> consultado el 4 de Noviembre de 2014.

judía continuó siendo objeto de rechazo, a pesar de que muchos de ellos —al igual que los republicanos— fueron víctimas de gobiernos totalitarios en Europa.

La diferencia entre ambos casos fue justificada por la adaptabilidad de estos a la forma de vida mexicana. Para el Estado mexicano fue importante promover la migración de extranjeros que no sólo aportaran económica e intelectualmente, sino que también se adaptaran de manera óptima al contexto cultural del país. Los españoles, por cuestiones de idioma, religión y prácticas sociales, resultaron ser el grupo más deseable entre otros extranjeros que también buscaban un refugio internacional.

A simple vista, las medidas migratorias antes referidas parecen contrapuestas, pero en una lectura más profunda desde el enfoque del análisis *realista* es posible hacer un corte transversal y señalar que en realidad respondieron a los intereses gubernamentales de cada régimen (Abelardo Rodríguez, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila C.)

En el periodo que trascurrió de la crisis económica internacional de 1929 al final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, el Estado mexicano —de la mano del Ejecutivo nacional— se interesó en aprovechar las coyunturas internacionales. En un primer periodo, en el que aseguró la entrada de extranjeros que fueran benéficos para la nación, aunque el Estado marcó la pauta de la inmigración extranjera, los funcionarios y agentes migratorios se vieron forzados a adaptar los mandatos oficiales a criterios personales, en particular ante las dificultades por identificar a los distintos grupos extranjeros, y, por ende, permitir o restringir su presencia en el país.

En una segunda etapa, el Estado mexicano mantuvo un control estrecho sobre quienes, una vez en el país (en el contexto de la Guerra Mundial), podrían amenazar la estabilidad y la unidad nacionales. Se instruyó a todas las autoridades gubernamentales, militares y policíacas para que vigilaran, registraran y concentraran a los alemanes, italianos y japoneses en México. Al ser considerados potenciales enemigos de los intereses nacionales, la paranoia oficialista hacia su presencia se magnificó al punto de delimitar su lugar de residencia y restringir sus opciones para adquirir la nacionalidad mexicana.

El respeto de los derechos humanos y el resguardo de la seguridad nacional pueden parecer elementos contrapuestos, en asincronía; pero, puestos en perspectiva, en realidad formaron parte de un mismo discurso oficial, en el que el gobierno mexicano aseguró la manutención del estado de derecho. Las medidas “precautorias” tomadas frente a la presencia de extranjeros posiblemente perniciosos se mantuvieron en la confidencialidad hasta que fue anunciada la declaración de guerra. Una vez hecho oficial el estado de guerra contra los países del Eje, las medidas migratorias

fueron anunciadas sin empacho; incluso se pidió la cooperación de la población para el cumplimiento de éstas, pues el objetivo central era asegurar la paz nacional.

En suma, es un error pensar que la crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial fueron en México sólo eventos noticiosos, sin repercusiones. En este trabajo breve se ha evidenciado que aunque en apariencia se contrapuso la política migratoria mexicana al discurso internacional, en realidad se trató de una actitud de adaptación ante los radicales cambios internacionales.

Por ello, más que reflejar contradicciones en la esfera de la *alta política*, se demuestra el interés por asegurar al mismo tiempo el reconocimiento internacional y la estabilidad nacional; en otras palabras, mantener una imagen (en el exterior) de país refugio, defensor de la democracia, y a la vez combatir (en el interior) las posibles amenazas al sistema de bienestar instaurado después de la lucha revolucionaria.

Cuando la migración de extranjeros potencialmente peligrosos pareció regulada y bajo control, se promovió la vigilancia de las actividades de los ya insertos, verificando que su procedencia, hábitos y cultura fueran beneficiosos para los intereses nacionales ante la cambiante coyuntura internacional. Una vez que el Estado garantizó el control de la presencia y actividades de los “súbditos del eje”, se dio pie a que sectores pertenecientes a la *baja política* opinaran tangencialmente acerca de las medidas tomadas.

## FUENTES CONSULTADAS

### *Archivos*

- AGN Archivo General de la Nación, Dirección General de Gobierno.  
AMG Archivo Municipal de Guadalajara, Registro de Extranjeros 1921-1957.  
AHEJ Archivo Histórico del Estado de Jalisco, Pasaportes y Salvoconductos.

### *Bibliografía*

- ASHFORD HODGES, G. (2001). *Franco. Retrato psicológico de un dictador*: Madrid: Editorial Taurus.  
BORJA TAMAYO, A. (1997). “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: Evolución y perspectivas”. En: *La política exterior de México, enfoques para su análisis*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/El Colegio de México.

- BOSWORTH, R. (2003). *Mussolini*. Barcelona: Ediciones Península.
- DOMÍNGUEZ G., R. (1953). *Let's Live in México. A Manual of the Laws and Regulations Concerning Aliens Taking Up Residence in México*. Nueva York: Exposition Press.
- ESTEVA FABREGAT, C. (2009). *La influencia de México en el exilio español: Identidades en retrospectiva*. Veracruz: Instituto Veracruzano de la Cultura.
- GLEIZER SALZMAN, D. (2000). *México frente a la inmigración de refugiados judíos 1934-1940*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- HEIBER, H. (2005). *Hitler y sus generales*. Barcelona: Editorial Crítica.
- KATZ, F. (2006). "Gilberto Bosques y los refugiados". En: *Nuevos ensayos mexicanos*. México: Era.
- MISHIMA OTA, M. E. (1997). *Destino México. Un estudio de las migraciones asiáticas a México, siglos XIX y XX*. México: El Colegio de México.
- NAHARRO-CALDERÓN, J. M. (1991). *El exilio de las Españas de 1939 en las Américas. ¿A dónde fue la canción?*. Barcelona: Anthropos.
- NYOMARAKAY, J. (1967). *Charisma and Factionalism in the Nazi Party*. Minneapolis: Minnesota University Press.
- ORTIZ GARZA, J. L. (1992). *La guerra de las ondas*. México: Planeta.
- PLA BRUGAT, D. (1999). *Els exiliats catalans. Un estudio de la emigración republicana española en México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia/Libros del Umbral.
- REYES, A. (2004). "La Casa de España en México (1938-2003)". *Historia Mexicana*, LIII(4):989-1009.
- ROMERO SAMPER, M. (2005). *La oposición durante el franquismo/3. El exilio republicano*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- SAKURAI, G. (2008). *Japanese American Internment Vamps*. Nueva York: Children's Press.
- SLIPAK, D. (2012). "Entre aporías y prescripciones. Una reflexión sobre la *historia conceptual de lo político* propuesta por Pierre Rosanvallon". *Foro Interno* (12): 61-80.
- SOLER, J. J. (2002). "La Doctrina Estrada". *Revista de la Universidad de México* (613-614): 41-49.
- TRUJILLO HERRERA, R. (1966). *Adolfo de la Huerta y los Tratados de Bucareli*. México: Porrúa.
- TORRES RAMÍREZ, B. (1979). *México en la Segunda Guerra Mundial*. México: El Colegio de México.
- VON METNZ, B. (1998). *Los empresarios alemanes, el tercer Reich y la oposición de derecha a Cárdenas*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

YANKELEVICH, P. (2002). "México, tierra de exilios: A manera de presentación". En: *México, país y refugio: La experiencia de los exilios en el siglo XX*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional de Antropología e Historis.

### *Hemerografía*

*Diario Oficial de la Federación*. Tabuladores de Inserción, México, D. F., 1 de noviembre de 1938.

*Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. México, tomo V, núm. 30, 5 de febrero de 1917.

*Diario de los debates de la Cámara de Diputados* del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Informe del Presidente de la República Manuel Ávila Camacho al Congreso de la Unión con motivo de la declaración de Guerra, 28 de mayo de 1942.

*El Informador* [Jalisco, México]. "Se declaran cerradas las fronteras". 21 de septiembre de 1940.

*El Informador* [Jalisco, México]. "Desertores detenidos". 14 de diciembre de 1939.

*El Informador* [Jalisco, México]. "Habla el Gobernador". 8 de agosto de 1940.

*El Informador* [Jalisco, México]. "Que Manzanillo es la Base de Espionaje Japonés en México". 22 de octubre de 1940.

### *Cibergrafía*

ARNOLETTO, E. J. (2007). *Glosario de conceptos políticos usuales*. Eumed.net. Enciclopedia virtual. Consultado el 18 de mayo de 2014 en: <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>

Ley de Propiedades y Negocios. Promulgada el 13 de junio de 1942 por la Cámara de Diputados XXXVIII. Consultado el 21 de octubre de 2013 en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/SDL-05-2004>

*Diario de los Debates del XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. Informe del Presidente Manuel Ávila Camacho ante el XXXVIII Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III, Periodo Ordinario XXXVIII Legislatura. Tomo I, número 2. Sesión de la Cámara de Diputados efectuada el día 1º de septiembre de 1942. Consultado el 4 de noviembre de 2014 en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/38/3er/Ord/19420901.html>



- RIGOBERTO SORIA ROMO
- CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO

## ¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

### RESUMEN

Este ensayo trata de un problema de finanzas públicas municipales y relaciones intergubernamentales. El objeto de estudio es el Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, mejor conocido como Subsemún. El análisis se basa en referentes teóricos, y hace un estado de arte sobre el tema, rastrea las causas por las cuales la política pública instrumentada no ha producido los resultados deseados y corre el riesgo de fracasar. Para lo anterior, se estudia el origen del programa, el papel del Subsemún en la política de seguridad pública municipal. Se revisan las principales características del Subsemún: objetivos, destinos de gasto, criterios de asignación entre los beneficiarios, entre otros. A partir de una radiografía estadística del programa se plantean algunas causas de su potencial fracaso y se detectan municipios en los que no existen condiciones para que el Subsemún tenga repercusiones positivas en la incidencia delictiva; la poca utilidad de la aplicación de criterios y variables para su asignación; el uso de información estadística incongruente y poco adecuada para asignar recursos; la falta de reglas en aspectos sustanciales del programa y la opacidad en el funcionamiento del programa. Se concluye que si el Subsemún ha de cumplir sus objetivos, se requiere un rediseño a fondo de éste, en sus objetivos, reglas, beneficiarios y orientaciones de política.

**PALABRAS CLAVE:** FINANZAS MUNICIPALES, RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES, POLÍTICA PÚBLICA, SEGURIDAD PÚBLICA, INCIDENCIA DELICTIVA

Recepción: 28 de octubre de 2014.  
Dictamen 1: 14 de noviembre de 2014.  
Dictamen 2: 4 de enero de 2015.

## Why can a public policy fail? The case of the subsidy program for public safety of municipalities and territorial divisions of the federal district

### ABSTRACT

This paper is about the interaction between municipal public finance and intergovernmental relations. The object of study is the Subsidy Program for Public Safety of Municipalities and Territorial Divisions of the Federal District, i.e. Subsemún. The analysis traces the reasons why this public policy has not produced the desired results and runs the risk of failure. To accomplish these objectives, we study the origin of the program, the role of Subsemún in the context of national public security policy, the main features of Subsemún such as goals, expenditure allocation, distribution criteria among beneficiaries, and so on. We depart from a statistical radiography of the program to deduce some causes of its potential failure, and emphasize some municipalities where there are no conditions for the Subsemún to have a positive impact on the crime rate; the limited usefulness of the application of criteria and variables for assignment; the use of inconsistent and inadequate statistical information to allocate resources; the lack of rules on critical aspects of the program and opacity in its day to day operation. We conclude that if the Subsemún is to meet its objectives, a full redesign of the program is needed, in its targets, rules, beneficiaries, orientations and policy guidance.

**KEYWORDS:** MUNICIPALITY FINANCE, INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS, PUBLIC POLICY, PUBLIC SECURITY, CRIME RATE

# ¿POR QUÉ PUEDE FRACASAR UNA POLÍTICA PÚBLICA?

## EL CASO DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL

RIGOBERTO SORIA ROMO\*

CARLOS LÓPEZ PORTILLO TOSTADO\*\*

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las causas por las cuales puede fracasar una política pública, ejemplificada con el caso del Programa de Subsidios para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemún). El Subsemún opera a base de transferencias fiscales etiquetadas de la federación a los municipios orientadas a apoyar las funciones de seguridad pública de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal seleccionados como beneficiarios. Los recursos transferidos pueden orientarse exclusivamente a profesionalizar y equipar el personal de las corporaciones municipales; mejorar su infraestructura física e informática; implantar un nuevo modelo policial; apoyar la operación de los cuerpos policiacos y prevenir el delito apoyado en la participación ciudadana. El propósito último del Subsemún es incidir en la baja de la delincuencia y la violencia asociada. El Subsemún se puso en marcha en 2008 y sigue vigente en el presente.

Para cumplir el anterior objetivo, el trabajo se divide en siete secciones adicionales a la presente. En el segundo apartado se presentan referentes teóricos y estado de arte sobre la seguridad en México. En el apartado siguiente, se rastrea el origen del programa en la disparidad existente entre las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales por un lado y la escasez de recursos para

\* Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Departamento de Políticas Públicas. Correo electrónico: soriaromo@yahoo.com.mx

\*\* Universidad de Occidente, Unidad Culiacán. Correo electrónico: carloslopezportillo@hotmail.com

enfrentar dichas responsabilidades, lo que hace necesario que la brecha se cierre con transferencias fiscales de la federación a los municipios. En el cuarto apartado se reflexiona acerca del papel del Subsemún en una política de seguridad pública municipal. En la quinta parte se describen a detalle los objetivos y destinos de gasto del Subsemún. En la sección sexta, se rastrean los diferentes criterios que se han aplicado para asignar el apoyo a los municipios beneficiados en los diferentes años de operación del programa. El apartado 7 es la parte principal del artículo, pues a partir de un análisis estadístico se destacan las principales causas por las cuales puede fracasar esta política pública. En el último acápite se avanza con algunas reflexiones finales.

## REFERENTES TEÓRICOS Y ESTADO DE ARTE

En este apartado se definen cuatro conceptos que son centrales para efectos del análisis e interpretación del presente ensayo: violencia, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad comunitaria; conceptos que ofrecen una polifonía de significados. Asimismo, se contextualiza el tema del ensayo al referenciar algunas interpretaciones casuísticas de la inseguridad, y se realiza una breve reseña de la situación presente en México y la enunciación de medidas emprendidas por el gobierno nacional en los últimos catorce años, para fortalecer el combate a la criminalidad y la delincuencia.

### *La violencia*

La violencia es un problema que preocupa y ocupa a la sociedad. Su debate y discusión se ha dado principalmente en los medios de comunicación a través de percepciones, debido a la falta de estudios e investigaciones académicas que proporcionen evidencias para su interpretación. En la literatura se encuentra una serie de investigaciones acerca de la violencia y el fenómeno delictivo, aunque estas investigaciones suelen ser limitadas en su enfoque, por lo general acotado al impacto en la salud, originado en parte por la disponibilidad de herramientas metodológicas para su análisis.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (2012) definen la violencia como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o

comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones” (2002:5). Para Fernando Carrión (2008), la violencia debe ser concebida como una relación particular del conflicto social y, por tanto, como una “compleja construcción social y política que se cristaliza en un territorio y en un tiempo específico” (2008:115).

### *La seguridad pública*

La seguridad de los habitantes de una comunidad o sociedad implica llevar al mínimo o de plano eliminar los riesgos de sufrir daño en las personas o en sus bienes. Por otra parte, también implica impulsar la percepción de que dichos riesgos son los mínimos.

Para el estudio de este problema, existen dos enfoques principales: el de la seguridad pública y el de la seguridad ciudadana. También se hará alusión al modelo de policía comunitaria (Salgado, 2010).

El paradigma de la seguridad pública se centra en el Estado y concibe las instituciones gubernamentales como responsables directas de la seguridad. Este paradigma se aplica tanto en regímenes autoritarios como democráticos. Enfoca sus acciones en el mantenimiento de la paz y el orden públicos y en la prevención situacional del delito. La mayor parte de sus políticas se dirigen a la preservación de la gobernabilidad y la operación de las instituciones estatales (Salgado, 2010:5). En términos del mismo autor, “el paradigma de la seguridad ciudadana se basa en una perspectiva antropocéntrica. Es decir, ubica a la ciudadanía en el centro de las políticas de seguridad y adopta una visión transversal de derechos humanos que concibe a la seguridad como un derecho inalienable e involucra activamente a la ciudadanía en la búsqueda de soluciones para ejercer tal derecho y a las instituciones estatales para garantizarlo” (Salgado, 2010:6).

Por otra parte, se habla de la seguridad comunitaria que postula una serie de elementos, entre los que destacan:

- a) énfasis en la actividad policial preventiva enfocada en el vecindario; b) promoción de relaciones estrechas con la comunidad para consultar permanentemente a los ciudadanos; c) iniciativa de la policía para movilizar a la comunidad en acciones preventivas y d) concertación estratégica de la comunidad y la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas, entre otros elementos (Frühling, 2003:10).

En la realidad del México actual, se observa una mezcla de elementos de ambos paradigmas y del modelo de policía comunitaria. Por su parte, la federación trata de impulsar el modelo de seguridad ciudadana a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), apoyado en la transferencia de recursos mediante el Subsemún y en las entidades a través del Fondo de Apoyo para la Seguridad Pública (FASP). En este contexto se ubica el presente análisis.

### *Situación actual*

En la actualidad, la inseguridad que prevalece en México ha permeado todo el territorio nacional y sus consecuencias se han reflejado en todos los ámbitos tanto sociales, económicos, policiales, justiciables, políticos y de salud. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se confirma que la inseguridad ocupa el primer lugar en los temas que generan una mayor preocupación entre la población (57.2 por ciento); le sigue el desempleo (49.3 por ciento) y la pobreza (34.2 por ciento) (ENVIPE, 2012).

El problema de la seguridad pública es muy complejo, y se aplica bajo dos principios fundamentales: el primero es que en un Estado de derecho, la autoridad sólo puede realizar aquello que le permita el marco normativo que lo rige; en segundo lugar, la existencia de un gran número de instituciones participantes pertenecientes tanto a la federación como al estado y los municipios, en la que cada ámbito cuenta con un marco normativo específico, con políticas a seguir en su aplicación en el marco del SNSP (Rabasa, 2012: XI).

Hay diversas interpretaciones sobre las causas de la violencia en México. Desde el punto de vista gubernamental, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 (Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014) asume que:

la crisis de seguridad pública durante el cambio de siglo fue resultado de un largo proceso de acumulación de rezagos, que se reflejaron en los siguientes fenómenos: a) El crecimiento sostenido de la delincuencia organizada, en especial de los delitos contra la salud y sus efectos en el aumento del consumo de drogas. b) El crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal con un importante fortalecimiento financiero a través de operaciones con recursos de procedencia ilícita. c) El surgimiento de patrones delictivos más violentos como resultado de la especialización de los grupos delictivos y de la impunidad. d) La colusión y corrupción de las autoridades policiales y de administración y procuración de justicia (Secretaría de Gobernación, 2014).

Una propuesta teórica que incluye factores sociales, familiares y personales es la planteada elaborada por Herrera-Lasso, quien consideró que las causas de la violencia se expresan en el siguiente conjunto de factores: a) pobreza y marginación; b) infraestructura física precaria; c) violencia intrafamiliar; d) presencia de pandillas juveniles; e) presencia de crimen organizado; f) presencia de armas, drogas y alcohol; y por último, g) presencia precaria de la autoridad (Herrera-Lasso, 2014:4-5).

### *Fortalecimiento institucional*

No obstante esa complejidad, el Estado mexicano ha realizado avances en las dos últimas décadas hacia la consolidación de dicho sistema; sin embargo, existen múltiples problemas que resolver. Durante la administración de Vicente Fox (2000-2006) se buscó fortalecer las instituciones de seguridad pública, con resultados mixtos. Una de sus primeras acciones, en diciembre de 2000, fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en la administración federal, con la responsabilidad de resguardar la seguridad en todo el país. De igual forma, dos años después se fundaría la Agencia Federal de Investigación, que sustituyó a la Policía Judicial Federal (González et al., 2012:65).

Pese a los esfuerzos realizados en materia de transformación institucional y ante los embates de la delincuencia organizada, la administración del Presidente Calderón propuso un programa de seguridad encaminado a la salvaguarda de la seguridad ciudadana, basado en una estrategia nacional de seguridad para la contención y el debilitamiento de las organizaciones criminales; el incremento de las capacidades del Estado para prevenir y castigar el delito; la transformación institucional de la seguridad pública; la reconstrucción del tejido social, y la corresponsabilidad y cooperación (González et al., 2012:65).

Ante ese gran reto, se hizo necesario un esfuerzo de coordinación federal por medio de los acuerdos del SNSP, de los compromisos de fortalecimiento institucional e inversión en infraestructura para estados y municipios que se derivan del FASP y del Subsemún.

De acuerdo con cifras proporcionadas por Aguayo y Benítez (2012), el fortalecimiento del sistema de seguridad nacional del país se desglosa en los siguientes aspectos:

El presupuesto dedicado a las dependencias de seguridad y defensa del país aumentó 100% en el sexenio, mientras que el Producto Interno Bruto sólo lo hizo en 71%.

Fue notable el crecimiento de la Policía Federal (52) y de la Secretaría de Seguridad Pública. Los efectivos policiacos pasaron de trece mil a más de 37 mil.

(28) Los salarios de los miembros de las fuerzas armadas aumentaron —en el caso de los soldados se duplicaron— y recibieron beneficios adicionales bastante generosos (Aguayo y Benítez, 2912: 11-12).

En consecuencia, tal como lo señala Guerrero (2012), durante la administración de Calderón se observó una recomposición de la política de seguridad, que llegó a colocarse como la prioridad del gobierno, en la que el gasto de seguridad creció a un ritmo acelerado desplazando otras prioridades. No obstante, “el dramático repunte de la violencia constituye un saldo negativo difícil de soslayar, que plantea nuevos desafíos y que deberá ser atendido de forma más eficaz por los próximos gobiernos” (Guerrero, 2012:82).

En diciembre de 2012, el presidente Peña Nieto anunció una nueva estrategia de seguridad, cuyo objetivo principal es recuperar la tranquilidad de las familias mexicanas. Para ello, se establecen un conjunto de acciones entre las cuales destacan la creación de una Gendarmería Nacional; las Fuerzas Armadas continúan con labores de apoyo, mientras concluye el proceso de reestructuración de las policías estatales; la coordinación entre las diferentes dependencias de seguridad, y no una competencia entre ellas; así como la disposición de que la SEGOB estará a cargo de la política de seguridad (Foro Jurídico, 2012:2).

Dos años después, en el marco de una situación compleja a raíz de los sucesos ocurridos en Iguala, Guerrero, con la desaparición y posible muerte de 43 normalistas de Ayotzinapa, en noviembre de 2014, el presidente dio a conocer un decálogo de medidas e iniciativas para lograr la paz, la justicia, la unidad y el desarrollo de México. Entre otras, destacan por su importancia:

[...] la iniciativa de Reforma Constitucional que facultará al Congreso para expedir la Ley contra la Infiltración del Crimen Organizado en los Ayuntamientos Municipales; se presentará una iniciativa que redefinirá por completo el sistema de competencias en materia penal, a fin de que los diferentes órganos de gobierno asuman su responsabilidad; el establecimiento de las Policías Estatales Únicas, iniciándose en los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas; así como el 911, como teléfono único para emergencias (Peña Nieto 2014).

## ¿POR QUÉ SURGE EL SUBSEMÚN?

Con el incremento de la inseguridad de los últimos años, se han incrementado los programas, proyectos y acciones que abarcan diversos aspectos de la seguridad pública, como son la profesionalización, la capacitación, el diseño de modelos de organización policial, programas de reorganización, comités ciudadanos, juntas de coordinación, jornadas para la seguridad, acuerdos por la seguridad, entre muchas otros. Se ha reformado la constitución varias veces, se han decretado nuevas leyes, se han modificado y “ajustado” otros ordenamientos, se han incrementado las penas para los delitos más comunes, entre otras acciones. Ante estos intentos, existe una realidad persistente, la delincuencia en México es básicamente del fuero común y es por lo tanto responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales enfrentar este fenómeno. Esta situación se ilustra en el cuadro 1 y en la gráfica 1.

CUADRO 1. DELITOS DENUNCIADOS, FUEROS COMÚN Y FEDERAL Y PORCENTAJES.  
COBERTURA ANUAL ENTRE 2000 Y 2013

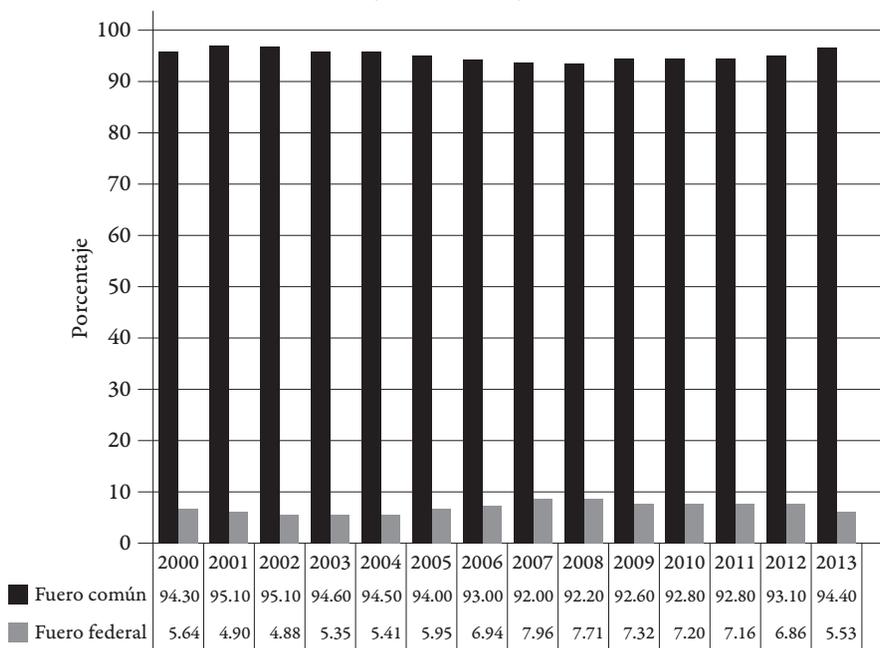
Año	Tipo de fuero			Porcentaje		
	Fuero común	Fuero federal	Total	Fuero común	Fuero federal	Total
2000	1,367,714	81,781	1,449,495	94.36	5.64	100
2001	1,438,335	74,113	1,512,448	95.10	4.90	100
2002	1,439,481	73,803	1,513,284	95.12	4.88	100
2003	1,436,669	81,230	1,517,899	94.65	5.35	100
2004	1,424,321	81,539	1,505,860	94.59	5.41	100
2005	1,415,681	59,530	1,505,211	94.05	5.95	100
2006	1,471,101	109,629	1,580,730	93.06	6.94	100
2007	1,587,030	137,289	1,724,319	92.04	7.96	100
2008	1,628,054	136,091	1,764,145	92.29	7.71	100
2009	1,665,792	131,582	1,797,374	92.68	7.32	100
2010	1,704,082	132,227	1,836,309	92.80	7.20	100
2011	1,725,896	133,045	1,858,941	92.84	7.16	100
2012	1,702,279	125,328	1,827,607	93.14	6.86	100
2013	1,677,466	98,189	1,775,655	94.47	5.53	100
Promedio	1,548,850	106,098	1,654,948	93.66	6.34	100

\* Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o mas personas responsables.

\*\* Comprende delitos culposos y dolosos.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [http://estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/testpage.jsp?query=entidad\\_ano\\_ff](http://estadisticadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/mondrian/testpage.jsp?query=entidad_ano_ff)

GRÁFICA I. DELITOS DENUNCIADOS, FUERO COMÚN Y FUERO FEDERAL, 2000-2013  
(PORCENTAJES)



Como se observa, en nuestro país, una mayoría de los delitos denunciados corresponde al fuero común y únicamente seis por ciento al fuero federal. Lo anterior implica que la responsabilidad de prevenir, procurar y administrar justicia de un promedio de 94 por ciento de los delitos es de los estados y, en su frase de prevención, de los municipios. Por otro lado, seis por ciento de los delitos totales son responsabilidad del gobierno federal. En resumen, en términos de la seguridad pública, la mayor parte de la responsabilidad recae en los gobiernos estatales y municipales y en una proporción mucho menor corresponde al gobierno federal. Sin embargo los delitos federales son los que más impactan la percepción de inseguridad por el grado de violencia con que se ejecutan.

En contrasentido con la anterior realidad, las capacidades operativas, los recursos financieros, las facultades legales, la inteligencia, la capacidad de fuego, entre otros recursos y capacidades se concentran en el ámbito federal, ya que las entidades federativas y municipios sobreviven en una aguda carencia de dichas facultades, capacidades y recursos. De esta manera se presenta una enorme contradicción,

mientras que los gobiernos locales concentran las responsabilidades y las funciones, el gobierno federal concentra los recursos, las facultades y las capacidades. Lo anterior genera una enorme brecha fiscal vertical que tiene que ser cerrada (sobre el tema existe amplia literatura en el campo del federalismo fiscal, entre los que cabe citar a Bird, 2002, 2003; Soria 2004; Mandujano 2008). En el caso de México existe una tradición de cierre de estas brechas mediante transferencias fiscales, lo que tiene fuertes implicaciones en el sistema federal mexicano (Soria 2004).

Este argumento justifica la creación de fondos de transferencias federales a los estados y los municipios para apoyar funciones específicas, destacadamente el llamado Ramo 33. En el caso concreto del financiamiento de la seguridad pública existen al menos tres programas federales de apoyo a los gobiernos locales, que tratan de atender este problema: el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), el FASP y el Subsemún.

#### MUNICIPIO Y SEGURIDAD PÚBLICA: LIMITANTES, POTENCIALIDADES Y EL PAPEL DEL SUBSEMÚN

En este punto se responde a la pregunta ¿Por qué es necesario apoyar a los municipios en sus funciones de seguridad pública? Este apartado parte de una serie de trabajos de Rowland y coautores (Rowland, 2003, 2003a, 2005; Rowland y Navarro, 2005) sobre el tema. Estos autores parten de la afirmación de que a pesar de las reformas aprobadas al Artículo 115 constitucional, (en 1983 y 1999) que regula al municipio<sup>1</sup>, éstos muestran poco progreso en lo que respecta a políticas públicas para prevenir y controlar la delincuencia (Rowland, 2003a:3). Entre los argumentos destacan:

- a) Para aquellos que parten de la percepción de que el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, es la mayor fuente de violencia e inseguridad, señalan que este problema es muy superior a las capacidades del municipio, por lo que éste ámbito de gobierno es, en la práctica, irrelevante.
- b) Un segundo argumento para descalificar a los municipios en la materia, es el señalamiento de que las corporaciones municipales son fácilmente

<sup>1</sup> Para fines del presente trabajo, cuando se utilice el término municipio sin que se acompañe de las palabras “delegación” o “demarcación territorial” del Distrito Federal, se sobreentiende que también incluye las demarcaciones territoriales del Distrito Federal o delegaciones del mismo.

corruptibles, o son simplemente corruptas, por lo que no están capacitados para enfrentar el problema.

- c) En relación a la participación ciudadana, se dice que una de las principales ventajas de los municipios es su proximidad y cercanía a los ciudadanos residentes en sus localidades, los que pueden expresar de manera más clara sus preferencias y ofrecer información fidedigna a sus gobernantes. Sin embargo, en materia de seguridad pública existe una historia de desconfianza de la ciudadanía hacia sus fuerzas policiales y la participación ciudadana no es fácil de alcanzar.
- d) El marco institucional municipal también representa una limitante importante. Destaca el corto periodo de las administraciones municipales, la carencia de un servicio profesional de carrera en prácticamente la totalidad de municipios del país, falta de experiencia de los funcionarios, presupuestos restringidos y ciudadanos cada vez más exigentes, entre otros elementos.
- e) Otro asunto, aunque no menos importante, es la poca o de plano ausencia de coordinación, colaboración y esfuerzos conjuntos entre los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno.
- f) No existen mecanismos claros de rendición de cuentas y de control de la discrecionalidad, ni de respeto a los derechos humanos por parte de los diferentes cuerpos policiales.

Por el lado de las potenciales ventajas de los municipios en la implementación de políticas públicas en la materia, se encuentran:

- a) La potencial instrumentación de programas de educación y de otro tipo para los jóvenes y las familias que permiten identificar y responder a grupos pequeños que pueden provocar inseguridad en áreas locales.
- b) Coadyuvar en la formación de una policía capacitada, profesionalizada y bien organizada, con todas las condiciones que conlleva (sueldos justos y acordes con el riesgo de la profesión, servicio profesional de carrera o su equivalente, seguros de vida, gastos médicos y de retiro también adecuados a la profesión, entre otros). Una política que pretenda combatir la inseguridad pública sin una policía con estas características está destinada al fracaso o al no cumplimiento de los objetivos planteados, entre otras causas por falta de legitimidad del personal encargado de hacerlos cumplir.
- c) Facilidad para la implementación de algunas estrategias de mejora y/o control social como una buena iluminación pública, campañas de limpieza, lucha

contra el “grafiti”, organización de los vecinos en grupos de autoprotección, entre otros, pueden ser clave para reducir la inseguridad tanto en el nivel objetivo como en el subjetivo.

El Subsemún es una política pública diseñada para aprovechar las potencialidades de los municipios y superar algunas de sus limitantes en relación a la seguridad pública. En primera instancia, dentro del SNPS se ha contemplado una vertiente de participación ciudadana apoyada por el Subsemún y se han asignado recursos crecientes a esta política, así como definido acciones concretas para su implementación, aunque falta una evaluación exhaustiva de ésta. En segundo lugar, pretende apoyar en la superación de las limitantes administrativas y financieras, entre las que destacan programas de capacitación, profesionalización, equipamiento e infraestructura vigentes, así como la aplicación de controles de confianza, entre otras medidas. Lo anterior incluye el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera Policial (SPCP). Una vez expuesto lo anterior, se pasará a estudiar el objeto de estudio: el Subsemún.

## OBJETIVOS Y DESTINOS DEL GASTO DEL SUBSEMÚN

Como todo programa “vivo”, los objetivos del Subsemún han evolucionado. A medida que avanzan los años, el programa ha ampliado sus objetivos y a la vez se han sofisticado. Los objetivos generales del Subsemún son (SESNSP, DOF, 2011, enero 28):

- a) Alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito, que vincule el quehacer institucional con la participación de la sociedad civil.
- b) Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejercen los municipios para salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- c) Profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejorar la infraestructura de las corporaciones, así como para el desarrollo y aplicación de políticas públicas para la prevención social del delito. El cumplimiento de este objetivo implica: a) la adopción del SPCP; b) la evaluación de control de confianza; c) la evaluación de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y del

desempeño en el servicio; d) la capacitación y, e) el programa de mejora de las condiciones laborales del personal operativo y la homologación salarial de los municipios y delegaciones beneficiadas.

- d) Fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública, mediante la aplicación de evaluaciones de control de confianza homogéneas.
- e) Promover una política preventiva que incida sobre los contextos socioculturales en donde se desarrollan los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, desde antes que ocurran los eventos que las detonan.

En 2008, año de su inicio, los objetivos eran básicamente el b) y el c). El objetivo a) se agregó en 2009. La vertiente de prevención y participación ciudadana se incluyó en 2010 y se ha fortalecido a partir de 2011. Estos objetivos han sido reforzados de 2012 a la fecha.

En cuanto a los destinos de gasto del Subsemún, desde su creación en 2008 éste ha tenido tres destinos de gasto: la profesionalización de los cuerpos policiales municipales, el mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y el equipamiento de los cuerpos de seguridad pública. A partir de 2009, se incorporaron como destinos de gasto la operación policial y la prevención del delito con participación ciudadana (SEGOB, 2012:10).

La profesionalización se define como “el proceso permanente y progresivo de formación de los cuerpos policiales, integrado por las etapas de formación inicial (capacitación) y formación continua (actualización, promoción, especialización y alta dirección), evaluación de control de confianza y del desempeño” (SEGO, 2012:10). El objetivo final es la instauración del SPCP.

El mejoramiento de la infraestructura comprende la construcción, el mejoramiento y la ampliación de las instalaciones estratégicas de seguridad pública, así como la incorporación, la homologación y la actualización de la infraestructura tecnológica para la interconexión a la Red Nacional de Telecomunicaciones del SNSP (Plataforma México), con el fin de proporcionar una adecuada operación y funcionamiento a la policía municipal.

Por equipamiento se entiende la adquisición, adecuación, modernización y homologación de los bienes básicos para la operación de las policías municipales, tales como armamento, uniformes, equipo de protección personal y vehículos, además de los insumos y mantenimiento necesarios para lograr la interconexión a la Plataforma México.

Respecto de la operación policial, a partir de 2009 se incorporó la operación policial como destino de gasto. La reestructuración del estado de fuerza de las corporaciones se englobó en un modelo policial basado en la investigación como método para prevenir la comisión de delitos y combatir a la delincuencia, lo que supone un uso intensivo de la información, de su análisis y de la generación de inteligencia policial y criminal susceptible de ser operada con oportunidad y eficacia, mediante las herramientas tecnológicas de Plataforma México.

Acerca de la prevención del delito con participación ciudadana, este destino se incorporó a partir de 2009, y ha tenido una importancia creciente.

Se busca promover la intervención coordinada de instituciones públicas y privadas, así como de otros actores sociales, para anticipar, detectar y disminuir las dinámicas sociales que generan contextos de violencia y delincuencia. Se trata de reducir riesgos y contribuir a generar una cultura favorable a la resolución pacífica de conflictos y la creación de comunidades seguras (SEGOB, 2012).

A partir de 2012 se asignó como mínimo 20 por ciento del presupuesto del Subsemún a este conjunto de políticas.

## CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DEL SUBSEMÚN Y LOS PROBLEMAS DE SELECCIÓN DE LOS MUNICIPIOS BENEFICIARIOS

En toda su historia, el Subsemún se ha distribuido con base en dos criterios y dos variables. El primer criterio consiste en la aplicación de los llamados principios de “equidad, proporcionalidad y racionalidad” en el combate de la delincuencia, se seleccionan de forma automática dos municipios o delegaciones por entidad federativa (para 2008) y tres municipios para 2009, y entre 2011 y 2014. La selección se hace en base al Índice de Criminalidad Compuesto (ICC). Este ejercicio se realizó todos los años, excepto 2010.

La aplicación de estos llamados “principios” cuya única justificación es complacer a todas las entidades federativas con el pretexto del trato equitativo, da pie para plantear la primera causa del fracaso de esta política: la introducción de sesgos debido a la aplicación de estos “principios”. Este criterio obliga apoyar con el Subsemún a municipios sólo por el hecho de pertenecer a una determinada entidad federativa, aunque su problema de inseguridad sea relativamente menor o

inexistente. Por el contrario excluye a municipios que pudieran tener un problema de inseguridad relativamente grave, pero pertenecen a otra entidad federativa cuya cuota ya ha sido agotada.

Un ejemplo claro de este problema de asignación se presentó en 2010, único año en que no se aplicaron los mencionados “principios” y, por lo tanto, la cuota de dos o tres municipios por entidad federativa no operó. Para 2010 quedaron fuera del apoyo Subsemún diversos municipios de los estados más seguros, mismos que se presentan en el cuadro 2.

CUADRO 2. MUNICIPIOS QUE RECIBEN APOYO SUBSEMÚN DEBIDO A LA APLICACIÓN DE LOS “PRINCIPIOS” Y NO ERICTAMENTE POR INSEGURIDAD

Aguascalientes	Jesús María
Aguascalientes	Calvillo
Baja California Sur	Comondú
Campeche	Champotón
Chiapas	Chiapa de Corzo
Chiapas	Tonalá
Chihuahua	Nuevo Casas Grandes
Coahuila de Zaragoza	Frontera
Guanajuato	San Luis de la Paz
Guanajuato	San Francisco del Rincón
Hidalgo	Huejutla de Reyes
Michoacán de Ocampo	Zacapu
Nuevo León	Juárez
Querétaro Arteaga	Corregidora
Querétaro Arteaga	El Marqués
Quintana Roo	Cozumel
Tabasco	Najacua
Tlaxcala	Huamantla
Tlaxcala	Chiautempan
Veracruz	Cosoleacaque
Veracruz	Thihuatlán
Yucatán	Tizimin
Yucatán	Valladolid
Yucatán	Progreso
Yucatán	Tekax

Fuente: Acuerdo de asignación Subsemún, varios años.

Por lo anterior, se concluye que la aplicación de estos principios introduce un sesgo en la inclusión o exclusión de los municipios beneficiados al seleccionar como tales a municipios que no requieren el apoyo y excluir del mismo a municipios que sin la aplicación de los “principios” serían parte de los beneficiarios. Esta es una de las razones por las cuales se puede argumentar que contribuyen a que el Subsemún sea una política tendiente al fracaso.

## UNA RADIOGRAFÍA DEL DUBSEMÚN Y ALGUNAS CAUSALES DE SU POTENCIAL FRACASO

El presente apartado es el núcleo del trabajo, ya que presenta una radiografía estadística del Subsemún de la que se extraen las principales conclusiones del mismo.

### *Municipios sin probabilidad de impacto positivo*

El Subsemún tiene cobertura nacional, al beneficiar a municipios de todas las entidades de la república que cumplan los requisitos de elegibilidad. La evolución del Subsemún se describe en el cuadro 3.

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL SUBSEMÚN

Año	Millones de pesos nominales	Número de municipios o delegaciones beneficiados	Coparticipación municipal	Suma por entidad federativa	Mínimo de municipios por entidad federativa	Mínimo y máximo de apoyo por municipio
2008	\$ 3,589.4	150	25.00	287.2	2	9-104
2009	\$ 4,137.9	206	33.33	338.6	3	10-95
2010	\$ 4,137.9	206	30.00	338.6	0	10-95
2011	\$ 4,303.3	220	30.00	338.6	3	10-95
2012	\$ 4,453.9	239	30.00	N/A	3	10-95
2013	\$ 4,559.8	251	25.00	N/A	3	10-95
2014	\$ 4,733.0	268	25.00	N/A	3	10-95

Fuente: Reglas de Operación de Subsemún para cada año. Acuerdo que define los municipios o demarcaciones territoriales del DF elegibles para recibir transferencias del Subsemún.

De acuerdo con la información anterior, de 2008 a 2014, el Subsemún ha asignado un total de 29 mil 915.20 millones de pesos entre los municipios beneficiados. En el mismo periodo muestra una tasa de crecimiento anual promedio de 4.3 por ciento nominal. El número de municipios beneficiados pasa de 150 a 268, es decir 79 por ciento más que al inicio del programa. Durante el mismo periodo la coparticipación de los municipios o delegaciones ha oscilado entre 25 y 33.3 por ciento.

El cofinanciamiento municipal fue destinado los primeros años a un programa de renivelación y homologación salarial de los elementos operativos de los cuerpos policiales y posteriormente a apoyar el SPCP mediante un programa de mejora de las condiciones laborales que incluye el fortalecimiento de los sistemas institucionales de prestaciones como seguro de vida, gastos médicos, fondo de retiro para policías, créditos para vivienda, comercial y educativo, entre otros. De haber excedentes de los recursos de coparticipación, los municipios deberán aplicarlos (hasta 50 por ciento para 2011 y en adelante) a programas de prevención social del delito con participación ciudadana.

El Subsemún entró en operación en 2008, por lo que para 2014 tiene 7 años de vigencia. Se tiene registrado a un total de 274 municipios que han recibido el apoyo Subsemún uno o más años. Se resalta que 141 municipios, equivalente a 51.46 por ciento, han recibido el apoyo Subsemún los seis años de operación. Un total de 37 municipios han recibido el apoyo durante cinco años y 24 municipios durante cuatro años. Por otro lado, un total de 52 municipios, equivalentes a 26 por ciento de los municipios beneficiados han recibido el apoyo tres años o menos.

CUADRO 4. SUBSEMÚN. DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS  
Y NÚMERO DE VECES QUE HAN RECIBIDO EL SUBSIDIO

Número de veces que el municipio ha recibido el apoyo	Número de municipios	Porcentaje de municipios que han recibido el apoyo en diferentes años
6	141	51.46
5	37	13.50
4	24	8.76
3	18	6.57
2	28	10.22
1	26	9.49
Total	274	100

Fuente: Diario Oficial de la Federación, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2014.

Una pregunta que se debe hacer en este punto es ¿cuántos años se deben invertir para iniciar, desarrollar, consolidar e institucionalizar el SPCP, que es uno de los principales objetivos del Subsemún? La respuesta no es fácil, pero de acuerdo con experiencias en otros ámbitos, son procesos de largo plazo, por lo que no se logra en dos o tres años. De esta manera, otorgar el apoyo del Subsemún por un periodo corto (de uno a tres años) no logrará cumplir este objetivo; de manera que para 52 municipios beneficiados, de un total de 274 (19 por ciento del total), el fracaso del Subsemún es previsible desde sus inicios.

### *La poca utilidad de los criterios y variables de asignación*

El Subsemún se distribuye utilizando una sofisticada combinación de criterios y variables, además de los “principios” mencionados anteriormente.

- a) El segundo criterio son las llamadas “características municipales”. A partir de 2009 se introdujeron como criterio de selección, aunque sin ninguna ponderación, los municipios que son destinos turísticos, zonas fronterizas y conurbados. Para 2010 se agregaron los municipios afectados por alta incidencia delictiva. Para 2011 se introdujeron ponderaciones de las características municipales como sigue: i) destinos turísticos (DT): 35 por ciento; ii) municipios fronterizos (ZF): 35 por ciento; iii) municipios conurbados (CN): 20 por ciento y iv) municipios afectados por su proximidad geográfica (PG): 10 por ciento. Para 2012 se cambian las ponderaciones vigentes en 2011, para quedar como sigue:  $ICM = DT (0.275) + ZF (0.275) + CN (0.20) + PG (0.25)$

Para 2012, este conjunto de características recibió 10 por ciento en la ponderación para integrar el ICC. En 2013 se repitió la aplicación de este criterio.

- b) La primer variable es la población, que es un dato relativamente fijo, pues entre 2008 y 2010 se utilizó la información generada en el conteo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI; para 2005 y para 2011 en adelante se usan las cifras del Censo de Población y Vivienda de 2010. Esta variable no se actualiza aplicando las estimaciones de CONAPO o del INEGI, sino que permanece estable.
- c) Sin duda alguna la variable más dinámica es el indicador de la incidencia delictiva. Para 2008 se utilizó el Índice de Criminalidad Compuesto (ICC), que pondera con 50 por ciento los homicidios. El restante 50 por ciento de

ponderación se aplica a los demás delitos de los presuntos delincuentes por cada cien mil habitantes.

$$ICC=IC * (Pi/ 100,000), \text{ donde } IC = 0.5 \overline{Pdi} + 0.5 \overline{Hdi}$$

Donde:

IC = índice de criminalidad, como indicador de incidencia delictiva.

Pi = Población del municipio o demarcación territorial del Distrito Federal seleccionado, según el Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI.

*Pdi* se define como los delitos de los presuntos delincuentes.

*Hdi* es la variable homicidios dolosos.

Para 2009 se aplicó el anterior ICC, dando más importancia a los municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y municipios conurbados. Para 2010 se dio un mayor peso a los municipios o delegaciones con las anteriores características, añadiendo los municipios o delegaciones afectados por alta incidencia delictiva. Un cambio importante para este año es que se dejaron de aplicar, únicamente para 2010, los llamados principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad en el combate de la delincuencia enumerados líneas arriba. Para 2011 se modifica el IC, al introducir la variable secuestros. De esta manera, el IC se redefine como:

$$IC=0.35\overline{Hd} + 0.35\overline{S} + 0.30\overline{Od}$$

Donde:

Hd = Homicidios Dolosos.

S = Secuestros.

Od = Otros delitos

Con las ponderaciones enunciadas. Los variables, y corresponden al promedio del periodo 2005 a 2009.

Para 2012 la fórmula de elegibilidad sufrió un cambio radical, y se integra por tres subíndices con diferentes ponderaciones:

$$ICC = (IP * 0.5) + (IC * 0.4) + (ICM * 0.1)$$

Donde:

IP = índice de población.

IC = índice de criminalidad,

donde  $IC_i = C_i / CN * 100\%$  y  $C = D + S + RV + E + R * 0.5 + OD * 0.5$ .

Donde CN se refiere al índice de criminalidad a nivel nacional.

Hd = homicidios dolosos; S=secuestros; RV=robos con violencia;

E=extorsión; R=robos sin violencia (R) y OD=otros delitos.

Para 2013 se utilizó la misma fórmula de 2012, y para 2014 únicamente cambiaron las ponderaciones de los subíndices para quedar como sigue:

$$ICC = (IP * 0.40) + (IC * 0.35) + (ICM * 0.25).$$

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS EN LOS MUNICIPIOS  
QUE RECIBIERON 6 AÑOS EL SUBSIDIO

Distribución de frecuencias	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rango						
De 0 a 20 millones	98	101	98	103	103	103
Más de 20 y menos de 40 millones	19	17	17	13	13	13
Más de 40 y menos de 60 millones	5	3	6	6	7	6
Más de 60 y menos de 80 millones	4	6	4	6	5	6
Más de 80 millones	15	14	16	13	13	13
Total	141	141	141	141	141	141
Municipios que recibieron el máximo	10	13	13	11	11	11
Municipios que recibieron el mínimo	79	90	86	79	79	79
Municipios que recibieron el máximo o el mínimo	89	103	99	90	90	90
Porcentaje de municipios que recibieron el máximo	7	9	9	8	8	8
Porcentaje de municipios que recibieron el mínimo	56	64	61	56	56	56
Porcentaje de municipios que recibieron el máximo o el mínimo	63	73	70	64	64	64

Fuente: Diario Oficial de la Federación, varias fechas en diferentes años entre 2008 y 2014.

De acuerdo con la información de los diferentes acuerdos del SESNSP y gobiernos de los 141 municipios beneficiados con el apoyo Subsemún, los seis años de operación del programa (para fines de análisis, no se considera 2014), se genera la distribución de frecuencias del cuadro 5. Este cuadro, adicionado con información para el resto de municipios beneficiarios, permitirá obtener conclusiones acerca de la poca utilidad de la aplicación de los criterios y variables para distribuir el apoyo.

CUADRO 6. MUNICIPIOS QUE HAN  
RECIBIDO EL APOYO MÁXIMO

Municipio	Número de años
Mexicali	6
Tijuana	6
Juárez	6
Guadalajara	6
Monterrey	6
Puebla	6
Querétaro	6
Culiacán	6
Mérida	5
León	4
Hermosillo	3
Chihuahua	2
Iztapalapa	2
San Luis Potosí	1
Ecatepec de Morelos	1

Fuente: Subsemún, convenios de asignación, varios años.

Para obtener la distribución de frecuencias mencionada, el monto del apoyo se dividió en intervalos de frecuencia de 20 millones de pesos (recordar que el apoyo oscila entre 10 y 95 millones de pesos, excepto en 2008, en que varió entre 9 y 104 millones). También se añade información de los municipios que recibieron el mínimo y el máximo de la asignación. Como se observa, únicamente entre 13 y 15 de los 274 municipios (equivalente a entre 7 y 9 por ciento) han recibido el máximo de apoyo en diferentes años (véase el cuadro 6).

En otro sentido, de los 141 municipios que recibieron el apoyo durante los seis años, un promedio de 82 recibió el mínimo de asignación, a los que se deben de sumar los 133 municipios que recibieron el apoyo Subsemún cinco años o menos, que también han recibido el mínimo o cantidades muy cercanas a éste durante todos los años. Lo anterior implica que un promedio anual aproximado de 215 municipios, de los 274 beneficiarios, es decir 78 por ciento, recibieron el mínimo del apoyo o una cantidad cercana durante la totalidad de la vigencia del programa.

Ante esta distribución la pregunta ¿es necesaria la aplicación de criterios y variables cada vez más sofisticados para distribuir el Subsemún? La respuesta es no, ya que 83 por ciento de todos los municipios reciben consistentemente el máximo o el mínimo del apoyo Subsemún y con indicadores más sencillos como la población y una medición de la incidencia delictiva serían suficientes y darían más transparencia al proceso de asignación.

### *Utilización de información estadística inadecuada*

Para el cálculo del ICC mencionado anteriormente se han utilizado diferentes fuentes de información y distintas series de tiempo, lo que distorsiona la asignación de los recursos.

De esta manera, para el cálculo del ICC de 2008 se utiliza la serie estadística de los años 1997 a 2005, es decir nueve años de los registros administrativos del INEGI. Para 2009, 2010 y 2011 se va incorporando sucesivamente un año adicional. Sin embargo, debido a cambios constitucionales aprobados por el constituyente permanente para introducir la presunción de inocencia, el INEGI interrumpió sus registros de incidencia delictiva en 2008, para iniciar series nuevas en 2009, lo que provocó que el cálculo del ICC a partir de 2009 ya no fuera congruente con el de 2008.

Debido a los problemas con los registros del INEGI, el SESNSP comenzó a procesar información sobre incidencia delictiva y la estimación del ICC se comenzó a realizar con dicha base de datos. De esta manera, para 2012 y 2013 se toma la información mensual del año anterior, cambiando la base del cálculo del ICC y dificultando la comparación con años previos. El uso de diferentes fuentes y bases estadísticas para calcular el ICC y por ende asignar los recursos del Subsemún introduce distorsiones en dicha política pública.

### *Inexistencia de reglas o normas para fijar la cantidad a asignar a cada municipio*

Una explicación adicional de la sesgada distribución del Subsemún entre los municipios beneficiados se debe a la falta de normas o reglas para determinar la cantidad o monto correspondiente a cada municipio.

El Subsemún se rige con una serie de normas publicadas en el DOF: a) el presupuesto de egresos de la federación establece el monto total asignado al programa; b) las reglas de operación plantean objetivos, metas, estrategias, responsables, obligaciones, responsabilidades y sanciones. De igual forma señala destino de los recursos, monto de coparticipación y otras cuestiones. Las reglas de operación se publican en enero de cada año en el DOF; c) el acuerdo de elegibilidad, que también se publica en enero de cada año, establece los municipios potencialmente beneficiarios para recibir el apoyo y finalmente, con los municipios elegidos y que aceptan el apoyo, se firma un convenio que establece las modalidades de actuación y los compromisos para ambas partes.

Sin embargo, en ninguno de estos documentos normativos, se especifican reglas, normas o una mecánica para establecer el monto o la cantidad a asignar a cada municipio. En SEGOB, 2012, se explica esta mecánica para 2008 y 2009. Sin embargo, para el resto de los años no existe dicho procedimiento. Lo anterior abre un espacio de discrecionalidad (y de potencial de corrupción) para que los responsables del SNSP asignen el monto de los municipios con criterios no públicos o publicados, como pueden ser los criterios políticos, de grupo, de amistad etc., generando la no correspondencia entre los criterios y variables y los montos asignados (ASF, 2013: 30-31).

Para dar mayor transparencia a este proceso, se requiere que se determine y transparente un procedimiento objetivo para la asignación de los montos de apoyo anual a los municipios beneficiados por este programa.

### *Áreas de opacidad del Subsemún y su posible manejo discrecional<sup>2</sup>*

La Auditoría Superior de la Federación en un reciente análisis (ASF, 2013) destaca las principales áreas de opacidad del Subsemún. Dichas áreas son potencialmente sujetas de su manejo discrecional y por lo tanto puede propiciar la corrupción en dicho sentido. En este apartado se sintetizan estas áreas:

<sup>2</sup> Este apartado se basa en el análisis de la Auditoría Superior de la Federación (2013) en su *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. Las páginas específicas se citan posteriormente a cada resultado reportado.

- a) Asignación de los recursos. En este aspecto, existe una fórmula de elegibilidad para determinar los municipios que serán beneficiados con el subsidio; sin embargo, antes de su aplicación, el SESNSP determina la cantidad de municipios por beneficiar; al respecto, no están suficientemente claros los criterios que determinan el número de municipios que serán elegidos cada año (ASF, 2013:218).
- b) Distribución de los recursos. Los criterios utilizados no son publicados en el DOF. En el acuerdo de elegibilidad de los municipios beneficiados se determina la fórmula de elegibilidad, sin especificar el monto asignado a cada municipio (ASF, 2013:219).
- c) Entrega de recursos. Existe retraso en la entrega de los recursos a los municipios, por el SESNSP o por parte de los gobiernos estatales; dentro de las principales causas de estos retrasos se encuentran las siguientes (ASF, 2103:220):
  - i) Para cada ministración existen requisitos asociados con el cumplimiento de metas, acciones e informes diversos, que los municipios incumplen, lo que implica la suspensión del suministro; ii) Insuficiente control y coordinación sobre la entrega-recepción y verificación de la documentación y demás aspectos relacionados con el cumplimiento de dichos requisitos, entre los municipios y el SESNSP, y iii) cambios de personal directivo y operativo en los municipios o en el SESNSP, que afecta los avances logrados en el proceso. La entrega tardía de estos recursos incide en la existencia de subejercicios, lo que a su vez genera un ambiente de insuficiente transparencia en el ejercicio y destino de los recursos” (ASF, 2013:220).
- d) La normatividad del Subsemún señala que las entidades federativas y los municipios deberán manejar los recursos en una cuenta específica, así como los rendimientos que generen, a efecto de identificarlos y separarlos del resto del financiamiento de la seguridad pública; sin embargo, diversos municipios manejan en la misma cuenta los recursos de la coparticipación municipal y los del Subsemún. De igual manera, se registran traspasos de recursos del Subsemún a otras cuentas bancarias, lo que ocasiona que se mezclen recursos. Ambas situaciones hacen que se dificulte su identificación y control.
- e) Ejercicio de los recursos. Los procesos de adjudicación de obra pública que realizan los municipios se asignan de manera directa, bajo el argumento de cuestiones de seguridad, lo que limita las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad para la entidad y le resta transparencia al proceso. En relación con el armamento, no existe un contrato o documento formal en el que se

establezcan los compromisos de entrega, precios y características del armamento, por lo que éste puede variar respecto de los requerimientos originales; dichas situaciones se traducen en retrasos en la entrega o limitaciones de los municipios en su uso, si se da el caso de que los elementos policiales hubieren sido capacitados para armamento y equipo con características distintas al entregado (ASF, 2013:221).

- f) Profesionalización del personal. La profesionalización del personal representa un elemento importante en la gestión y objetivos del programa. Las pruebas de control y confianza del personal constituyen la base de ese proceso, pero se presentan algunas insuficiencias de transparencia en esta materia, ya que no se especifica la vigencia de estas evaluaciones y en las de habilidades, destrezas y conocimientos de la función y del desempeño en el servicio. Por otra parte, algunos municipios no reestructuraron su estado de fuerza operativa, a partir del esquema de jerarquización terciaria, el cual comprende el establecimiento de tabuladores equitativos y diferenciados de acuerdo con el ámbito de competencia, grado jerárquico, especialidad, riesgo, cargo o comisión y antigüedad del personal, para estandarizar los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno; la falta de esta reestructuración limita identificar la remuneración de los elementos policiales, así como valorar y transparentar si el esquema salarial es el adecuado según sus funciones, aptitudes y capacitación (ASF, 2013:222).
- g) Sistemas de información municipal. La Plataforma México es básica para desarrollar la estrategia de inteligencia policial y de atención del delito con enfoque preventivo. Sin embargo, se observa que en muchos municipios registra insuficiencias operativas, por lo que se utilizan sistemas propios de información, de operación paralela al primero. El kárdex electrónico es el conjunto de datos de identificación del personal policial que comprende huellas digitales, fotografía, escolaridad, antecedentes en el servicio, trayectoria en la seguridad pública, historial académico (laboral y disciplinario), estímulos, reconocimientos y sanciones a que se hubiere hecho acreedor y cualquier cambio de adscripción, actividad o rango, por lo que resulta de importancia fundamental para el control del personal y otros aspectos de la estrategia de seguridad. Cabe señalar que éstos (kárdex electrónico y Plataforma México) ya no se mencionan en las Reglas de Operación a partir de 2011, lo que genera dudas sobre su continuidad estratégica y operativa (ASF, 2013:223).

- h) Participación social. La participación ciudadana es un tema relevante en la estrategia de seguridad pública. Sin embargo en la práctica se observa que los recursos destinados a la misma se dispersaron en una multiplicidad de programas, planes, diagnósticos y actividades, que no tuvieron el impacto esperado en la sociedad, debido a que no se difundieron entre la ciudadanía a fin de que los conociera y participara activamente en los mismos, por lo que sus resultados fueron limitados (ASF, 2013:224).
- i) Evaluación. No se han llevado a cabo evaluaciones en ninguno de los municipios beneficiados con el Subsemún. La carencia de evaluaciones y de indicadores representa una significativa área de opacidad de la gestión del Subsemún, ya que esa carencia impide conocer los resultados e impactos de la gestión del subsidio, lo cual es primordial para implementar las medidas necesarias que coadyuven a su gestión más transparente y eficiente (ASF, 2013:224-225).

Las anteriores deficiencias y opacidades en el proceso de administración del Subsemún, generan amplios espacios de discrecionalidad y potencial corrupción en su gestión, por lo que ponen en riesgo el programa y pueden ocasionar su fracaso.

## COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES

La inseguridad y la violencia asociada a la misma son el problema más grave y crítico que enfrenta la sociedad mexicana estos días. Para atender este problema se ha modificado la constitución federal y diversas leyes secundarias. Se han implementado diversas estrategias de combate a la delincuencia y se han diseñado programas de transferencias para apoyar a los estados y municipios a mejorar sus programas de seguridad pública (FASP, FORTAMUN-DF, Subsemún) entre otros. Se ha gastado una enorme cantidad de dinero en este problema (Soria 2011). Sin embargo algunas de estas políticas pueden estar destinadas al fracaso.

En este trabajo se exploran las causas por las cuales puede fracasar una política pública, ejemplificada con el Subsemún. Entre las causas detectadas destaca que la aplicación de los llamados “principios de equidad, proporcionalidad y racionalidad” en la seguridad pública introduce un sesgo en la inclusión o exclusión de los municipios beneficiados al seleccionar como beneficiarios a municipios que no requieren el apoyo y excluir del mismo a municipios que sin la aplicación de los “principios” serían

parte de los beneficiarios. Una segunda causa potencial del fracaso del Subsemún es el otorgamiento de este apoyo por un periodo corto (de uno a tres años) no logrará cumplir el objetivo de implantar y consolidar un SPCP, e inducir una baja notable en la incidencia delictiva. De manera que para 52 municipios beneficiados, de un total de 274 (19 por ciento del total) el fracaso del Subsemún es previsible desde sus inicios. Una tercera causa es la ausencia de reglas, normas o una mecánica para establecer el monto o la cantidad a asignar a cada municipio. Se establecen los municipios elegibles, pero no se fija el monto del apoyo. Lo anterior abre un espacio de discrecionalidad, y de potencial corrupción, para que los responsables del SNSP asignen el monto de los municipios con criterios no públicos o publicados, como pueden ser los criterios políticos, de grupo, de amistad etc., generando la no correspondencia entre los criterios y variables y los montos asignados. La cuarta causa se asocia a la carencia de estadísticas uniformes o series de tiempo consistentes. La variable clave para asignar el Subsemún es el ICC y para su cálculo durante los diversos años se han variado las series, y las bases de datos, introduciendo inconsistencias en su cálculo y por ende, introduciendo distorsiones en dicha política pública. Finalmente la existencia de opacidades, discrecionalidad y violación a la normatividad, con impunidad reportada por la ASF introducen riesgos de fracaso del Subsemún.

La inseguridad pública y el buen funcionamiento de los programas diseñados para su combate son estratégicos para la mejora del país. En este sentido la implementación de programas exitosos que cumplan sus objetivos son una condición necesaria y, de acuerdo con el análisis realizado, el Subsemún de acuerdo con su actual diseño y funcionamiento, no es un programa que contribuya al máximo con este objetivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, S., y Benítez Manaut, R. (2012). "Introducción. Las violencias: Balance, efectos y prospectiva". En: S. Aguayo Quezada y R. Benítez Manaut (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). 11-14. Disponible en: [http://cei.colmex.mx/EstudiosViolenciaMexico2\\_archivos/Aguayo,%20Atlas%20seguridad%20y%20defensa%20México.pdf](http://cei.colmex.mx/EstudiosViolenciaMexico2_archivos/Aguayo,%20Atlas%20seguridad%20y%20defensa%20México.pdf)
- ASF (Auditoría Superior de la Federación), (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. México: Cámara de Diputados. Disponible en: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

- BIRD, R. (2002). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank-Sustainable Development Department.
- BIRD, R. et al. (2003). "Assignment of responsibilities and fiscal federalism". En: R. Watts y Raoul Blinderbacher. *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other: Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism 2002*. Ed. R. Blinderbacher y A. Koller. Québec: McGill-Queen's University Press.
- CARRIÓN, M., y Carrión, F. (2008). "Violencia urbana: un asunto de ciudad. *Revista Eure*, XXXIV(103):111-130. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19611481006>
- FRÜHLING, H. (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- GUERRERO, E. (2012). Políticas de seguridad en México: Análisis de cuatro sexenios. En: S. Aguayo Quezada y R. Benítez Manaut (eds.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).
- GONZÁLEZ ARÉCHIGA, B. et al. (2012). "El reto de la seguridad". En: T. E. Almaguer Salazar, H. Moreira Rodríguez, C. M. Urzúa Macías (eds.). *Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas*. Monterrey: Escuela de Graduados en Administración Pública del Tecnológico de Monterrey. 62-111. Disponible en: [http://s2.medicina.uady.mx/observatorio/docs/ss/li/SS2012\\_Li\\_TecMonterrey.pdf](http://s2.medicina.uady.mx/observatorio/docs/ss/li/SS2012_Li_TecMonterrey.pdf)
- HERRERA LASSO MIJARES, L. (2014). "Factores que propician la violencia y la inseguridad: Apuntes para una estrategia integral de seguridad pública en México. Disponible en: <http://cei.colmex.mx/Estudios%20Violencia%20México%20Materiales%20recibidos/Luis%20Herrera-Lasso,%20Factores%20que%20propician%20la%20violencia%20y%20la%20inseguridad.pdf>
- MANDUJANO RAMOS, N. (2010). *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.: OPS.
- PEÑA NIETO, E. (2014). Iniciativa de reforma a los artículos 21, 115, fracción 111, inciso h), y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Mando Único Policial Estatal. Gaceta del Senado de la República, diciembre de 2014.

- RABASA GAMBOA, E. (coord.) (2012). *El marco jurídico de la seguridad pública en México*. México: Editorial Porrúa/CIES/SSP.
- ROWLAND, A. M. (2003). “La seguridad pública local en México: Una agenda sin rumbo”. En: E. Cabrero Mendoza (coord.). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa. 339-371.
- ROWLAND, A. M. (2003a). *Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?* San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, UC San Diego. Series Project on reforming the administration of justice in México. Disponible en: <http://escholarship.org/uc/item/8z5799br>.
- ROWLAND, A. M. (2005). “Respuestas locales a la inseguridad pública en México: La policía comunitaria de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero”. En: L. Dammer y J. Bailey. *Seguridad y reforma policial en las Américas*. Santiago de Chile: ILANUD/ONU/FLACSO/Siglo XXI Editores. 296-316.
- ROWLAND, A. M., y Navarro, A. (2005). *La seguridad pública y el desarrollo humano en el ámbito local. Estudios sobre desarrollo humano*. México: PNUD, núm. 2005-20, 31 de agosto 5.
- SALGADO, J. (2010). “Documento conceptual metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores de esta materia”. *México Estatal*, 8. Disponible en: [www.seguridadpublicacide.org.mx](http://www.seguridadpublicacide.org.mx).
- SORIA ROMO, R. (2004). *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: El caso México, 1980-2003*. Culiacán: Universidad de Occidente.
- SORIA ROMO, R. (2011). “El camino a la reforma policial en México: Posibilidades y dificultades del “mando único”. En A. Peña et al (coords.-eds.). *Estudios en las organizaciones públicas, privadas y sociales en América Latina y el Caribe: Una mirada desde la inter y la transdisciplinariedad*. Maracaibo: Universidad Nacional Experimental Rafael María Baralt-Instituto de Estudios Avanzados/Universidad de Santiago de Chile/Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado.

### *Documentos oficiales*

- DOF. Reglas de Operación del Subsemún. Documento de emisión anual en enero de cada año.
- DOF. Acuerdo de elegibilidad de los municipios beneficiarios del Subsemún. Documento de emisión anual en el mes de enero de cada año.

- DOF. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, 11 de diciembre de 1995.
- INEGI (2012). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2012. [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).
- Reporte informativo, 19 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.reporte.com.mx/tendra-6-cjes-principales-nueva-estrategia-de-seguridad-de-epn>
- SEGOB (2012). El libro blanco del Subsemún, 2008-2012. México: Secretaría de Gobernación.
- SEGOB (2014). Programa Nacional Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343087&](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&).



▪ ABRAHAM NAVARRO ARRIAGA

## Trabajo legislativo en materia electoral en San Luis Potosí: análisis de caso 2010

### RESUMEN

En el presente ensayo se proyecta una descripción del trabajo legislativo en San Luis Potosí; en específico, el realizado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado, que tendría como responsabilidad la designación de los consejeros electorales que integrarían el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC) para el periodo comprendido entre el 8 de enero de 2011 al 7 de enero de 2014. A su vez, se realiza el estudio del andamiaje organizacional de la Comisión legislativa, presentado paso a paso, revelando las características del transcurso y desarrollo de la toma de decisiones que, al término de su encomienda designaría a los integrantes de otra institución, que tiene como labor garantizar el desarrollo de los procesos democráticos en San Luis Potosí.

**PALABRAS CLAVE:** CONSEJEROS ELECTORALES, ELECCIONES, POLÍTICA

## Legislative work on the electoral system in San Luis Potosí: Case analysis 2010

### ABSTRACT

In this essay, it is intended to describe the legislative work in San Luis Potosí; specifically, the work carried out by the Special Commission for the Reform of the State (Commission) that would have as a responsibility the designation of electoral advisors, who would form part of the State Electoral Council, and the Citizen Participation (ceepac for its acronym in Spanish) for the term comprised between January 8, 2011 and January 7, 2014. At the same work, it makes an study of the organizational structure of the legislative commission, showing step by step the characteristics of the progress and development of the decision-making. At the end of the commission work the new members of another institution that has the responsibility of assure the development of the democratic process in San Luis Potosí will have been designated.

**KEYWORDS:** ELECTORAL ADVISORS, ELECTIONS, POLITICS

Recepción: 21 de mayo de 2014.  
Dictamen 1: 23 de junio de 2014.  
Dictamen 2: 18 de julio de 2014.

# TRABAJO LEGISLATIVO EN MATERIA ELECTORAL EN SAN LUIS POTOSÍ: ANÁLISIS DE CASO 2010\*

ABRAHAM NAVARRO ARRIAGA\*\*

## INTRODUCCIÓN

El Congreso del Estado de San Luis Potosí es, sin duda, un órgano institucional importante para la vida política de nuestro estado; en él recaen responsabilidades de carácter decisivo, garantizando el seguimiento de los procesos que resuelvan situaciones de mayor preeminencia política de nuestra entidad.<sup>1</sup> Desde su creación, el Poder Legislativo ha sido diseñado como una organización de atribuciones determinantes en la división de Poderes,<sup>2</sup> centrandó sus actividades en el fortalecimiento de las instituciones dentro de un Estado.<sup>3</sup> Es por ello que el caso de la designación de los integrantes de un órgano colegiado como el CEEPAC demanda un estudio detallado del proceso desarrollado para la composición de la institución

\* Este trabajo derivó del Seminario Permanente de Investigación sobre Impacto Legislativo COLSAN-UASLP.

\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública con Especialidad en Relaciones Públicas. Universidad del Centro de México. Correo electrónico abraham\_jna@hotmail.com

El autor agradece enormemente la lectura y comentarios por parte de los dictaminadores, de igual forma a todas y cada una de las personas que hacen posible la publicación del presente artículo.

<sup>1</sup> El Poder Legislativo en San Luis Potosí desarrolla una serie de operaciones parlamentarias como las descritas en los artículos 73, 74 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el art. En eviduos en la sociedad [ículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

<sup>2</sup> Benito Nacif dice que “el Congreso no legisla por sí sólo: comparte autoridad con el Presidente de la República y con la Suprema Corte de Justicia en el proceso de producción de leyes [...] En el sistema constitucional de México una ley es ‘un acto del Congreso’ por el que se otorgan derechos y se establecen obligaciones. Legislar es un medio muy poderoso para influir en la conducta de los individuos en la sociedad” (2005:13).

<sup>3</sup> En su “Exposición de motivos”, la Ley Orgánica del Poder Legislativo versa sobre la imperante necesidad de modernizar la organización del Congreso del Estado como una exigencia, sobre todo para una sociedad como la nuestra que cuenta con una visión diversa y compleja. Hoy más que nunca las facultades del Congreso, su eficiencia y su representatividad, son condiciones para el desarrollo de todos los campos de la vida en el Estado. La realización de las aspiraciones sociales de justicia, también cruzan por el fortalecimiento del Poder Legislativo.

electoral; es decir, el fundamento, los criterios y la base metodológica de las decisiones adoptadas por la comisión,<sup>4</sup> para lo cual utilizamos los argumentos de Luisa Béjar (2007) que ilustran el trabajo de las comisiones:

Desde las teorías de la elección social, la creación de un sistema de comisiones en la legislatura permite además que la inestabilidad y el caos generados por la regla de la mayoría para la toma de decisiones puedan ser atenuados (Shepsle y Weingast, 1994). Para la consecución de este resultado, no obstante, sus componentes deben disponer de diversos privilegios de corte institucional. Entre ellos, por ejemplo, la obligación de someter cualquier iniciativa o propuesta al examen de sus miembros, condición que las convierte en guardianes virtuales (*gatekeepers*) de todo aquello que es propuesto a consideración del pleno (Béjar, 2007:29-30).

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, observamos que, en este caso, el resultado de los procesos de designación en el que interfieren los Congresos locales a través de las comisiones sería la designación de los consejeros electorales. Después de ese proceso en comisiones, una vez designados los consejeros, se revela una nueva situación, la estructuración de un órgano institucional, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC). Ese momento es descrito por Irma Méndez (2013), después de analizar el desarrollo del trabajo legislativo y declarar la responsabilidad que se le otorga a los Consejos Estatales Electorales para fortalecer la democracia:

El estudio de los Órganos de Administración Electoral locales en México es relevante, pues permite conocer, en principio, su composición, funciones y desempeño a partir de atributos fundamentales, como su independencia y profesionalización. A partir de ello, es posible avanzar en la evaluación de su contribución a la calidad de las elecciones locales, esto es, a su carácter efectivamente libre, transparente, justo y competitivo, y, en esta medida, a la democracia en los estados del país. [...] se parte del supuesto de que la independencia formal de los órganos de administración electoral locales —plasmada en la regulación del proceso de nombramiento de sus integrantes— es una condición relevante y necesaria (mas no suficiente) de su independencia real o efectiva, la cual se

<sup>4</sup> Según el artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de San Luis Potosí, por comisión se entiende los órganos de trabajo parlamentario para el despacho de los asuntos del Congreso del Estado. Dentro de las disposiciones generales, en específico en los artículos 84, fracción IV, 87 y 88 encontramos el tipo de comisión y la composición de la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

vincula a factores internos (su profesionalismo y equilibrio partidista) y externos (el poder del gobernador en turno, la fortaleza de los partidos en el Legislativo, el grado de corrupción institucional, entre otros) (Méndez de Hoyos, 2013:27-28).

De este modo, la garantía de la democracia depende de la instauración de un órgano ciudadano encargado de los procesos electorales. Para tal fin, el Congreso local evalúa a cada uno de los aspirantes y designa a aquellos con los perfiles adecuados para el cargo.

A propósito del carácter de organismo integrado por ciudadanos, existe un debate que puede brindar una perspectiva mucho más profunda al momento de establecer y evaluar los requerimientos para la integración de un Órgano Electoral Estatal por parte del Poder Legislativo, como apuntan Astudillo y Córdova (2010), el establecimiento de los perfiles “ciudadanos” o “profesionales”. Aunque sin profundizar en ello, aquí se hace una breve reflexión de los conceptos citados, ya que, de acuerdo con la revisión de la convocatoria emitida por el Congreso a través de la Comisión, en su ponderación hay una escala de valores y aptitudes para el cargo, como los referidos por Astudillo y Córdova para una integración ciudadana:

El sentido de la “ciudadanización” de los órganos electorales es el de integrar sus instancias de dirección con personas desvinculadas de los intereses de los contendientes, como una manera de garantizar que las decisiones son tomadas sin pensar en favorecer o perjudicar a un contendiente determinado. La “ciudadanización” es así una manera de apostar por la independencia en la organización de las elecciones, sin la cual resulta impensable un juego político equilibrado y un igual punto de partida de todos los actores políticos de cara al proceso de integración de la representación nacional. La ciudadanización no debe ser interpretada como una transformación de los órganos electorales en instancias de representación de ciudadanos (papel que en las democracias representativas corresponde a los parlamentos), sino como una manera de hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los intereses de parte en las instancias de organización de los procesos electorales; como una manera de hacer prevalecer la objetividad que, invariablemente, supone la imparcialidad frente a la subjetividad, que, de manera inevitable, subyace a las posturas de los representantes de los partidos políticos (Astudillo y Córdova; 2010:60).

Todo ello permite reflexionar en el contexto de la primacía que el Poder Legislativo intenta dar a la designación de los consejeros electorales, es decir, si se sostiene que la ciudadanización no es un término que pretenda estar alejado de la

profesionalización, ya que así es posible distinguir entre los intereses de la sociedad y los de los partidos políticos.

Ahora bien, nos preguntamos ¿es necesaria la profesionalización? Astudillo y Córdova hacen énfasis en que eso depende de la normatividad electoral de cada entidad federativa, y señalan que “se estableció una base mínima igualitaria a partir de la cual se desarrollaría la institucionalidad electoral en las entidades federativas con parámetros equivalentes. Si bien las modalidades varían de entidad en entidad, existen ciertas características similares entre las que se encuentran el carácter profesional de los órganos electorales así como la impronta ciudadanización en la integración de los mismos” (2010:61)

Es entonces cuando la designación representa una necesaria reforma con respecto de la existente; es decir, en cada renovación del Consejo Electoral se logra un avance en cuanto a la garantía de un cierto nivel de profesionalismo. Como apuntan nuestros autores, frente a la necesidad de parámetros semejantes a los que hay en otras entidades federativas, los Congresos deben ser claros ante la disyuntiva de requerir perfiles “ciudadanos” o “profesionales”. Ahora bien, si hablamos del Congreso del Estado de San Luis Potosí y de sus proceso de trabajo, nos damos cuenta de que es allí donde la representación ciudadana tiene mayor cabida, y que estos 27 ciudadanos designan a los ciudadanos profesionistas que garanticen el fortalecimiento de la democracia en nuestra entidad.

## EL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ Y LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

El 25 de octubre de 2010, el Congreso del Estado de San Luis Potosí, a través de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, publicó la convocatoria abierta a la ciudadanía en general para que presentaran sus propuestas de candidatos para la elección de consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.<sup>5</sup> Ante la publicación de la misma convocatoria, al final del periodo de registro de aspirantes se contó con un total de 128 candidatos inscritos; de allí,

<sup>5</sup> Según el artículo 79 de la Ley electoral, el CEEPAC es un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento; con personalidad jurídica y patrimonio propios; encargado de aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en la materia electoral, y de preparar, desarrollar, calificar y vigilar los procesos electorales estatales y municipales, así como los de plebiscito el referéndum.

se seleccionaría a sólo nueve consejeros propietarios y ocho suplentes; de los que resultaron consejeros propietarios, se elegiría al Consejero Presidente según la Ley Electoral del Estado.

Cuando la Comisión Especial emitió el dictamen con los nombres de los seleccionados, el Pleno del H. Congreso les otorgó el nombramiento a los consejeros ciudadanos y suplentes. Y en una segunda sesión extraordinaria se tomó protesta al que sería el consejero presidente. Eso indicaba el cumplimiento en tiempo y forma del proceso de designación de consejeros electorales, pero algunos de los aspirantes al Consejo Estatal Electoral que acudieron a la convocatoria y que no resultaron electos se vieron afectados en sus derechos político-electorales<sup>6</sup> de acuerdo con los criterios que se tomaron para la designación incluida en los dictámenes, criterios que desde la convocatoria no fueron enunciados.

A partir de entonces comenzaría un proceso complejo de respuesta a las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de acuerdo con las impugnaciones de los nombramientos efectuados por el Congreso del Estado, que incluían repetir el proceso de evaluación, hacer nuevos criterios de evaluación,<sup>7</sup> repetir la mecánica de evaluación, emitir dictamen con las mejores cualidades, designar consejeros, acatar nuevas sentencias; para finalmente otorgar el nombramiento a quienes serían los consejeros electorales del CEEPAC.<sup>8</sup>

En lo concerniente al trabajo legislativo, encontramos que se centra en la elaboración y modificación de leyes, según el artículo 57 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí y el artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado. De acuerdo con ello, en materia electoral el H. Congreso del Estado es el que otorga el nombramiento al presidente del CEEPAC.

Ahora bien, acerca de la composición del Poder Legislativo, de los 27 diputados que formaron la LIX Legislatura, diez pertenecían al Partido Acción

<sup>6</sup> Para cuestiones de precisión, lo entenderemos como la impugnación de los actos y resoluciones que fueron resultado del proceso de selección de consejeros, realizada por la Comisión Especial para la Reforma del Estado, la cual fue votada por el H. Congreso del Estado, y revocada en cinco ocasiones por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según las sentencias SUP-JDC-1013/2010, SUP-JDC-14/2011, SUP-JDC-15/2011, SUP-JDC-16/2011, SUP-JDC-50/2011, SUP-JDC-51/2011, SUP-JDC-4899/2011, SUP-JDC-4900/2011, SUP-JDC-4901/2011, SUP-JDC-4907/2011 y SUP-JDC-4910/2011

<sup>7</sup> Hacemos referencia a la convocatoria emitida por el Congreso en la que se establecían los perfiles adecuados de los aspirantes. La comisión, por ende, se apegaría a los requisitos y criterios para evaluar las competencias.

<sup>8</sup> Fracción XV del artículo 15 de la LOPLESPL.

Nacional (PAN); nueve, al Partido Revolucionario Institucional (PRI); cuatro, al Partido Nueva Alianza (PANAL); uno, al Partido Verde Ecologista de México (PVEM); uno, al Partido del Trabajo (PT); uno, al Partido de la Revolución Democrática (PRD), y uno, al Partido Conciencia Popular (PCP).

Es por ello que para llevar a cabo la elección de los consejeros electorales, el Congreso designó una comisión especial con el porcentaje representativo de cada fracción parlamentaria, un total de siete diputados.<sup>9</sup> Esta comitiva de siete integrantes resolvería la imperiosa necesidad de designar al CEEPAC con puntualidad, ya que a finales de 2011 comenzaría el proceso electoral en el que se elegiría presidente de la república, senadores, diputados federales, diputados locales y Ayuntamientos.<sup>10</sup> Por lo que, en términos generales, el problema que se vislumbraba tras cada impugnación era la aproximación de la fecha límite para que el CEEPAC estuviese integrado en su totalidad y que se comenzara con la organización de los comicios electorales de 2012.

Para abundar un poco en la importancia de la designación de los consejeros y después comenzar con el proceso realizado por la comisión, cabe mencionar que según el artículo 79 de la Ley Electoral del Estado, el CEEPAC es un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento; con personalidad jurídica y patrimonio propios; encargado de aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en la materia electoral, y de preparar, desarrollar, calificar y vigilar los procesos electorales estatales y municipales, así como los de plebiscito y referéndum. El CEEPAC velará por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y equidad, en todas las actividades de los organismos electorales del estado. Por lo que, al interpretar lo anterior, vemos que cumple con la defensa de las ideas, valores y creencias políticas de los ciudadanos, porque este organismo es el que los defiende y promueve. En segundo lugar, el Poder Legislativo tiene la imperiosa tarea de designar a los integrantes del Consejo (artículo 101 de la Ley Electoral del Estado). Hay que enfatizar que sin la aportación en este sentido, se dejaría de lado la prioridad para el comienzo de los procesos electorales.

<sup>9</sup> Estos diputados son: del PRI, Óscar Bautista Villegas; del PAN, Pedro Pablo Cepeda Sierra y Alfonso José Castillo Machuca (a partir del 19 de mayo de 2011); del PRD, Felipe Abel Rodríguez Leal; del PANAL, Vito Lucas Gómez Hernández; del PT, Tito Rodríguez Ramírez; del PVEM, Yvett Salazar Torres; del PCP, Óscar Carlos Vera Fabregat.

<sup>10</sup> El CEEPAC se ocupa de la organización, vigilancia y garantía del proceso de diputados locales y Ayuntamientos, así como de los comicios para la elección de gobernador del estado, pero no sería el caso en 2012, sino hasta 2015.

## TRABAJO DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

El 11 de marzo de 2010, el pleno del Congreso de San Luis Potosí aprobó la creación de la Comisión Especial para la Reforma del Estado a efecto de que fuera la encargada del procedimiento para elegir a las personas que integrarían el CEEPAC en el periodo comprendido entre el 8 de enero de 2011 al 7 de enero de 2014. De tal modo, después del nombramiento de los diputados, se celebró la primera sesión, el 24 de agosto de 2010, con carácter de reunión solemne, en la que se trató principalmente la instalación de la comisión, sin abundar en más asuntos que la responsabilidad que en ésta recae.

En el acta número dos, con fecha 28 de septiembre de 2010, se hace constar la asistencia de cinco diputados de los siete que integran la comisión, pues faltaron los diputados del PAN y del PANAL, ambos con respectiva justificación. Según el orden del día, el diputado presidente hizo entrega de los asuntos relativos a las iniciativas de reforma a la Ley Electoral del Estado. Y, en asuntos generales, se acordó el inicio formal del proceso de integración del CEEPAC, donde se propuso el cronograma para la elección de los consejeros (véase el cuadro 1). Al final, se solicitó que se enviaran dos propuestas de convocatoria para que se evaluaran y se le hicieran las correcciones necesarias.

CUADRO 1. CRONOGRAMA PARA LA ELECCIÓN DE CONSEJEROS

Actividad	Fecha
Publicación de la convocatoria	25 de octubre de 2010
Recepción de propuestas	25 de octubre a 8 de noviembre de 2010, excepto los días inhábiles. En horario de 9:00 a 15:00 horas
Entrevistas con ciudadanos propuestos	Del 23 de noviembre al 3 de diciembre de 2010
Dictaminación	16 de diciembre de 2010
Remisión de dictamen a la Secretaría del Congreso	17 de diciembre de 2010
Sesión del pleno para elegir consejeros	23 de diciembre de 2010
Sesión del pleno para protesta de electos	23 de enero de 2010

Fuente: Elaborado por la Comisión con base en el acta número 2.

En el acta número tres, con fecha 6 de octubre de 2010, el diputado presidente comentó que los proyectos de convocatoria se enviaron con anticipación, y propuso dar lectura a éstos. Debido a lo anterior, no se cumplió el punto número

cinco del mismo orden aprobado, ya que se acordó por unanimidad continuar el análisis de los mismos proyectos, y en un punto del orden del día agendar la lectura, el análisis, la discusión y, en su caso, la aprobación de la convocatoria para la próxima reunión.

El acta número cuatro del 20 de octubre de 2010, con falta de los diputados del PRD y del PANAL, se presentó la convocatoria,<sup>11</sup> que fue aprobada por unanimidad y firmada por cada uno de los diputados que integraron la comisión. Además, el diputado secretario, expresó que para la elaboración de las propuestas que se enviarían al pleno del Congreso, la lista se integraría por quienes acreditaran el cumplimiento de los requisitos de ley y reunieran las mejores cualidades en experiencia y formación electoral y ciudadana, a “criterio” de cada uno de los integrantes de la comisión. Al hacer una revisión de la convocatoria notamos que no se describen los parámetros de comparación entre los candidatos, y debido a eso había una falta de precisión para decidir quién pasaría a la siguiente etapa. La cuestión del “criterio” de los diputados causó tal inquietud que resultaba fácil inferir que se trataría de designaciones pactadas por los partidos políticos —aspecto que quedaba inexacto—.<sup>12</sup>

Después de las sesiones 5 y 6 de la comisión, se dieron a conocer las cuentas de la lista de los nombres de los ciudadanos registrados hasta el cierre de la convocatoria. El diputado presidente hizo entrega de dicha lista que contenía 128 ciudadanos registrados que aspiraban a los cargos de consejero electoral propietario, suplente y consejero presidente. Por unanimidad se acordó que en la siguiente reunión se abrirían los sobres que contenían la documentación de cada uno de los integrantes de la lista. Ya se había dado cumplimiento puntual a los dos primeros puntos del cronograma.

Para la siguiente sesión, el diputado presidente de la comisión manifestó que por el tiempo que había de dedicar a la revisión y al análisis de la misma documentación, a la lectura de los ensayos y, en su caso, a las entrevistas con los aspirantes, propuso que se declarara reunión de carácter permanente y no se concluyera hasta no se emitiera el dictamen de propuestas que se someterían a la consideración del pleno del Congreso del estado, para que éste designara a las personas que integrarían

<sup>11</sup> El fundamento legal para la emisión de esta convocatoria está en los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 31, 40 y 57, fracción XXXVI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; 83, fracción I, y 84, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 145 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, y el 61 de la Ley Electoral del Estado.

<sup>12</sup> De acuerdo con el análisis de las sentencias emitidas por el TEPJF, donde se instó a presentar de forma obligatoria los aspectos que se utilizaron para designar a los consejeros.

el CEEPAC. Así pues, en el mismo numeral, se agregó un apartado de incisos, en el cual con el inciso. En el inciso A se detallaban siete requisitos principales de la convocatoria y su cumplimiento (véase el cuadro 2). De esta primera evaluación, trece aspirantes no cumplieron con la revisión documental.

CUADRO 2. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

Requerimientos*	1	2	3	4	5	6**	7
Aspirantes	128	128	128	128	128	128	128
Cumplidos	128	127	123	121	124	0	126
Incumplidos	0	1	5	7	4	128	2

\* Se considera el primer filtro para su aceptación, a saber: 1. Ensayo. 2. Copia certificada del acta de nacimiento. 3. Copia certificada de la credencial de elector. 4. Escrito de protesta en el que se manifiesta cumplir con los requisitos de ley. 5. Constancia de residencia efectiva. 6. En su caso, propuesta de partido. 7. Carta de no antecedentes penales (acta núm. 7, 2010: 2-4).

\*\* Como este caso es opcional, se acepta que nadie haya presentado una propuesta de partido.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la revisión del acta número siete.

De acuerdo con el apartado B de la misma acta, el 18 de noviembre de 2010 se dio lectura a los ensayos de los primeros treinta ciudadanos aspirantes y el 19 de noviembre de 2010 se efectuó la segunda lectura. Hasta esa fecha se habían leído 20 ensayos. El 22 de noviembre se leyeron 30 ensayos; el 24 de noviembre, 20 ensayos, y el 25 de noviembre de 2010, los últimos 28 ensayos. Al mismo tiempo, el apartado C de la misma acta detalla que en paralelo al análisis de los ensayos se procedió a entrevistar a los aspirantes por las tardes. Esta fase se realizó a partir de las cuatro de la tarde de los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2010; a cada aspirante se le dedicó un tiempo fijado de diez minutos. Así, se entrevistaron a 20 aspirantes por fecha.

De igual forma, los días 29 y 30 de noviembre y 1º de diciembre, a partir de las diez de la mañana, se entrevistó un total de veinte ciudadanos por fecha y, finalmente, el 3 de diciembre fueron entrevistados los últimos ocho aspirantes, más los números 66 y 30 que presentaron por escrito su solicitud de reprogramación de fecha y hora para la entrevista. Después del proceso de las entrevistas, se citó a reunión el día 10 y a su continuación el 16 de diciembre de 2010, para elaborar el dictamen que contendría las propuestas de las personas que integrarían el CEEPAC.

## CRITERIOS PARA LA DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y TOMA DE DECISIONES

Después de emitido el dictamen por la Comisión Especial para la Reforma del Estado, éste se sometió a votación por el pleno del Congreso, el 23 de diciembre de 2010,<sup>13</sup> donde se designó y tomó protesta a los nueve consejeros propietarios y ocho suplentes generales del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana incluidos en el dictamen de la comisión especial; pero aún hacía falta el nombramiento del consejero presidente. En sesión solemne del 7 de enero de 2011,<sup>14</sup> el pleno del Honorable Congreso del Estado otorgó el nombramiento a quien sería el consejero presidente del CEEPAC.

Después de haber designado a los ciudadanos consejeros, el 11 de mayo de 2011 se interpuso ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) la impugnación correspondiente para proteger los derechos político-electorales del ciudadano. Frente a tal situación, se celebró la reunión número ocho<sup>15</sup> de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, que registró la designación de un nuevo diputado<sup>16</sup> para elegir a integrantes del CEEPAC, el 19 de mayo de 2011, para dar lectura, discusión y acuerdo al turno de la presidencia de la directiva, dándose cuenta de la sentencia con fecha 11 de mayo de 2011, proveniente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la interposición de diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El Tribunal dictó la revocación de los acuerdos del 23 de diciembre de 2010 mediante los que se designaron consejeros, propietarios y suplentes para integrar el CEEPAC para el periodo comprendido entre el 8 de enero de 2011 al 7 de enero de 2014, así como la designación del presidente de dicho órgano y, en consecuencia, los decretos número 507 y número 508 publicados en el Periódico Oficial del Estado el 7 de enero de 2011. Dicho documento

<sup>13</sup> Diario de los Debates del Primer Periodo Ordinario, del segundo año de ejercicio. Sesión solemne núm. 23. Protesta consejeros CEEPAC y Clausura, jueves 23 de diciembre de 2010.

Acta de la sesión solemne de protesta de ley a integrantes del CEEPAC y clausura del primer periodo ordinario del segundo año de ejercicio legal, jueves 23 de diciembre de 2010.

<sup>14</sup> Diario de los Debates del Sexto Periodo Extraordinario del Segundo Año de Ejercicio. Sesión solemne núm. 25. Clausura y protesta de ley presidente CEEPAC, viernes 7 de enero 2011.

Acta de la sesión solemne de protesta de ley al presidente del CEEPAC y clausura del sexto periodo extraordinario del segundo año de ejercicio legal, 7 de enero de 2011.

<sup>15</sup> Acta sin número, pero por secuencia se ha designado como el acta número 8, 19 de mayo de 2011.

<sup>16</sup> Salió el diputado del PAN que era secretario de la comisión y se nombró a otro diputado del mismo partido, pero entonces como presidente de la comisión, el diputado del PRI que era el presidente pasó a ser secretario.

expresa que la comisión especial debería volver a realizar el proceso de valoración de los elementos consistentes en “currícula, ensayo, entrevista, en los términos establecidos en la propia convocatoria, a efecto de conformarla con los mejores perfiles en materia electoral, dada su formación académica y experiencia en dicha especialidad”, y rehacer el proceso de dictaminación y presentación al Pleno del Congreso del Estado para la nueva designación. Para acatar lo anterior, se efectuó la toma de acuerdos.

Después, el 23 de mayo de 2011, se celebró la reunión número 9 de la comisión. Se aprobó el sistema que establece las bases y el método de evaluación para la selección de consejeros ciudadanos para integrar el CEEPAC. En primer lugar se describió que la primera valoración era el cumplimiento o no de cada uno de los requisitos y la documentación solicitada establecidos en la convocatoria. Después, en segundo lugar, se concluiría la actitud o no para ser evaluado tomando en cuenta la “A) formación académica (compuesto hasta por 23 puntos) y B) la experiencia electoral (compuesto por 16 puntos)”. Los criterios se compusieron de grado académico, campo académico, educación continua, eventos académicos y conocimientos demostrados, que a continuación se describen.

### *Grado académico*

Consiste en apreciar el nivel de estudios alcanzado por el aspirante.

Formación	Puntos
Básica	1 (uno)
Media superior	2 (dos)
Superior-especialidad	3 (tres)
Maestría	4 (cuatro)
Doctorado	5 (cinco)

### *Campo académico*

Se refiere a la relación (nula, directa o indirecta) entre la disciplina estudiada por el candidato y la materia electoral.

Materia	Puntos
No relacionada	0 (cero)
Ciencias sociales	1 (uno)
Electoral	2 (dos)

### *Educación continua*

Se trata de la participación y terminación del candidato en programas educativos o formativos, considerando el espectro de actividades y programas de aprendizaje teórico y práctico después de la formación obligatoria, media superior o superior, y que puede extenderse durante toda la vida.

Programa	Puntos
Ninguno	0 (cero)
Seminarios y talleres	1 (uno)
Cursos de actualización	1 (uno)
Diplomado vinculado a la materia electoral	1 (uno)
Diplomado en materia electoral	2 (dos)

### *Eventos académicos*

Se pondera el involucramiento del candidato en cursos, foros, congresos, conferencias, etcétera, tanto en forma pasiva como activa, es decir, como asistente o como ponente.

Participación	Puntos
Ninguna	0 (cero)
Asistencia	1 (uno)
Ponencia	2 (dos)

### *Conocimientos demostrados*

Se orienta al ensayo sobre los retos de la democracia en San Luis Potosí, y sus características. Se privilegia la manifestación de las siguientes categorías. La ponderación es misma que para la entrevista realizada por la comisión, salvo el último aspecto, que es sustituido por las respuestas dadas a las preguntas.

Cualidad	Puntos
Bases teóricas y prácticas	2 (dos)
Argumentación	2 (dos)
Motivación	2 (dos)
Visión	2 (dos)
Compresión y expresión (en la entrevista serán las respuestas dadas a las preguntas)	2 (dos)

En el apartado B, concerniente a la experiencia electoral, sólo tres son los indicadores que se evaluaron: trayectoria profesional o laboral, formación electoral y conocimientos demostrados.

### *Trayectoria profesional o laboral*

Se privilegia la ocupación en cargos que impliquen ejercicios particulares de dirección, de toma de decisiones, gerenciales y de manejo y solución de conflictos.

Habilidades	Puntos
Ninguna	0 (cero)
Una	1 (uno)
Más de una	2 (dos)

### *Electoral*

Se trata de acreditar responsabilidades o cargos que evidencien experiencias directas en materia electoral.

Cargo	Puntos
Directivo de casilla	1 (uno)
Observador electoral, participante de asociación política estatal o nacional o de organización no gubernamental vinculada en materia electoral	2 (dos)
Consejero distrital o municipal del CEEPAC	3 (tres)
Vocal ejecutivo o consejero distrital de la comisión distrital electoral del IFE	3 (tres)
Vocal ejecutivo consejero local de la delegación estatal del IFE	4 (cuatro)
Consejero ciudadano del CEEPAC	4 (cuatro)

Con base en lo anterior, la comisión especial para la reforma el estado acordó por unanimidad las bases y el método de evaluación para la elección de los consejeros propietarios y suplentes que integrarían el CEEPAC según los términos precisados anteriormente a efecto de conformar la lista que se indica con los 34 ciudadanos mejor evaluados. Por lo que se citaría a la comisión a sesión permanente para proceder a la valoración de los elementos consistentes en curricular, ensayo y entrevista, a efecto de ponderar cada uno de ellos.<sup>17</sup> De nuevo, si atendemos a lo dicho por Astudillo y Córdova (2010) encontramos que:

Desempeñar un papel de primer orden dentro del proceso de construcción y consolidación democrática presupone la existencia de un consejero electoral con un perfil bien delimitado. Evidentemente, la exigencia de especialización en cuestiones electorales requiere, en principio, a una persona altamente cualificada y con un necesario perfil técnico. No obstante, la cercanía que tienen con la política, entendida como competencia por el poder y lucha por la permanencia en el mismo, con los partidos políticos, en su calidad de agrupaciones que luchan legítimamente por obtenerlo, y con los políticos, como expertos en estos menesteres, hace que los consejeros se vean necesitados de una particular sensibilidad también política que les permita tener suficientes herramientas para dialogar, consensar y acordar con los distintos sujetos involucrados en la competencia electoral, siempre con cumplimiento cabal de la normatividad a la que todo ello está sujeto.

De conformidad con lo dicho, el perfil del consejero electoral es un perfil ambivalente, técnico y político a la vez, peculiaridad que sin duda lo proyecta como un funcionario sensiblemente distinto al resto de servidores públicos. El perfil ambivalente al que hacemos referencia, se manifiesta en las distintas aptitudes que debe reunir para ocupar un asiento en el colegio de consejeros. En relación al perfil técnico es necesario afirmar que el consejero electoral, ante todo, debe ser un amplio conocedor del derecho electoral (Astudillo y Córdova, 2010:121).

De acuerdo con lo que aprobó la comisión como perfiles y criterios que evaluar y con lo que expresan Astudillo y Córdova, quedan claras las características requeridas para el cargo. Además, en palabras de los citados autores:

Los requisitos de elegibilidad son las condiciones necesarias para ocupar y ejercer un cargo. En nuestro específico contexto representan aquellas exigencias que se deben

<sup>17</sup> Acta núm. 9 con fecha 23 de mayo de 2011.

satisfacer para acceder al encargo de consejero electoral. La lectura de los requisitos para ser consejero constituye un primer referente para aproximarnos al perfil requerido por el ordenamiento jurídico para integrar a la institución electoral. Evidentemente, ese perfil debe establecerse en función de determinadas premisas, circunstancias y expectativas. Su determinación, por ende, no puede ser arbitraria; más bien, se encuentra condicionada por la especificidad con la que se erige la función electoral, por la obligación de ejercerla bajo el imperio de determinados atributos, por la necesidad de instituir un órgano que produzca confianza social, y por el inexorable requerimiento de integrar una institución plural desde el punto de vista ideológico (Astudillo y Córdova, 2010:133-134).

Por su parte, el acta número 10 de la reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado con fecha 3 de junio de 2011 hace constar que se tuvo el resultado de la implementación del sistema que establece las bases y método de evaluación de los aspirantes para integrar el CEEPAC. En el proceso de la lectura del acta, se especificó la clasificación de cada uno de los aspirantes y la elaboración de una cédula de calificaciones para contener en ella el resultado de la implementación de las bases y método de evaluación de los elementos consistentes en currícula, ensayo y entrevista, en los términos establecidos por la propia convocatoria.

Se analizó la aptitud o no de cada uno de los aspirantes, para ser evaluados, y si se cubrieron del todo los requisitos indispensables en primer lugar. Resultó que un total de once ciudadanos no cumplieron con los requisitos indispensables. Después de ello, en cuanto a aquellos que fueron aptos para ser evaluados, se procedió a valorar los criterios deseables descritos anteriormente como formación académica y experiencia electoral —de los cuales se detalla el estudio—. Según el apartado seis de la misma acta, la designación de los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes del CEEPAC es un acto complejo, regulado en lo relativo a la autoridad competente que realiza la designación, los requisitos que los candidatos deben cumplir para ser designados y el procedimiento que se tiene que seguir; pero es discrecional en lo relacionado con la elección de los ciudadanos que ocuparán los cargos mencionados. Por lo que no haría públicos los criterios de designación de los consejeros. Después de una larga serie de argumentos, se tomó el acuerdo final del acta número 10, por el cual se procedió a la integración de una nueva lista de aspirantes (34 en total) a ser electos propietarios y suplentes del CEEPAC, dejando sin efectos el acta del 16 de noviembre de 2010.

En el diario de los debates del segundo año de ejercicio del segundo periodo ordinario se encuentra la sesión solemne número 36 del 10 de junio de 2011, en

la cual se efectuó la toma de protesta de los consejeros propietarios y suplentes, así como del consejero presidente, del CEEPAC. No se presentó ningún inconveniente hasta el día 20 de julio de 2011, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la sentencia de revocación del decreto Legislativo 571 que contenía dichos nombramientos. Esta resolución fue el motivo para que el 1º de agosto de 2011 se celebrara una nueva reunión de la Comisión Especial, identificada en el acta número 1,<sup>18</sup> en la que se enuncian los motivos por los que se vuelve a revocar la designación y se acuerda por unanimidad realizar los actos adecuados para el cumplimiento de la sentencia.

En respuesta a la resolución del TEPJF, se llevó a cabo la reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, identificada con el acta número 2<sup>19</sup> del 2 de agosto de 2011, en la cual se menciona la necesidad de establecer nuevos parámetros de evaluación de los aspirantes, entre los que sería tomada en cuenta la evaluación de los ciudadanos con experiencia laboral y formación académica vinculada necesaria e inescindiblemente con la materia electoral. Así, fue necesario volver a diseñar y ejecutar las bases y el método para la evaluación integral y para la calificación de cada uno de los rubros: formación académica en materia electoral, experiencia en materia electoral; entrevista y ensayos de los participantes. El acta número 3 del 10 de agosto de 2011, de la reunión a la que asistieron todos los integrantes de la comisión, establece los nuevos instrumentos de evaluación para identificar los perfiles adecuados en materia electoral. Del currículum vitae se valoraría la formación electoral, la experiencia electoral y la continuidad; permanencia y nivel de profesionalización. A continuación se detallan los requerimientos que se encuentran en la mencionada acta:

a) Educación formal, con currícula electoral.

Licenciatura	1 punto
Especialidad	2 puntos
maestría	3 puntos
Doctorado	4 puntos

<sup>18</sup> El acta tiene como numeración el 1, pero se otorga el 11 por secuencia de las demás actas durante el periodo de integración de la comisión especial.

<sup>19</sup> 12 del registro de reuniones de Comisión Especial para la Reforma del Estado.

- b) Educación continua, con currícula o acreditación de conocimientos en materia electoral: diplomados, talleres, seminarios, o aquellos cursos elaborados para estudiantes tradicionales o no tradicionales, presenciales o a distancia, con actividades de investigación personal o pasantías, enfocadas a la resolución de problemas y vinculados a la materia electoral, así como cursos, foros, congresos, conferencias, publicaciones, etcétera.

Curso o similar de más de 120 horas	4 puntos
Curso o similar de más de 90 horas	3 puntos
Curso o similar de más de 30 horas	2 puntos
Curso o similar de menos de 30 horas	1 punto
Curso sin especificar las horas	1 punto

- c) Continuidad, permanencia y nivel de profesionalización (temporalidad del estudio).

Si el último grado de la educación formal se obtuvo antes del proceso electoral de:

2009	4 puntos
2006	3 puntos
2003	2 puntos
2000 o anteriores	1 punto

Si la última participación en cursos de actualización fue antes del proceso electoral de:

2009	4 puntos
2006	3 puntos
2003	2 puntos
2000 o anteriores	1 punto

- d) Experiencia electoral

Si se trata de una función pública, como actividad desarrollada en cualquier ámbito se tendrá:

Servidor público	1 punto
Funcionario público con cargo de dirección	2 puntos
Docente	2 puntos

Se agrega a la anterior puntuación, en relación con la duración de tiempo y el desempeño del encargo bajo las siguientes:

Seis años o mas	4 puntos
Trece años o más	3 puntos
De un año a menos de tres años	2 puntos
Menos de un año	1 punto

Si el encargo consistió en:

Magistrado electoral	5 puntos
Consejero ciudadano	4 puntos
Docente en centros de educación superior	4 puntos
Funcionario con mando electoral	4 puntos
Fiscal electoral	4 puntos
Docente	3 puntos
Funcionarios de casilla	2 puntos

Si se trata de actividad privada, en cualquier ámbito:

Postulante	4 puntos
Ponente	3 puntos
Docente	2 puntos
Accesoria	1 punto

Atendiendo a la continuidad, permanencia y nivel de profesionalización se agrega a la puntuación anterior el tiempo y la actividad según la permanencia en la actividad por término de:

Seis años o más	4 puntos
Tres años o más	3 puntos
Entre uno y tres años	2 puntos
Menor a un año	1 punto

Si su actividad, caso, ciencia accesoria o postulación fue anterior a los procesos electorales:

2009	4 puntos
2006	3 puntos
2003	2 puntos
2000 o anteriores	1 punto

e) Trayectoria electoral: consiste en la continuidad y permanencia en la materia a través de su experiencia en procesos electorales:

Como este caso es opcional, se acepta que nadie haya presentado una propuesta de partido.	6 puntos
Ininterrumpido desde hace tres procesos electorales	5 puntos
Ininterrumpido desde hace dos procesos electorales	4 puntos
Último proceso electoral	1 punto
Interrumpido con tres procesos electorales	3 puntos
Interrumpido con dos procesos electorales	2 puntos
Interrumpido con un proceso electoral	1 punto

El ensayo para la evaluación de éste, “Los retos de la democracia en San Luis Potosí”, considera los conocimientos teóricos, la aplicación de conocimientos, las propuestas de análisis y otros referentes que se vinculen inmediata y directamente a la materia electoral.

Conocimientos teóricos	1 punto
Aplicación de conocimientos	1 punto
Propuestas de análisis	1 punto
Originalidad	1 punto
Conclusiones	1 punto

En la entrevista, que atiende la exposición del tema, se analiza en especial los conocimientos teóricos y prácticos en materia electoral, la aplicación de esos conocimientos a la resolución de conflictos en la aludida materia, el análisis objetivo de las respuestas dadas a preguntas directas de los legisladores y las referencias mediante las cuales se pueda advertir la aplicación de conocimientos y práctica en materia electoral.

Conocimientos teóricos	1 punto
Aplicación de conocimientos	1 punto
Propuestas	1 punto
Respuestas	1 punto
Conclusiones	1 punto

Pasado el ejercicio y su procesamiento de análisis de acuerdo con las cédulas de evaluación correspondiente, de la currícula se verá el resultado de aquellas personas que cubren el mejor perfil electoral, que cuenten con formación académica y con experiencia en materia electoral (ambas), cubran los más altos parámetros que se pudieron apreciar en el ensayo y la entrevista. La aplicación de conocimientos en materia electoral se evalúa con los siguientes porcentajes:

Experiencia electoral	Hasta 30%
Formación académica electoral	Hasta 30 %
Ensayo	Hasta 20%
Entrevista	Hasta 20%

## ELABORADA POR LA COMISIÓN

En el acta número 5 del 23 de agosto de 2011 se presentó la nueva lista de aspirantes, que consta de 28 personas que podrían ser designadas consejeros propietarios, suplentes y consejero presidente del CEEPAC.

Según el acta de la sesión solemne de protesta de ley del CEEPAC celebrada el 29 de agosto de 2011 y la Gaceta parlamentaria de la sesión extraordinaria número 11 del 29 de agosto de 2011, se otorgó el nombramiento a nueve consejeros ciudadanos propietarios, a ocho consejeros suplentes y al consejero presidente que integrarían el CEEPAC. Pero justo después de la designación, el TEPJF volvió a emitir una sentencia en la que pide la modificación del decreto número 718 por medio del cual se designó a los consejeros propietarios y suplentes, así como al presidente del CEEPAC, únicamente en cuanto a dejar sin efectos la designación de una ciudadana consejera electoral.

En consecuencia, se puso a discusión de los integrantes de la comisión un proyecto de dictamen, cuyo objeto era elegir de entre veinte participantes, es decir, los

ocho suplentes, los once integrantes de la lista propuesta al pleno que cumplían con los requisitos y no fueron electos, y un aspirante más. En la sentencia en cuestión, el tribunal determinó elegir a la persona que sustituiría a la consejera referida, respetando en todo momento la cuota de género que dispone la Ley Electoral para el Estado. Lo anterior corresponde al acta emitida el 4 de noviembre de 2011.

Finalmente, en la sesión solemne número 51 del 15 de noviembre de 2011 se tomó protesta de ley a una consejera ciudadana del CEEPAC, según el diario de los debates del primer periodo ordinario del tercer año de ejercicio.

## CONSIDERACIONES FINALES

Es claro que el proceso que llevó a cabo la Comisión Especial para la Reforma del Estado fue bastante arduo desde el momento en que debía emitir una convocatoria. Los métodos que son presentados en las actas de reunión de comisión son el reflejo de una organización interna del Congreso del Estado de San Luis Potosí. A su vez, el proceso de designación de consejeros electorales arroja como resultado la integración del órgano más representativo de la democracia en nuestro Estado; sin su integración, las elecciones no podrían llevarse a cabo y ese sería un retroceso en la política de nuestra entidad. Tal pareciera que se le da prioridad a asuntos complejos de evaluar, tal como sucedió en ésta ocasión; en apariencia se busca elegir a ciudadanos, pero se designa a los mejor evaluados o con mayor trayectoria profesional.

Lo que sucedió en la comisión especial para la reforma del estado, es decir, las correcciones que tuvo que hacer al trabajo que desde un inicio fue desempeñando reflejan su funcionamiento, como Poder Legislativo tuvo que acatar las sentencias que le fueron turnadas después de cada una de las impugnaciones presentadas. Es así como la obligatoriedad de hacer transparentes los procesos de evaluación y los criterios de designación brinda mayor certeza al proceso.

Entonces, las conclusiones a las que podemos llegar son: el Congreso, a través de la comisión, debió utilizar todas las herramientas que hizo constar en las sesiones siguientes a las impugnaciones con la finalidad de concretar las designaciones en el tiempo establecido. Es decir, sólo después de las sentencias del TEPJF pudimos apreciar el sistema que se utilizó para designar a los consejeros. El método nos demuestra que las decisiones no se toman de forma arbitraria, sólo que si no se hace desde el inicio, se da pie a cualquier tipo de mala interpretación de los resultados, por ello las impugnaciones. Sin embargo, en el estado de San Luis Potosí se continúa

fomentando el uso de las herramientas para el fortalecimiento de la democracia. Las prácticas para conseguir tal fin pueden y deben ser observadas para registrar el funcionamiento de las instituciones. Lo que sigue no es sólo evidenciar su trabajo y decisiones, sino más bien que se tomen en cuenta los resultados y se implementen soluciones viables para su mejora continua.

CUADRO 3. RESUMEN DEL TRABAJO LLEVADO A CABO  
POR LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO

Comisión para la Reforma del Estado		
Acta	Fecha	Asunto
Núm. 1	24 de agosto de 2010	Instalación de comisión
Núm. 2	28 de septiembre de 2010	Cronograma de actividades de la comisión
Núm. 3	6 de octubre de 2010	Envío de proyectos de convocatoria
Núm. 4	20 de octubre de 2010	Emisión de la convocatoria
Núm. 5	4 de noviembre de 2010	Informe de ciudadanos registrados a la fecha
Núm. 6	9 de noviembre de 2010	Entrega de la lista de aspirantes que alcanzaron registro en tiempo y forma
Núm. 7	16 de noviembre a 16 de diciembre de 2010	Apertura de sobres con la documentación de los postulantes; declaración de reunión con carácter de permanente; revisión de documentos; lectura de ensayos; entrevistas y dictamen de personas aptas para el cargo
Acta sin número, pero se le otorga el 8 por secuencia numérica	19 de mayo de 2011	Lectura, discusión y acuerdo al turno de la Presidencia de la Directiva, en que se da cuenta de la sentencia con fecha 11 de mayo de 2011, proveniente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con motivo de la interposición de diversos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.* Toma de acuerdos para dar cumplimiento.
Núm. 9. Original/s/n	23 de mayo de 2011	Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del sistema que establece las bases y método de evaluación para la selección de consejeros ciudadanos para integrar el CEEPAC. En primer lugar se describió que la primera valoración es el cumplimiento o no de cada uno de los requisitos indispensables y la documentación relacionada; establecidos en la convocatoria. Después esta primera etapa, en segundo lugar se concluiría la actitud o no para ser evaluado, en las que se tomaría en cuenta la A) formación académica (compuesto hasta por 23 puntos) y B) la experiencia electoral (compuesta hasta por 16 puntos).

\* Juicios de protección a los derechos político electorales del ciudadano, identificados como SUP-JDC-14/2011, SUP-JDC-15/2011; SUP-JDC-16/2011, SUP-JDC-19/2011, SUP-JDC-20/2011, SUP-JDC-50/2011, y SUP-JDC-51/2011.

**CUADRO 3. RESUMEN DEL TRABAJO LLEVADO A CABO  
POR LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO** (continuación)

Comisión para la Reforma del Estado		
Acta	Fecha	Asunto
Núm. 10. Original/s/n	3 de junio de 2011	Lectura, discusión y, en su caso, aprobación del resultado de la implementación del sistema que establece las bases y método de evaluación de los aspirantes para integrar el CEEPAC. Se tomó por acuerdo la integración de una nueva lista de aspirantes (34 en total) a ser electos como propietarios y suplentes del CEEPAC, dejando sin efectos la consignada en acta con fecha 16 de noviembre de 2010. Se elaboró el dictamen correspondiente
Núm. 11. Original, núm. 1	1º de agosto de 2011	Cuenta y análisis de resolución del TEPJF Con fecha 20 de julio de 2011 que atiende a la protección de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados como SUP-JDC-4899/2011, SUP-JDC-4900/2011, SUP-JDC-4901/2011, SUP-JDC-4907/2011 y SUP-JDC-4910/2011 a fin de contravenir diversos actos y omisiones relativas al procedimiento de selección y designación de Consejeros del CEEPAC, así como la designación del presidente de dicho órgano. Revocando el decreto 571 publicado en el Periódico Oficial del Estado
Núm. 12. Original, núm. 2	2 de agosto de 2011	Propuesta y, en su caso, aprobación del plan de trabajo para cumplir la sentencia del TEPJF con fecha 20 de julio de 2011. En primer lugar, se deja sin efectos el acuerdo de la Comisión Especial para la Reforma del Estado en el cual se establecieron las bases y métodos de evaluación, utilizados para calificar a los participantes en el proceso de elección de consejeros propietarios y suplentes, con fecha 23 de mayo de 2011. En segundo lugar se repone el anterior procedimiento desde la emisión de las bases y métodos de evaluación de los aspirantes a consejeros ciudadanos, así como la integración de la lista y, siguiendo los parámetros expuestos en la ejecutoria que se menciona, establézcase los criterios objetivos que resulten necesarios para determinar preponderantemente que los candidatos a consejeros, sean aquellos participantes que tengan experiencia laboral y la formación académica, vinculadas necesaria e inescindiblemente con la materia electoral. En tercer lugar, procédase a diseñar y ejecutar las bases y métodos para la evaluación integral y calificación de cada uno de los rubros: formación académica en materia electoral; experiencia en materia electoral; entrevista y, ensayos de los participantes en el proceso de elección de consejeros ciudadanos, propietarios y suplentes del CEEPAC en los términos expuestos en la aludida convocatoria de fecha 21 de octubre 2010, siguiendo los lineamientos impuestos en la sentencia, conforme se la lista que indica el punto tres de la base cuarta de la citada convocatoria, para ser propuesta al pleno del Congreso del Estado mediante el dictamen correspondiente, a partir del cual, se designaran a los Consejeros ciudadanos propietarios y suplentes, así como Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

**CUADRO 3. RESUMEN DEL TRABAJO LLEVADO A CABO  
POR LA COMISIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (continuación)**

<b>Comisión para la Reforma del Estado</b>		
<b>Acta</b>	<b>Fecha</b>	<b>Asunto</b>
Núm. 13. Original, núm. 3	10 de agosto de 2011	Lectura y en su caso aprobación de las bases y método de evaluación para la elección de los consejeros propietarios y suplentes que integrarán el CEEPAC. Después de la explicación de los aspectos que se evaluarían se llegó a la conclusión en el punto número VI. Que pasado el ejercicio y su procesamiento de análisis mediante la cedula de evaluación correspondientes, de la currícula se acometerá el resultado de aquellas personas que cubren el mejor perfil electoral, que cuenten con formación académica y experiencia en materia electoral (ambas) y cobren los más altos parámetros de los que se pudo apreciar, a través del ensayo y entrevista, la aplicación de conocimientos y práctica en materia electoral en función de los porcentajes siguientes: Experiencia electoral: hasta 30%. Formación académica electoral: hasta 30%. Ensayo: hasta 20%. Entrevista: hasta 30%. En primer lugar, las bases y método de evaluación para la elección de los consejeros fueron aprobados. El segundo lugar, se citó a la Comisión Especial a sesión permanente con la finalidad de que se procediera a realizar una evaluación integral, mediante la calificación de cada uno de los cuatro rubros. En tercer lugar una vez compuesta la evaluación integral se conformaría la nueva lista de candidatos a consejeros ciudadanos, en la que no se podría incluir a personas que carecieran de experiencia laboral y/o formación académica en materia electoral.
Núm. 14. Original, núm. 4	11 de agosto de 2011	Se dio lectura y cuenta de los escritos signados por los diversos aspirantes al Consejero del CEEPAC.
Núm. 15. Original, núm. 5	22 de agosto de 2011	Discusión y en su caso aprobación del resultado de la calificación de los aspirantes para integrar el CEEPAC. Se acordó que un total de 11 ciudadanos estaban descartados del primer proceso de selección por no cumplir con algunos de los principales requisitos. En segundo lugar un aspirante declinó a seguir con el proceso de selección. En tercer lugar se volvió a convocar a entrevistas y solo dos aspirantes no asistieron. En cuarto lugar se enumeró un total de 28 ciudadanos que podían seguir en el proceso. En quinto lugar se procedía a la integración de una nueva lista de aspirantes. Se elaboró el dictamen que contenía a los integrantes que podían formar parte del CEEPAC.
Núm. 16. Original, núm. 6	4 de noviembre de 2011	El TEPJF volvió a emitir una sentencia la cual pide se modifique el decreto número 718 por medio del cual se designó a los consejeros propietarios y suplentes, así como al presidente del CEEPAC; únicamente en cuanto a dejar sin efectos la designación de una Ciudadana Consejera Electoral

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las actas consultadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- ASTUDILLO, C., y Córdova Vianello, L. (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BÉJAR ALGAZI, L. (2007). “Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina”. En: R. Espinoza Toledo y J. Weldon (coords.). *Para qué sirve el Poder Legislativo*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura/Universidad Autónoma Metropolitana/Universidad de Colima/Porrúa.
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Disponible en InfoJus del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
- Constitución Política del Estado de San Luis Potosí. Disponible en el sitio del Instituto de Investigaciones Legislativas-Unidad de Informática Legislativa. San Luis Potosí: H. Congreso del Estado de San Luis Potosí: [http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/60\\_Constitucion\\_Politica.pdf](http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/60_Constitucion_Politica.pdf)
- EISENSTADT, T. A., y Rionda Ramírez, L. M. (coords.). (2001). *Democracia observada: Las instituciones electorales locales en México*. México: Universidad de Guanajuato/ University of New Hampshire/The United States Agency for International Development.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. Disponible en el sitio del Instituto de Investigaciones Legislativas-Unidad de Informática Legislativa. San Luis Potosí: H. Congreso del Estado de San Luis Potosí: [http://slp.prd.org.mx/documentos/D\\_LEY\\_ELEC\\_SLP.pdf](http://slp.prd.org.mx/documentos/D_LEY_ELEC_SLP.pdf)
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Congreso del Estado de San Luis Potosí. Disponible en InfoJus del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1054/>
- LÓPEZ FLORES, R. et al. (comps.) (2011). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, LXI Legislatura.
- MÉNDEZ DE HOYOS, I., y Loza Otero, N. (coords.) (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- NACIF, B. (2005). *Para entender. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí. Disponible en el sitio del Instituto de Investigaciones Legislativas-Unidad de Informática Legislativa. San Luis Potosí: H. Congreso del Estado de San Luis Potosí: <http://www.organizacionescivilesslp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Legislacion%20SLP/REGLAMENTOS/01%20REG.%20PARA%20GOBIERNO%20INT..pdf>

### *Actas*

- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, agosto 24). Acta número 1. Reunión de la Comisión Especial para Elegir a Integrantes y Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 8 de mayo de 2013 [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20090824\\_Act01\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20090824_Act01_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, septiembre 28). Acta número 2. Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes y Presidente del Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana. Consultado el 12 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20090928\\_Act02\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20090928_Act02_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, octubre 6). Acta número 3. Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado Para Elegir a Integrantes y Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 15 de marzo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101006\\_Act03\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101006_Act03_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, octubre 20). Acta número 4. Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir Integrantes y Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 15 de marzo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101020\\_Act04\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101020_Act04_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, noviembre 4). Acta número 5. Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir Integrantes y Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 13 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101104\\_Act05\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101104_Act05_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, noviembre 9). Acta número 6. Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado

- para Elegir Integrantes y Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 13 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101109\\_Act06\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101109_Act06_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2010, noviembre 16). Acta número 7. Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 3 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101116\\_Act07\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20101116_Act07_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, mayo 19). Acta sin número de la octava Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado Para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 11 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110519\\_Act\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110519_Act_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, mayo 23). Acta sin número de la novena Reunión de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electora y de Participación Ciudadana. Consultado el 12 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110523\\_Act\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110523_Act_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, junio 3). Acta sin número de la décima Reunión de la Comisión para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 18 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110603\\_Act\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110603_Act_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, junio 6) Acta sin número (undécima reunión) del Dictamen de la Comisión Especial para la Reforma del Estado Con Motivo de la Reposición del Procedimiento para la Elección de Consejeros Ciudadanos Propietarios y Suplentes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 11 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110606\\_Act\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110606_Act_CEpRE.pdf)
- HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSÍ (2011, agosto 1º). Acta 1. Reunión [duodécima] de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 16 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110801\\_Act01\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110801_Act01_CEpRE.pdf)

- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, agosto 2). Acta número 2. Reunión [décima tercera] de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 18 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110802\\_Act02\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110802_Act02_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, agosto 10). Acta número 3. Reunión [décima cuarta] de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 19 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110810\\_Act03\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110810_Act03_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, agosto 11). Acta número 4. Reunión [décima quinta] de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 19 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110811\\_Act04\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110811_Act04_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, agosto 22). Acta número 5. Reunión [décima sexta] de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Consultado el 19 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110822\\_Act05\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20110822_Act05_CEpRE.pdf)
- Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2011, noviembre 4). Acta número 1. Reunión [decima séptima] de la Comisión Especial para la Reforma del Estado para Elegir a los Integrantes del CEEPAC. Consultado el 20 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20111104\\_Act01\\_CEpRE.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Comisiones/actas/CEpRE/20111104_Act01_CEpRE.pdf)
- Diario de los Debates y Actas de Sesión del Pleno del Congreso del Estado (2010, diciembre 23). Acta de la Sesión Solemne de Protesta de Ley a Integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; y Clausura del Primer Periodo Ordinario del Segundo Año de Ejercicio Legal, Celebrada por la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Consultado el 8 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act\\_Legislativa/actas/Pleno/1erPOS2oAEL/20101223\\_Act\\_SS23.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act_Legislativa/actas/Pleno/1erPOS2oAEL/20101223_Act_SS23.pdf)
- Diario de los Debates y Actas de Sesión del Pleno del Congreso del Estado (2010, enero 7). Acta de la Sesión Solemne de Protesta de Ley al Presidente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; y Clausura del Sexto Periodo Extraordinario del Segundo Año de Ejercicio Legal, Celebrada por la Quincuagésima

- Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Consultado el 20 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act\\_Legislativa/actas/Pleno/1erReceso2oAEL/20110107\\_Act\\_SS25.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act_Legislativa/actas/Pleno/1erReceso2oAEL/20110107_Act_SS25.pdf)
- Diario de los Debates y Actas de Sesión del Pleno del Congreso del Estado (2011, junio 10). Acta de la Sesión Ordinaria Celebrada por la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Consultada el 20 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act\\_Legislativa/actas/Pleno/2oPOS2oAEL/20110610\\_Act\\_SO67.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act_Legislativa/actas/Pleno/2oPOS2oAEL/20110610_Act_SO67.pdf)
- Diario de los Debates y Actas de Sesión del Pleno del Congreso del Estado (2011, junio 29). Acta de la Sesión Solemne de Protesta de Ley a Consejeros Suplentes Generales del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Celebrada por la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act\\_Legislativa/actas/Pleno/2oPOS2oAEL/20110629\\_Act\\_SS37\\_CEEPAC.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act_Legislativa/actas/Pleno/2oPOS2oAEL/20110629_Act_SS37_CEEPAC.pdf)
- Diario de los Debates y Actas de Sesión del Pleno del Congreso del Estado (2011, agosto 29). Acta de la Sesión Solemne de Protesta de Ley al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; y a Integrantes del Consejo Hídrico Estatal; Además, Clausura del Undécimo Periodo Extraordinario del Segundo Año del Ejercicio Legal, Celebrada por la Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano del Estado de San Luis Potosí. Consultado el 12 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act\\_Legislativa/actas/Pleno/2oReceso2oAEL/20110829\\_Act\\_SS42.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/documentos/Act_Legislativa/actas/Pleno/2oReceso2oAEL/20110829_Act_SS42.pdf)
- Diario de los Debates. Segundo año de ejercicio (2010, diciembre 23). Sesión Solemne No. 23. Protesta Consejeros CEEPAC y Clausura. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Diario\\_Debates/1erPOS2oAEL/20101223\\_SS23\\_CEEPAC\\_Clausura1erPO2oAEL.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Diario_Debates/1erPOS2oAEL/20101223_SS23_CEEPAC_Clausura1erPO2oAEL.pdf)
- Diario de los Debates. Segundo año de ejercicio (2011, enero 7). Sexto periodo extraordinario. Sesión solemne No. 25. Clausura y Protesta Ley Presidente CEEPAC. Consultado el 18 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Diario\\_Debates/1erReceso2oAEL/20110107\\_SS25.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Diario_Debates/1erReceso2oAEL/20110107_SS25.pdf)
- Diario de los Debates. Segundo Periodo Ordinario. Segundo año de ejercicio (2011, junio 10). Sesión solemne No. 36. Protesta Consejero CEEPAC. Consultado el 25 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Diario\\_Debates/2oPOS2oAEL/20110610\\_SS36\\_CEEPAC.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Diario_Debates/2oPOS2oAEL/20110610_SS36_CEEPAC.pdf)

- Diario de los Debates. Segundo Periodo Ordinario. Segundo año de ejercicio (2011, junio 29). Sesión solemne No. 3. Protesta 7 Consejeros Suplentes CEEPAC. Consultado el 25 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Diario\\_Debates/2oPOS2oAEL/20110629\\_SS37\\_CEEPAC.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Diario_Debates/2oPOS2oAEL/20110629_SS37_CEEPAC.pdf)
- Diario de los Debates. Primer Periodo Ordinario. Tercer año de ejercicio (2011, noviembre 15). Sesión solemne No. 51. Protesta de Ley a Consejera CEEPAC; y Procurador General de Justicia. Consultado el 25 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Diario\\_Debates/1erPOS3erAEL/20111115\\_SS51\\_ConCEEPAC\\_PROCURADOR.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Diario_Debates/1erPOS3erAEL/20111115_SS51_ConCEEPAC_PROCURADOR.pdf)
- Gaceta Parlamentaria (2011, agosto 29). Sesión Extraordinaria No. 11. LIX Legislatura. Coordinación de Servicios Parlamentarios. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Gacetas/2oReceso2oAEL/20110829\\_GP\\_SE11/20110829\\_GP\\_SE11\\_PARTE\\_I\\_A.pdf](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Gacetas/2oReceso2oAEL/20110829_GP_SE11/20110829_GP_SE11_PARTE_I_A.pdf)
- Gaceta Parlamentaria (2010, diciembre 23). Sesión ordinaria No. 51. LIX Legislatura. Coordinación de Servicios Parlamentarios. Consultado el 24 de mayo de 2013 en [http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act\\_Legislativa/Gacetas/1erPOS2oAEL/20101223\\_GP\\_SO51.PDF](http://148.235.65.21/L-I-X/Documentos/Act_Legislativa/Gacetas/1erPOS2oAEL/20101223_GP_SO51.PDF)
- Junta de Coordinación Política (2010, septiembre 30). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por la que se Propone al Pleno la Convocatoria para Participar en el Proceso de Selección de Candidatos a Ocupar el Cargo de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el Periodo 2010-2019. LXI Legislatura, Cámara de Diputados. Consultada el 22 de mayo de 2013 en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/243794/695373/file/junta\\_300910.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/243794/695373/file/junta_300910.pdf)
- Medios de comunicación que hablan de los errores de la designación de consejeros electorales, disponible en la página de internet del H. Congreso del Estado: <http://148.235.65.21/LIX/Documentos/Prensa/2011/Julio/20110721mimpresos.html>

### *Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

- TEPJF (2010, septiembre 15). Expediente SUP-JDC-1013/2010. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actora: María del Carmen Haro Aranda. Autoridad Responsable: Presidente del Consejo Estatal

Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1013-2010.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1013-2010.pdf)

TEPJF (2011, julio 13). Expediente SUP-JDC-4945/2011. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actor: José de Jesús Jiménez Hernández. Autoridades responsables: Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-4945-2011.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-4945-2011.pdf)

TEPJF (2011). Expediente SUP-JDC-51/2011. Consultado el 24 de mayo de 2013 en [www.transicion.mx/transicion/transicion/download/enlacesweb\\_documentos.documento.96ffabdc2abf2df1.73656e74656e6369615f7465706a665f6361736f5f6365657061635f323031312e706466.pdf+SUP-JDC-14/2011&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://www.transicion.mx/transicion/transicion/download/enlacesweb_documentos.documento.96ffabdc2abf2df1.73656e74656e6369615f7465706a665f6361736f5f6365657061635f323031312e706466.pdf+SUP-JDC-14/2011&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)

TEPJF (2011). Expediente SUP-JDC-14/2011. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [www.transicion.mx/transicion/transicion/download/enlacesweb\\_documentos.documento.96ffabdc2abf2df1.73656e74656e6369615f7465706a665f6361736f5f6365657061635f323031312e706466.pdf+SUP-JDC-51/2011&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://www.transicion.mx/transicion/transicion/download/enlacesweb_documentos.documento.96ffabdc2abf2df1.73656e74656e6369615f7465706a665f6361736f5f6365657061635f323031312e706466.pdf+SUP-JDC-51/2011&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)

TEPJF (2011, junio 27). Expediente SUP-JDC-4899/2011. Secretaría General de Acuerdos. Oficina de Actuarios. Cédula de Notificación por Estrados. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actor: José Manuel Villalba Jaime. Autoridades responsables: LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí y otra. Consultado el 23 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4899/SUP\\_2011\\_JDC\\_4899-145046.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4899/SUP_2011_JDC_4899-145046.pdf)

TEPJF (2011, junio 28). Juicio SUP-JDC-4900/2011. Secretaría General de Acuerdos. Oficina de Actuarios. Cédula de Notificación. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actora: María del Carmen Haro Aranda. Autoridades Responsables: LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí y otra. Consultado el 29 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4900/SUP\\_2011\\_JDC\\_4900-145115.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4900/SUP_2011_JDC_4900-145115.pdf)

TEPJF (2011, junio 28). Juicio SUP-JDC-4901/2011. Secretaría General de Acuerdos. Oficina de Actuarios. Cédula de notificación. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actor: Javier Montalvo Pérez. Autoridades responsables: lix Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí y

otra. Consultado el 27 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4901/SUP\\_2011\\_JDC\\_4901-145116.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4901/SUP_2011_JDC_4901-145116.pdf)

TEPJF (2011, julio 4). Expediente SUP-JDC-4907/2011. Cédula de notificación. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actor: José Martín Fernando Faz Mora. Autoridad Responsable: LIX Legislatura del Estado de San Luis Potosí. Secretaría General de Acuerdos. Oficina de Actuarios. Consultado el 20 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4907/SUP\\_2011\\_JDC\\_4907-146099.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4907/SUP_2011_JDC_4907-146099.pdf)

TEPJF (2011, julio 5). Expediente SUP-JDC-4910/2011. Cédula de notificación. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Actor: Alfonso Normandía Barrios. Autoridades responsable: Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí y otra. Secretaría General de Acuerdos. Oficina de Actuarios. Consultado el 24 de mayo de 2013 en [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4910/SUP\\_2011\\_JDC\\_4910-146231.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2011/JDC/4910/SUP_2011_JDC_4910-146231.pdf)



▪ ANA LUCÍA PESCI EGUÍA

## Prevención del *bullying* en México: El caso de los niños y adolescentes sobredotados

### RESUMEN

El artículo analiza la legislación y las acciones de gobierno realizadas en México durante el periodo 2007-junio 2014 para hacer frente al fenómeno del *bullying* (Olweus, 1978; 2003) resaltando las insuficiencias de su marco legal para evitarlo debido a que se encuentra enfocado principalmente en la sanción en lugar de la prevención. El argumento central plantea que es posible prevenir efectivamente el *bullying* en una población objetivo (Schneider e Ingram, 1993): los niños, niñas y adolescentes con sobredotación intelectual o *gifted* (Peterson y Ray, 2006; Robinson, 2002), con base en una estrategia cimentada en reformar la Ley General de Educación con el fin de permitir la implementación del modelo de “escuela en casa” en el nivel de educación básica, como un mecanismo alternativo para evitar el *bullying* en niños, niñas y adolescentes con sobredotación intelectual.

**PALABRAS CLAVE:** BULLYING, SOBREDOTACIÓN INTELECTUAL, NIÑOS Y ADOLESCENTES SOBREDOTADOS, PREVENCIÓN

## Bullying prevention in Mexico: the case of gifted children and adolescents

### ABSTRACT

The article analyzes the legislation and government actions carried out in Mexico during the period of 2007-June 2014 in order to face the phenomenon of bullying (Olweus, 1978; 2003), highlighting the insufficiencies in its legal framework to avoid bullying given that it mainly focuses on punishment rather than prevention. The main argument states that it is possible to effectively prevent bullying within a target population (Schneider and Ingram, 1993): the intellectually gifted children and adolescents (Peterson and Ray, 2006; Robinson, 2002), based on a strategy focused on reforming the General Law of Education with the purpose of allowing the implementation of the “home schooling” model at the basic education level, as an alternative mechanism to prevent bullying of intellectually gifted children and adolescents.

**KEYWORDS:** BULLYING, INTELLECTUALLY GIFTED, GIFTED CHILDREN AND ADOLESCENTS, PREVENTION

Recepción: 11 de mayo de 2014.  
Dictamen 1: 11 de junio de 2014.  
Dictamen 2: 20 de junio de 2014.

# PREVENCIÓN DEL *BULLYING* EN MÉXICO: EL CASO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES SOBREDOTADOS\*

ANA LUCÍA PESCI EGUÍA\*\*

## INTRODUCCIÓN

El acoso u hostigamiento escolar, mejor conocido como *bullying*, es un tema al que se le ha prestado atención recientemente en México con la puesta en marcha de campañas de concientización sobre el fenómeno. Sin embargo, no se han tomado decisiones legislativas claras que permitan el apoyo directo a los afectados y sus familias, dado que, además del *bullying* por parte de los compañeros de clase, en ocasiones los propios docentes favorecen este tipo de conductas al no estar preparados para enfrentar la situación, lo que deviene en impunidad para el agresor y la consiguiente vejación de la víctima, no sólo en el ámbito escolar, sino también en su propio desarrollo de vida, llegando en ocasiones a causársele incluso la muerte. Más aún, a la fecha no existen en México políticas públicas que posibiliten la prevención del *bullying* en el corto y mediano plazos a través de la identificación temprana de poblaciones con alto potencial de sufrirlo.

El marco jurídico mexicano relacionado con el fenómeno viene dado por el artículo 3º constitucional, que proporciona el sustento jurídico para la Ley General de Educación, la que, en sus artículos 7º, fracción VI, y 8º, fracción III, sienta las bases para una educación libre de violencia en cualquiera de sus manifestaciones. Asimismo, dicha ley establece, en su artículo 42, que por parte del Estado mexicano se busca proteger y preservar la integridad física, psicológica y social del menor. Sin embargo, esta directriz general nacional no ha tenido eco importante en las entidades federativas, en lo que al acoso escolar se refiere. En las entidades federativas,

\* Este trabajo derivó del Seminario Permanente de Investigación sobre Impacto Legislativo COLSAN-UASLP.

\*\* Centro de Investigación para el Desarrollo Organizacional y Humano CIDOH, correo electrónico anna.pesci.e@gmail.com

sólo Veracruz, Puebla y el Distrito Federal cuentan con una ley concreta que define el acoso o maltrato escolar como tal, enfocándose en la atención de las víctimas, así como en la responsabilidad penal del agresor, de ser el caso, pero sin plantear acciones concretas de prevención de dicha agresión.

Como parte de esta dinámica nacional, en 2007 se creó el programa Escuela Segura, en el marco del proyecto federal Limpiemos México, surgido de la Secretaría de Educación Pública, que difunde una serie de guías y cuadernos, dirigido a diversos actores sociales, a partir de los cuales se busca hacer conciencia sobre el problema del acoso escolar difundiendo qué es el *bullying*, los perfiles de la víctima y del acosador, así como el proceso que se tiene que seguir en caso de ser víctima de *bullying*. Sin embargo, no se encuentran presentes acciones para la prevención en poblaciones con alta posibilidad de sufrir el acoso escolar.

De igual forma, en el presente sexenio 2012-2018, la Secretaría de Educación Pública ha publicado un sitio web especial relativo al acoso escolar, donde se define y se establecen canales de denuncia por dicho medio electrónico. De igual manera, en mayo de 2014, la Secretaría de Educación Pública anunció el acuerdo signado con las 31 entidades federativas en el que se establecieron 15 estrategias que se llevarían a cabo por parte del gobierno federal para hacer frente al fenómeno del *bullying*, proyecto que a la fecha no se ha puesto en práctica.

Es así como la propuesta guía de este artículo es la reflexión en torno al *bullying*, pero desde una perspectiva diferente: planteando la alternativa de que se puede intervenir de forma preventiva en el corto y mediano plazos para evitar que un sector de la población estudiantil sufra la agresión derivada del *bullying*. En este sentido, se aborda el caso de la población objetivo conformada por los niños, niñas y adolescentes con desarrollo intelectual superior al del grueso de la población de su edad, nombrados con sobredotación intelectual, superdotados o *gifted* en lengua inglesa. Con base en el análisis, se plantea una propuesta de flexibilización del modelo educativo presencial vigente en México en el nivel de educación básica, para posibilitar la aplicación de un modelo de educación fuera del plantel escolar como mecanismo alternativo para garantizar el desarrollo pleno y seguro de este sector de la población: el modelo de escuela en casa. El modelo educativo propuesto subsanaría la insuficiencia en la política nacional actual de mecanismos claros de prevención del fenómeno *bullying*, al menos para un sector de la población escolar.

Con el fin de sustentar la propuesta mencionada, la investigación abarca el periodo 2007-junio 2014, debido a que fue a partir de 2007 cuando se instauró el programa federal Escuela Segura que busca, entre otras cosas, crear conciencia del

problema del *bullying*. Así, en una primera parte del artículo se aclara el concepto de *bullying* recurriendo a los orígenes académicos del tema, para posteriormente dar lugar a una revisión general de las leyes y acciones del gobierno mexicano que buscan gestionar el fenómeno de estudio, mostrando sus insuficiencias para la prevención. Después, se explica la sobredotación intelectual y su relación con el acoso escolar con el fin de clarificar la posibilidad de identificar a una población objetivo concreta: los niños, niñas y adolescentes con sobredotación intelectual, la cual tiene proclividad evidente a sufrir *bullying*. Con base en las secciones anteriores, se procede a la presentación de la propuesta asentada en el modelo de escuela en casa para el nivel de educación básica como una alternativa de gestión del *bullying* que posibilitaría su prevención y no sólo la reacción ante hechos consumados, como parece que está planteado por la política nacional actual. Por último, se da lugar a las reflexiones finales en torno al sistema educativo nacional y al fenómeno del *bullying* que surgieron del análisis realizado.

Cabe aclarar que la investigación se enfoca ante todo en incentivar el planteamiento de alternativas de gestión de la problemática social de estudio, la cual presenta amplia complejidad y requiere de un abordaje también complejo e interdisciplinario, por lo que la reflexión y propuesta de acción se basan en el cruce de aportaciones provenientes de distintas áreas del conocimiento, tales como el derecho, las políticas públicas, la pedagogía, la neurociencia y la psicología, así como de la experiencia concreta directa en la atención educativa de niños sobredotados. Con esta base se sustenta la pertinencia de una propuesta para la educación básica en México. Es así como el presente estudio es un acercamiento analítico del fenómeno *bullying* desde una perspectiva interdisciplinaria de ciencia aplicada.

## METODOLOGÍA

Para la realización del estudio se utilizaron fuentes documentales de información en formato físico y digital. En este sentido, resalta la importancia de Internet para tener acceso tanto a los libros de Olweus (1978; 2003) como a noticias nacionales y extranjeras, además de los documentos oficiales de los distintos programas y acciones que se han puesto en práctica en México y en otros países para lidiar con el fenómeno del *bullying*. También resultó en extremo enriquecedora la consulta de artículos académicos en bases de datos electrónicas internacionales de autores como Piechowsky y Colangelo (1984), quienes profundizan en la sensibilidad

extraordinaria (*overexcitability*) de los niños y adolescentes sobredotados; Peterson y Ray (2006; 2006b), que soportan la relación entre *bullying* y sobredotación intelectual, así como la literatura especializada de neurociencia de Jin *et al.* (2007) y Sanders (2011); además de la aportación de moral diferenciada y desarrollo asincrónico de Kreger (1994, 1997). Por otra parte, en cuanto a la consulta de la legislación mexicana, nacional y de las distintas entidades federativas, se utilizaron los sitios web oficiales de la Cámara de Diputados federal y de los Congresos locales de los estados de la República mexicana.

La información se fue consultando conforme el propio fenómeno de estudio lo iba requiriendo a fin de aprehenderlo en su complejidad. Primero, hubo un acercamiento a partir del derecho y la pedagogía, para poco a poco ir abordando la complejidad del fenómeno y encuadrarlo de modo complementario con base en otras áreas de conocimiento como la psicología y las políticas públicas. Sin embargo, el reto principal fue buscar el sustento de la alternativa de gestión del *bullying*, la escuela en casa, para niños y adolescentes con sobredotación intelectual. Para determinar que en efecto hay una población que puede ser catalogada como sobredotada se tuvo que ahondar en el tema de la sobredotación, no sólo desde el ámbito pedagógico, sino en mayor profundidad a partir de la psicología y la neurociencia. Y fue así como, a manera de armado de un rompecabezas, poco a poco se estructuró un marco analítico del *bullying* y de la sobredotación intelectual partiendo de la complementación de aportes científicos provenientes de distintas áreas de conocimiento. Gracias a que se logró la integración efectiva del fenómeno de estudio de forma lógico-científica es posible sustentar la alternativa innovadora en México para prevenir en el corto y mediano plazos el *bullying* en la población objetivo mencionada.

Además, el proceso de elección y desarrollo del tema de investigación fue dado por la experiencia personal en la atención de las necesidades educativas de niños, niñas y adolescentes con sobredotación intelectual, en el Centro de Investigación para el Desarrollo Organizacional y Humano (CIDOH), en el área de Desarrollo Humano, donde se elaboran programas especiales que incluyen el diseño de una currícula enriquecida en la que se integra el conocimiento para abordar la complejidad, la comprensión de las temáticas, la planificación enriquecida de materias específicas, además de la impartición de clases y el desarrollo de técnicas pedagógicas que atienden en conjunto sus necesidades y formas específicas de aprendizaje. El CIDOH es un esfuerzo realizado con colegas en San Luis Potosí, México, que ha permitido una experiencia vivencial suficiente para también sustentar, sobre la base de la efectividad práctica, la alternativa de gestión que se plantea.

## HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL *BULLYING*

La palabra *bullying* se refiere al maltrato y abuso entre estudiantes de una misma institución educativa o pares escolares, conocido también como acoso u hostigamiento escolar, y que comprende cualquier forma de maltrato psicológico, verbal y físico producido entre escolares de forma reiterada a lo largo de un tiempo determinado (Mendoza, 2009: 9). Hace apenas unas décadas este fenómeno no tenía un término que lo definiera, y fue en la década de 1970 en Noruega, donde el psicólogo Dan Olweus alertó y denunció que el maltrato y los abusos eran una práctica común entre compañeros en las escuelas. Pero no fue hasta 1983, a partir del suicidio de tres estudiantes noruegos y ante la presión de las protestas públicas por el suceso, cuando se dio respuesta al fenómeno con un estudio liderado por el propio Olweus, cuyos resultados sirvieron para la creación del Olweus Bullying Prevention Program, programa pionero y que aún es retomado en países como Noruega, Suecia y Estados Unidos para la prevención del *bullying* (Hazelden Foundation, 2014).

Olweus (1978) da un primer acercamiento al concepto de *bullying*, que definió como la situación de un estudiante acosado o victimizado como resultado de estar expuesto de manera repetitiva a acciones negativas por parte de uno o más estudiantes. Así, el término *bullying* o acoso escolar es una forma característica extrema de violencia escolar, a manera de tortura sistemática, en la que el agresor somete e intimida a su víctima, muchas de las veces con la complicidad, la indiferencia o el silencio de los otros compañeros (Mendoza, 2011:9), incluso de los profesores y las autoridades del plantel escolar.

Más recientemente, Olweus (2003:2) plantea que el fenómeno del acoso escolar se puede describir como comportamiento agresivo o querer hacer daño intencionadamente, de forma repetitiva y aun fuera del horario escolar, en una relación interpersonal que se caracteriza por un desequilibrio real o superficial de poder o fuerza. De esta manera, el *bullying* (Román y Murillo, 2011:38) se refiere a situaciones repetidas y permanentes de injusticia y abuso de poder, abuso que puede ser psicológico y/o físico, que implican y tienen consecuencias distintas, aunque igualmente preocupantes, para todos los estudiantes que se ven envueltos en tales prácticas. Así, el *bullying* luce como un comportamiento hostil entre pares escolares, repetido y sistemático con la intención de causar angustia en alguien que generalmente es más débil física y/o psicológicamente (Bosworth, Espelage, y Simon, 1999; Craig y Pepler, 2003). El *bullying* se presenta cuando existe una

relación desigual de poder entre pares escolares, y cuando el comportamiento hostil es continuo, intencional y sistemático, en tanto que la víctima no es capaz de evitar por sí sola la agresión.

Berger y Lisboa (2008) señalan que hay tres corrientes principales que buscan explicar el origen del *bullying*: 1) modelos individuales, que señalan la existencia de características individuales asociadas al *bullying*, como el caso de niños y niñas que encuentran disfrute en la dominación de otro, y que incluso estas características pudieran tener bases genéticas; 2) modelos interpersonales y grupales, que proponen que la agresividad surge en relación con la necesidad de establecer jerarquías sociales; así, el *bullying* se origina en torno a la disputa o defensa de la posesión de objetos o bienes que son considerados valiosos en el contexto, como, por ejemplo, el estatus social, y 3) modelos socioculturales, en los que el *bullying* nace de la existencia de grupos con diferencias en términos de poder y estatus, como, por ejemplo, diferencias en términos de raza, género, nivel socioeconómico, y minorías en general. En este último modelo, Gilbert y Gilbert (1998, cit. en Peterson y Ray, 2006:254) involucran la “hegemonía masculina” para referir el acoso de niños sobre niñas, y de niños acosando niños que no poseen las características típicas del estereotipo masculino. Esta última vertiente se considera en especial pertinente para la comprensión de gran parte del *bullying* hacia los niños y adolescentes sobredotados, dado que ellos no responden a las concepciones tradicionalmente aceptadas en la sociedad como masculinas o femeninas, lo que dificulta su inclusión en los grupos escolares conformados bajo dicho modelo sociocultural de género.

## MARCO LEGAL Y ACCIONES DE GOBIERNO

El programa de prevención desarrollado por Olweus en la década de 1970 sirvió como impulso para legislar el fenómeno en la región nórdica y en diversas partes del mundo. En Noruega se desarrolló el Zero Programme por parte de la Universidad de Stavanger (University of Stavanger, s.f.), y la Ley de Educación noruega establece la obligación de garantizar a los alumnos un ambiente escolar seguro. De esta forma, los niños y adolescentes tienen el derecho a crecer y aprender en un ambiente sin *bullying*, por lo que las escuelas tienen el deber de actuar cada vez que el *bullying* ocurra. Los programas que se sustentan en dicha ley son principalmente el Zero Programme y el Olweus Bullying Prevention Program. En el caso de Suecia, la lucha contra el acoso escolar, a la par de estar legislada, cuenta desde 1997 con el apoyo

de una organización no gubernamental denominada Friends, la cual se sostiene de aportaciones de particulares y empresas, así como del pago de escuelas y clubes de deportes a quienes ha capacitado. A su vez, dichas escuelas reciben subsidios gubernamentales para implementar sus programas *antibullying* (Friends, s.f.). Por su parte, en Finlandia, la Universidad de Turku desarrolló el programa Antibullying KiVa School, financiado con fondos del Ministerio de Educación y Cultura, el cual ha sido adoptado por 90 por ciento de las escuelas de ese país (University of Turku y Finnish Ministry of Education and Culture, s.f.).

En el continente americano, la lucha contra el *bullying* es liderada por Estados Unidos, país donde, además de hacerse numerosos estudios en este campo, se comenzó a legislar en contra del *bullying* a fines de la década de 1990, empezando por el estado de Colorado después de la masacre en la escuela secundaria Columbine<sup>1</sup> (U.S. Department of Education, 2011:ix). Es así como, según el Departamento de Educación de Estados Unidos (2011,) entre 1999 y 2012 más de 120 reformas han sido incorporadas por los Congresos locales estadounidenses para crear o modificar la legislación que sancione el *bullying* en las escuelas. Asimismo, cuentan con programas de soporte por parte del gobierno como es el StopBullying.gov, en el cual provee información al usuario en dos modalidades: 1) preventiva, de acción y ayuda en caso de enfrentar una situación de *bullying*, y 2) presentando un mapeo de leyes y políticas gubernamentales existentes en cada estado integrante del país, y sus modalidades. (U.S. Department of Health and Human Services, s.f.)

### *El caso del Estado mexicano*

En México existe un marco jurídico nacional e internacional que podría dar un soporte firme a la legislación en materia de *bullying*. Así, el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la educación y, a su vez, sienta las bases, criterios y lineamientos que establecen y dan fundamento al sistema educativo mexicano, regulado a través de la Ley General de Educación (LGE), la cual sienta las bases para una educación libre de violencia en

<sup>1</sup> La masacre de abril de 1999 en la escuela secundaria Columbine, en Colorado, Estados Unidos, fue perpetrada por dos adolescentes, Eric Harris, de 18 años de edad, y Dylan Klebold, de 17, quienes entraron en la escuela, de donde eran alumnos, armados con dos escopetas, varios dispositivos explosivos caseros y una bomba compuesta por un tanque de propano. Los adolescentes, antes de suicidarse, realizaron numerosos disparos en la cafetería y en la biblioteca de la escuela; asesinaron a 13 personas (12 alumnos y un profesor) e hirieron a otros 24 estudiantes. Hubo un total de 15 personas fallecidas. Este fue uno de los primeros incidentes con un alto perfil de comportamiento violento que aparentemente implicó el *bullying* como causa subyacente (Avance News California, s.f.).

cualquiera de sus manifestaciones, en los artículos 7º, fracción VI, y 8º, fracción III. Asimismo, la LGE, en su artículo 42, busca proteger y preservar la integridad física, psicológica y social del menor. A pesar de ello, la LGE no contempla el concepto de *bullying*, pese a que en el artículo 4º, párrafo noveno, de la Constitución mexicana se consagran los derechos de la niñez y el compromiso del Estado en su procuración. La carencia es aún más grave si se toma en cuenta que desde 1990 México es parte de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en la que se establece el derecho de los infantes a la vida, a la supervivencia, al desarrollo y a la no discriminación.

En México, debido a su estructura como estado federado, cada una de las entidades federativas tiene un grado de autonomía en materia legislativa, porque pueden crear leyes locales siempre y cuando no contravengan los principios constitucionales federales. Si bien en el artículo 42º de la LGE se habla del derecho a la protección de la integridad física, psicológica y social de los estudiantes menores de edad, esta protección ha sido traducida como “seguridad escolar” por las legislaciones locales, definida por la mayoría de estos ordenamientos como el resguardo de la integridad física, afectiva y social de los integrantes de la escuela, tanto en su interior como en sus inmediaciones, y cuyo objetivo central no está enfocado en gestionar el acoso escolar o *bullying*, sino en establecer medidas encaminadas a prevenir las adicciones y la delincuencia, estableciendo, en la mayoría de ellas, que la autoridad educativa deberá encauzar las denuncias de cualquier tipo de abuso a las autoridades competentes. Es decir, a partir de los ordenamientos jurídicos mencionados se faculta al ámbito escolar como canal para denunciar posibles acciones delictivas. A manera de ejemplos de leyes locales con las características mencionadas, se puede citar la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas, publicada en 2008; la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora, en 2009; la Ley de Seguridad Integral para el Estado de Nayarit, en 2010; La Ley de Prevención Escolar del Estado de San Luis Potosí, en 2012, y la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Baja California Sur, publicada en 2009.

Las medidas legales puestas en marcha en los ámbitos local y federal se insertan en la lógica de los criterios de la estrategia del gobierno federal denominada Limpiemos México, iniciada en 2007 durante el mandato del presidente Felipe Calderón (2006-2012), cuyo principal objetivo era el combate a la delincuencia a partir de tres objetivos: 1) erradicar la drogadicción y la delincuencia de las escuelas, 2) recuperar los espacios públicos para que vuelvan a ser territorio familiar y 3) combatir las adicciones y reforzar los programas de prevención (Secretaría de

Seguridad Pública, 2007). En el sexenio actual, 2013-2018, desapareció el proyecto Limpiemos México, y ahora la estrategia de seguridad se denomina México en Paz, de la cual deriva el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (Presidencia de la República, 2014); no obstante, el programa Escuela Segura, surgido desde 2007 se mantiene (Subsecretaría de Educación Básica, s.f.) y, con él, la legislación y los lineamientos específicos mencionados, aunque ahora la Secretaría de Educación Pública ha incorporado una página web oficial en la que brinda información sobre el acoso escolar y ofrece un canal para la denuncia de éste (Secretaría de Educación Pública, 2014).

A pesar de que el *bullying* no es un fenómeno social reciente, sí es nuevo el interés social y gubernamental por éste, principalmente motivado por la difusión en los medios de comunicación masiva de casos como el de Héctor Alejandro Méndez Ramírez, estudiante del nivel secundaria en Ciudad Victoria, Tamaulipas, quien falleció a mediados de mayo de 2014 a consecuencia del traumatismo craneoencefálico ocasionado por cuatro de sus compañeros de clase que lo tomaron de pies y manos y lo arrojaron contra una pared del salón (Aristegui Noticias, 2014). Al igual que éste, han ocurrido otros casos en diferentes escuelas de educación básica en el país, los cuales han sido difundidos en mayor o menor grado en los distintos medios de comunicación masiva nacionales y locales.

Como reacción inmediata al caso de Héctor Alejandro, el 23 de mayo de 2014 el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, al inaugurar un Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa en Ciudad Victoria, Tamaulipas, en referencia a la muerte del adolescente, estableció el compromiso de tomar el *bullying* como prioritario, y dejó en claro que “el combate al acoso escolar, al *bullying*, es una causa del presidente de la República, es una causa del Gobierno de la República, en la que estamos decididos a combatirlo de manera frontal y dando resultados a toda la sociedad mexicana” (Presidencia de la República, 2014).

Es importante aclarar que algunas entidades federativas sí han legislado el acoso escolar en específico, como es el caso de la Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en febrero de 2011, a la que en diciembre de 2011 se le adicionó el título referente a violencia, hostigamiento y acoso escolar; establece su prohibición en cualquiera de sus manifestaciones, y propone que la Secretaría de Educación del Estado diseñe un Manual de Convivencia Escolar en el cual deban quedar definidos los conceptos de violencia, intimidación, hostigamiento y acoso escolar; las consecuencias y acciones para quien intimide; la declaración de prohibición de represalias contra quien denuncie, y los

procedimientos en los casos de denuncia, investigación, canalización y sanción. En el estado de Veracruz, la Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en 2011, establece que su objeto es prevenir y erradicar el acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas del Estado; define el acoso escolar, en su artículo 4º, como “el uso intenso o repetido por uno o más estudiantes de expresiones escritas, verbales o visuales, realizadas por cualquier medio, o un acto físico, gesto, o cualquier combinación de ellos, dirigidos en contra de otro estudiante.” En los artículos 44 al 48 de esta misma Ley se consideran sanciones y medidas disciplinarias para los autores, cómplices y personal escolar, entre las que se incluyen la amonestación privada, el tratamiento, la suspensión y la transferencia a otra escuela. Por su parte, la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal, publicada en 2012, es hasta ahora la que define y categoriza de forma más específica los diferentes tipos de comportamientos considerados como acoso escolar o *bullying*. Describe el maltrato entre escolares, su artículo 32:

[...] las conductas de maltrato e intimidación, discriminación entre estudiantes de una comunidad educativa. Asimismo, genera entre quien ejerce violencia y quien la recibe una relación jerárquica de dominación- sumisión, en la que el estudiante generador de maltrato vulnera en forma constante los derechos fundamentales del estudiante receptor del maltrato pudiendo ocasionarle repercusiones en su salud, bajo rendimiento en su desempeño escolar, depresión, inseguridad, baja autoestima, entre otras consecuencias que pongan en riesgo su integridad física y mental.

Aunque los esfuerzos en México por abordar el tema son de resaltarse, es evidente que hablar de *bullying* no es lo mismo que hablar de violencia, porque *bullying* es una acción repetida y sistemática a lo largo del tiempo sobre una sola persona, y la violencia puede ser cometida en un solo acto, una sola vez, como lo señalan Berger y Lisboa (2008). Por lo tanto, en estricto sentido sólo son leyes *antibullying* las de los estados de Puebla, Veracruz y la del Distrito Federal. Ahora bien, es cierto que estas tres últimas leyes contemplan el acoso escolar o *bullying* e intentan definir qué debe entenderse por acoso escolar, cuáles son sus modalidades, el procedimiento que se debe seguir y las diferentes formas de sanción, pero se trata de leyes más bien reactivas represivas, es decir, se enfocan en sancionar al infractor una vez que la situación sucede, sin tener mecanismos concretos que eviten la existencia de *víctimas*, y a pesar de que *buscan*, de alguna manera, gestionar el fenómeno en las

escuelas, el intento ha quedado en buscar un cambio de cultura en el largo plazo a partir de la sensibilización al respecto. Más aún, también se debe tener en cuenta que hay mucho trabajo por realizar en cuanto el análisis y la cuantificación del *bullying* en México, dado que, como lo señala Úrsula Zurita Rivera (2012:18), existen pocos datos confiables, sistemáticos y objetivos para saber con certeza cuál es la situación nacional, regional y por entidad de la violencia en las escuelas mexicanas, tanto públicas como privadas, así como en sus niveles y modalidades. Sin embargo, en el caso de los niños, niñas y adolescentes con sobredotación intelectual sí se cuenta con elementos suficientes para prevenir el *bullying* en su contra, como se argumentará en la siguiente sección.

Como parte de la estrategia nacional de seguridad Limpiemos México, implementada en el sexenio 2006-2012, con base en su eje dedicado a la prevención, en 2007 se creó el programa Escuela Segura y, en consecuencia, en las diferentes entidades de la República nacieron versiones distintas del mismo programa, como Escuela Segura con Mantenimiento Preventivo, en Baja California; el Plan Integral de Seguridad, en Chiapas; el Programa Escuela Segura Guerrero, en Guerrero; Mi Escuela Segura, en el Estado de México, por mencionar algunas. El programa federal Escuela Segura, como lo afirma Zurita (2012:14), no está restringido al área de educación a pesar de que su creación emanó de la Secretaría de Educación Pública, dado que no está orientado en exclusiva a los integrantes de las comunidades escolares ni limitado a la educación básica. Asimismo, el programa establece la colaboración entre diferentes instituciones, además de la Secretaría de Educación, como la Secretaría de Seguridad Pública, con su programa Comunidades Seguras; la Secretaría de Salud, con Salud Sólo sin Drogas, y la Secretaría de Desarrollo Social, con el programa Recuperación de Espacios Públicos (Subsecretaría de Educación Básica, s.f.). El programa Escuela Segura está enfocado básicamente hacia situaciones que representan riesgos para el bienestar y la convivencia escolar, como aquellas relacionadas con diversas manifestaciones de violencia, el consumo de sustancias adictivas y las prácticas delictivas. También, bajo el programa se publicaron materiales dirigidos a diversos actores sociales con el fin de construir espacios escolares seguros respecto de la comisión de delitos, así como para evitar la discriminación.

Otra de las estrategias de acción gubernamental fue el diseño de la *Guía básica de prevención de la violencia en el ámbito escolar*, elaborada en conjunto por la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Seguridad Pública, en la que existe un apartado dedicado al *bullying*, en el que se busca definir el fenómeno y sus

formas generales de manifestación, enuncia las características generales del agresor y de la víctima y algunas consecuencias para los participantes en el *bullying*. Este documento es un instrumento de apoyo para el docente a la hora de abordar el tema en las materias Formación Cívica y Ética de primaria y secundaria (Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Seguridad Pública, s.f.: 6); sin embargo, en él no se plantean alternativas específicas de prevención. Además, como complemento, la Secretaría de Educación Pública ofrece desde 2014 una página web dedicada al acoso escolar (Secretaría de Educación Pública, 2014), en la que brinda información sobre el tema a alumnos, docentes y padres de familia; define en qué consiste el acoso escolar, establece su diferencia con la violencia escolar y propone estrategias a los alumnos para actuar en caso de ser víctimas. Sin embargo, no establece medidas concretas de prevención en el corto y mediano plazos.

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública publicó en 2012 la *Guía del Taller Prevención del Acoso Escolar (Bullying)* con el objetivo central de dar a conocer, comprender y replicar las acciones preventivas que permitan detectar, identificar, atender y erradicar el acoso en el centro escolar, para transformarlo en un espacio seguro y protegido de violencia (Secretaría de Seguridad Pública, 2012:7). Plantea los rasgos y consecuencias generales de los implicados, y define el acoso escolar como “una conducta de persecución y agresión física, psicológica o moral que realiza un alumno o grupo de alumnos sobre otro, con desequilibrio de poder y de manera reiterada” (Secretaría de Seguridad Pública, 2012:12), con base en lo cual hace una comparación y diferenciación con respecto de la violencia escolar. Así, la violencia escolar es entendida como “cualquier tipo de violencia que se da en contextos escolares. Puede ir dirigida hacia alumnos(as), profesores(as), o propiedades. Estos actos tienen lugar en instalaciones escolares (aula, patio, baños, etc.), en los alrededores del centro y en las actividades extraescolares” (Secretaría de Seguridad Pública, 2012: 11). En este documento se aprecia un contenido enfocado en el *bullying* como posible causa de delitos posteriores, mas no en el *bullying* mismo. De esta forma, se plantean los posibles delitos a los que puede llevar el acoso escolar, como abusos sexuales, lesiones y robo, así como estrategias generales de prevención enfocadas al cambio de mentalidad de los estudiantes para evitar delitos posteriores, y a que las autoridades y docentes de cada plantel estén al pendiente del ambiente escolar para evitar el acoso escolar.

Finalmente, el 30 de mayo de 2014, la Secretaría de Educación Pública emitió en su página web el Comunicado 146, en el que informa del convenio establecido con la Administración Federal de Servicios Educativos y las autoridades educativas

de los 31 estados del país, en el cual se estipulan quince pasos de acción para combatir el *bullying*: 1) fortalecer mecanismos de alerta temprana, 2) incorporar en las páginas de internet institucionales vínculos para denuncias, 3) fomentar redes para la prevención y atención, 4) protocolos de actuación para directores, maestros, alumnos y padres de familia, 5) enriquecer las currículas de la educación básica, media superior y de formación de maestros para que aprendan a atender los casos que se registren, 6) organizar foros de consulta sobre el tema, 7) reforzar la promoción y supervisión del ejercicio y protección de los derechos humanos, 8) fortalecer los consejos técnicos escolares para que analicen alternativas para mejorar el ambiente escolar, 9) establecer en los estados una instancia oficial específica sobre violencia escolar, 10) capacitar a maestros y directivos para comprender la cultura infantil y juvenil a través de la inclusión, la paz y la tolerancia; 11) incorporar en “escuelas para padres de familia” herramientas para atender la violencia en los entornos escolares y familiares, 12) promover que los consejos nacional, estatales, municipales y escolares de participación social realicen actividades preventivas, 13) impulsar la participación de padres de familia en la vida cotidiana escolar, 14) desarrollar campañas de comunicación social, 15) elaborar estudios nacionales, estatales y regionales respecto del problema de la violencia escolar para identificar escuelas con mayor incidencia y proponer soluciones (Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Comunicación Social, 2014).

Se planeo que el programa piloto basado en los quince pasos se pusiera en marcha en el último trimestre de 2014, después de hacer, según declaraciones del titular de la Secretaría de Educación Pública, una “exhaustiva revisión de la información disponible sobre este fenómeno” (Grupo Milenio, 2014). Como se pudo observar, esta nueva acción de gobierno aún no se ha llevado a cabo, por lo que ahora no se cuenta con mecanismos claros y concretos para afrontar el problema del *bullying*. Además, de nuevo los quince puntos tienden a desviarse hacia la violencia escolar.

Es importante señalar que el término *bullying* como tal no aparece en los ordenamientos jurídicos federales referidos; sin embargo, en los documentos derivados del programa Escuela Segura sí se le utiliza y se le traduce como acoso escolar. Lo mismo sucede con las acciones emprendidas por la Secretaría de Seguridad Pública y con el proyecto del gobierno federal que propone los quince pasos para prevenir el acoso escolar, aunque en sus puntos específicos se desvía hacia la violencia escolar. Todo ello muestra una falta de coherencia interna en las acciones de gobierno creadas para gestionar el asunto. Más aún, podría estar incurriendo en actos de ilegalidad por parte del Estado al implementar acciones de gobierno

que no parecen tener sustento legal alguno. Por lo que en un primer momento se requeriría: 1) revisar la normatividad respectiva para que en las leyes federales aplicables se hable de manera abierta y explícita del *bullying*, y considerar que, si se usarán traducciones, se respeten con uniformidad en todas las normas relativas; 2) que haya correspondencia en la terminología utilizada en los normas federales, los programas y, en general, en las políticas públicas que buscan gestionar el asunto, y 3) que haya concordancia entre lo planteado en dichos programas y políticas públicas y el discurso gubernamental por el cual se transmite el actuar del gobierno a la sociedad en general. Esta falta de concordancia terminológica, tanto legal como operativa, podría ser una de las causas explicativas del porqué no se logra afrontar a plenitud el fenómeno del *bullying* en México, con la complejidad que implica, por parte del ámbito gubernamental.

No obstante, existe la posibilidad de actuar con anticipación para prevenir de modo efectivo el *bullying* en un conjunto de niños, niñas y adolescentes mexicanos que, debido a su perfil psicológico y cognitivo, tienden a ser objeto de *bullying*: los sobredotados intelectualmente. Es decir, dada la posibilidad de detección del perfil del sobredotado intelectual es viable plantear una política pública educativa para evitar que en el corto y mediano plazos el *bullying* suceda en contra de dicha población.

## SOBREDOTACIÓN INTELECTUAL Y *BULLYING*

El segmento social compuesto por los niños, niñas y adolescentes sobredotados intelectualmente fue identificado con claridad gracias a los trabajos de atención educativa que se brindan en el CIDOH, en su área de Desarrollo Humano, donde se atiende a niños, niñas y adolescentes que buscan mejorar su rendimiento académico. Gracias a ello, se ha podido constatar que gran parte de los problemas de aprendizaje en el aula se deben a la forma y los contextos en que se brinda la enseñanza. Más aún, se atienden casos de niños y adolescentes que fueron etiquetados por sus compañeros de clase como “locos” y “raros” debido a sus intereses y forma de comportamiento personales, por lo que no fueron aceptados ni integrados en sus grupos, equipos y juegos; además de ser asediados e insultados sin intermisión por su diferencia de ser. En el ámbito institucional del plantel educativo, también han sido etiquetados por sus docentes como problemáticos y distraídos, incluso han sido exhibidos e insultados en clase, además de que se ha llegado al escenario de que

el área psicológica del plantel los defina como niños y adolescentes con Trastorno de Déficit de Atención con Hiperactividad (TDAH), por lo que la recomendación a los padres es cambiarlos a grupos de enseñanza especial (término referido a la enseñanza de personas con capacidades cognitivas por debajo de lo esperado para su edad biológica, o con problemas de aprendizaje), así como medicación. Sin embargo, en el CIDOH, al sometérselos a pruebas de desarrollo cognitivo general individualizadas, tanto escritas como de interacción, se observó que no presentaban disfunción alguna, sino formas diferenciadas de aprendizaje y de ver la realidad de maneras creativas, así como la capacidad de aprender con facilidad cualquier área de conocimiento intelectual (por lo que suelen aburrirse y distraerse ante tareas rutinarias o monótonas), aunado a que pueden enfocarse en más de un tema a la vez; por ejemplo, pueden estar cantando, leyendo y prestando atención a la clase al mismo tiempo. Es decir, se pudo constatar que se trata de niños, niñas y adolescentes con habilidades cognitivas excepcionales y con una forma de ver la vida e intereses distintos a los de sus pares de edad biológica, lo cual nos llevó a buscar respuestas de atención compatibles con ellos.

Entre las respuestas encontradas, luce central el salvaguardarlos del *bullying*, del que llegan a ser presas por parte de sus pares escolares, así como de la incomprensión e ignorancia posibles en sus planteles educativos. Por ello es que surge la necesidad de garantizar contextos de estudio propicios para su desarrollo armonioso, tanto escolar como personal, con pleno respeto a su excepcionalidad.

La sobredotación intelectual, superdotación o *giftedness*, hace referencia a personas con un rendimiento superior al de sus pares en edad biológica, diferencia conceptualizada como asincronía de desarrollo (Kreger, 1997), en una amplia gama de aptitudes y capacidades, y que aprenden con facilidad cualquier área o materia (Ministerio de Educación y Cultura de España, 2000), por lo que se diferencian del grueso de la población. Gallagher (2000) plantea que hay niños que desde su nacimiento pueden adquirir, procesar y recuperar información con mayor rapidez que otros, por lo que la inteligencia es una característica personal presente desde el nacimiento. Desde la neurociencia, autores como Sanders (2011) han encontrado que partes del cerebro de las personas sobredotadas difieren del resto de la población, como son la unión temporoparietal en el hemisferio izquierdo, la ínsula posterior izquierda, así como el núcleo lenticular; además de que, en estudios comparativos entre sobredotados y pares biológicos de población promedio, el rendimiento de los primeros es muy superior (Jin *et al.*, 2007), aunado a una menor actividad mental respecto de tareas similares (Gerlio y Jousovec, 1999).

Entre las conductas que caracterizan a niños con sobredotación y que sirven como un referente claro para comenzar a detectarlos, Winner (1996, cit. en Valadez, 2012:72) señala las siguientes: a) signos tempranos, como el sentarse, sostenerse y caminar varios meses antes de lo esperado, así como empezar a hablar a edades tempranas; además de presentar reacciones intensas; b) estilos de aprendizaje, como aprender con una enseñanza mínima, ser curiosos y mostrar una alta energía, persistencia y concentración cuando están interesados en el asunto, además tienden a presentar intereses obsesivos en áreas específicas; c) habilidades escolares, como la de leer a los cuatro años de edad, tener gran memoria para la información verbal y la matemática, así como un razonamiento lógico y abstracto; d) aspectos sociales, como jugar solos porque los niños de su edad no se interesan en sus temas y juegos; asimismo, prefieren la compañía de personas de mayor edad; e) aspectos afectivos, como el interés por temas filosóficos y morales, y tener un alto sentido del humor. En este último aspecto, Kreger (1994) plantea que los niños sobredotados presentan un sentido moral innato de lo que es correcto y lo que no; en este rubro son más sensibles que la población promedio, por lo que se establece una relación compleja entre sus altas capacidades de razonamiento abstracto y su alta sensibilidad moral.

Con el fin de explicar la sobredotación intelectual se han sistematizado distintos modelos que permiten comprenderlo con mayor claridad. Terman (1925) es el autor que popularizó el concepto de coeficiente intelectual (CI), y desde la década de 1920 realizó estudios aplicando su modelo. Así, la persona sobredotada sería aquella con un elevado CI, resultado de la aplicación de exámenes psicométricos orientados a medir las capacidades personales. Por otra parte, Renzulli (1978, 2011 y 2000, cit. en Zavala, 2012:30 y 31) plantea un modelo orientado en el rendimiento, en el que resalta tres aspectos dinámicos fundamentales para identificar a una persona sobredotada: habilidad muy por encima de la media, creatividad y compromiso con la tarea. Por su parte, autores como Sternberg (1985) plantean un modelo más interesado en el proceso que en el resultado, es decir, enfocado en el proceso de elaboración y procesamiento de la información. Por último, otros autores establecen que la sobredotación puede desarrollarse por medio de un intercambio positivo entre los factores de inteligencia individuales y los sociales. Así, es la sociedad la que determina qué productos son más valorados y, por lo tanto, considerados como resultado de características personales especiales (Tannenbaum, 1991; Gagné, 2012; Borland, 1997). En este mismo sentido, Hoge (1989) destaca la importancia de tener claridad en torno al contenido que se le da al constructo *giftedness* dadas sus implicaciones para los procedimientos de selección de los sobredotados, los

objetivos de los programas y de la currícula y la etiquetación de los estudiantes como *gifted* o no *gifted*. Estos rubros planteados por Hoge muestran su pertinencia en la construcción de la propuesta de intervención a favor de los niños y adolescentes sobredotados, dado que se esbozarán procedimientos de selección, aspectos de la currícula y las implicaciones para los estudiantes identificados como sobredotados.

En la actualidad se cuenta con exámenes y pruebas que permiten indagar con alto grado de confiabilidad si una persona es o no es sobredotada intelectualmente con respecto de sus pares de edad biológica. Además, se suelen aplicar varias de ellas a una misma persona con el fin de contar con resultados de fuentes varias que permitan observar y tener mayor certeza de la sobredotación de la persona en cuestión. Por lo tanto, una vez que se cuenta con un reconocimiento inicial de niños y adolescentes con estas características generales, se puede proceder a la aplicación de los exámenes y pruebas específicas que permitan plantear efectivamente si se trata de una persona sobredotada o no. En la actualidad, entre las pruebas más comunes que se aplican a niños y adolescentes se encuentran las Matrices Progresivas de Raven, el Stanford-Binet, así como el WPPSI y el WISC IV.

No obstante, una habilidad excepcional puede significar un procesamiento ágil de información y un impresionante logro académico, pero también puede significar marginación social en algunas etapas del desarrollo y en algunas situaciones y contextos. De acuerdo con Robinson (2002), esta diferencia de extremo talento y habilidad puede significar que un individuo sea vulnerable al *bullying*. Peterson y Ray (2006:262) señalan que la diferencia inherente a la sobredotación se asocia a la propensión y vulnerabilidad a ser víctimas del acoso, a sufrir gran angustia, incluyendo pensamientos violentos, como respuesta al *bullying*, aunque éste no sea físico. Por su parte, Hoover (2003) reflexiona que esta vulnerabilidad está asociada a tristeza, depresión y ansiedad en el entorno escolar. Por su parte, Peterson (2002) apunta que los adolescentes sobredotados que se sienten más conflictuales no comunican o demuestran su angustia a sus familiares. Además, en relación con el silencio en torno al acoso, Peterson y Ray (2006:262) señalan que la respuesta al *bullying* de los estudiantes sobredotados puede ser intensa y prolongada, por lo que tendrá repercusiones que se manifiestan en ellos de diversas maneras, tales como interiorizar la “culpa”, un excesivo perfeccionismo a fin de evitar errores, falta de autoconfianza, silencios peligrosos y el uso de una gran cantidad de energía mental dirigida a enfrentar el *bullying*, lo que genera momentos de estrés, impotencia y falta de control. La victimización por largos periodos ocasiona sentimientos y comportamientos que son síntomas de depresión, como lo son la baja estima y

los sentimientos de desesperanza; en este sentido, la depresión más peligrosa está asociada con el silencio. Autores como Web (1993) y Robinson y Noble (1991, cit. en Peterson y Ray, 2006:256) señalan que los estudiantes sobredotados intelectualmente tienen el riesgo de desarrollar desórdenes internos tales como depresión y ansiedad como respuesta a factores de estrés.

Garbarino y De Lara (2003:20) indican que los estudiantes toleran el comportamiento irrespetuoso hasta que ya no aguantan más, y entonces “devuelven el golpe”, lo que genera el aumento del espectro de violencia escolar. Spivak y Prothow-Stith (2001) reflexionan en este sentido, y concluyen que el nexo entre el *bullying* y la violencia posterior es claro. Por su parte, Brown y Merrit (2002) señalan que gran parte de los perpetradores de tragedias escolares se identifican como altamente inteligentes y aun sobredotados. En el caso de la masacre de la escuela secundaria Columbine, ya mencionado, Brown y Merrit (2002) reflexionaron en los factores que impulsaron a los estudiantes a realizar tal acción: además de asociar este ataque a un tipo de “revancha” por el acoso del que fueron víctimas, se les identificó como altamente inteligentes.

La mayoría de los niños, niñas y adolescentes sobredotados no están acostumbrados ni preparados para la agresión, la competencia social o aun las bromas no hostiles (Peterson y Ray, 2006:161). Aunado a esto, el sufrimiento que les ocasionan las bromas acerca de su apariencia, su inteligencia o sus calificaciones puede ser exacerbada por la particular sensibilidad que tienen con los asuntos de moral y de justicia, según Gross (1999), por lo que el *bullying* para ellos no es “la manera en que debe ser” la relación escolar, porque resulta contradictorio que mientras los logros académicos son valorados por los adultos y aun por los mismos sobredotados, en el resto de la cultura escolar no lo son. En este sentido, la contradicción entre lo que Kreger (1994) plantea en los niños sobredotados como un sentido moral innato de lo que es correcto y lo que no, luce como factor clave para comprender la dificultad de adaptación de estos niños en un entorno escolar promedio.

Pero ¿qué hace que los estudiantes sobredotados sean tan vulnerables y proclives al acoso? Dentro de los conceptos que permiten entender esta diferencia, Piechowski y Colangelo (1984:87) plantean la *overexcitability* o sobresensibilidad como un factor que incide en el impacto potencial que el *bullying* representa para estos niños y adolescentes. Por su parte, Dabrowski (1972:2) define las *overexcitabilities* como una respuesta más alta que el promedio a los estímulos, la cual puede manifestarse en cualquiera de sus formas: psicomotriz, sensual, emocional, imaginativa o intelectualmente sensible. Según Piechowski y Colangelo (1984:87),

las *overexcitabilities* contribuyen de manera significativa en la forma en que manejamos y experimentamos el poder de imaginar posibilidades, y la intensidad y complejidad de los sentimientos involucrados en las expresiones creativas. Estas *overexcitabilities* representan un tipo de la sobredotación que alimenta, enriquece, empodera y amplifica el talento.

Por otra parte, Hébert (2002) habla de androginia psicológica como la habilidad que tienen los sobredotados de responder con comportamientos no estereotipados de género, por lo que no se adaptan a los paradigmas sociales de lo masculino o femenino, lo que los hace proclives al *bullying* al ser considerados homosexuales. Además, en relación con esta vulnerabilidad, Robinson (2002) señala que este tipo de personas, debido a su poca adaptación a la escuela, son más propensas a tener mala relación con sus pares.

Con base en los factores asociados a la sobredotación, tales como su inherente diferencia, su potencial aislamiento social y la tendencia a la introversión, así como la tendencia de los sobredotados a ofrecer una respuesta de tristeza ante el acoso, Peterson y Ray (2006:153) sugieren que los niños y adolescentes con sobredotación serán más vulnerables al *bullying* y a experimentar una mayor intensidad emocional ante éste. Más aún, con base en un estudio realizado con una muestra de 432 niños con sobredotación intelectual, mencionan los siguientes hallazgos: 1) la sobredotación está asociada con una muy particular vulnerabilidad al *bullying*; 2) los estudiantes con sobredotación víctimas de *bullying* perciben que existen factores externos que lo originan, pero asumen la responsabilidad de resolver el acoso ellos mismos (de ahí el potencial de tragedia social, que en ocasiones llega a concretarse); 3) los niños y adolescentes llegan a sentirse altamente angustiados por tipos de *bullying* no físico.

Por tanto, resulta claro que si se cuentan con herramientas para identificar con claridad a niños, niñas y adolescentes mexicanos sobredotados, el siguiente paso es plantear alternativas de política pública ante el potencial *bullying* del que seguramente serán presa. Es decir, a partir de que se establezcan, por parte de la política pública, los criterios relativos a la sobredotación para ser partícipe o elegible de estrategias diferenciadas de atención educativa, se estará delimitando la población objetivo (Schneider e Ingram, 1993:335) a beneficiarse de la política en cuestión, lo cual permitirá gestionar con enfoque preventivo el *bullying* en dicha población objetivo.

## ALTERNATIVAS DE PREVENCIÓN DEL *BULLYING* EN MÉXICO: EL MODELO DE ESCUELA EN CASA

Retomando la reflexión de Román y Murillo (2011:52) en torno al diseño de los programas y las políticas, resulta evidente que si el fenómeno del *bullying* se gestiona desde una visión normativa del *deber ser* para la sociedad en general, las estrategias carecerán de efectividad debido a que no se estarán planteando a partir de los propios niños, niñas y adolescentes: sus experiencias, sus intereses y perfiles; así se niega la posibilidad de que las propuestas legislativas y de política pública permitan atender de manera diferenciada y efectiva el acoso escolar. Si bien las políticas públicas hasta ahora planteadas en México para prevenir y sancionar el *bullying* son un primer acercamiento a la atención del fenómeno, la complejidad del asunto requiere reflexionar en torno a formas alternas que permitan gestionar el *bullying* de maneras diferenciadas.

Además, puesto que los programas y políticas con que se cuenta en el país son fundamentalmente reactivas y sólo contemplan la prevención como un proceso gradual de cambio cultural a largo plazo, es oportuno plantear una visión distinta a fin de evitar el acoso escolar a partir del “rescate” de un sector de la población estudiantil que, como se argumentó, es una población objetivo claramente identificable como vulnerable y propensa a ser víctima de *bullying*: los niños, niñas y adolescentes sobredotados intelectualmente. Es cierto que el *bullying* puede llegar a afectar a cualquier niño o adolescente, pero a partir del tema de la vulnerabilidad y la predisposición que la sobredotación les implica, resulta necesario configurar acciones específicas para este grupo de la población estudiantil; políticas públicas que les permitan tener un trato diferenciado con el fin de salvaguardarlos del acoso escolar, brindándoles la posibilidad de desarrollarse en plenitud en un contexto seguro y que les lleve a su inserción armoniosa y efectiva en la sociedad sin menoscabo de su ser.

En este sentido, la propuesta enfocada a estudiantes de educación básica que a continuación se presenta se basa en la modificación de la LGE en su artículo 41 relativo a la educación especial, para que se posibilite un esquema de educación básica diferente: el llamado *homeschool* o escuela en casa, el cual permitiría prevenir en el corto y mediano plazos situaciones de *bullying* en contra de los niños, niñas y adolescentes sobredotados; lo que además de garantizar su seguridad física, psicológica y social, ofrecería la oportunidad real de dar continuidad a lo mencionado en el propio artículo 41 en sus párrafos 1º y 3º acerca de brindar una educación adecuada a sus propias condiciones. Estos párrafos establecen:

La educación especial está destinada a personas [...] con aptitudes sobresalientes. Atenderá a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones [...].

Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos y los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica [...]. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

Así, la propuesta inicial de adición al artículo 41 de la LGE estaría enfocada en agregar al tercer párrafo de dicho artículo la consideración de flexibilizar el modelo escolar para permitir esquemas educativos de escuela en casa. Esto es, ajustar el modelo tradicional a fin de dar la oportunidad de que se atiendan a los niños, niñas y adolescentes con sobredotación de manera adecuada fuera del plantel escolar, de conformidad con sus necesidades específicas.

La propuesta de reforma (adición) al artículo 41, párrafo 3º, de la LGE vigente quedaría de la siguiente manera:

Para la identificación y atención educativa de los alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes, la autoridad educativa federal, con base en sus facultades y la disponibilidad presupuestal, establecerá los lineamientos para la evaluación diagnóstica, los modelos pedagógicos, incluyéndose el modelo de escuela en casa, así como los mecanismos de acreditación y certificación necesarios en los niveles de educación básica [...]. Las instituciones que integran el sistema educativo nacional se sujetarán a dichos lineamientos.

Sin embargo, para que esta propuesta de modificación de ley cumpla el objetivo planteado, salvaguardar la integridad de los niños, niñas y adolescentes sobredotados, se requiere también tomar medidas abarcadoras de política pública por parte del Estado mexicano. Es decir, se requiere una visión integral y compleja en el propio planteamiento de la alternativa de gestión del fenómeno que se busca afrontar.

En este sentido, se requieren centros de detección, valoración y apoyo de la sobredotación, públicos y/o privados, oficialmente reconocidos como válidos y que permitan atender a esta población objetivo en las entidades federativas que integran el país. En ellos, se deberá permitir la realización de pruebas a niños y adolescentes que así lo soliciten, siempre que cuenten con el respaldo de un familiar adulto o tutor. Asimismo, se deben realizar programas paralelos dirigidos a la sensibilización

en las escuelas que conforman el sistema de educación básica, principalmente de profesores y directivos, respecto de la posibilidad de que estudiantes no acudan a clases presenciales en el plantel, sino que se presentarán exclusivamente a exámenes parciales y finales. También, dependiendo del perfil del alumno sobredotado en cuestión, se concibe la posibilidad de que éste acuda a clase una o dos veces por semana para motivar la sana convivencia con sus pares de edad biológica, así como para tomar clases presenciales, de conformidad con el plan de trabajo que se elabore específicamente para él.

Por otra parte, resulta fundamental el brindar asesoría a las personas que conforman el núcleo familiar del estudiante sobredotado, con el fin de que asimilen efectivamente lo que implica su sobredotación intelectual y puedan acompañarlo en su proceso de formación e inserción social diferenciada. Además, la formación educativa que recibirá este tipo de estudiante podrá ser impartida en casa de modo directo por algún o algunos de sus familiares que cuenten con los conocimientos académicos necesarios para tal fin, y que hayan sido debidamente capacitados en alguno de los centros mencionados, tanto respecto de qué es la sobredotación como de sus implicaciones y de la normatividad que la regula, siguiendo un plan predefinido de enriquecimiento curricular con base en el programa oficial que cubra de conformidad con su grado escolar oficial, así como con su perfil específico de aprendizaje. También, de forma central, se deberá brindar a los niños y adolescentes sobredotados un acompañamiento y asesoría continua, no sólo en términos académicos, sino además de desarrollo personal, con el fin de que se les apoye en comprender y aceptar su diferencia con respecto del grueso de la población, y se motive así su integración armónica en la sociedad sin menoscabo de su ser.

De igual manera, los centros cumplirían la función de apoyar y guiar a los familiares o tutores en el proceso de decisión inicial de adoptar o no para el menor implicado un modelo de educación alterno como el de escuela en casa. Este apoyo en el proceso de decisión no se limitaría a proporcionar la información pertinente, sino y sobre todo se capacitará a aquellos familiares o tutores que decidan ser quienes formen a sus niños sobredotados en casa o, en su caso, estar en posibilidad de facilitar docentes preparados para trabajar con ellos, basados en el aprendizaje enfocado en la comprensión compleja y en el perfil específico de aprendizaje (Bransford, Brown y Cocking, 2004).

La propuesta que se delinea en sus aspectos centrales es resultado no sólo de investigación científica sobre el tema del *bullying* y la sobredotación intelectual, sino también de la experiencia vivencial en la atención de niños y adolescentes

sobredotados, como es el caso de un niño de diez años de edad que estudió su último grado escolar hasta ahora (4º año de primaria) en el esquema de escuela en casa, con asistencia a clases presenciales en su plantel escolar únicamente dos días a la semana. Al término del ciclo escolar fue sometido a un diagnóstico psicológico que dio como resultado que no requiere atención psicológica alguna porque su proceso de desarrollo personal está encaminado correctamente. Es decir, que el niño se encuentra sano psicológicamente: con un desarrollo psicosexual, emocional, conductual y psicosocial acorde con un perfil sano para su edad biológica. Además, su promedio escolar anual final fue superior a nueve.

Como se puede observar, si bien se requiere modificar la LGE vigente para permitir el modelo de escuela en casa, tal modificación sería sólo el punto de inicio de toda una política pública específica de atención a las personas con sobredotación en México, que evitaría que la población objetivo de niños y adolescentes sobredotados sea presa del *bullying* que tanto lastima a nuestra sociedad hoy día.

## REFLEXIONES FINALES

El objetivo de evitar que el *bullying* continúe en aumento lleva de manera inevitable a reconocer la necesidad de reflexionar y proponer alternativas de gestión respecto de las insuficiencias del modelo escolar presencial que se sigue en la actualidad en nuestro país en el nivel de educación básica, así como de la importancia de aceptar y afrontar con políticas públicas innovadoras la compleja diversidad que plantea la población estudiantil en México. Resulta urgente dejar atrás el viejo modelo educativo basado en la estandarización de los educandos, así como ver la educación básica como un nivel más de formación académica exclusivamente, para hacer surgir una visión centrada en la diversidad social como piedra angular que guíe los esfuerzos formativos, así como la conciencia de que, dadas las edades en que los estudiantes cursan la educación básica, se encuentran inevitablemente en las etapas formativas de su personalidad, incluidas las vertientes psicosexuales y psicosociales, por lo que el esfuerzo no sólo se hará en el ámbito académico.

Como se pudo constatar en una revisión detallada de la currícula de la educación básica, no se trata sólo de formar académicamente a los niños y adolescentes mexicanos, sino que se les está formando como personas. En este sentido es que el planteamiento desarrollado para los niños y adolescentes con sobredotación intelectual no sólo se enfoca en su desarrollo escolar, sino también y sobre todo en

protegerlos del *bullying* para aumentar el potencial de desarrollo integral, armónico, como seres humanos sanos psicológica y cognitivamente. De esta forma, una vez consolidada su formación como personas, se puedan integrar plenamente a la sociedad sin detrimento de su ser. Por tanto, se requiere poner mayor énfasis, no sólo en la reforma educativa curricular o docente del sistema educativo nacional en términos académicos, sino ante todo en cómo el sistema educativo de educación básica está formando personas, con qué perfil y cómo se está construyendo sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERGER, C., y Lisboa, C. (2008). "Hacia una comprensión ecológica de la agresividad entre pares en el microsistema escolar". En: C. Berger y C. Lisboa (eds.). *Violencia escolar: Estudios y posibilidades de intervención en Latinoamérica*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria. 59-83.
- BORLAND, J. H. (1997). "The Construct of Giftedness". *Peabody Journal of Education*, 72 (3/4): 6-20.
- BRANSFORD, J. D.; Brown, A. L., y Cocking, R. R. (eds.) (2004). *How people learn. Brain, mind, experience, and school*. Washington D. C.: National Academy Press.
- BROWN, B., y Merrit, R. (2002). *No easy answers: The truth behind death at Columbine*. Nueva York: Lanterns Books.
- CRAIG, W., y Pepler, D. J. (2003). "Identifying and targeting risk for involvement in bullying and victimization". *Canadian Journal of Psychiatry*, 48:577-582.
- ESPELAGE, D. L., y Swearer, S. M (2003). "Research on School Bullying and Victimization: What Have we Learned and Where do we go From Here?". *School Psychology Review*, 32: 365-384.
- GAGNÉ, F. (2012). "Construyendo talento a partir de la dotación: Breve revisión del MDDT 2.0". En: M. D. Valadez, J. Betancourt y M. A. Zavala. *Alumnos superdotados y talentosos. Identificación, evaluación e intervención. Una perspectiva para docentes*. México: Manual Moderno. 45-54
- GALLAGHER, J. J. (2000). "Unthinkable Thoughts: Education of Gifted Students". *Gifted Child Quarterly*, 44:5-12.
- GARBARINO, J., y De Lara, E. (2003). "Words Can Hurt Forever". *Educational Leadership*, 60 (6):18-21.
- GARCÍA, M., y Madriaza, P. (2005). "Sentido y sinsentido de la violencia escolar. Análisis cualitativo del discurso de estudiantes chilenos". *Psyche*, 14: 165-180.

- GERLIO, I., y Jousevec, N. (1999). "Multimedia: Differences in Cognitive Processes Observed with EEG". *Educational Technology Research and Development*, 47(3):5-14.
- HÉBERT, T. P. (2002). "Gifted males". En: M. Neihart *et al.* (eds.). *The Social and Emotional Development of Gifted Children: What do we know?*. Waco, Texas: Prufrock Press. 137-144.
- HOGUE, R. D. (1989). "An Examination of the Giftedness Construct". *Canadian Journal of Education*, 14 (1):6-17.
- HOOVER, J. (2003). "Angry Words, Angry Minds: Bullying and Teasing at School". Artículo presentado en la convención de la Western Canadian Association for Student Teachers (WestCAST), Universidad de Winnipeg.
- JIN, S. H. et al. (2007). Differences in EEG between gifted and average students: Neural complexity and functional cluster analysis. *International Journal of Neuroscience*, 117: 1167-1184.
- KREGER, L. (1994). The moral sensitivity of gifted children and the evolution of society. *Roeper Review*, 17 (2):110-116.
- KREGER, L. (1997). The construct of asynchronous development. *Peabody Journal of Education*, 72 (3/4): 36-58.
- MENDOZA, E. M. T. (2011). *La violencia en la escuela: Bullies y víctimas*. México: Trillas.
- Ministerio de Educación y Cultura (2000). *Alumnos precoces, superdotados y de altas capacidades*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Cultura.
- NISHINA, A. (2004). "A Theoretical Review of Bullying: Can it be Eliminated?". En: C. Sanders y G. Phye (eds.). *Bullying: Implications for the Classroom*. San Diego: Elsevier Academic Press. 36-62.
- OLWEUS, D. (1978). *Aggression in the Schools: Bullies and Whipping boys*. Washington D. C.: Hemisphere Press.
- OLWEUS, D. (2003). *Reporte de acoso escolar, bullying en las escuelas: Hechos e intervenciones*. Libro electrónico: <http://espanol.free-ebooks.net/ebook/Acoso-escolar-bullying-en-las-escuelas-hechos-e-intervenciones>
- PETERSON, J., y Ray, K. (2006). "Bullying and the Gifted: Victims, perpetrators, prevalence and effects". *Gifted Child Quarterly*, 50 (2):148-168.
- PETERSON, J., y Ray, K. (2006b). "Bullying Among the Gifted: The Subjective Experience". *Gifted Child Quarterly*, 50 (3): 252-269.
- PIECHOWSKI, M., y Colangelo, N. (1984). "Developmental Potential of the Gifted". *Gifted Child Quarterly*, 28: 80-88.

- RENZULLI, J. S. (1978, 2011). "What Makes Giftedness? Reexamining a Definition". *Phi Delta Kappan*, 60: 180-184.
- ROBINSON, N. M. (2002). "Introduction". En M. Neihart, S. M. Reis, N. M. Robinson y S. M. Moon (eds.). *The Social and Emotional Development of Gifted Children: What do we know?* Waco, Texas: Prufrock Press. xi-xxiv.
- ROMÁN, M., y Murillo,, F. J. (2011). "América Latina: Violencia entre estudiantes y desempeño escolar. *Revista CEPAL*, 104: 37-54.
- SANDERS, L. (2011). "Brain Parts Differ in Gifted Memory". *Science News*, 180 (12): 9.
- SCHNEIDER, A., e Ingram H. (1993). "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy". *The American Political Science Review*, 87(2): 334-347.
- SPIVAK, H., y Prothrow-Stith, D. (2001). "The Need to Address Bullying: An Important Component of Violence Prevention". *Journal of the American Medical Association*, 285: 2131-2132.
- STERNBERG, R. J. (1985). *Beyond IQ: A Triarchic Theory of Human Intelligence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TANNENBAUM, A. J. (1991). "The Meaning and Making of Giftedness". En: N. Colángelo y G. A. Davis (eds.). *Handbook of Gifted Education*. Boston: Allyn and Bacon. 27-42.
- TERMAN, L. M. (1925). *Mental and Physical Traits of a Thousand Gifted Children*. Redwood City, CA.: Stanford University Press.
- VALADEZ, M. D. (2012). "Identificación y evaluación de niños superdotados y talentosos". En: Valadez, M. D., Betancourt, J. y Zavala M. A. *Alumnos superdotados y talentosos. Identificación, evaluación e intervención. Una perspectiva para docentes*. México: Manual Moderno. 71-98.
- ZAVALA, M. A. (2012). "Modelos teóricos de la superdotación, el talento y las aptitudes sobresalientes". En: Valadez, M. D., Betancourt, J. y Zavala M. A. *Alumnos superdotados y talentosos. Identificación, evaluación e intervención. Una perspectiva para docentes*. México: Manual Moderno. 25-44.
- ZURITA, R. U. (2012). "Concepciones e implicaciones de tres leyes antibullying en México". *Diálogos Sobre Educación*, 3 (4): 1-21.

### *Sitios en internet*

- Aristegui Noticias (2014, mayo 21). *Muere por 'bullying' estudiante de secundaria en Tamaulipas*. Consultado el 6 de julio de 2014 en <http://aristeguinoticias.com/2105/>

- mexico/muere-por-bullying-estudiante-de-secundaria-en-tamaulipas/  
 Avance News California (s.f.). *La masacre de Columbine*. Consultado el 3 de julio de 2014 en [http://www.avancenews.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=315:la-masacre-de-columbine&catid=87:noticias&Itemid=130](http://www.avancenews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=315:la-masacre-de-columbine&catid=87:noticias&Itemid=130)
- Friends (s.f.). *Sobre Friends*. Consultado el 2 de julio de 2014 en <http://www.friends.se/friends/en-espanol>
- Grupo Milenio (2014, mayo 22). *La SEP lanza un programa piloto contra el bullying*. Consultado el 10 de julio de 2014 en [http://www.milenio.com/politica/SEP-lanza-programa-piloto-bullying\\_0\\_303569657.html](http://www.milenio.com/politica/SEP-lanza-programa-piloto-bullying_0_303569657.html)
- Hazelden Foundation (2014). *A Brief History of the Olweus Bullying Prevention Program*. Consultado el 20 de julio de 2014 en [http://www.violencepreventionworks.org/public/olweus\\_history.page](http://www.violencepreventionworks.org/public/olweus_history.page)
- Presidencia de la República (2014, mayo 23). *Acelerará el gobierno de la República el combate al bullying: Enrique Peña Nieto*. Consultado el 10 de julio de 2014 en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/acelerara-el-gobierno-de-la-republica-el-combate-al-bullying-enrique-pena-nieto/>
- Presidencia de la República (s.f.). *Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia*. Consultado el 20 de julio de 2014 en <http://www.presidencia.gob.mx/politica-deseguridad/>
- Secretaría de Educación Pública (2014). *Acoso escolar*. Consultado el 20 de julio de 2014 en <http://www.acosoescolar.sep.gob.mx/es/acosoescolar/Inicio>
- Secretaría de Educación Pública (2014, mayo 30). *Comunicado 146. Autoridades educativas de todo el país firman convenio para facilitar el combate al acoso escolar*. México: Secretaría de Educación Pública-Dirección General de Comunicación Social. Consultado el 10 de julio de 2014 en <http://www.comunicacion.sep.gob.mx/index.php/comunicados/mayo-2014/547-comunicado-146-autoridades-educativas-de-todo-el-pais-firman-convenio-para-facilitar-el-combate-al-acoso-escolar>
- Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Seguridad Pública (s.f.). *Guía básica de prevención de la violencia en el ámbito escolar*. Consultado el 15 de julio de 2014 en <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/pdf/MatInfo/ViolenciaEscolar.pdf>
- Secretaría de Educación Pública (s.f.). *Materiales del Programa*. Consultado el 15 de julio de 2014 en <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/start.php?act=materiales>
- Secretaría de Educación Pública (2012). *Guía del Taller Prevención del Acoso Escolar (Bullying)*. Consultado el 15 de julio de 2014 en <http://www.ssp.gob.mx/porta-lWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214151//archivo>

- Subsecretaría de Educación Básica (s.f.) *Programa Escuela Segura*. Consultado el 10 de julio de 2014 en <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura>
- University of Turku y Finnish Ministry of Education and Culture (s.f.). *There is no bullying in KiVa School!* Consultado el 2 de julio de 2014 en <http://www.kivakoulu.fi/there-is-no-bullying-in-kiva-school>
- University of Stavanger (s.f.). *Zero Programme*. Consultado el 3 de julio 2013 en <http://www.uis.no/research-and-phd-studies/research-areas/school-and-learning/learning-environment/zeroing-in-on-school-bullies-article2790-8869.html>
- U.S. Department of Health and Human Services (s.f.). *Stopbullying.gov*. Consultado el 2 de julio de 2014 en <http://www.stopbullying.gov/>
- U.S. Department of Education (2011). *Analysis of State Bullying Laws and Policies*. Consultado el 3 de julio de 2014 en <http://www2.ed.gov/rschstat/eval/bullying/state-bullying-laws/state-bullying-laws.pdf>

### *Normatividad*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 10 de julio de 2014 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf)
- Convención Internacional de los Derechos del Niño. Consultado el 19 de julio de 2014 en [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=484&depositario=0&PHPSESSID=f0b91f54b1369af775cec7832ba58bee](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=484&depositario=0&PHPSESSID=f0b91f54b1369af775cec7832ba58bee)
- Ley Contra el Acoso Escolar para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Consultado el 20 de julio de 2014 en <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/ACOESCO11111.pdf>
- Ley de Prevención y Seguridad Escolar del Estado y Municipios de San Luis Potosí. Consultado el 22 de julio de 2014 en [http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/116\\_Ly\\_Prev\\_escolar.pdf](http://148.235.65.21/LIX/documentos/leyes/116_Ly_Prev_escolar.pdf)
- Ley de Seguridad Integral Escolar para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Consultado el 20 de julio de 2014 en [http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=111&limitstart=70](http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&limit=10&order=name&dir=DESC&Itemid=111&limitstart=70)
- Ley de Seguridad Integral para el Estado de Nayarit. Consultado el 20 de julio de 2014 en [http://congresonay.gob.mx/Portals/1/Archivos/compilacion/leyes/Seguridad\\_Integral\\_Escolar\\_para\\_el\\_Estado\\_de\\_Nayarit\\_%28Ley\\_de%29.pdf](http://congresonay.gob.mx/Portals/1/Archivos/compilacion/leyes/Seguridad_Integral_Escolar_para_el_Estado_de_Nayarit_%28Ley_de%29.pdf)
- Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Sonora. Consultado el 20 de julio de 2014 en [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_217.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_217.pdf)

Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Tamaulipas. Consultado el 20 de julio de 2014 en <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/CongresoTamaulipas/Archivos/Leyes/91%20ley%20de%20seguridad%20escolar.pdf>

Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Baja California Sur. Consultado el 21 de julio de 2014 en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LE/lstLeyes.aspx?tipo=0&vigente=True&idVigencia=1&idCategoria=530&idEstado=3&q=ley%20de%20seguridad%20escolar%20para%20el%20estado%20de%20baja%20california%20sur>

Ley de Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal. Consultado el 21 de julio de 2014 en <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r474101.pdf>

Ley General de Educación. Consultado el 10 de julio de 2014 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>

## La fiesta de la Semana Santa entre los *xi'iui* (pames) de Santa María Acapulco: De lo material a lo inmaterial

### RESUMEN

Este ensayo tiene como punto de partida mostrar cómo los *xi'iui* (pames) de Santa María Acapulco atribuyen a los objetos que utilizan durante la fiesta de la Semana Santa una significación simbólica y social con el objetivo de mediar la relación entre ellos y su cosmos. Con esto, los objetos adquieren una dimensión tanto tangible como intangible que sobrepasa la frontera de la definición de patrimonio cultural inmaterial, propuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El ensayo se divide en dos partes; en la primera se exploran los límites de dicha definición como una categoría de análisis; en la segunda, con base en el método etnográfico, presento cómo los objetos pierden su materialidad durante la fiesta de la Semana Santa.

**PALABRAS CLAVE:** OBJETOS, TANGIBLE E INTANGIBLE, FIESTA DE LA SEMANA SANTA, PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL

## The Easter celebration of the *xi'iui* (pames) of Santa María Acapulco. From the tangible to the intangible

### ABSTRACT

This essay looks to start out by showing how the *xi'iui* (pames) of Santa María Acapulco, attribute the objects they use during the Easter celebration, a symbolic and social significance with the purpose of mediating the relationship between them and their cosmos. The objects acquire so much of a tangible as an intangible dimension, exceeding the limits of the definition of Intangible Cultural Patrimony proposed by the UNESCO. The essay is divided into two parts: In the first part the limits of said definition as a category of analysis are explored. In the second part, based on the ethnographic method, it is shown how the objects lose their materiality during the Easter celebration.

**KEYWORDS:** OBJECTS, TANGIBLE AND INTANGIBLE, EASTER CELEBRATION, INTANGIBLE CULTURAL PATRIMONY

Recepción: 22 de agosto de 2014.

Dictamen 1: 3 de octubre de 2014.

Dictamen 2: 13 de octubre de 2014.

# LA FIESTA DE LA SEMANA SANTA ENTRE LOS XI'UI (PAMES) DE SANTA MARÍA ACAPULCO: DE LO MATERIAL A LO INMATERIAL\*

RAÚL AGUILERA CALDERÓN\*

## INTRODUCCIÓN

A partir de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) celebrada en 2003, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Tecnología (UNESCO) amplió de manera relevante la definición de patrimonio: de los monumentos a las tradiciones, de los objetos a las ideas, de lo material a lo inmaterial, de lo histórico-artístico a las formas de vida relevantes y culturalmente significativas.

En el presente, el concepto de patrimonio, no sólo abarca los bienes materiales o tangibles, sino también el cúmulo de manifestaciones que los pueblos crean a su paso por la vida y que permanecen a lo largo de las épocas, y conforman un legado que concierne a toda la población: “se considera el valor simbólico de los distintos referentes y elementos patrimoniales, el patrimonio como expresión particular” (Arévalo, 2009:1). Es decir, se valora la significación de una serie de prácticas performativas que se hacen visibles en el momento de la acción, tales como las fiestas y los rituales.

En este contexto, en la trigésima segunda reunión de la UNESCO, celebrada en París en 2003, se encargó de abordar la definición teórica del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) de la siguiente manera:

\* Adelantos de este trabajo se presentaron en Coloquio Internacional El Patrimonio desde las Ciencias Sociales y la Humanidades, llevado a cabo en septiembre de 2013 en El Colegio de San Luis.

\*\* Universidade Federal do Pará, candidato a doctor en Historia. Correo electrónico: luloaguilera01@hotmail.com

Se entiende por patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad y la creatividad humana (UNESCO, 2004:2).

La definición propuesta por la UNESCO, según Isabel Villaseñor y Emiliano Zolla (2012:85), es tan general que cabe preguntarse qué actividad del ser humano no podría considerarse como PCI. Más aún, ¿es posible clasificar el patrimonio solamente dentro de la categoría intangible o inmaterial?

José Reginaldo Gonçalves, en su artículo “Ressonância, materialidade e subjetividade: As culturas como patrimônios” (2005), señala que el PCI, como categoría de análisis, es ambiguo. El patrimonio se desplaza entre lo tangible y lo intangible, reuniendo las dos dimensiones; es decir, sus fronteras no están delimitadas, y aparece de modo indistinto en ambos límites establecidos. Para este autor, no es posible hablar de patrimonio sin hablar de su dimensión material, y de hecho afirma que “é o fato de que o patrimônio sempre foi e é material”<sup>1</sup> (Gonçalves, 2005:20). La definición de PCI propuesta por la UNESCO es solamente una rematerialización de la noción de cultura que, en el siglo XX, en sus formas antropológicas, fue desmaterializada en favor de concepciones más abstractas, tales como estructura, estructura social, sistemas simbólicos, etcétera (Gonçalves, 2005:20).

La literatura antropológica nos ofrece una gran cantidad de ejemplos en que los bienes materiales son indisolubles de su dimensión intangible. Tal vez el caso más popular sea el de los cofres de la costa del Noroeste de América del Norte, estudiados por Lévi-Strauss (1997 [1945]), quien señala que no son sólo recipientes con las imágenes de animales pintadas o grabadas, sino que “son el animal mismo, que guarda activamente los ornamentos ceremoniales que se le confían” (Lévi-Strauss, 1997:282).

Estos objetos, además de poseer atributos utilitarios, al mismo tiempo tienen significados mágico-religiosos y sociales, que constituyen verdaderas entidades

<sup>1</sup> El hecho que el patrimonio siempre fue y es material (traducción libre).

dotadas de espíritu, personalidad, voluntad, etcétera. No son meros objetos, por el contrario, por un lado son clasificados como partes inseparables de totalidades cósmicas y sociales y, por otro, se afirman como extensiones morales y simbólicas de sus propietarios, sean individuos o colectividades, y establecen mediaciones cruciales entre ellos y su cosmos (Gonçalves, 2005:18).

De hecho, como Marcel Mauss ya lo había señalado en su *Análisis y explicación de la magia* (1979 [1936]), “la noción de espíritu se nos presenta unida a la de propiedad, inversamente. Ésta está unida a aquélla. Propiedad y fuerza son dos términos inseparables; propiedad y espíritu se confunden con frecuencia” (Mauss, 1979:119). El objeto, desde esta perspectiva, puede ser al mismo tiempo sujeto, tangible e intangible, natural y cultural, sagrado y profano. La importancia de preservarlo, como lo creo, no reside en su materialidad o inmaterialidad, sino en el valor adjudicado por sus representaciones simbólicas que el individuo o la colectividad les otorga. “La noción de patrimonio involucra siempre el elemento intangible que convierte un mero objeto en un bien cultural patrimonializable” (Barela, 2003:23).

De manera que la distinción entre patrimonio material e inmaterial planteada por la UNESCO no es del todo clara y, aún más, resulta problemática. Desde cierto aspecto todo puede ser tangible e intangible en el ámbito de la cultura (C. Héaucit, por Millán, 2004:67). Las representaciones más abstractas se cristalizan en expresiones como los mitos, los cuentos, las danzas, etcétera, mientras que los artefactos culturales materiales son portadores de una dimensión inasequible como es la significación que un grupo les otorga (Millán, 2003:45).

Para comprender la relación entre tangible o intangible, Saúl Millán (2004) la ejemplifica de la siguiente manera: Una pirámide se clasifica como cultura material, y una ceremonia mortuoria, como cultura inmaterial. Esta división en el ámbito de la cultura supone la existencia de un elemento común que no depende de su carácter material e inmaterial, sino en que ambos elementos representan respuestas diferentes ante un problema común. La muerte y su valor cultural estriban en ser representaciones diferentes de un hecho que por naturaleza es universal. Esto indica que tanto la pirámide como la ceremonia mortuoria desempeñan un papel de signifiante, que designan algo distinto en sus ejecuciones y tienen una función simbólica (Millán, 2004:46).

Si admitimos que un símbolo, desde la semiótica de Charles Pierce, “es algo que, para alguien, representa o se refiere a algo en algún aspecto o carácter. Se dirige a alguien, esto es, crea en la mente de esa persona un signo equivalente, o tal vez

aún más desarrollado” (Pierce, 1974:288), se puede entender que tanto la pirámide como la ceremonia mortuoria están allí para sustituir o representar una concepción singular de la muerte, concepción que es necesariamente abstracta e inmaterial.

En otro extremo, cuando la definición de la UNESCO se refiere a salvaguardar los fenómenos inmateriales que “se transmiten de generación en generación” y “son recreados constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno” se observan dos complicaciones; la primera recae en la lógica que guía el concepto de “salvaguardia”<sup>2</sup> de la UNESCO: se protege la manifestación, pero se olvida de las razones que le dieron origen y sentido, es decir, “resguarda el signo pero no se ocupa del signifiante” (Villaseñor y Zolla, 2012:84); la segunda, por otro lado, es que se corre el riesgo de patrimonializar las prácticas cotidianas que, aunque la UNESCO afirma que las expresiones culturales tienen una naturaleza dinámica y dicha institución no busca de manera intencional el congelamiento de sus formas, las declaraciones desde adentro y afuera del grupo local tienden a congelar el proceso social y cultural patrimonializado (Amodio, 2009:29).

Lo anterior es, en efecto, la daga en la herida, ya que para Emanuele Amodio (2009:30) lo intangible del patrimonio es algo vivo culturalmente en el presente, y la idea de salvaguardarlo colisiona con la función que realiza. Y esto, bajo la premisa de la occidentalización o globalización de las culturas locales, puede llegar a ser un proceso que impida su realización, y hasta cabe la imposibilidad de cumplirse. Todas las culturas son el resultado de múltiples contactos y aportes; “una persistente etnogénesis que las hacen dinámicas y abiertas a dar respuestas a los problemas del presente” (Amodio, 2009:31-33).

Mantener la diversidad cultural debe ser el cometido de las instituciones nacionales e internacionales encargadas de salvaguardar el patrimonio cultural, puesto que en esto estriba la supervivencia de los fenómenos inmateriales, como lo señala Claude Lévi-Strauss en su informe presentado a la UNESCO sobre “Raza e Historia” ([1952] 1999):

La necesidad de preservar la diversidad de las culturas en un mundo amenazado por la monotonía y la uniformidad, no ha escapado ciertamente a las instituciones internacionales. Estas también comprenden que para alcanzar esta meta, no será suficiente

<sup>2</sup> La UNESCO define la salvaguardia como “las medidas en caminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión –básicamente a través de la enseñanza formal y no formal– y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos” (UNESCO, 2004:3).

con cuidar las tradiciones locales y conceder un descanso a los tiempos revueltos. Es el hecho de la diversidad lo que debe salvarse, no el contenido histórico que le ha dado a cada época y que ninguna podría perpetuar más allá de sí misma. Hay pues que escuchar crecer el trigo, fomentar las potencialidades, despertar todas las vocaciones en conjunto que la historia tiene reservadas. Además hay que estar preparados para considerar sin sorpresa, sin repugnancia y sin rebelarse lo que de inusitado seguirán ofreciéndonos todas estas nuevas formas sociales de expresión (Lévi-Strauss, 1999: 20).

La premisa de salvaguardar la diversidad cultural y no el contenido histórico de los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que se transmiten de generación en generación implica desechar de una vez la idea de “tradiciones puras” o “auténticas” asumiendo que el patrimonio cultural inmaterial es recreado frente y desde el contacto con otras culturas.

Vemos, pues, que la definición de PCI propuesta por la UNESCO abrió las puertas a diversos debates por parte de los especialistas en el tema. Traerlos de vuelta aquí sobrepasa los objetivos de este ensayo. El uso de su definición para el caso que nos ocupa, la fiesta de la Semana Santa entre los *xi'iu* (pames) de Santa María Acapulco, nos ayuda a entender las siguientes cuestiones: por un lado, los bienes materiales son indisociables de su inmaterialidad en el ámbito de la cultura; por otro lado, la importancia de salvaguardar la diversidad cultural, más allá del contenido histórico de las prácticas culturales.

Una vez puestas las cartas sobre la mesa, por así decirlo, y con base en el método etnográfico, revisemos cómo los objetos se desplazan de lo material a lo inmaterial durante la fiesta de la Semana Santa entre los *xi'iu* de Santa María Acapulco.

## LA FIESTA DE SEMANA SANTA

La fiesta de Semana Santa, mejor conocida como la Semana Mayor, se celebra a finales de marzo (*ngum'au'ly'i'trikia'ai*, la luna está de fiesta) o principios de abril (*ngum'au'mapa*, la luna está caliente), aunque podríamos decir que comienza cuarenta días antes, durante la Cuaresma, periodo de preparación para la Semana Mayor. Cada viernes por la tarde, los capulcos<sup>3</sup> realizan una serie de velaciones con la imagen de bulto de la Virgen María. Don Odilón García, miembro del

<sup>3</sup> Seudónimo con el que se autodenominan los *xi'iu* de Santa María Acapulco.

concejo de ancianos, me comentó que estas ceremonias representan los actos de penitencia y reflexión que Jesús realizó en el desierto: “Al igual que Jesús se preparó en el desierto e hizo muchos milagros en el mundo, nosotros también debemos de prepararnos pa la fiesta”.

La fiesta de Semana Santa se conmemora en toda la pameria (véase Ordoñez, 1999; Grimaldo, 2006; Cotonieto, 2007; Segura, 2007); sin embargo, en Santa María Acapulco es donde toma lugar su mayor teatralidad. Por medio de una serie de procesiones por el “camino largo” (*mabá’aunikiá’ái*) y el “camino corto” (*mamája’nikíá’ái*),<sup>4</sup> que consisten en una serie de dramatizaciones colectivas en las que participa toda la comunidad, se recrean las catorce estaciones del Vía Crucis. La celebración inicia el Jueves y el Viernes Santo, con la remembranza de la captura y muerte de Jesús; continúa el Sábado de Gloria, día en el que se recuerda a esta deidad en el sepulcro y su descenso al abismo, y termina el Domingo de Resurrección, cuando se anuncia el inicio de la temporada de lluvias.

Los datos aquí presentados corresponden a dos años consecutivos, 2009 y 2010, los cuales tuve la oportunidad de participar. Las ceremonias, durante este tiempo, se celebraron en el atrio de la capilla. Esto se debió a la restauración de la iglesia por parte del personal del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), porque el 2 de julio de 2007 un rayo incendió el techo de palma.

## EL ESCENARIO

El atrio de la capilla, cerca del curato, se acondicionó para colocar los objetos sagrados que se usaron durante esta celebración. El lugar se dividió de norte a sur con una pared de ramas, de más o menos diez metros de largo por dos metros de alto, llamadas localmente “quiebra-machetes” (*Lobelia laxiflora*), que son recolectadas en los alrededores de la comunidad. Su nombre, como me comentaron en varias ocasiones, deriva de su dificultad para cortarlas, ya que literalmente quiebra los machetes. El techo para resguardar las imágenes consiste en una lámina de acero, mientras que para cubrir a los congregados del intenso sol se instalan lonas azules.

El interior del espacio sagrado está cubierto por una manta de color blanco, y al centro, un pedazo de tela negra. En ambos extremos de la pared cuelgan arreglos

<sup>4</sup> Durante el ciclo de ceremonias católicas, las procesiones siguen dos trayectos: uno, alrededor del pueblo, llamado “camino largo” (*mabá’aunikiá’ái*), que inicia en la iglesia, cruza el panteón y se regresa al punto de partida; el otro, llamado “camino corto” (*mamája’nikíá’ái*), en el atrio de la capilla.

florales de gerberas azules (*Gerberajamesonii*) y nardos rojos (*Polianthes tuberosa*), que adornan desde lo alto hasta la superficie del terreno.

En el centro, sobre el pedestal más alto, se encuentra la Virgen María (*ngum'au'*, luna). Se trata de una imagen de bulto tallada en madera, de un metro y medio de alto por cincuenta centímetros de ancho, aproximadamente, que es llamada únicamente durante esta ceremonia la Virgen Rosada (*ngum'au' rakúiriñiá'ts'*, la luna rosa). Su nombre, según el profesor de la telesecundaria Carlos Santos, deriva de la túnica rosa y del manto negro que viste. Su cabeza reviste una diadema de plata y de sus manos cuelgan dos pañuelos.

Al oeste, sobre un pedestal a pocos centímetros del suelo, se encuentra la imagen de bulto de Jesús, llamado el Nazareno. Presenta las mismas características que la Virgen Rosada en cuanto al tamaño y el material, pero viste una túnica blanca con una banda amarilla amarrada a su torso con tres nudos. Cada nudo, según don Félix Rubio, gobernador tradicional, remite a los utilizados por San Francisco de Asís, que simbolizan la castidad, la pobreza y la obediencia. Su cabeza, por otro lado, es cubierta con una pañoleta rosa atada con un cinto de henequén (*Agave fourcroydes*), y sobre ésta, una corona de espinas. De su cuello cuelga un lazo morado que llega hasta las rodillas, y por debajo de sus piernas, una campana de bronce.

Al este de la Virgen Rosada se encuentra un cuadro con la imagen de la Virgen de Guadalupe colgado en la pared, junto con un arreglo de flores. Anteriormente este espacio era ocupado por la imagen de bulto de la Virgen María que se quemó durante el incendio arriba mencionado.

Frente a cada una de las imágenes y sobre el suelo se hallan fragmentos de madera para colocar las velas (*kandéily*). Cabe señalar que se prefieren las velas fabricadas en la Huasteca con cera de abeja, llevadas a Santa María Acapulco por los comerciantes foráneos, de diferentes tamaños y tonos, cuyos precios varían entre 2.50 pesos cada una y cinco por diez pesos. Rara vez se compran de colores, puesto que si se emplean “se trata casi seguramente de brujería” (Sr. Félix Medina, Santa María Acapulco, 2010). Las velas que se utilizan más a menudo en la fiesta de Semana Santa son amarillas y blancas, de veinte centímetros de largo por dos y medio centímetros de ancho, y son la ofrenda principal. De tal manera que por medio de las velas, además de intentar establecer una relación contractual con sus divinidades, se mantiene un vínculo con lo sagrado y con todo lo que les rodea (Aguilera, 2009).

El espacio se delimitó por “los cuatro vientos” (*kiñiui nímiau*). Los cuatro vientos es una arquería de aproximadamente un metro y medio de alto por un

metro de ancho, fabricada con varas de “palo de arco” (*Lysiloma microphyllum*) y recubierta con yerbas de San Pedro (*Tecomastans sp.*). Cada arco lleva una estaca vertical en la parte media que sobresale del punto más alto y forma una cruz, que es adornada con flores de sotol (*Dasyilirion sp.*) y con cogollos, los cuales en la localidad son llamados “colas de gallos” porque asemejan a las timoneras de esta ave. Por lo general, los cuatro vientos están presentes en la mayoría de los rituales.

De la misma manera, la entrada del curato se adorna con flores de sotol, cuyas características son similares a las señaladas arriba. Dichas flores, según lo comentado por don Félix, son fabricadas por cada una de las comunidades que componen el ejido.<sup>5</sup> Este hecho nos revela un profundo sentido de cooperación y deber que tienen los *xi'uii* ante la fiesta, así como la expresión y la reproducción social de la solidaridad entre sus miembros.

Al este de la pared de ramas quiebra-machetes se representó al coro. Para ello se colocó una tarima de madera de cuatro metros de largo por cuatro metros de ancho aproximadamente, con un barandal en la parte frontal y con el atril al centro. Asimismo, en el “camino largo”, lugar donde se “realizan las procesiones”, se colocó una serie de cruces, de más o menos un metro de alto, adornadas con flores de sotol, que representan las estaciones del Vía Crucis.

## LOS ACTORES

Los miembros de la organización religiosa son los encargados de realizar la fiesta; se organizan dependiendo su función y el cargo dentro del ritual. A continuación describiré los principales actores y su función durante la fiesta con base en los estudios realizados por Heidi Chemín Bässler (1980).

*Camajáin* o gobernador tradicional. Es la máxima autoridad durante la celebración. Su función es dirigir la fiesta, así como vigilar que los cargueros cumplan sus obligaciones.

*Camiñ Nimbijáj* o sacristán. Cuida las reliquias durante la ceremonia y entrega las imágenes. Por lo general, lleva el incensario y la campana de bronce durante las procesiones y auxilia al gobernador tradicional.

<sup>5</sup> Las comunidades que participan en la ceremonia son La Cuchilla, San Pedro, La Parada, El Limón, La Peña, Paso de Botello, La Encantada, El Huizache, La Compuerta, La Barranca, El Mezquital, San Diego, Potrero de los Sauces, Santa Teresa, Agua Amarga, San José, Las Lagunitas, El Arado, La Maroma, Mesa del Junco y Palo Rajado.

*Camenhején* o “mayules”. Se dividen en *camenhején ioháák* (mayul comandante) y *camenhején nui* (mayul segundo). La función del primero es recaudar el dinero necesario para la fiesta, así como asistir al gobernador tradicional y al sacristán; mientras que el segundo, además de ayudar con los preparativos para las fiestas y vigilar el orden, tiene la obligación de fabricar las flores de sotol.

*Pahaskiál* o fiscales. Existe un *pahaskiál tshchilí* (jefe de los fiscales) y *pahaskiál* (fiscales), son quienes realizan las tareas más pesadas: recolectan las ramas queiebra-machetes, acondicionan el espacio sagrado, limpian el lugar, etcétera.

*Zókóst* o fariseos. Se divide en *zókóst nda* (farisea mayor o primera) y *zókóst núii* (farisea segunda). La primera está compuesta por los comandantes Pilatos y Caifás, los jefes de los fariseos, que se distinguen del resto porque portan cascos de papel maché y un machete. Su función es dirigir el orden en las procesiones. La farisea segunda son doce soldados y un tamborero. Los soldados portan varas de carrizo, con tiras de papel de colores en la parte distal, que simbolizan las lanzas con las que matan al Nazareno, y las tiras de colores, su sangre. El tamborero marca el ritmo de las procesiones.

*Tsukús* o diablo. Utiliza una máscara de demonio y lleva un látigo de sisal con una bolsa de cuero y cascabeles en su interior, así como una matraca de madera. No es imposible hacer un recuento exacto del número de diablos que participan en la fiesta porque constantemente se cambian la máscara entre unos y otros; de la misma manera, participan en todas las procesiones, y su papel es capturar al Nazareno, principalmente.



Fotografía 1. Tsukús  
(Aguilera, 2009).

*Cándalo de latín* o rezandero. Se compone de un *cándalo nda* (rezandero mayor) y *cándalo núii* (segunderos). El primero se distingue del resto por que lleva el misal, libro litúrgico que contiene el orden y el modo de celebrar la Semana Mayor. Su participación es de vital importancia durante la celebración puesto que relata las escenas durante el ritual. Los segunderos acompañan al rezandero mayor, y generalmente son dos.

*Kánzát* o músicos. El término que se emplea para la designar a los *kánzátkes* “minuete”, por el tipo de música que tocan, “minuetos”. Se componen por dos violines y una guitarra y su participación, al igual que los rezanderos, es de vital importancia.

Acólitos. Generalmente son niños entre ocho y doce años de edad, y son quienes cargan los cirios y la cruz de madera durante las procesiones.

## JUEVES SANTO

Alrededor de las cinco de la tarde, uno de los fiscales toca la campana de repique para anunciar el inicio del ritual. Los primeros en llegar son Pilatos y Caifás, quienes son escoltados por la farisea menor. Su presencia se anuncia por los redobles del tambor, así como por los saltos y las bromas del Tsukus. Por otro lado, el gobernador tradicional y el sacristán buscan a los cargueros de las imágenes para este día. Este cargo no es del todo arbitrario y aleatorio; por el contrario, existe un largo proceso para ser seleccionado, es decir, se debe cumplir una manda (*mandincandibi*). Los hombres tienen la obligación de ayudar durante las fiestas del ciclo ceremonial, en especial con la limpieza después de cada ceremonia, mientras que las mujeres participan en la cocción de los alimentos cuando se les requiera. De la misma manera, los hombres sólo cargan las imágenes masculinas y las mujeres las femeninas.

La procesión inicia cuando llega el “minuete” al atrio de la capilla y el sacristán ordena las reliquias. Para ello, de una gaveta de madera situada en el curato de la iglesia recoge los cirios y la cruz de madera, y se la entrega a los acólitos; minutos más tarde, se dirige hacia el espacio sagrado y baja las imágenes de la Virgen Rosada y el Nazareno, que se amarran en sendas bases de madera. El jefe de los fiscales, por su parte, recoge un poco de copal para el incensario y llama al resto de los participantes de la procesión.

Para salir, el gobernador tradicional ordena la procesión en dos grupos: el primero, encabezado por Pilatos y Caifás, que son escoltados por la farisea menor y

el tamborero; detrás de ellos los acólitos y los rezanderos; al final, la imagen del Nazareno. El segundo grupo está encabezado por el “minuete”, seguido de los rezanderos y la imagen de la Virgen Rosada.



Fotografía 2. Tamborero  
(Aguilera, 2010).

El circuito de la procesión es por el “camino largo”, en sentido contrario a las manecillas del reloj. En este sentido, como ya lo destacaba Evon Vogt (1988:14-16) en los ceremoniales zinacantecos, y lo acentuaba Gary Gossen (1990:55), la noción del tiempo corre justamente en sentido contrario a las manecillas del reloj, premisa que se desprende de la supremacía de la mano derecha, llamada *batz'IK'Oh* (mano auténtica), sobre la izquierda.

Durante el trayecto los rezanderos y el “minuete” tocan y cantan alabanzas, de las cuales se pueden distinguir dos ritmos diferentes y dos lenguas distintas: para el primer grupo los acordes son más acelerados, similares a una persecución, y los cantos son en castellano; la música del segundo grupo, el de la Virgen Rosada, es más lenta y los cantos son en lengua pame.

Justamente antes terminar el circuito, a las afueras de la iglesia, la procesión se detiene y colocan al Nazareno sobre un tapete rojo y un cúmulo de ramas quebramachetes. Cada uno de los cargueros toma un par de racimos y, rodeando la imagen, se hincan frente a ella, y se simula al Nazareno escondido entre la maleza.

Poco tiempo después el Tsukus aparece en escena. Entre gritos y risas, corre de un lado a otro molestando al público; mientras hace sonar la sonaja, le grita “¡yuju, yuju, yuju, ya llegó el mero chingón de aquí. Ahora sí van a ver quién es el que

manda, pus apoco creían que nomás él!”. Jala la mano de uno de los espectadores e intenta tocar su sexo; poco a poco, lo empuja frente a los fariseos y se esconde de tras de él. Recoge un par de piedras del suelo, les sopla y las avienta a un costado de la imagen y de nuevo se esconde entre el público. Los espectadores, consternados al ver que quieren apedrear al Nazareno, le gritan fuertemente: “¡Cuidado, cuidado, Nazareno, te van a lastimar, por aquí anda el diablo y te quiere hacer daño!”.



Fotografía 3. Procesión del jueves Santo  
(Aguilera, 2010)

Minutos más tarde, el Tsukus hace un fuerte salto y llega hasta donde se encuentra Pilatos, quien le entrega el látigo de fibras de sisal. Con el azote entre las manos, regresa otra vez donde se encuentra el público, y golpea algunos espectadores — entre ellos, a quien esto suscribe—. Se dirige hacia la imagen del Nazareno y le ata las manos con el látigo; entre risas y juegos, Pilatos cubre con una pañoleta negra tanto el rostro de la imagen como la cruz de madera. A partir de este momento, todos los participantes guardan silencio y los hombres que portan sombrero o gorra se descubren la cabeza.

Después de varios minutos de silencio, se retoma el camino. No obstante, el orden se altera: el segundo grupo, el de la Virgen Rosada, se adelanta y encabeza la procesión. El Tsukus lleva cautiva la imagen del Nazareno, y son escoltados por la farisea menor.

Al llegar nuevamente al espacio sagrado, las imágenes se colocan en la misma posición: la Virgen Rosada al centro y el Nazareno a su derecha, con las manos atadas

y el rostro cubierto. El gobernador tradicional, junto con el sacristán y los fiscales, guardan las reliquias en el curato de la iglesia. Los rezanderos y el “minuete” siguen tocando y cantando, mientras que los espectadores se retiran. La procesión del Jueves Santo termina alrededor de las siete de la tarde, justo antes de que oscurezca, y dura alrededor de dos horas. Este día, en palabras de don Odilón, se representa la captura y la traición de Judas en el Huerto de los Olivos. El Nazareno es llevado frente a Caifás, donde es interrogado y torturado por órdenes del sumo sacerdote.

## VIERNES SANTO

Para este día se realizan tres procesiones: la primera, a las doce del día, en que se representa la crucifixión del Nazareno; la segunda, a las seis de la tarde, en que se personifica a Jesús en el féretro; la tercera, a las doce de la noche, para la búsqueda de la Virgen Dolorosa. Revisemos cómo se llevan a cabo.

Antes de comenzar con las actividades de la primera procesión, la crucifixión del Nazareno, tanto la esposa del gobernador tradicional como la del comandante de los “mayules” cambian la ropa de las imágenes. Ahora la Virgen Rosada viste una túnica azul y representa a la Verónica. El Nazareno usa una túnica morada y mantiene el rostro cubierto y las manos atadas.

Una vez que se termina de cambiar la indumentaria de las imágenes, comienza la procesión del Viernes Santo. Ésta, al igual que el día anterior, da inicio cuando se toca la campana. Los primeros que llegan son la farisea menor y el tamborilero, quien anuncia su presencia con redobles de tambor muy pausados. Al final llega el resto de los participantes. Tanto Pilatos como Caifás no participan en las actividades rituales de este día.

Para la procesión, aunque se mantienen los dos grupos, los participantes cambiaron: el primero lo encabeza la cruz de madera, que permanece cubierta con una manta negra, escoltada por los acólitos, seguida del Nazareno apresado por los soldados. El segundo grupo está formado por los rezanderos y el “minueto”. El incensario es llevado por el sacristán. Al final, la campana de bronce, que es cargada por el jefe de los fiscales, y la Verónica.

Al igual que el día anterior, el circuito de la procesión es por el “camino largo”, en sentido contrario a las manecillas del reloj. Sin embargo, por órdenes del rezandero mayor, la comparsa se detiene en la primera estación, que se encuentra justo detrás de la iglesia. Allí, algunos miembros de la organización religiosa, el gobernador

tradicional, el sacristán y todos los rezanderos se hincan frente al Nazareno y cantan un par de letanías en latín. Los cargadores inclinan la imagen hacia la izquierda y se representa la primera caída.

Minutos más tarde, la procesión sigue su camino y se detiene en la segunda estación, que se encuentra en la mitad del trayecto. Ahora las imágenes se colocan frente a frente y el rezandero mayor se hinca entre ellas. Y, mientras se ahúma con incienso y se toca la campana de bronce, la esposa del gobernador tradicional limpia el rostro del Nazareno con un pañuelo blanco, y todos los asistentes cantan y rezan al mismo tiempo. Don Pedro, quien tiene el cargo de rezandero mayor, me explicó que en esta estación se representa la limpieza del rostro de Jesús de Nazaret por la Santa Verónica.

Metros más adelante, el rezandero mayor anuncia la segunda caída. Para ello se inclina de nuevo al Nazareno y uno de los soldados toma el látigo de sisal y golpea con fuerza la imagen, mientras que el resto de sus compañeros impiden que los espectadores se acerquen a ayudarlo. En la tercera y última caída, se repiten las acciones de la segunda; sin embargo, sobresale el hecho de que el “minuete” deja de tocar y todos los espectadores guardan silencio. Los únicos que cantan son los rezanderos, quienes lo hacen hasta llegar de nuevo al atrio de la capilla.

A las seis de la tarde, antes del anochecer, sale la segunda procesión, que conmemora a Jesús en el féretro. Para ello se deja la imagen del Nazareno en el espacio sagrado y se saca el Santo Entierro, que es un ataúd de cristal, con una base de madera de dos metros de largo por 50 centímetros de ancho, en cuyo interior se encuentra la imagen de bulto de Jesucristo recostado y ensangrentado. Asimismo, la túnica azul de la Verónica se cambia por una negra y ahora se llama la Virgen Dolorosa.

Aunque en la procesión participaron los dos grupos anteriormente señalados, los participantes varían: ahora la fila se encuentra encabezada por el Santo Entierro, que es cubierto con un manto negro y cargado por cuatro hombres, quienes portan una corona de ramas quiebra-machetes. El ataúd es escoltado por la farisea menor que, a diferencia de las procesiones anteriores, arrastraron las lanzas durante todo el trayecto. En el segundo grupo se mantuvieron los mismos personajes y el mismo orden. Esto, claro está, con la imagen de la Virgen Dolorosa.

Una vez que el gobernador tradicional y los fiscales le designan su lugar a cada uno de los participantes, se inicia la procesión con el Santo Entierro. Es de llamar la atención que ahora no se toca la campana para anunciar su inicio. Este hecho don Pedro me lo explicó de la siguiente manera: “tenemos que estar calladitos, hoy en la madrugada se murió el Nazareno. Pobrecito lo lastimaron

mucho y lo colgaron en la cruz. Pobrecito, ha de haber sufrido mucho y lo hizo por nosotros”.

La procesión se detiene cinco veces. En cada estación colocan el Santo Entierro sobre una mesa de madera y un tapete de palma. El rezandero mayor, junto con el gobernador tradicional y el sacristán, se hincan frente al ataúd. Rezan alrededor de quince minutos; hacen sonar la campana un par de veces antes de terminar y se sahúma la escena con incienso. El “minueto” comienza a tocar y todos los espectadores cantan y rezan algunas alabanzas. Al final, de nuevo todos vuelven a guardar silencio y se dirigen a la siguiente estación.

En la quinta y última parada, que se encuentra a unos cuantos metros de llegar al atrio de la capilla, se realiza la petición de las limosnas; se coloca nuevamente el Santo Entierro sobre el suelo, de manera similar a las estaciones anteriores, pero con un plato de bronce sobre éste. Después, entre los “mayules” y los fiscales forman dos filas de feligreses, en su mayoría mujeres y niñas, quienes, una a una, se arrodillan a un costado del Santo Entierro, lo besan y colocan un par de monedas en el plato de las limosnas. Al finalizar, el sacristán recoge las limosnas y las vacía en una caja de madera.

Al regresar, como en las otras ocasiones, las imágenes se colocaron en su lugar. El Santo Entierro, con la manta negra que lo cubre, ocupa el lugar del Nazareno. La Virgen Dolorosa, a quien le colocaron una corona de metal, se guarda en el curato de la iglesia y se sustituye por la imagen de bulto de la Virgen de la Soledad. Dicha imagen presenta las mismas características en cuanto a la forma y el tamaño que la Virgen Dolorosa, pero mantiene ambas manos levantadas y viste una túnica blanca con un manto negro.

Por la noche, alrededor de las doce, se lleva a cabo la personificación de la búsqueda de la Virgen Dolorosa. Para ello, a excepción del gobernador tradicional y un violinista, sólo participan las mujeres y los niños<sup>6</sup> de la comunidad. La procesión está encabezada por la Virgen Dolorosa, acompañada de los acólitos y la cruz de madera, la cual ya no es cubierta con el pañuelo negro. Detrás de ellos van el violinista, el gobernador tradicional y un niño que lleva un pequeño tambor. Al final, alumbrando el camino con velas, van los feligreses.

El recorrido de la procesión se invierte de oeste a este, es decir, en el sentido de las manecillas del reloj. Se podría afirmar que la noche, desde la perspectiva de

<sup>6</sup> Los niños se consideran asexuados, puesto que aún no presentan las características que los definen como hombres y mujeres. Incluso el término en lengua materna para nombrar a un niño o a una niña es el mismo: *h'ii* (Aguilera, 2011:65).

Jacques Galinier (2012), desajusta las normas establecidas e impone la representación de un modelo complejo de inversión cósmica, que permite la inversión de los estatus que gobiernan a la comunidad, ya que si las mujeres y los niños son el sector que no participa en el sistema de cargos, la procesión del viernes por la noche promueve una inversión de los papeles y coloca la autoridad en el extremo de la balanza (Turner, 1988 [1969]:187). No obstante, como se podrá observar durante la celebración del Sábado de Gloria, la transgresión del orden y las inversiones no se realizan únicamente en la noche, sino también durante el día.

Al regresar al atrio de la capilla, se coloca la Virgen Dolorosa en el lugar de la Virgen Rosada, se descubre el Santo Entierro y se guarda en el atrio de la capilla; el Nazareno vuelve a ocupar su lugar y viste una túnica blanca con las manos desatadas y el rostro descubierto.

## SÁBADO DE GLORIA

Para este día se celebra la expulsión de los fariseos del paraíso y la renovación del jefe de los fiscales. Alrededor de las dos de la tarde, uno de los “mayules” toca la campana de repique y todos los miembros de la organización religiosa se juntan en el atrio de la capilla. Cuando los rezanderos y el “minuete” se dirigen hacia el coro, se oye a lo lejos el sonido del tambor que anuncia la llegada de Pilatos y Caifás, escoltados por la farisea menor. Al llegar los soldados se forman en dos filas, y en el centro los comandantes, junto con el Tsukus. Caifás toma los cascos de papel y los quema frente al Nazareno. Más tarde, la farisea menor y el chamuco le gritan a la gente “¡no nos vamos a ir, nos vamos a quedar. No nos vamos a ir, nos vamos a quedar!”.

El sacristán hace sonar la matraca, y entre la confusión y la desorganización, los soldados golpean tan fuerte sus lanzas hasta romperlas y salen corriendo del espacio sagrado. El Tsukus se alista para hacer lo mismo; finta un par de veces, y en la tercera Caifás lo pateo tan fuerte en el trasero que sale brincando detrás de la farisea. Al finalizar se toca la campana de repique y se tiran un par de cohetes al aire; el sonido de la explosión, según don Odilón, “hace que la maldad no regrese”.

Entre el estallido de los cohetes y los gritos se realiza el cambio de fiscal mayor. El gobernador tradicional y el aspirante al cargo se arrodillan frente a la imagen de la Virgen Dolorosa y colocan un par de velas. Luego, mientras que el sacristán sahúma con el copal la escena, el fiscal depuesto les entrega dos bastones de mando

respectivamente. El nuevo fiscal besa los pies de la imagen y se compromete a realizar las faenas propias de su cargo; se levanta y hace su primera tarea, que es acomodar las reliquias en su lugar.

Tanto el Tsukus como la farisea menor y el “minuete” se juntan a un costado de la oficina del juzgado, al oriente del pueblo; se acercan otros *chiñijin* (chamuco) y, entre tragos de cerveza, comienzan a bailar. Para ello se golpean con el látigo de sisal y se empujan hasta caer al suelo, simulando una batalla entre los Tsukus. La escena se repite varias veces más y en cada caída, la gente ríe y les grita “¡te caíste, te caíste; ustedes ya no tienen poder!”. Más tarde se quitan las máscaras, las cuelgan en un burro, y se realiza una procesión en sentido de las manecillas del reloj, de oeste a este. Durante el camino, todos los miembros de la comunidad patean e insultan al burro. Al llegar de nuevo al punto de partida, se queman todas las máscaras del Tsukus.

De manera que no sólo durante la noche se desajustan las normas establecidas y se impone un modelo de inversión cósmica, como lo plantea Galinier. En el día, como se puede observar durante esta celebración, también se invierten los cánones establecidos. La respuesta, en el caso que nos ocupa, se debe a los acontecimientos de las deidades durante el ritual; es decir, tanto en el Viernes Santo como en el Sábado de Gloriosa desequilibra el modelo cósmico de los *x'iuui* por la falta del Nazareno, deidad que representa el complemento de la dualidad y lo masculino que mantiene el equilibrio en el cosmos. De tal forma, su ausencia da lugar a la inversión de los papeles y la perturbación de las normas.

En la tarde, por otro lado, la mayoría de los miembros de la comunidad se dirigen a la pileta a mojarse y a jugar con el agua. Este acto es un proceso de saneamiento de las faltas; basta con recordar la coherencia simbólica del bautismo: todo aquello que se sumerge en el agua muere y renace sin pecados. Las aguas, en palabras de Mircea Eliade (2000:304), “purifican y regeneran porque anulan la historia, porque restauran —aunque sea momentáneamente— la integridad”. Y por la noche se realiza un gran baile en el quiosco.

## DOMINGO DE RESURRECCIÓN

Este día se celebra el regreso del Nazareno del abismo y la presentación de las imágenes. Para don Pedro, durante el Domingo de Resurrección “se abre la gloria y se contentan las deidades”.



Fotografía 4. La presentación de las imágenes  
(Aguilera, 2011)

Alrededor de las nueve de la mañana, se junta toda la comunidad en el atrio de la capilla y se recogen los “cuatro vientos”; se guarda la imagen de la Virgen Dolorosa y se saca a la Virgen Rosada. Para la procesión, al igual que en los días anteriores, se forman los dos grupos: el del Nazareno y el de la Virgen Rosada, pero cada comparsa está precedida por uno de los “cuatro vientos”.

Cuando los actores toman su lugar, da inicio la procesión. Sin embargo, cada comparsa camina en sentido opuesto: el grupo del Nazareno lo hace en levógiro; el de la Virgen Rosada, en dextrógiro. Ambas imágenes se encuentran a la mitad del trayecto y, al hacerlo, entre música, rezos y explosiones de cuetes, los feligreses avientan pétalos de rosas. Minutos más tarde, la comparsa de la Virgen Rosada se coloca atrás del Nazareno y se regresa al atrio de la capilla por el circuito acostumbrado. Al llegar a la iglesia se velan las imágenes hasta las dos de la tarde y se da por terminado el Vía Crucis.

## CONCLUSIONES

Con base en la etnografía de la fiesta de la Semana Santa entre los *xi'iu'i* (pames) de Santa María Acapulco, se pudo observar cómo los objetos se desplazan de modo indistinto entre los límites de lo material y lo inmaterial. Quizá, las más evidentes sean las imágenes sagradas: Nazareno, las Vírgenes, Tsukus y el Santo Entierro, y las reliquias: incensario, campana de bronce, misal, etcétera, que no representan

a sus deidades, sino son los mismo dioses que actúan como actores principales durante la celebración.

Pero también se observa la presencia de otros objetos: velas, flores, ramas, varas, etcétera, que en general son de uso cotidiano y adquieren su dimensión simbólica únicamente dentro del contexto ritual. Durante la fiesta de la Semana Santa, las velas establecen una relación contractual con los dioses y mantienen un vínculo con lo sagrado; las flores, además de estar asociadas con la fertilidad, simbolizan la solidaridad entre los miembros de la comunidad; las ramas quiebra-machete y las varas de palo de arco delimitan el cielo con la tierra; las varas de carrizo son las armas de los fariseos. Incluso, el trayecto de las procesiones adquiere la connotación de sagrado porque es el camino por donde transitan las deidades. De manera que lo inmaterial es indisoluble de su dimensión material, y ambos no tendrían mucho sentido sin los valores o significados que los *xi'ui* les otorgan.

Por otro lado, los capulcos nos muestran cómo la tradición se adapta a la transformación de su entorno. Debido al incendio se acondicionó el atrio de la capilla para efectuar la fiesta, y las imágenes que se quemaron fueron sustituidas: la Virgen María por un cuadro con su imagen; la Verónica, por la Virgen Rosada. Estas transformaciones son inherentes a su propia condición de patrimonio vivo. Así, la tradición que no se adapta desaparece, y con ello, el referente cultural, al que se le aplica el propio adjetivo con el que se valora. Sólo si los *xi'ui* de Santa María Acapulco siguen haciendo la fiesta de la Semana Santa, si se reproduce año con año, sigue siendo tradición.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA CALDERÓN, R. (2011). "El don de dar y dar recibiendo. Intercambio y ritualidad entre los *xi'ui* (pames) de Santa María Acapulco". Tesis de Maestría en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- AMODIO, E. (2009). "Del rito a la fiesta turística. Transformación y uso de los rituales indígenas en manifestaciones turísticas y políticas". En: *Fiestas y rituales. Memorias X Encuentro para la Promoción y Difusión del Patrimonio Inmaterial de Países Iberoamericanos. Fiestas y Rituales*. Lima: Instituto Nacional de Cultura del Perú/ Corporación para la Promoción y Difusión de la Cultura/ Pontificia Universidad Católica del Perú/ Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial de América Latina. Consultado el 13 de febrero de 2015 en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001871/187158s.pdf>

- ARÉVALO, M. J. (2009). “Los carnavales como bienes culturales intangibles. Espacio y tiempo para el ritual”. *Gaceta Universitaria*, 25(2):1-12. Consultado el 13 de abril de 2014 en <http://hdl.handle.net/10481/6906>
- BARELA, L. (2007). “Patrimonio intangible, sociedades e identidades”. En: *Patrimonio inmaterial y pueblos indígenas de América. Coloquio internacional memoria*. Querétaro: INAH/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- COTONIETO, H. (2007). “No tenemos las mejores tierras, ni vivimos en los mejores pueblos... pero acá seguimos. Ritual agrícola, organización social y cosmovisión de los pames del norte”. Tesis de Maestría en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- CHEMIN BÄSSLER, H.(1984). *Los pames septentrionales de San Luis Potosí*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003).MISC/2003/CLT/CH/14.París: UNESCO. Consultado el 5 de diciembre de 2014 en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf>
- GALINIER, J. (2012). *Del lado de la noche. Transiciones, gradaciones e inversiones. Reflejos categoriales de la noche otomí (México oriental)*. Ponencia presentada en el 54 Congreso Internacional de Americanistas Construyendo Diálogos en las Américas, Viena, 15-20 de julio.
- GOSSEN H., G. (1990). *Los chamulas en el mundo del sol*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Dirección General de Publicaciones/Instituto Nacional Indigenista (Presencias 17).
- GONÇALVES, J. (2005). “Ressonância, materialidade e subjetividade: As culturas como patrimônios”. *Horizontes Antropológicos*, 11(23):15-36.
- GRIMALDO SALINAS, J. (2006).“La reproducción de los Xi’iui (pames) a través de la migración y sus prácticas religiosas en la localidad de San Pedro, Santa María de Acapulco”. Tesis de Maestría en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1997). “El desdoblamiento de la representación en el arte de Asia y América”. En: *Antropología estructural*. Barcelona: Altaya.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1999).*Raza e historia*. Madrid: Altaya.
- MAUSS MARCEL.(1979). “Análisis y explicación de la magia”. En: *Sociología y antropología*. Madrid: Tecnos.
- MILLÁN, S. (2004). “Cultura y patrimonio intangible: Contribuciones de la antropología”. En: *Patrimonio cultural y turismo. Cuadernos 9*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- MILLÁN, S. (2007). “Cultura y patrimonio intangible”.En:*Patrimonio inmaterial y pueblos indígenas de América. Coloquio Internacional Memoria*. Querétaro: Instituto

de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/Instituto Nacional de Antropología e Historia.

- MIRCEA, E. (2000). *Tratado de las religiones. Morfología y dialéctica de lo sagrado*. Madrid: Cristiandad.
- ORDÓÑEZ CABEZA, G. (2004). *Pames. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- PIERCE CHARLES, S. (1974). *La ciencia de la semiótica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- VILLASEÑOR ALONSO, I., y Zolla Márquez, E. (2012). “Del patrimonio cultural inmaterial o la patrimonialización de la cultura”. En *Cultura y Representaciones Sociales*, 6(12):75-101.
- SEGURA, M. (2007). “Ollas y comales: Más allá del barro. La construcción social y simbólica de las alfareras pames de Cuesta Blanca”. Tesis de Maestría en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- TURNER, V. (1988). *El proceso ritual. Estructura y antiestructura*. Madrid: Taurus.
- VOGT, E. (1988). *Ofrendas para los dioses. Análisis simbólico de los rituales zinacantecos*. México: Fondo de Cultura Económica.



N O T A S

## Imperio, imperialismo y violencia: Una visión desde la periferia

### RESUMEN

Este ensayo reflexiona sobre la crisis de las instituciones ciudadanas del Estado y de la sociedad civil como consecuencia del proceso de globalización actual. Efecto de este proceso es que los Gobiernos locales se ven cada vez más obligados a orientar su política conforme a los criterios de flujos económicos globales. Con ello, los Estados ven desbordada su capacidad de gestión, con lo que tienden a sacrificar intereses de sectores hasta entonces protegidos por ellos. Este texto se dirige a reflexionar sobre los fenómenos de exclusión, violencia y subalternidad que dicha exclusión genera. Su interés es hacer una exploración crítica de tres categorías analíticas centrales: imperio, imperialismo y multitud, a partir de la importante obra publicada en el año 2000 por Hardt y Negri. Al final, se mostrará su importancia para desvelar diversos fenómenos derivados de esta condición mundial y la violencia que genera, así como la necesidad de analizar el pensamiento de Hardt y Negri a partir de ciertas coordenadas de reflexión latinas.

**PALABRAS CLAVE:** GLOBALIZACIÓN, IMPERIO, IMPERIALISMO, MARGINACIÓN, VIOLENCIA, PODER

## Empire, imperialism and violence: A view From the periphery

### ABSTRACT

This essay is a reflection on the crisis of the citizen institutions of the State and the civilian society as a consequence of the process of present globalization. The effect of this process is that the local governments see themselves more obligated to orient their politics according to the criteria of the global economic flow. With this the States see their capability to management overflow and this in turn tends to sacrifice the interests of the sectors that until now were protected by them. This text is directed to make a reflection about the phenomena of exclusion, violence, and subalternity that such exclusion generates. The interest of this essay is to do a critical exploration on three critical central categories: empire, imperialism and multitude as mentioned in the important work of Hardt and Negri published in 2002. Finally it will demonstrate its importance too unveil diverse phenomena derived from this worldwide condition and the violence that it generates, as well as the need to analyze Hardt and Negri's thoughts considering certain coordinates of latino reflections.

**KEYWORDS:** GLOBALIZATION, EMPIRE, IMPERIALISM, ALIENATION, VIOLENCE, POWER

Recepción: 28 de enero de 2015.

Dictamen 1: 15 de marzo de 2015.

Dictamen 2: 8 de junio de 2015.

# IMPERIO, IMPERIALISMO Y VIOLENCIA: UNA VISIÓN DESDE LA PERIFERIA

FELIPE CURCÓ COBOS\*

## INTRODUCCIÓN. IMPERIO E IMPERIALISMO

En el inicio del nuevo milenio fue cuando se publicó el libro de Michael Hardt y Antonio Negri, *Empire* (2000). Desde su aparición, recibió muy duras críticas (Petras, 2001; Boron, 2002; Di Nardo, 2013). Algunos, en cambio, como Žižek (2001), lo acogieron con indudable optimismo. Este contraste en su recepción era de esperarse en un estudio que sobresale por su heterogeneidad. Desde sus primeras páginas, Hardt y Negri reivindican en su análisis una sobria interdisciplinaridad en un franco estallido de fronteras disciplinarias e hibridación posmoderna. Un enfoque que se autodefine tanto en línea de continuidad con la obra de Marx como con la tradición de *Mille Plateaux* de Deleuze y Guattari (1980). Esta naturaleza fluida, compleja y multidimensional de *Imperio*, lo pone en conexión con la naturaleza igualmente fluida y difícil de asir que caracteriza la gelatinosa realidad objeto de estudio de la obra. Una realidad inasible y —por inasible— líquida (como la ha denominado Bauman [2000]), pero que a la vez posee estructuras claramente identificables.

Tres ideas fundamentales constituyen la base central de *imperio*. Las tres, por cierto —tal como lo mostraré—, han sido muy mal asimiladas por sus detractores. Mi interés no será reseñarlas, sino entretejerlas críticamente para mostrar el modo en que éstas son analizadas desde el pensamiento político latinoamericano. Enumero rápidamente cuáles son estas tres ideas. La primera de ellas tiene que ver con aquello que da título al libro: la diferencia entre imperio e imperialismo. La segunda se sigue

\* Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Departamento Académico de Ciencia Política. Correo electrónico: felipe.curco@itam.mx.

de la anterior: afirma que el dominio imperial transitó de la sociedad disciplinaria a la sociedad de control propia del imperio (lo cual no impide que en éste exista un mercado global con forma de estructura jurídica policial). Finalmente, la última idea se refiere al concepto de multitud. Haré un triple recorrido por estos ejes. Esto me permitirá mostrar una cara de la exclusión, la violencia y la subalternidad que usualmente pasa inadvertida.

Empecemos por el imperio. Desde el prefacio de su libro, Hardt y Negri irrumpen ofreciendo un nuevo (y provocador) significado de esta palabra. Este término —nos aclaran en seguida— no es una metáfora, sino “una categoría teórica que exige mostrar las semejanzas entre el orden mundial actual, los imperios de Roma, China, el continente americano y algunos otros” (Hardt y Negri, 2000:16). El concepto de imperio se caracteriza principalmente por la falta de márgenes: el dominio de un imperio no tiene límites. Ante todo, y en general, los imperios han buscado constituir regímenes carentes de fronteras territoriales o temporales. Al ser una circunferencia sin límites, su centro está en todas partes y también en ninguna. Su orden no se presenta como un orden temporal. Antes bien se exhibe como una forma de organización que suspende la historia. Un imperio, en otras palabras, no aspira a presentar su dominio como un momento transitorio dentro del devenir histórico, sino como algo que está más allá de ello y le pone fin al acontecer. Su dominio impera en todos los registros del orden social y se ramifica hacia la completa extensión de los laberintos y compartimentos de la vida cotidiana. Porque este dominio no sólo organiza la vida social, más bien la define, aspirando a gobernarla biopolítica y exhaustivamente.<sup>1</sup>

En términos específicos y contemporáneos, hoy día el imperio es un nuevo orden donde el mercado mundial se unifica políticamente en torno a distintos nodos de poder: el poder militar, comunicacional, cultural y lingüístico. El poder militar se agrupa no sólo porque una nación, o un muy reducido número de naciones, dispongan todos los pertrechos del armamento militar, incluido el nuclear, sino porque, al igual que ocurre con el mundo monetario unificado por las monedas hegemónicas, su lógica y soberanía permanece subordinada a la lógica y los intereses transnacionales del capital y las finanzas. De manera similar, el poder comunicacional se traduce en el triunfo de un único modelo cultural, incluso en la tendencia

<sup>1</sup> Afirman Hardt y Negri que son éstas las notas que definen el concepto de Imperio ya desde la época del Imperio Romano. Ahí se hace patente como el concepto de imperio unió categorías jurídicas y valores éticos con pretensión de universalidad para hacerlos valer al interior de un todo orgánico. “Un poder unitario que produce paz y abarca todo el espacio considerado civilización” (Hardt y Negri, 2000:27).

a una única lengua universal. Este dispositivo en su conjunto es supranacional, mundial, es decir, total (Hardt y Negri, 2000:20-59).

*Imperio se opone a imperialismo.* El imperio emerge del declive de la soberanía del Estado nación sobre la que se sustentaba el imperialismo. Si antiguamente los países coloniales se subordinaban a los Estados nación imperialistas, hoy día todo se organiza en función del nuevo horizonte unitario del imperio. Es importante comprender la novedad que la fórmula política de Hardt y Negri implica. La clave para terminar de entenderla es la siguiente aclaración de los propios autores: el imperio no corresponde de ningún modo al imperialismo norteamericano posterior a la caída del Muro de Berlín. Porque el imperialismo, a diferencia del imperio, es siempre territorial. El imperialismo es una extensión de la soberanía de los Estados nación más allá de sus fronteras. Por eso la frontera era el elemento definitorio, tanto material como ideológico, de la nación. Era lo que permitía distinguir entre el mercado interior y el exterior. Límite sobre el que se levantaba la construcción imaginaria de la identidad nacional: aquello que definía los márgenes desde donde se proyectaba la expansión y la competencia con otras potencias imperialistas.

Es precisamente el declive de los Estados nación y sus políticas imperialistas lo que abona el terreno para que surja el imperio. Por un lado, la descolonización supuso en su momento el fin del imperialismo militar. Por otro, la ruptura de los acuerdos Bretton Woods a raíz de la Guerra de Vietnam y la consecuente desregulación financiera y monetaria que esto contrajo sedimentó las condiciones necesarias para hacer surgir la hegemonía de un capital financiero desterritorializado. La consecuencia inmediata de esto fue el debilitamiento de las soberanías estatales a favor de la construcción del Imperio. La competencia entre capitales dio como resultado la desconexión de las grandes compañías de su base estatal. El capital se descentralizó e hizo móvil. El mercado mundial sustituyó al mercado interestatal.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la transferencia de capital desde Europa, Japón y todo los países subordinados permitió a Estados Unidos afianzar su hegemonía. Del mismo modo que en el siglo I de la era cristiana —afirman Hardt y Negri— “los senadores romanos pidieron a Augusto que asumiera poderes imperiales en la administración del bien público [...] con el fin de la Guerra Fría Estados Unidos fue convocado a desempeñar el papel de garante en la formación de un nuevo orden supranacional” (Hardt y Negri, 2000:173). La posición privilegiada de Estados Unidos en el nuevo orden transnacional financiero no significa, sin embargo, que su rol imperialista agote (o subordine) la autoridad y lógica del imperio

(del cual el imperialismo norteamericano no es más que un engranaje). Por tanto, una de las primeras conclusiones útiles que cabe extraer de esta distinción analítica es que luchar contra el imperio en nombre del Estado nación pone de manifiesto una total incompreensión de la realidad del mandato imperial supranacional que rebasa los límites de la autoridad y la voluntad imperialista.

Mientras que el poder imperialista (por ejemplo, norteamericano) es territorial y estatal, el poder del imperio es anónimo y deslocalizado. En sus redes participan tanto los capitalistas norteamericanos como sus homólogos europeos, los magnates rusos o los mafiosos mexicanos. De ahí que la expansión del imperio no tenga nada en común con la expansión imperialista y que la dinámica de la guerra y la violencia se hayan transformado profundamente. Antaño la expansión se basaba en Estados nacionales inclinados a la conquista, el saqueo, la masacre. En la actualidad, en cambio, la competencia entre potencias centrales resuelta a través de la guerra no ocurre más. En el imperio de nuestros días, la competencia se rige por un neomercantilismo sin conflictos bélicos entre las grandes potencias, pero con control militar y guerras frecuentes en los territorios periféricos. Entender este cambio es una de las claves indispensables para pasar a analizar los mecanismos jurídicos y anónimos de control y de poder que desde estas redes se ejercen sobre la multitud.

## IMPERIO: ORDENAMIENTO JURÍDICO, VIOLENCIA Y SOCIEDAD DISCIPLINARIA

Petras (2001), Boron (2002) y otros marxistas han malentendido a veces el sentido de algunas de las tesis anteriores. Hardt y Negri jamás afirman (como sus críticos suponen) que los Estados nacionales y el imperialismo se hayan evaporado ya, sino que, en todo caso, éstos empiezan a declinar y a transferir funciones a las agencias imperiales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, OTAN, entre otros). Por lo tanto, hablan de tendencias, no de situaciones ya consolidadas. Mucho menos niegan la existencia del nacionalismo y de intereses nacionales en el actuar de las potencias. Reconocen, eso sí, “la capacidad del Imperio para manejar, orquestar y activar diversas fuerzas de nacionalismo y fundamentalismo étnico o regional” (Hardt y Negri, 2000:361-362). Tampoco hay en ellos una apología ideológica del constitucionalismo norteamericano, como no sea para mostrar que la legitimidad del uso de la fuerza imperial (del cual el imperialismo americano es un apéndice) descansa siempre en la defensa de valores universales. Esto ha sido una constante

en todos los imperios históricos. Su beligerancia dice defender la paz al fin lograda (pero constantemente interrumpida por los otros subalternos y marginales). Las guerras de un imperio pretenden ser siempre justas y tener legitimidad jurídica. El uso de la fuerza se realiza con el consenso continuamente reclamado de todos los poderes y en una reconstrucción ininterrumpida del equilibrio sistémico.

Todo esto supone en el imperio una necesidad de producción y legitimación jurídica globalizante. Es importante explicar esto con claridad. A veces suele pensarse que la globalización comunicativa, económica o social no ha sido acompañada de una paralela globalización jurídica.<sup>2</sup> Ha sido frecuente la tendencia a considerar que el llamado proceso de globalización significa, entre otras cosas, la subordinación de la política al mercado, lo cual se plasma en el ideal de la desregulación: una economía más globalizada significa más libre de ataduras y, por tanto, menos reglamentada por normas jurídicas estatales o de derecho internacional. Sin embargo, conviene aclarar que no es ésta exactamente la situación que predomina en el imperio. Porque “desregulación” no quiere decir que no existan reglas o incluso que existan menos reglas que antes, sino más bien que un tipo de reglas (de carácter público) han sido sustituidas por otras de naturaleza privada. De modo que el rasgo sobresaliente de la realidad jurídica del imperio consiste en la privatización del derecho. Luigi Ferrajoli, incluso, ha definido la globalización como “un vacío de derecho público” (2005: 50).

Se trata de algo muy relevante: el centro de gravedad habría pasado de la ley, como producto de la voluntad estatal, a los contratos entre particulares (incluidas las grandes empresas particulares). Esto va acompañado de una creciente (y relativa) pérdida de soberanía por parte de los Estados, como consecuencia, además, del avance del derecho supranacional (lo ilustra el hecho de que buena parte de las normas vigentes en los Estados pertenecientes a la Unión Europea no tengan origen estatal).

Ha tendido a interpretarse erróneamente que este fenómeno habría traído consigo un nuevo tipo de derecho —un *soft law*— en el que el recurso a la coacción es menos importante que en el caso del derecho estatal. Suele afirmarse esto poniendo como ejemplo la existencia de mecanismos de resolución de conflictos jurídicos internacionales (como la mediación o el arbitraje) que en contraste con la jurisdicción no parecen tener un carácter netamente impositivo. Sin embargo, esto no es correcto, y para mostrarlo basta poner como ejemplo el contrato entre

<sup>2</sup> A este respecto pueden verse los textos de Steger (2003) o Laporta (2005).

la petrolera argentina Yacimientos Petroleros Fiscales (YPF) y la transnacional Chevron. Dicho contrato autoriza al corporativo a explotar el yacimiento petrolífero de Vaca Muerta de ese país latino. Los términos de aplicación e interpretación del mismo contrato se rigen bajo las leyes de Nueva York. Cualquier controversia que requiera arbitraje se dirimirá en París (en la Cámara de Comercio Internacional [CCI], donde Argentina acumula causas por 20 mil millones de dólares). Son las leyes de Nueva York, por cierto —no está demás recordarlo—, las que brindaron el marco jurídico desde donde fue emitida la sentencia del juez de distrito Thomas Griesa a favor de los llamados “fondos buitres” (lo que, a la fecha en que se escriben estas líneas, está cerca de orillar a Argentina a una situación de impago de deuda y nueva quiebra de toda su economía). Ejemplos como estos muestran que el derecho globalizado dista mucho de ser un *soft law* sin poder coactivo. Más aún si pensamos en la indefensión no sólo de los Estados frente al poder de los corporativos transnacionales, sino de los grupos nacionales más vulnerables que al ver violentados sus derechos ambientales no disponen siquiera de la posibilidad de acudir a la jurisdicción estatal para buscar justicia.

Ahora bien, el ordenamiento del imperio de ninguna manera se reduce meramente a tales formas jurídicas globalizadas. Por el contrario, este ordenamiento evoluciona hacia lo que Rancière (1996) llama “orden policial” (del cual el orden jurídico no es más que uno de sus efectos). El orden policial no es otra cosa que el orden social preconstruido en el que cada parte tiene un sitio asignado. En las palabras del propio Rancière, “el orden policial define las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir [...] es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otro al ruido” (1996:44-45). Clave para entender esto es el capítulo dos de *Imperio*, en el que Hardt y Negri siguen muy de cerca el análisis de Foucault relativo al tránsito de la *sociedad disciplinaria* a la *sociedad de control*.

La sociedad disciplinaria correspondió a la etapa embrionaria (o temprana) del imperio. Podemos hacerla remontar a la consolidación del imperialismo norteamericano a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de los años sesenta. Sus características histórico-económicas son las del fordismo: organización en serie y estandarizada del trabajo, inversión productiva, endeudamiento, política monetaria expansiva y salarios altos con el fin de fortalecer el mercado interno e incentivar el consumo, tal como lo prescribía el canon keynesiano y su aplicación durante el New Deal.

Durante este periodo, la sociedad se vuelve disciplinaria, es decir, la dominación social se construye a través de una red difusa de dispositivos que producen y regulan las costumbres, los hábitos y la prácticas culturales que son necesarias para optimizar el aparato productivo. La prisión, las fábricas, los psiquiátricos, las escuelas —todos los espacios de la vida cotidiana— operan para ayudar a estructurar el terreno social y definir las fronteras de lo normal/aceptado y lo anormal/inaceptable.<sup>3</sup> El poder comienza poco a poco a configurarse bajo la realidad anónima, que a la larga caracterizará todas las estructuras de control del imperio. Desde la lógica disciplinaria, por tanto, el poder poco a poco deja de originarse en un centro de irradiación.

Ahora bien, entender a fondo esta lógica requiere seguir a Foucault en su desarrollo de una teoría no jurídica del poder. Una teoría no jurídica del poder es aquella en la que los mecanismos de sujeción dejan de ser identificados con leyes que únicamente prohíben. En lugar de ello, una teoría no jurídica del poder ofrece una visión menos esquelética de la disciplina y la autoridad. Una visión en la que la acción del poder se entiende a partir de una red productiva que despliega un carácter que no pesa únicamente como fuerza que inhibe, sino como fuerza esencialmente que crea y desde la cual se producen cosas, se induce placer, se forman saberes y se producen discursos. Esto, en otras palabras, permite terminar con un error: el de atribuir la razón de que el poder sea obedecido a su supuesta naturaleza represiva. Y es que más bien ocurre lo opuesto. Lo que hace que el influjo del poder agarre, que se le acepte y sea seductor es que el poder reprime permitiendo, o si se prefiere, que permite reprimiendo. De ahí que Rancière utilice el término “policial” para referirse a esta estructura. Porque la policía no sólo reprime, sino que al reprimir permite cierto orden, garantiza las condiciones que posibilitan ciertas actividades. Y de ahí también que, al no ser su naturaleza meramente represiva, pueda ser más fácilmente aceptable para las personas.

La gran genialidad de Foucault consistió en mostrar precisamente que los mecanismos de control y sujeción de autoridad no son meramente restrictivos. El poder es seductor y se acepta porque no sólo prohíbe, sino porque también permite. Sus restricciones no tan solo inhiben conductas. Por el contrario, muchas veces las posibilitan y las generan (tal como, por ejemplo, las reglas gramaticales, al inhibir la espontaneidad del hablante, no sólo constriñen su capacidad lingüística, sino que de hecho la posibilitan). De igual forma, las prácticas del poder no simplemente

<sup>3</sup> Sigo aquí directamente a Foucault (1994:207-228). Véase un análisis detallado de lo que aquí apretadamente resumo en la extraordinaria antología de Fordon (1980).

segregan, excluyen, sino que más bien generan un *otro* que al mismo tiempo que es excluido también es integrado. El mismo movimiento que exilia al *otro* lo dobla por un proceso de normalización que reduce su alteridad al orden vigente. El otro marginal (ya sea en la figura del depauperado, el enfermo, el loco, el subalterno o el adicto) es expulsado del *orden* en tanto *subjetividad* autónoma para ser incorporado al mismo como mera *objetividad* manipulable, instrumentalizada, prescindible. En una retórica claramente inaugurada por autores como Agamben (1998), esto nos permite entender que el poder se asienta en una exclusión ambivalente, es decir, una exclusión que es inclusiva al mismo tiempo que es excluyente.

Permítaseme explicar esto con claridad: la realidad del imperio es compleja. Su naturaleza se sustenta a menudo en circunstancias ambiguas y modos de sometimiento antinómicas y aporéticas. De ahí que la reflexión sobre sus dinámicas y mecanismos muchas veces encuentre su mejor recurso descriptivo en la apelación a la figura retórica del oxímoron. En efecto, el oxímoron armoniza conceptos opuestos en una sola expresión capaz de crear un nuevo campo semántico más enriquecedor que el que tendrían cada uno de los elementos originariamente puestos en tensión por separado. De ahí que tanto Hardt y Negri como Agamben o Foucault recurran con frecuencia a semejante figura. Si seguimos el oxímoron y retomamos a Agamben y Foucault, podemos ahora entender cómo el imperio incluye al ser viviente en el derecho mediante una inclusión excluyente. ¿Qué significa esto? Significa que antes de ser ciudadanos somos sólo vida en bruto, vida biológica, *zoé*, como lo llama Agamben (1998:9). Ser incluidos en el orden civil como ciudadanos significa la posibilidad de convertirnos en algo más que *zoé* o vida biológica. Significa ingresar a una sociedad civil, cualificada, protegida por leyes, adquirir una identidad, derechos; en definitiva, una vida política (*bios*). El derecho nos incluye en tanto sujetos políticos (*bios*) y nos excluye en tanto sujetos vivientes (*zoé*). Pero, entonces, notemos algo: esta operación implica la posibilidad inversa. Es decir, la de ser excluido en tanto sujeto político (perder todo derecho y amparo legal) para ser incluido en el orden social en tanto mero sujeto viviente (animal). En resumen: dejar de ser mero ser viviente (desnudo, objetivado) para pasar a ser ciudadano, es un movimiento que se da bajo una forma de violencia consustancial al poder, una forma específica de amenaza consistente en la posibilidad (siempre vigente) de ser abandonado por el poder político. Esto abre la opción (constantemente potencial) de que el individuo puede en todo momento verse forzado a retornar a su estrato de mera vida natural, *nuda vida*, quedando al desamparo de la ley. Se trata quizá de una explicación rebuscada, algo abstracta, y tal vez lejana para

un ciudadano o ciudadana de democracias evolucionadas o europeas. Pero esto es exactamente lo que representa Auschwitz. Sin ir más lejos, es también lo que representa en México ser un ciudadano al desamparo de toda legalidad y todo derecho. Una *nuda vida*, un mero cuerpo abandonado por el derecho, donde —desde este desamparo radical— el individuo es incapaz de hacer valer siquiera la primera de sus prerrogativas constitucionales y civiles: la del derecho a ver garantizada por el Estado la propia vida y seguridad.

Mediante esta operación ambigua de exclusión-inclusión la política se vuelve biopolítica. La última etapa de control del imperio.

## IMPERIO: BIOPOLÍTICA, SOCIEDAD DE CONTROL Y MULTITUD

El fordismo y la sociedad disciplinaria entraron en crisis a finales de los años sesenta. Las razones son múltiples, y explicarlas aquí rebasa los propósitos y límites de este ensayo. Sin embargo, pueden mencionarse dos de los principales motivos: (i) el primero es la ruptura de los acuerdos Bretton Woods. Tales acuerdos fijaban, desde 1944, el patrón oro y el compromiso de Estados Unidos de hacer redimible a oro cada dólar si cualquier Banco Central solicitaba oro a cambio de sus dólares. La constante disminución de sus reservas en este metal obligó a la Unión Americana a romper unilateralmente los acuerdos en 1971. El dólar dejó de tener respaldo en oro. Se volvió una moneda *fiat*. Lo mismo ocurrió con todas las monedas del mundo cuyo marco de referencia era el dólar. Como el respaldo en oro dejó de ser un factor limitante, ya no hubo restricción alguna sobre la expansión del crédito. Resultado de esto fue que el capital comenzará a desregularizarse y la inversión a concentrarse, ya no en actividades productivas, sino en inversiones especulativas y demandas de productos financieros.

El resultado fue (ii) el estancamiento del sector industrial y el decaimiento en la inversión productiva. En contraparte, comenzó a observarse el crecimiento del sector servicios en las economías avanzadas. El decaimiento del sector productivo generó un paralelo estancamiento en el empleo, y ello pudo haber tenido algún impacto en las circunstancias que dieron lugar a movilizaciones estudiantiles, pacifistas, ecológicas, antirracistas y contraculturales, acompañadas de mayores exigencias al Estado de Bienestar. Como reacción, se observan diversas respuestas a estos fenómenos: las grandes compañías se desplazan a economías periféricas en busca de mano de obra más dócil, menos protegida y más barata. Va implementándose, poco

a poco, lo que en la década de los años ochenta se llamó “posfordismo”. El proceso de producción se automatiza e informatiza. La tecnología en comunicaciones crece como ninguna otra. El uso de la informática, la creatividad, el saber hacer, la multifuncionalidad en la fuerza de trabajo, la innovación permanente, así como la autogestión, se tornan fuerza productiva de primera importancia. Hardt y Negri llaman la atención sobre esto: la producción de mercancías inmateriales (servicios, bienes culturales, información y comunicación, industria del entretenimiento) requiere activar y gestionar tanto capacidades cognitivas nuevas, como afectos y emociones igualmente ligados al trato y cuidado de las personas.

Es así como surge la *biopolítica*, un nuevo paradigma o modelo de poder. El biopoder es una forma de gestión que regula la vida social desde su interior, siguiéndola, interpretándola, absorbiéndola y rearticulándola (Foucault, 1994a:182-201). Desde luego que la biopolítica se basa también en el disciplinamiento voluntario. Ocurre que frente a la relativa rigidez de las tecnologías disciplinarias, las tecnologías de control que las sustituyen son flexibles, modulables, descentralizadas e ininterrumpidas. Cubren el entero espacio social y atraviesan de arriba abajo nuestra inteligencia, hábitos, afectividad y vida social. Dicen Hardt y Negri: “el poder disciplinario mantenía a los individuos en instituciones pero no lograba absorberlos completamente en el ritmo de las prácticas productivas; no lograba penetrar enteramente en las conciencias y los cuerpos de los individuos” (2000:39). En cambio, cuando el poder llega a ser completamente biopolítico, éste se expresa como un control interiorizado que se hunde en las profundidades de las conciencias y los cuerpos de la población. Su maquinaria no sólo invade el conjunto del cuerpo social, sino que lo moldea y lo constituye. La biopolítica se traduce en literales fábricas de subjetividad: el control de la sociedad se extiende no sólo a técnicas de poder disciplinarias que actúan sobre el individuo, sino también a tecnologías de control sobre masas de población enteras. Cada ámbito de la vida social opera para que el sujeto aprenda a autorregularse en la gestión de su salud, sexualidad, educación, trabajo y hábitos. En el ámbito de lo social esto tiene un correlato en el que el individuo es moldeado y sujetado a las necesidades de su entorno: el ejército no sólo es un ejército, sino también una escuela de disciplina, la empresa emula un entorno familiar que atiende necesidades y afectos; en definitiva, la cultura gestiona y diluye (o promueve) los enconos, las emociones y las diferencias.

Estas dos concepciones de la sociedad de control y el biopoder describen aspectos centrales del concepto de imperio. Por un lado, ambas nos brindan el marco en que debe entenderse el nuevo proceso de construcción de identidad de los

individuos. Por otro, —aseguran Hardt y Negri— esto nos permite percatarnos del abismo que se abre entre el nuevo paradigma de poder y las antiguas estructuras jurídicas. Porque aun “cuando el estado de excepción y las estructuras policiales constituyen un núcleo sólido y un elemento central del nuevo derecho imperial, este nuevo régimen nada tiene que ver con las artes jurídicas de la dictadura” (Hardt y Negri, 2000:40). Por el contrario, tal como vimos, el dominio de la ley y del derecho continúa desempeñando un papel relevante en la configuración del orden imperial. El contexto biopolítico del nuevo paradigma, no obstante, permite situar adecuadamente su función como parte de una maquinaria mucho más amplia y efectiva de control de la subjetividad. Así llegamos a las tres características centrales del imperio que hemos repasado: (i) el imperio carece de fronteras y, por lo tanto, de un afuera. Es esto lo que le distingue del imperialismo y del carácter expansivo del capital. (ii) La ausencia de fronteras determina que el despliegue de la fuerza imperial se realice bajo un derecho policial dirigido a mantener un orden interno sobre la (falsa) pretensión de defensa de valores universales. Y (iii) el imperio tiene como objeto de gobierno la vida social en su totalidad a través de un régimen biopolítico de configuración y gestión de la multitud. Lo cual nos conduce al último concepto central de la obra de Hardt y Negri: la categoría —precisamente— de multitud.

El concepto de multitud desarrollado en *Empire* posiblemente corresponda a la parte peor asimilada por los detractores de Hardt y Negri. Así, por ejemplo, Boron tilda el concepto de ser “sociológicamente vacío” (2002:103). Hauerwas considera que es una categoría poco original y con nula o escasa aportación analítica (2003:23). A mí me parece, sin embargo, que estas acusaciones son injustas, además de omitir y dejar de tomar en cuenta elementos teóricos que no pueden ser obviados porque se hallan claramente presentes en las propias respuestas que Negri y Hardt han dado a todas estas acusaciones (Negri y Zolo, 2002:13; Hardt, 2004). Voy a explicar por qué creo que el concepto de multitud es original, posee poder analítico, y no resulta de ningún modo “sociológicamente vacío”.

El término *multitud*, como se sabe, tiene su origen en Spinoza, quien, según la opinión de Žižek (2003) y Gatens y Lloyd (1999:88), ya dibujaba el concepto de manera deliberadamente ambigua. La multitud, explican Hardt y Negri es un concepto autónomo y separado del término *pueblo*. Este término es el que tradicionalmente ha designado a las poblaciones insertadas en el marco del Estado nación dentro de la modernidad. Negri afirma que el concepto de pueblo es artificial y reduccionista. Es decir, consiste en una falsa abstracción que hace del conjunto plural

de los ciudadanos una supuesta unidad orgánica con cuerpo y voluntad única. En contraste con esto, el concepto de multitud hace alusión a “una multiplicidad de singularidades”, entendiendo por singularidad “un sujeto social cuya diferencia no puede reducirse a uniformidad” (Hardt y Negri, 2004:127). La multitud, por tanto, es una suma de singularidades que no pierde su identidad por verse amalgamada en una unidad diferenciada.

Ahora bien, la relevancia teórica de este concepto está en otro lado y deriva, en todo caso, de este momento de diferenciación de lo singular frente a lo universal que distingue a la idea de multitud. Esto se advierte en el propósito explícito de Hardt y Negri por desvincular este concepto de la categoría marxista de clase social. Si la multitud —nos dicen— ha sido definida como una amalgama operativa y eficiente de singularidades, eso significa que esta nueva categoría política ha de permitir entender dónde exactamente radica en ella la posibilidad de ejercer un contrapoder al aparato biopolítico del imperio. La multitud es un sujeto político que aparece dentro del sistema. Y en la medida que su trabajo ha sido imprescindible para construirlo y es imprescindible para mantenerlo, no hay duda de que es aquí donde emerge toda posibilidad de oponer una contratendencia a las tendencias hegemónicas imperiales.<sup>4</sup>

Entender a fondo, sin embargo, dónde radican exactamente las condiciones de posibilidad de resistencia en la multitud exige vincular este concepto con una de las tradiciones más significativas del pensamiento político latinoamericano: la desarrollada en las últimas dos décadas por el filósofo argentino Ernesto Laclau. Mouffe (1985) y Laclau han considerado también indispensable reconstruir la noción misma de “clase social”. Esto obedece a una necesidad que comparten con Hardt y Negri: la de rechazar el esencialismo o determinismo marxista para el cual las posiciones de sujeto y las identidades sociales quedan fijadas de antemano según la clase social a la que se pertenece y el lugar que se ocupa en el proceso productivo. En contraste, Laclau sugiere la necesidad de entender a los sujetos en términos de la posición que cada uno de ellos ocupa al interior de una determinada estructura

<sup>4</sup> Retomando una importante distinción de Erick Olin Wright (1994) entre explotación y opresión, las aseveraciones hechas aquí alrededor de la multitud suponen que Hardt y Negri entienden la relación entre multitud y poder imperial como una relación esencialmente de explotación y no de opresión. Según Olin Wright, la diferencia crucial entre explotación y mera opresión es que, en la primera, el explotador necesita del explotado, pues depende de su esfuerzo. En la opresión sin explotación, en cambio, el opresor estaría contento si el oprimido desapareciera. La vida para los colonos de Estados Unidos hubiera sido más fácil si el oprimido hubiese desaparecido. Lo mismo no ocurre, en cambio, con los ejércitos de mano de obra empobrecidos que el capital requiere para seguirse reproduciendo. Esa es la razón que salva a la multitud del genocidio, pues éste —dice Olin Wright— es la estrategia potencial de los opresores no explotadores.

discursiva. Así, por ejemplo, un conjunto de definiciones o prácticas sociales producen la categorías “homosexual” y “mujer”. De estas categorías son predicados una serie de atributos por medio de discursos culturales específicos que son tan variables como contingentes. Por esta razón, dichos discursos no determinan el conjunto de posiciones y significados asociados a una persona o sujeto de manera unívoca o particular, sino que, por el contrario, definen las identidades y las relaciones sociales en forma inestable, variable, singular y equívoca. Esto captura el carácter omnipresente del poder inherente al régimen biopolítico del imperio. Una persona, siguiendo con el ejemplo, puede ser una mujer sometida a un orden discursivo patriarcal o un homosexual marginado en un contexto homofóbico y, a la vez, pertenecer a una élite económica que ejerce relaciones de dominio sobre otros: ello saca a la luz el hecho de que las relaciones de poder se dan siempre en torno a nodos discursivos. También muestra que no hay ámbito social ajeno a las relaciones de poder ni individuo exento de sufrirlo y ejercerlo.

Esto es de suma relevancia por una sola razón: entender las posiciones del sujeto en estos términos permite elaborar una teoría más plausible sobre la posibilidad de que suceda lo que Laclau define como “relaciones de equivalencia”. Es decir, una forma de construcción de lo político que puede operar entre las ideologías más diversas. Marx no anticipó esto.

¿Qué puede haber de común entre las características de explotación y las necesidades que sufren las trabajadoras y trabajadores de las acerías en la India, las fábricas de ensamblaje en Corea, un técnico de la Boeing de Seattle, y un trabajador en una plantación de amapola en México? Un concepto no esencialista de la identidad social que tome en juego el papel de lo simbólico en la configuración del rol en el proceso productivo ayuda a vislumbrar en términos teóricos más claros cómo el mundo de demandas insatisfechas puede comenzar a crear una identidad de los de abajo frente a los poderes que los excluyen e ignoran. Es lo que me propongo explicar a continuación.

## HIBRIDACIÓN, LÓGICA DE EQUIVALENCIA E INSTITUCIONALISMO

Llegado este punto, resulta sorprendente la simetría entre las tesis de Laclau, Hardt y Negri. Estos últimos consideran que los motores para resolver las desigualdades sistémicas del imperio son la *cooperación* y lo que ellos llaman *hibridación*. Laclau, en cambio, habla de *lógica de equivalencia e institucionalismo*. Leer en paralelo

ambas propuestas nos permitirá concluir entendiendo el alcance de estas distinciones analíticas.

El concepto de *hibridación* parte, precisamente, de la propiedad de diferencia que distingue a la multitud. Frente a la diferencia —afirman ellos— será la capacidad de hibridarse, de mezclarse (lo que Negri llama “metamorfosis biopolíticas”) la que otorgue a la multitud el poder que le permita cambiar el sistema del imperio. Sostengo —como ya dije— que es sólo a través de Laclau como se hace posible entender la real importancia de esto. Veámoslo con cierto detenimiento.

Frente a las concepciones que impugnan el fenómeno del populismo como una expresión degradada de la política, Laclau reivindica el populismo, no como un contenido, sino como una forma de construir lo político a través de lo que él llama “relaciones de equivalencia”. Ello ocurre cuando, desde fuera del sistema, un individuo (o conjunto de individuos) empieza a interpelar el orden hegemónico articulando el heterogéneo mundo de demandas insatisfechas. Con ello, poco a poco se va generando una identidad de intereses —ahí donde no la había— frente al común poder que ignora reivindicaciones de muy distinta índole pero que, en último término, pueden llegar a representarse como siendo equivalentes entre sí. En este sentido, Laclau distingue dos lógicas de construcción de lo social. Una es la lógica de equivalencia que hemos ya indicado. La otra es la “lógica de la diferencia” —o del institucionalismo—, en la cual cada demanda individual es absorbida dentro de un esquema en el que la política es reemplazada por la administración y su capacidad de procesar cada demanda diferenciada. Ahora bien, según va explicando el autor, la diferencia institucional nunca logra neutralizar del todo la homogeneización “equivalencial” que requieren las identidades populares como precondition de su constitución. Ello es así porque la “diferencia institucional” se enfrenta a otra forma de diferenciación, la heterogeneidad social, la cual corresponde a todos aquellos particularismos irreductibles y refractarios a ser absorbidos en demandas populistas articulables. En palabras del mismo Laclau, “es porque una demanda particular está insatisfecha que se establece una solidaridad con otras demandas insatisfechas, de manera que sin la presencia activa de la particularidad del eslabón no podría haber cadena de equivalencia” (2005:153).

La heterogeneidad, por consecuencia (reivindicada por Hardt y Negri en la diferenciación de lo singular implicada en la idea de multitud), constituye la condición de posibilidad de una política de cooperación (o hibridación) entre demandas diferentes que, pese a todo, comparten puntos de identidad común. Es

precisamente porque existe heterogeneidad que se vuelve necesaria la producción de un acto de “sutura”. La diferenciación dentro de la multitud es irreductible, pero a la vez es indudable que la sociedad se disgregaría en mero particularismo —y, por consiguiente, en una total impotencia política— si no ocurriera que las demandas no encontraran su forma de articulación en lo que Hardt y Negri llaman “hibridación” y Laclau “cadenas de equivalencia”. El propio Laclau concreta su idea en un ejemplo claro: supongamos que hay un grupo de vecinos que tienen una demanda respecto del transporte que no es contemplada por la municipalidad y esos vecinos, al mismo tiempo, ven que hay otras demandas de otra gente referentes a la vivienda que tampoco son contempladas y que hay otras más que se refieren a la escolaridad. Es ahí donde el mundo de demandas insatisfechas comienza a crear una identidad de los de abajo frente a un poder que los ignora.

La “lógica de la diferencia” —o del institucionalismo— tiene como función primordial intentar impedir que tal cosa ocurra. Pensemos en los ejemplos clásicos de las protestas populares con sus reivindicaciones específicas en torno a la reducción de impuestos, educación, salud pública, falta de vivienda, o la carencia de oportunidades laborales para quienes buscan incorporarse al mercado laboral. En tales casos, la situación se politiza cuando la reivindicación puntual empieza a volverse híbrida y a vincularse con las de otras personas que demandan diferentes cosas, generando una oposición global contra *ellos*, los que mandan. Cuando así sucede, como lo dice Žižek, “la protesta pasa de referirse a determinada reivindicación a reflejar la dimensión universal que esa específica reivindicación contiene. De ahí que los manifestantes se suelen sentir engañados cuando los gobernantes, contra los que iba dirigida la protesta, aceptan resolver la reivindicación puntual: es como, si al darles la menor, les estuvieran arrebatando la mayor, el verdadero objetivo de la lucha” (2008:40).

Éste es, según Laclau, el verdadero momento de la política: el momento en el que una reivindicación específica no es simplemente un elemento de negociación de intereses, sino que comienza a funcionar como una condensación de demandas orientada a la reestructuración de todo el espacio social. Por supuesto que esta clase de condensación de demandas puede operar desde abajo como una movilización antisistema. Pero también puede ser activada desde arriba con una dirección distinta orientada a favorecer los intereses del propio poder. Por eso es que hay tanto un populismo de izquierda como de derecha. Más allá de esto, lo relevante aquí es que este marco permite mostrar cómo, si una de las características del biopoder es la dispersión, su porosidad y omnipresencia, las contrarresistencias que este mismo

poder genera no pueden menos que —para ser efectivas— articularse en el mismo plano y bajo las mismas características que aquello a lo cual buscan oponerse.

A modo de conclusión me gustaría cerrar con lo siguiente. Ni Hardt ni Negri (ni mucho menos Laclau) son ingenuos respecto de las posibilidades de una política de equivalencias (o hibridación) que haga frente a los controles biopolíticos del imperio. En todo caso, sus argumentos nos advierten acerca de la necesidad de adoptar la perspectiva de aquello que Immanuel Wallerstein en su momento denominó “análisis del sistema mundo” capitalista (World-System Analysis). Hay, pues, en todo lo expuesto, una invitación a dejar de asumir acríticamente la supuesta legitimidad del marco nacional como unidad de análisis apropiada.

La circunstancia actual obliga a ello. La tendencia a la ruptura de las fronteras económicas y políticas en el ámbito global, la nueva forma que asume la expansión de las relaciones capitalistas en tiempos de transnacionalización y las recurrentes crisis financieras globales tienen efectos visibles en importantes mutaciones en las formas de organización económica, el aumento del desempleo, la pobreza, el paulatino desmantelamiento del Estado de bienestar en Europa y la deslocalización de los puestos de trabajo a países periféricos, donde ejércitos de obreros empobrecidos están dispuestos a trabajar por salarios de hambre. En 2000 (año de la publicación de *Empire*), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba en más de mil millones los parados del planeta. Según el mismo organismo, la mitad de la población mundial vive con menos de dos dólares diarios. En el mismo año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) atribuía a 225 fortunas individuales igual capacidad de apropiación de la riqueza que a 49 por ciento de la población mundial. No hay recetas ni estrategias claras y fáciles para hacer frente a este panorama desolador. Pienso, no obstante, que las categorías que hemos analizado nos ofrecen pautas críticas que no debemos obviar a la hora de estudiar estos problemas. Quince años después de su publicación —esto es lo que aquí he querido mostrar—, *Imperio* sigue siendo ahora una obra cuyo análisis y discusión es más que pertinente.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, G. (1998). *Homo Sacer*. Valencia: Pre-Textos.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid modernity*. Oxford: Polity Press & Blackwell Publishers Ltd.
- BELLAMY FOSTER, J. (2001). “Imperialism and Empire”. *Monthly Review*, 53(17).

- BORON, A. (2002). "El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo". En: J. Seoane y E. Taddei (eds.). *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. Buenos Aires: CLACSO.
- DELEUZE, G., y Guattari, F. (1980). *Capitalisme et schizophrénie: Mille Plateaux*. París: Les Editions de Minuit (Collection Critique).
- DI NARDO, P. (2013). "The Empire does not exist: A critique of Toni Negri's ideas". *Defense of Marxism*, 15. Naples Books.
- FERRAJOLI, L. (2005). "La crisis de la democracia en la era de la globalización". En: *Law and Justice in a Global Society*. Granada: Anales de la Cátedra Francisco Suárez.
- FOUCAULT, M. (1994). "La naissance de la médecine sociale". En: *Dits et écrits*. París: Gallimard.
- FOUCAULT, M. (1994a). "Les mailles du pouvoir". En: *Dits et écrits*. Gallimard, París: Gallimard.
- FORDON, C. (comp.) (1980). *Power/Knowledge*. Nueva York: Pantheon.
- GATENS, M., y Lloyd, G. (1999). *Collective Imaginings: Spinoza. Past and Present*. Londres: Routledge.
- HARDT, M. y Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- HARDT, M. (2004). *Multitud*. Barcelona: Debate.
- HAUERWAS, S. (2003). *Dissent from the Homeland: Essays after September 11*. Durham: Duke University Press.
- LACLAU, E., y Mouffe, C. (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.
- LACLAU, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LAPORTA, F. (2005). "Globalización e imperio de la ley". En: *Law and Justice in a Global Society*. Granada: Anales de la Cátedra Francisco Suárez.
- NEGRI, T., y Zolo, D. (2002). "El imperio y la multitud. Un diálogo sobre el nuevo orden de la Globalización". Publicado en internet por *Rebelión*. Consultado el 28 de mayo de 2009 en <http://www.busateo.es/busateo/Biblioteca/N/N/Negri,%20Antonio%20-%20El%20Imperio%20y%20la%20Multitud.pdf>
- OLIN WRIGHT, E. (1994). *Interrogating Inequality: Essays on Class Analysis, Socialism and Marxism*. Londres: Verso.
- PETRAS, J. (2001). "Imperio con imperialismo". Consultado en marzo de 2001 en <http://www.rebellion.org/petras/english/negri010102.htm>
- RANCIÈRE, J. 1996. *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- STEGEER, M. B. (2003). *Globalization: A Very Short Introduction*. Oxford: OUP.

- WALLERSTEIN, I. (1983). "An agenda for World-System Analysis". En: *Contending Approaches to World-System Analysis*. California: Sage.
- ŽIŽEK, S. (2001). "Empire". *Süddeutsche Zeitung*, 14.
- ŽIŽEK, S. (2008). *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Ediciones Sequitur.
- ŽIŽEK, S. (2003). *Organs without bodies: Deleuze and consequences*. Londres: Routledge.



▪ VÍCTOR VACAS MORA

## Estado de violencia, violencia de Estado. Reflexiones antropológicas en torno a la guerra, la violencia y el Estado

### RESUMEN

El presente artículo se ocupa de las teorías sobre el Estado, así como de aquellas que se han enfocado en la violencia, con la intención de encontrar posibles vínculos que articulen ambos conceptos o desuniones que los separe. De esta forma, tras una breve presentación de intenciones, de modo somero se repasa el Estado en el marco de los estudios sociales para, una vez perfilado el estado de la cuestión, entrar en el análisis de la violencia como problema antropológico. Al final, recorridos ambos itinerarios, se concluye con algunas reflexiones en relación con lo expuesto y en referencia a ambos fenómenos, buscando posibles nexos, así como enunciando algunas conclusiones.

**PALABRAS CLAVE:** ANTROPOLOGÍA POLÍTICA, TEORÍAS DEL ESTADO, PODER Y SOCIEDAD, VIOLENCIA Y CULTURA, ESTUDIOS DE CASO

## State of violence, State violence. Anthropological reflections on war, violence and the State

### ABSTRACT

This article is concerned with the theories regarding the State as well as those that have focused on violence, with the intent of finding possible links that articulate the concepts or disunities that separate them. In this manner and after a brief presentation on the intents, the State is partially reviewed within the framework of the social studies in order to, once the state in question has been outlined, enter into the analysis of violence as an anthropological problem. Lastly, covering both itineraries, it is concluded with some reflections related to the presentation and referencing both phenomenon, looking for possible nexus as well as briefly stating some conclusions.

**KEYWORDS:** POLITICAL ANTHROPOLOGY, THEORIES OF THE STATE, POWER AND SOCIETY, VIOLENCE AND CULTURE, CASE STUDIES

Recepción: 9 de mayo de 2014.  
Dictamen 1: 8 de junio de 2014.  
Dictamen 2: 16 de junio de 2014.

# ESTADO DE VIOLENCIA, VIOLENCIA DE ESTADO. REFLEXIONES ANTROPOLÓGICAS EN TORNO A LA GUERRA, LA VIOLENCIA Y EL ESTADO\*

VÍCTOR VACAS MORA\*\*

## PROLEGÓMENO

En un excelente ensayo sobre antropología política, Enrique Luque Baena (1996) observaba—acertadamente, en mi opinión—la escasa atención que la antropología ha destinado a la guerra dentro de su extensa producción bibliográfica, un hecho que no deja de ser llamativo, dada la amplitud de las miras antropológicas en cuanto a los objetos de sus análisis. Pocos fenómenos humanos han pasado inadvertidos a dicha disciplina social; desde el parentesco al canibalismo, de la economía a los rituales, de los sistemas productivos a los mitos, la etnografía ha transitado por numerosos escenarios sociales y ha recogido infinidad de datos acerca de los temas más dispares, mundanos o exóticos, banales o trascendentes que tienen relación con el ser humano. Sin embargo, uno de los fenómenos más reiterativos y de mayor presencia entre la especie humana, la actividad bélica desplegada en casi toda parte del mundo y en casi todo momento histórico mínimamente documentado, ha sido casi obviado, escorado en los estudios y relegado a los márgenes de la investigación académica. Pasada de puntillas, hasta hace muy poco la antropología no se había parado a escrutar con seriedad la guerra.

Doblemente curioso, si se atiende a que los fenómenos bélicos siempre han acompañado, copilotos en el viaje, a las teorías sobre el Estado. Mientras la guerra y la violencia habían sido, desde el punto de vista académico, casi desconocidas, el Estado refulgía

\* Agradezco sinceramente la revisión, consejos y crítica del borrador preliminar de este ensayo al doctor Guillermo de la Peña. Sin su supervisión, recomendaciones y correcciones este artículo no sería lo que es; sin sus ánimos e indicaciones no hubiera llegado a su publicación.

\*\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, Occidente. Correo electrónico: vvmora@yahoo.es

como piedra de la corona en los estudios de ciencias sociales. Las teorías sobre el Estado, de una forma u otra, hablaban, velada o abiertamente, de la violencia. Motivo que impele el pacto social hobbesiano (y al que dicho contrato suprime), domesticado en dones y *potlatch* (Mauss, 1971), latente en el intercambio de mujeres (Lévi-Strauss, 1991), así como laurel del lábil mandato de los jefes “primitivos” (Clastres, 1978), lo bélico marca profundamente la visión antropológica de la vida social, y sin embargo se relegó en el ámbito académico a la retaguardia del interés investigador. Quizás por ello, por ese velo de desconocimiento, pese a su omnipresencia cegadora, se ha renovado el interés con inusitado furor. Desde hace ya un tiempo, cada vez más autores vuelven la vista, con nuevas preguntas y mayor calado analítico, hacia la violencia y la beligerancia humanas, así como hacia los actos que éstas generan. De esta forma, “del poco o nulo interés por la guerra en antropología, hace ya muchos años, se ha pasado a una auténtica obsesión por el tema” (Luque, 1996:81).

La guerra y la violencia, el poder y el Estado, compañeros en un largo trayecto, han ofrecido reticencias a ser definidos, problemas en la conceptualización de su interrelación, así como una aparente resistencia a su conjugación dentro de una misma teoría antropológica que diera cuenta de ellos, de sus vínculos e incompatibilidades en su relación. De un estado natural de guerra, de un “todos contra todos” que hace necesaria una entidad que todo lo controle y lo abarque, Leviatán que se imponga sobre los hombres y sus destinos, a las escépticas disquisiciones actuales que relativizan la existencia del Estado como omnímoda entidad real, han pasado tres siglos, durante los cuales el Estado se ha mantenido en el ojo del huracán de las disputas académicas. La guerra y la violencia han permanecido periféricas, como comodín explicativo en su surgimiento, o consecuencia deleznable de su aparición. Como fuere, el nuevo interés por la guerra y la violencia en su relación con el poder y el Estado parece ahora resituar las cosas, remover el viejo avispero en busca de nuevas respuestas, más acordes con las recientes aproximaciones al Estado en antropología social.

Imbricados en su estudio, los conceptos antedichos aparecen y reaparecen en los enunciados que respecto al Estado se han emitido. ¿Por qué, entonces, si el Estado, su naturaleza y función, parecieran cada vez conocerse y comprenderse mejor, la guerra y la violencia han sido tan escasamente trabajadas científicamente? ¿Qué relaciones podemos vislumbrar en los desarrollos, paralelos o cruzados, de las evoluciones en su estudio? ¿Hasta qué punto podemos considerar ambos conceptos como vinculados o como independientes y hasta qué extremo las teorías al respecto han aportado algo de luz?

En este artículo pretendo repasar brevemente y de manera no exhaustiva<sup>1</sup> dos conceptos hermanos en la investigación con diferente suerte en su atención y trato. El Estado, insigne protagonista de las disquisiciones del pensamiento social, y sus espurias hermanastras, la guerra y la violencia. Por motivos de espacio y tiempo, el arranque del trayecto se situará en el siglo XVII, con las reflexiones de Thomas Hobbes, de las que se dice, por consenso casi general, que iniciaron el debate sobre el Estado, su naturaleza y función. Mirando más atrás, con seguridad podríamos recalar en la antigua Grecia, en el Imperio Romano o en la Edad Media para recuperar del pensamiento del momento valiosas reflexiones en torno a dicha formación, central en la vida política de sus sociedades. Empero, por los motivos de espacio y tiempo ya mencionados, así como por la necesidad de localizar un inicio abarcable para el recorrido de este ensayo, se aceptará el común acuerdo que reconoce al pensador inglés el mérito de fundar la filosofía política e introducir el Estado en la discusión académica de las nacientes ciencias sociales. Una vez que perfilamos de forma somera el estado de la cuestión en lo que a las teorías del Estado se refiere, echaré un vistazo a la manera en que la guerra y la violencia se han estudiado en las ciencias sociales, muchas veces circundantes al Estado y al ejercicio del poder político. Para finalizar este breve itinerario, que de ninguna manera pretende agotar la veta teórica de discusiones sobre los temas presentados, esbozaré unas conclusiones que vinculen los dos conceptos repasados por separado. Con ello espero cerrar, en forma de síntesis, el recorrido del Estado en cierto sector de las ciencias sociales que aúne a su trazado la de la guerra y la violencia, para localizar conexiones y puentes que los vinculen, así como rupturas y brechas que los separen.

## EL ESTADO

Corría el año 1651 cuando las imprentas renacentistas confinaban en papel y tinta, bajo el epígrafe *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica* y

<sup>1</sup> En este sentido, el recorrido elegido no pretende agotar la abultada discusión en torno al Estado y la violencia. Se toman referentes bibliográficos de diversos campos que permiten un acercamiento suficiente para elaborar el tipo de análisis que aquí se persigue. Soy consciente de que quedan fuera del foco bibliográfico manejado algunos (o muchos) trabajos relevantes tanto para el campo del Estado como para el de la violencia. Sin embargo, insisto en que no se pretende una exhaustividad absoluta de todo lo publicado ni un análisis que abarque la totalidad de posturas o acercamientos a ambos conceptos. El material revisado y citado avala con suficiencia el enfoque que aquí se toma y, por lo mismo, si no exhaustivo, sí lo considero adecuado a los objetivos perseguidos.

*civil*, el pensamiento del intelectual inglés Thomas Hobbes sobre el Estado. Si bien antes de que este filósofo inglés plasmase sus ideas sobre el gobierno y la naturaleza del Estado en esta obra, otros autores, tales como el famoso Nicolás Maquiavelo o el absolutista Jean Bodin, ya apostaban por un poder fuerte, centralizado y necesario como rector de la vida social y política. Es a Hobbes a quien se le reconoce el haber iniciado el pensamiento político moderno, rompiendo con los moldes medievales precedentes. La percepción pesimista de Hobbes sobre la naturaleza humana (condensada en el aforismo *homohomini lupus*, adaptado libremente del escritor latino Plauto) y la obvia necesidad de un mínimo orden social para el desarrollo de la vida en común, encaminaron su pensamiento por una dilatada reflexión que concluía en la necesidad de un pacto social que hiciera posible el desarrollo pleno de la sociedad. El estado natural del ser humano es de individualismo beligerante, un egoísmo feroz a la horade satisfacer sus deseos y necesidades. Egoísmo que no repararía en recurrir a la violencia para su consecución si así fuera necesario. Por ello, la convivencia pacífica y fructífera se volvería algo imposible si el ser humano fuera dejado a su libre albedrío, ajeno a un gobierno y a las consecuencias punitivas de sus actos. Lejos de cooperar, las personas en pleno disfrute de su libertad, competirían fratricidamente entre sí, en estado de guerra constante, por cubrir y satisfacer sus necesidades. Se impondría así la ley del más fuerte en un estado de conflicto interminable, que imposibilitaría el desarrollo de una sociedad sana, de una convivencia colectiva en la cual se pudieran alcanzar tanto una vida segura como los frutos del trabajo y el esfuerzo intelectual, sólo posibles como consecuencia del disfrute de tal paz. Por ello, para poder acceder a la tranquilidad de una vida apacible que evite el conflicto constante y generalizado, los individuos libres, de mutuo acuerdo, suscribirían un contrato que, limitando su libertad, cedería ésta a un único soberano, monarca absoluto, que velara por el orden y la convivencia pacífica en sociedad. Este alegato en favor de un poder único, centralizado y monolítico, supuso el inicio de una filosofía política que tendría eco en las ciencias sociales que estaban por nacer.

Poco después, el liberalismo, heredero del pensamiento ilustrado, aquel representado principalmente por Voltaire o Montesquieu,<sup>2</sup> contestaría al pensamiento hobbesiano desde una visión antropológica eminentemente optimista. En ella, el

<sup>2</sup> Rousseau, por su parte y con su percepción optimista del ser humano, es igualmente considerado precursor del modelo liberal. Pero este pensador matiza que para que un sistema social de dicha índole se desarrolle de manera factible es prerrequisito una sociedad igualitaria. Por ello, el Estado debe garantizar una igualdad social real que permita que la implementación del proyecto socio-económico deseado.

ser humano, con base en la razón y el conocimiento objetivo que *ésta le brinda* de su entorno, se aboca al bien con sus actos. Es decir, en contraposición a Hobbes, el ser humano es “bueno por naturaleza”. Los liberales, cuyos abanderados son, entre otros, Adam Smith, David Ricardo, Adam Ferguson, consideran que el individuo es un ser libre, en cuya libertad radica su máspreciado bien. El Estado, en esta percepción, se debe limitar a vigilar para que nada ni nadie impida, frene o niegue la libertad del hombre. El individuo, en virtud del conocimiento objetivo de su contexto, capacitado por la razón para distinguir el bien y el mal, puede actuar como quiera, libre de restricciones, siempre y cuando no lesione o impida la libertad de otros. El mecanismo que habilitará este modelo (más ideal que real) es el mercado, donde cada individuo desarrolla su libertad a través del intercambio de bienes y servicios. Esta institución, el libre mercado, sin restricciones ni injerencias por parte del Estado, reducido en esta teoría al papel de un simple vigilante, será la espina dorsal del modelo liberal. En referencia al mercado, Adam Smith observa cómo en su desarrollo se supera la dicotomía antagónica altruismo-egoísmo, dado que aun el hombre más egoísta, al operar en su marco, se convierte en altruista, ya que por perseguir su propio provecho genera beneficios para otros. Ambas versiones, la hobbesiana y el liberalismo, encontrarán una fuerte crítica tanto en Karl Marx como en Emile Durkheim.

Hobbes escribía un siglo antes del gran apogeo de la Revolución Industrial y los profundos cambios que la acompañarían, “la Gran Transformación”, en palabras de Polanyi (cit. en Migdal, 2001). En este contexto, autores como Karl Marx, Max Weber, Emile Durkheim, entre otros, se volcaron a la búsqueda de explicaciones y previsiones para los cambios que se sucedían con velocidad en las sociedades del momento. Entre sus intereses, como no podía ser de otra forma, figuraba el Estado. Joel Migdal (2001) afirma que el debate sobre la transformación social en las ciencias sociales ha basculado, a partir de estos autores, en torno a dos posibles ejes, sociedad o Estado, dando lugar, según la proximidad a uno de estos polos, a dos tipos de teorías posibles: “thescholarship swing between ‘society-centered’ and ‘state-centered’ theories in explaining the social transformation” (2001:98). Posiblemente, la definición de Max Weber sobre el Estado sea la más influyente y repetida en los trabajos posteriores: “Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 1922:43-44). Desde ese momento, y a excepción de las teorías pluralistas (véase Marcus, 2008), el Estado se

siguió tratando, en mayor o en menor medida y en diferentes teorías y corrientes, como una realidad coherente en sí misma, como reificación autónoma de la sociedad de la que se separa tajantemente (Estado/sociedad civil) y como centro unitario de poder, invisible rector todopoderoso de la totalidad social. La antropología permaneció prácticamente ausente del debate, sin ser considerado el Estado como uno de sus objetos de estudio primarios.

En efecto, Anthony Marcus (2008) lamenta que la antropología se haya abstraído de las discusiones de las ciencias sociales en referencia al Estado, dejando a sociólogos y politólogos la tarea de definir y analizar dicha entidad. La mirada escéptica de los antropólogos hacia cualquier realidad tomada como dada, aunada a su entonces obstinada especialización en pueblos carentes de Estado, desplazó dicho objeto de los focos principales de la disciplina. En 1940, en una obra pionera por sus contenidos y objeto de análisis (los sistemas políticos africanos), Radcliffe-Brown adelantaba una opinión sobre el Estado que ilustra admirablemente esta posición: “In writings of political institutions there is a good deal of discussion about the nature and the origin of the state, which is usually represented as being an entity over and above the human individuals who made up a society [...] The State, in this sense, does not exist in the phenomenal world; it is a fiction of the philosophers” (1940:XXIII). Este descreimiento y escepticismo relega al Estado como objeto secundario en los estudios antropológicos, que sólo es tratado en relación con otros fenómenos estudiados. Sin embargo, en los años 70 y 80, la antropología retornó al campo que durante tanto tiempo dejó prácticamente abandonado a sociólogos y politólogos. En los 70, el antropólogo anarquista Pierre Clastres escribió sobre el Estado, al que presenta como el enemigo de la sociedad (aún se mantiene, como vemos, la separación sociedad/Estado). A partir de su trabajo de campo entre los guayaquíes de Paraguay, sociedad sin Estado, Clastres observa, basado en datos etnográficos concretos y en contradicción de las teorías marxistas del surgimiento del Estado, que la aparición de éste será la que condicione la base productiva, y no a la inversa (como postulaban los marxistas en relación con la aparición estatal en la secuencia agricultura-sedentarismo-Estado). “La relación política del poder precede y funda la relación económica de explotación”, afirma el antropólogo francés, para añadir con elocuencia que “el poder está antes del trabajo, lo económico es un derivado de lo político, la emergencia del Estado determina la aparición de clases”. Con ello, la fundación del Estado viene a convertirse en el enemigo de unas sociedades que, antes de su surgimiento, son indivisas, holísticas y, más o menos, igualitarias. Uno de los primeros textos cuyo objeto de estudio principal es el Estado

quizá haya sido el de Philip Abrams, de 1988. Abrams continúa la senda que había abierto Radcliffe-Brown, negando al Estado la existencia como estructura o entidad unitaria que pueda ser estudiada. De ahí que la dificultad de su estudio derive de su inexistencia, de su carácter de ilusión colectiva, reificación de una idea que enmascara la realidad política. “State is not the reality which stands behind the mask of political practice. It is itself the mask which prevents our seeing political practice as it is” (Abrams, 1988:58). La idea de Estado otorgaría cohesión a unas relaciones de poder en tensión, fuerzas centrífugas que amenazan fragmentar la vida política de una sociedad. Pocos años después, Akhil Gupta profundizaría en este asunto, con otro artículo de amplia repercusión, publicado en 1995 en la revista *American Ethnologist*, “Blurred Boundaries. The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”, que tuvo muy buena acogida de la academia. Gupta ahonda en la deconstrucción del Estado como *res*, entidad cosificada, que se ha escindido de manera artificial del resto de la sociedad, y se nos presenta como autónoma de ésta. En su ensayo, las fronteras entre el Estado y la sociedad civil se borran. Desdibujadas estas fronteras, el Estado, “inexistente” como centro de poder unificado o estructura cosificada, se disemina a lo largo de la sociedad, en los encuentros cotidianos de cada persona con los agentes que representan al Estado. Es en estos encuentros e interacciones intersubjetivas donde se crea y recrea continuamente la idea y representación del Estado y, en opinión del autor, es ahí donde se debe prestar atención (entre otros espacios, tales como la prensa y otros medios de comunicación) si se quiere realizar una “etnografía del Estado”.

Esta forma de acceder al estudio del poder, en esas interfaces cotidianas donde se gesta, materializa y se actualiza constantemente, es también resaltada por Marc Abélès:

El análisis del poder “allí donde se ejerce” tiene la ventaja de dar una perspectiva del Estado partiendo de la realidad de las prácticas políticas. Lo único que puede facilitarnos un mejor entendimiento de lo político, no ya como una esfera separada sino como la cristalización de actividades modeladas por una cultura que codifica a su manera los comportamientos humanos, es tratar de tomar en consideración el ejercicio del poder y su arraigo en un complejo en el que se mezclan inextricablemente sociedad y cultura (Abélès, 1990).

En consonancia con las teorías de Michel Foucault (1988), quien abogó por abandonar el empeño de estudiar el poder como sustancia cosificada para empezar a

observarlo como un acto o una actividad construidos socioculturalmente (“modo de acción sobre las acciones”), y a partir de ahí preguntarse cómo se ejerce, Abélès reconoce la necesidad de investigar “sus raíces en el corazón de la sociedad y las configuraciones que produce” (1990).

Es decir, siguiendo esta línea, estamos pasando de estudiar estructuras e instituciones, clásicamente entendidas como punto de partida, origen y principio del poder, a comprenderlas como terminaciones del ejercicio de éste (Foucault, 1988),<sup>3</sup> además de comenzar a entrever el poder y la idea del Estado producidos y reproducidos en el seno mismo de la llamada sociedad civil, de la que, por tradición, politólogos, antropólogos y sociólogos los habían escindido de tajo.

Aretxaga (2003), por otro lado, ahondó en esta perspectiva con su brillante síntesis del estado de la cuestión, *Maddening States*, que aporta ideas interesantes, a las que más tarde retornaré con relación al nexo Estado-violencia. Migdal, por su parte, descontento con la forma tradicional de abordar el Estado, entidad independiente de la sociedad, buscó formas de entender su relación con ella. Para conseguirlo, observa el Estado, no como una realidad unificada de modo coherente y apartada del resto de la sociedad, sino fragmentado en diversos grupos de interés que pugnan o se alían entre sí en diferentes interfaces y circunstancias, diseminados estos espacios por toda la estructura social (es decir, no localizados en un centro en lo alto, vértice conductor del poder).

Interesantes estudios, como los de Guillermo de la Peña (1986), sobre países como México parecen confirmar en la práctica estas ideas. En un excelente texto, *Poder local, poder regional*, el autor describe las tensiones entre los diferentes niveles de realidad sociopolítica del llamado Estado mexicano. En dicho contexto, profundizando en las ideas que treinta años atrás esbozó Eric Wolf (1956), el gobierno central, lejos de ostentar un poder efectivo que haga valer sus decretos y disposiciones, debe pactar y recurrir a intermediarios entre el poder estatal y los diversos ámbitos que conforman el territorio del Estado-nación mexicano, controlados éstos por grupos de interés que varían en el tiempo y el espacio. Estas

<sup>3</sup> “El análisis en términos de poder no debe postular, como datos iniciales, la soberanía del Estado, la forma de la ley o la unidad global de una dominación; éstas son más bien formas terminales”, dice el pensador francés, a lo que añade poco más adelante y en referencia al poder: “Me parece que por poder hay que comprender, primero, la multiplicidad de las relaciones de fuerza inmanentes y propias del dominio en que se ejercen, y que son constitutivas de su organización; el juego que por medio de luchas y enfrentamientos incesantes las trasforma, las refuerza, las invierte; los apoyos que dichas relaciones de fuerza encuentran las unas en las otras, de modo que formen cadena o sistema, o, al contrario, los corrimientos, las contradicciones que aíslan a unas de otras; las estrategias, por último, que las tornan efectivas, y cuyo dibujo general o cristalización institucional toma forma en los aparatos estatales, en la formulación de la ley, en las hegemonías sociales” (2005:112).

negociaciones refutan el supuesto poder absoluto del Estado, el cual debe recurrir con frecuencia a caudillos (hacendados, terratenientes) y caciques locales en su negociación con diversas fuerzas para poder hacer efectivas las iniciativas aprobadas por un gobierno cruzado y amenazado por la tensión (conservadores y liberales) en un país de gran complejidad sociocultural y de una diversidad abrumadora. El poder, constructo sociocultural, antes que realidad universal, se disemina por toda la estructura social, en sus diversas capas y arenas. Dichos espacios de poder (en cooperación, disputa o independencia, a su vez, entre ellos) pueden coordinarse o entrar en conflicto con los intereses de aquel grupo o aquellos grupos que controlen la idea de Estado.

Con todo ello, en antropología, el Estado ha pasado de ser escasamente trabajado como objeto de estudio en sí mismo, a recibir atención reiterada y propiciar una discusión incisiva en diversos análisis y trabajos académicos. Si bien, como Marcus apunta, en el periodo de entreguerras hubo alguna preocupación por el Estado, en especial centrada en el problema de su origen y formación, para pasar, en el periodo de postguerra y de la Guerra Fría, al interés en los estudios de desarrollo comparativo como consecuencia del surgimiento de los “nuevos Estados” con la descolonización, para la corriente principal de la disciplina, el Estado permaneció en los distantes márgenes de la cotidianidad, ese día a día que conforma el campo de estudio privilegiado de la antropología. Pese a su mayor presencia, rara vez era un objeto de estudio en sí mismo, sino en dosis pequeñas y en relación con otros temas. Sería al final de la Guerra Fría cuando la antropología comenzaría a preguntarse con regularidad por el Estado y a desarrollar su propia visión de la naturaleza de éste. Irónicamente, este florecimiento del interés por el Estado emergió al tiempo que muchos comentaristas argüían su desaparición, o al menos la reducción de su poder, con la globalización. Desde ese momento, el aumento de los trabajos y las reflexiones en torno a éste han confluído en una corriente que, a falta de otro nombre, denominaré “deconstruccionista” del Estado. No podemos, una vez lo dicho, conceptualizar más al Estado como esa “cosa” por encima de los sujetos, con su propia volición, intereses y necesidades. Antes, ha de ser comprendido como una representación (como apropiadamente lo refiere Luque Baena), una idea que cohesionaba la realidad política fragmentada, con base en grupos de interés, en cooperación o en disputa, de la que Migdal nos había hablado.

El Estado, ese Estado con mayúsculas, no existiría, al menos en el sentido de entidad unitaria, *res* política autónoma y opuesta a la sociedad civil. El conjunto más o menos heteróclito de fuerzas que acaparan dicha representación, en colaboración

o disputa según intereses y situaciones, sólo puede ser ungido por la idea del Estado, comodín cohesivo que permite la organización, siempre conflictiva, de la vida política de ciertas sociedades. El Estado, como idea que es, vendría a ser el eje que impide que la inercia disgregadora de la diversidad de facciones desmiembre el orden mínimo necesario para la continuidad política de una sociedad, así como la cristalización de determinadas relaciones de poder, entendido éste como una actividad construida socioculturalmente en el seno mismo de toda sociedad, en sus interacciones cotidianas y en aquellas interfaces en las que el Estado, como terminación del ejercicio de poder, se materializa en las experiencias cotidianas de aquellos que lo perciben y, a su vez, con sus actos, lo cimentan.

## DE VIOLENCIA(S) Y GUERRA

Hemos dejado, en el punto anterior, una noción del Estado deconstruida, rebajada desde el podio del poder omnímodo, que todo lo abarca desde un centro coherente, hasta el papel de una mera máscara, ficción que aún, cohesionándola, la vida política, quebrada y centrífuga en sí misma. Ahora nos toca volver la mirada hacia el otro componente del par teórico que guía este breve ensayo: la violencia y la guerra.

Carolyn Nordstrom, antropóloga volcada al estudio de la guerra y la violencia, inicia la segunda parte de su magistral libro, *Shades of War*, titulada “Guerra” (War), de la siguiente manera: “Sun-tzu, the famous Chinese military expert, began his book *The Art of War* with the words ‘Warfare is the greatest affair of state, the basic of life and death, the Way (Tao) to survival or extinction. It must be thoroughly pondered and analyzed’. Centuries later, we have come little closer to understanding why humans will or will not point a weapon at another and pull the trigger in the pursuit of politics” (2004:43). Por un lado, observamos cómo ya en la China del siglo V antes de nuestra era se asociaba la guerra al Estado en forma de una de sus atribuciones definitorias o, al menos, la más notoria en importancia. Por otro, la autora nos indica el desconocimiento en que todavía nos movemos cuando hablamos de guerra y violencia, al menos en lo que a persecución de objetivos políticos se refiere. Asumamos con humildad este desconocimiento como inicio de nuestro (breve) recorrido, que siguiendo la costumbre decimonónica y escolástica quizá debiera arrancar con una definición, aunque sea aproximativa. En este sentido, Keith Otterbein define la guerra de la siguiente manera: “Warfare consists of the activities of military organizations,

groups of men –under the direction of leaders– who engage in armed combat” (2004:4). Aunque mínimo, este enunciado nos será útil como punto de partida. Problematicemos algo más, sin embargo.

Durante años, las ciencias sociales centraron su eje de gravedad, en sus estudios, en el orden y el consenso, observando en las sociedades cuerpos coordinados cuyos miembros y órganos son diversas instituciones, creencias y procesos que, trabajando en armónico conjunto, conducirían dicho cuerpo social por el buen funcionamiento y el equilibrio necesario para el desarrollo sociocultural. Esta visión soslayaba el conflicto que, así planteado, sería el resultado del malfuncionamiento de alguno de los componentes del cuerpo social. No sería hasta los años 40 del siglo pasado cuando se empezaría a cuestionar y a redirigir este enfoque, el cual desplazaba el conflicto a los oscuros márgenes de la vida social, una incómoda periferia producto y síntoma del desequilibrio, desintegración o incorrecto funcionamiento de alguna de la partes componentes del ensamblaje social. Evans-Pritchard y Max Gluckman, con sus estudios en las sociedades africanas coloniales, en contraste con la tradición antropológica previa, perfilaron el conflicto como inherente a toda vida social, una parte relevante de toda sociedad existente. El orden social genera el conflicto mismo, así como toda alianza engendra oposiciones, inevitablemente. En efecto, el conflicto, antes que un síntoma de inoperancia o degradación de un sistema social, caracteriza toda vida en sociedad, aunque las formas de resolverlo, sortearlo o de minimizar sus consecuencias son muy diversas, acordes con cada conjunto sociocultural y su situación histórica y contextual. Expuesto lo anterior, ¿podríamos asimilar la guerra como una extensión del conflicto así entendido? ¿Sería la guerra un producto extremo de estas oposiciones y facciones, consecuencia última de las diferencias y las discordancias presentes en todas las sociedades, tanto a su interior como a su exterior, en la interacción entre ellas?

Si bien el conflicto, dependiendo de su origen y naturaleza, podría derivar en violencia(s) y guerra, no considero ambas realidades como asimilables; no sólo por las razones de intensidad obvias, sino también por motivos de contenidos: la guerra y los procesos bélicos (aunque originados en algún tipo de conflicto) reúnen en su interior violencias heterogéneas, violencias diversas en esencia y contenido, que se extienden y rebasan los límites del enfrentamiento armado en sí mismo para instalarse en muy diversos ámbitos de las sociedades que las generan y padecen. Mientras el conflicto se localiza en toda formación social como inherente a las relaciones e interacciones cotidianas y es, por muy diferentes mecanismos y en la medida de lo posible (dependiendo de su carácter e intensidad), domeñado, sorteado

o menguado, permitiendo la continuidad de la vida social y la estabilidad cultural, la guerra supera dichos mecanismos y desestructura la sociedad, desestabilizando los pilares culturales que definen al ser humano en su mundo. Como Nordstrom explicita, las sociedades en régimen de guerra, con la(s) violencia(s) permeándolas en su totalidad (no circunscritas exclusivamente al campo de batalla), quedan desestructuradas, inoperantes y desarticuladas, “a broken and maimed society, a decimated cultural stability, a tortured and traumatized daily reality” (2004:60). Pero, dicho esto, volvamos un poco atrás.

Una de las primeras preguntas que me hacía en este ensayo era por el porqué de esa desidia e indiferencia hacia el estudio y análisis de este importante fenómeno. Acorde con Luque Baena (1996:81), el largo desinterés de la antropología por el Estado (en lo que Marcus [2008], como ya observamos, también concuerda) tuvo que influir forzosamente en la despreocupación académica hacia la violencia y la guerra. Por su parte, Keith Otterbein (1973) añade a esta razón otros motivos no menos importantes, en mi opinión. Entre las reflexiones del autor, tres apuntan a explicar la escasa atención por la guerra: en primer lugar, dado que los pueblos que aquellos antropólogos estudiaban se hallaban sometidos al control colonial y a la paz forzosa que la metrópoli les imponía, la guerra había desaparecido; en segundo, la posición antibelicista de muchos de los antropólogos, y en tercer lugar, al centrar principalmente sus miras inquisitivas en ámbitos tales como la religión, los mitos o el folklore, la guerra y el importante papel que ésta fungía en las sociedades que estudiaban les pasaron inadvertidos. Yo me atrevería a añadir una cuarta razón: el tradicional énfasis funcionalista en el equilibrio y la armonía como característica definidora de las sociedades “simples”, énfasis que veló su mirada en lo tocante al desorden, el conflicto y la guerra. La antropología, en cualquier caso, ignoró, inconsciente o deliberadamente y hasta hace relativamente poco tiempo, el tema bélico, excluyendo de su repertorio de objetos de estudio una actividad que desde antiguo había suscitado entre muy diversos pensadores acuciantes dudas e incómodas incógnitas.

Como con el Estado había ocurrido, uno de los constantes interrogantes que resurge en la bibliografía sobre el tema es la cuestión de los orígenes. Obsesión perenne en las ciencias sociales, los principios, en muchas ocasiones, parecen obscurecer o relegar reflexiones más pertinentes por favorecer el sondeo, mediante hipótesis indemostrables, de umbrales genésicos y comienzos remotos. El origen de la actividad bélica es, como aquel del Estado, de difícil (sino imposible) rastreo. Es posible que Adam Ferguson (2010) fuera quien realizó el primer esfuerzo

documentado por situar los inicios de este tipo de acciones. En su obra *Essay on the History of Civil Society*, publicada en 1767, este filósofo escocés, apoyándose en datos etnográficos, concluye, en concordancia con Hobbes, que el estado primitivo era de guerra constante (*status hostilis*). Pero, mientras que en Hobbes la guerra y la violencia son un mal que se tiene que erradicar en pro del desarrollo de la sociedad, Ferguson aprecia en ella ciertos valores positivos: refuerza la unidad civil, engendra la virtud civil y promueve la organización social, pudiendo de hecho ser la condición básica para la existencia de la civilización. Thomas R. Malthus (1993), haciéndose eco de opiniones ciertamente antiguas, veía en la guerra un necesario mecanismo de regulación demográfica. Herbert Spencer (1983), años después y en clara lógica evolucionista, apuntaba el inexorable progreso desde la constante agresión primitiva hasta la civilización y la paz. La guerra, de nuevo y como en Ferguson, era entendida como un dispositivo que impelía a la humanidad (por medio de la cohesión social, la ayuda mutua, la especialización económica, el descubrimiento de herramientas y artefactos de guerra y la diferenciación humana) hacia estados superiores en el camino de la evolución. Otterbein (2004), por otro lado, descubre, a partir del repaso de la bibliografía existente, dos principales teorías a propósito de los caliginosos orígenes bélicos: la teoría del mono asesino (*killer ape theory*) y la hipótesis de la caza (*hunting hypothesis*). Para los primeros teóricos, la agresividad humana es innata, al devenir como descendiente el ser humano de un primate de afilados caninos y agresivos instintos, desarrollados éstos en la caza. Entonces, la violencia y la agresividad hacia otros seres vivos, en este enfoque, serían resultado de ciertos genes y se manifestarían en la actividad cinegética, y la guerra, en última instancia, sería la continuación de la caza.<sup>4</sup> Esta teoría, surgida a fines del siglo XIX del darwinismo, decayó poco después de 1920, solo para resurgir en los años 60 bajo la forma de la hipótesis de la caza. En esta sutil reformulación, tanto la caza como la guerra devendrían del instinto de agresión propio de los primates. Van der Dennen señala: “the killer ape hypothesis suggested that intraspecific violence evolved from hunting, whereas Eibl-Eibesfeldt (1975), Goodall (1986) and Van Hooff (1990) proposed that hunting evolved from intraspecific violence” (2005:14). En cualquier caso, ambas teorías han sido desacreditadas. Sin embargo, la idea de la violencia y la guerra como compañera del ser humano desde sus albores como especie se ha mantenido, y diversos antropólogos, como el célebre Robert Carneiro o aun Radcliffe-Brown, han atribuido a dicho talante guerrero y violento del ser

<sup>4</sup> Aristóteles ya había sugerido la posibilidad en su obra *Políticas* de que la guerra fuera un vástago de la caza.

humano el desarrollo de jefaturas y el surgimiento de los primeros Estados. Otro punto común en varios autores (Eibl-Eibesfeldt, 1970 *et seq.*; Erikson, 1964, 1966, 1984; McCurdy, 1918, a decir de Otterbein) es otorgar al etnocentrismo y a la xenofobia inherente a aquel un papel destacado en la guerra tribal. Los grupos étnicos, dicen estos autores, tienden a percibir a otros grupos como si pertenecieran a especies diferentes; así superan la inhibición de matar a alguien de la misma especie, lo cual favorece la cohesión intragrupal en su negación y enfrentamiento con el “otro” externo.

En los años 40 se impuso de modo progresivo el mito del “salvaje pacífico” y, con él, la teoría del desarrollo (*developmental theory*). En esos años, por ejemplo y entre otros, Eric Thompson escribía sobre los mayas del periodo Clásico, a quienes imaginaba como filósofos y astrónomos apacibles que vivían en armonía pacífica, ajenos a la guerra y a la violencia. Malinowski informaba de cómo la guerra evolucionó con lentitud como mecanismo de fuerza organizada sólo para la consecución de las políticas de las naciones. Leslie White argüía que la guerra es prácticamente inexistente entre las sociedades tribales, y es con el incremento de la herencia cultural como las metas políticas y económicas se convirtieron en las causas de la guerra (Otterbein, 2004:23-24). La guerra, en esta visión, acompañaría el surgimiento del Estado y resultaría ajena (o prácticamente ajena) a aquellas sociedades sin organización estatal, tribus y bandas (en la acepción neoevolucionista de Fried y Service).

Finalmente, Otterbein aísla una última corriente teórica en referencia a la guerra. Bautizada como teoría de los sistemas-mundo (*world systems theory*), con base en el difusionismo y la aculturación, parte de la expansión de las naciones occidentales (sistemas políticos centralizados) a lo largo del mundo que se iba “descubriendo”. La guerra formal (*serious war*) es característica de los sistemas políticos centralizados, y en los sistemas políticos no centralizados la guerra es inexistente o de naturaleza no formal (*nonserious nature*), de carácter ritual. La guerra formal resulta del avance de los sistemas políticos centralizados (es decir, estatales) en su contacto con grupos tribales. El Estado, en esta visión (como en la teoría del desarrollo), es central en la explicación de la guerra. Varios autores apoyan la idea de que el excedente de bienes materiales (que permitirá, entre otras cosas, mantener un ejército y producir armas) y una ideología (la soberanía y la idea del Estado en sí misma) son las bases del origen del Estado y, con él, los contingentes bélicos y la guerra. A partir del surgimiento del Estado, principiaría la guerra, que se extendería a las sociedades tribales, desconocedoras de ella hasta ese momento, en el avance colonial del mundo estatalizado.

En resumen, siguiendo a Otterbein, podríamos clasificar estas explicaciones sobre la guerra en cuatro grupos teóricos. En orden cronológico son: el *mono asesino* (años 20), la teoría del desarrollo (años 40), la hipótesis de la caza (años 60) y la teoría del sistema-mundo (años 80). Sintetizando, o se asume que la violencia es algo innato al ser humano, inscrito en sus genes (y esta propensión violenta bien podría estar aunada a otras condiciones (excedentes alimenticios y materiales, aumento de población, las que deriven en el Estado), o esa violencia, en su vertiente bélica y de guerra organizada, nació con el (la idea del) Estado y las formaciones políticas centralizadas.

Este simplificador bosquejo, cercenado y recortado por motivos de espacio, nos ofrece, pese a todo, un denominador común. Bajo este aparente pandemio de teorías y especulaciones acerca de los orígenes de la guerra, sus motivaciones y consecuencias, subyace, en mi opinión, un supuesto escasamente problematizado (y que debiera serlo): la violencia y la guerra son una única “cosa” no sujeta a variaciones culturales e históricas. Por ello, tal como Luque (1996:82) nos invita, debemos volver a la aserción pionera de Franz Boas para situar la guerra y la violencia en un lugar más preciso. El célebre antropólogo de origen alemán nos recordaba que la guerra es, ante todo, un concepto, una noción, antes que una unidad empírica de contenido fijo. Tras su denominación se oculta una multiplicidad de formas y fenómenos, variabilidad en su concepción que reducimos a la unicidad simplista bajo el empleo de un sustantivo, “guerra” o “violencia”. Carolyn Nordstrom indica que no hay una única violencia, convenientemente localizada en el campo de batalla; hay violencias, en plural, las cuales trascienden tal limitado escenario y se extienden por diversos campos de la sociedad. “Most people think that violence simply ‘is’ –enduring, unchanging, eternal. We talk about different wars, we don’t speak of different violences [...] Violence is categorized along a continuum: from necessary to extreme, from civilized to inhumane –but in each manifestation, it is recognized as sharing the same fundamental character” (2004:57). Ciertamente es que la violencia, ya sea pensada genéticamente innata a nuestra especie o condicionada por estructuras sociopolíticas que mueven a ella, ha sido poco problematizada y se ha tendido a observar como un universal, invariable en su conceptualización y sólo clasificable en pro de sus objetivos.

Sea o no de carácter innato, grabado en nuestro comportamiento por imposición genética, la violencia y la guerra son siempre mediadas en el ser humano por la cultura. La violencia y la forma de ejercerla, entonces, se construyen y definen culturalmente, tanto en sus contenidos como en sus objetivos. Valgan dos ejemplos

de los múltiples que se podrían rescatar: el *tinku* andino o la “guerra” amazónica. En el caso del *tinku*, dos grupos de dos poblaciones cercanas, correspondientes a los conceptos andinos complementarios de “arriba” y “abajo” (*hanan/urim*, en quechua, o *alabaya/majasaya*, en aymara), se citan anualmente, armados con palos y piedras, en un espacio abierto para pelear. En el “conflicto”, cuando menos debe derramarse sangre para la tierra, entidad vital en la cosmología andina, y puede haber muertos (de hecho, es habitual que los haya) en el transcurso del enfrentamiento. Esta actividad (que se sigue tratando de prohibir desde instancias gubernamentales) cíclica ha horrorizado a los “occidentales” que, ajenos a la lógica andina, la han tachado de violencia, barbarie o guerra, encubriendo bajo el denominador aplicado una realidad mucho más compleja, relacionada con conceptos religiosos, rituales y cosmológicos. En el Amazonas, las poblaciones parecen desde antiguo estar implicadas en constantes enfrentamientos entre grupos. Sin embargo, los encuentros de este tipo, de baja intensidad, a decir de los observadores, no se asocian a una lógica de expansión territorial o política, y en muchas ocasiones han desconcertado al observador ajeno. Dentro de esquemas de un “cosmos predatorio”, del perspectivismo cosmológico (Viveiros de Castro, 2002) o del animismo, en la nueva acepción que le dio Philippe Descola (1997), las sociedades amazónicas leen en el acto de matar una forma de generación de potentes lazos, con poderes transformativos, de “hacer” parientes en un espacio donde las redes familiares adquieren suprema importancia. Además, el guerrero o cazador (actividades sinónimas entre los pobladores amazónicos) se mueve dentro de rangos del estatus con base en tales actividades, las cuales le otorgan un respeto no alcanzable por otros medios (como el mercado occidental, donde se puede hacer riqueza y ascender socialmente). Dentro de nuestros parámetros, la violencia y la guerra se ajustan principalmente a un esquema de interés político o material, en agendas programadas hacia tales fines. Por ello, cualquier fenómeno que consignamos bajo el epíteto “guerra” se asocia inevitablemente a tal definición o, de no hacerlo, se incluye en el casillero de “violencia sin sentido”, irracional despliegue de la sinrazón humana. Resituar la guerra y la violencia en el terreno de las representaciones, como la antropología ya parece haberlo conseguido con el Estado, ayudaría a reubicar muchos fenómenos que leemos como violentos sin contener, para aquellos que los practican, las connotaciones de tal idea propias de nuestra trayectoria histórico-cultural. Por ello, pese al aparente lugar común de situar la violencia y la guerra en las inmediaciones, sino en el mismo corazón, de la vida política y, en muchos casos, del Estado en sí, no podemos (o al menos, no debiéramos) vincular a priori y a la ligera ambas representaciones en el mismo

campo, acorde con la lógica del occidente estatalizado, sin problematizar antes los contenidos socioculturales que la actividad violenta o beligerante pueda tener para sus realizadores. Donde creemos observar un acto de violencia o de guerra pudiera ser que detrás de la sangre y la agresión se escondan motivos muy diferentes a los que pensamos desde nuestra trayectoria cultural y política. La guerra y la violencia, como otros conceptos no problematizados, tienden a imponer una homogeneidad en los actos que describimos con tales términos. Por ello, considero muy conveniente ajustar el ángulo de nuestro enfoque según el problema, situado en sus propios parámetros, antes que llevar con nosotros preconcepciones que sesguen nuestra percepción y análisis del objeto de estudio. Con frecuencia, es cierto que “the images that we carry about any given topic shape our approach to that topic” (Nordstrom, 2004:58). En el caso de la guerra y la violencia, esto no es menos veraz.

## VIOLENCIA Y ESTADO: CONCLUSIONES

Hemos repasado, de forma superficial y a vuelo de pájaro, diversas teorías sobre el Estado, la guerra y la violencia. Ambos conceptos, tratados desde antiguo en diversas ramas de la ciencia, han recibido escasa atención en antropología. Solamente en años recientes se han empezado a trabajar como objetos de estudio por derecho propio en la disciplina. El Estado ha pasado a ser considerado una máscara o pantalla, ficción que se reproduce en el día a día, en los encuentros cotidianos con los agentes que representan dicha idea. La guerra y la violencia, de ser comprendidos como sempiternos fenómenos universales, intrínsecos al sustrato genético de la especie humana (y a los primates predecesores de la especie), han pasado a asociarse a la aparición de las ideas de Estado y a ciertas condiciones socioeconómicas únicamente presentes en la reciente historia humana (la excavaciones correspondientes a épocas paleolíticas no parecen mostrar evidencias de guerra para todas ellas, lo que acercaría la aparición del fenómeno más acá en el tiempo).

¿Cómo relacionar ambos conceptos, Estado/poder y guerra/violencia? El Estado, en Hobbes, ese soberano despótico y autócrata, debe existir para contener (coercitivamente) la violencia y guerra permanente a la que la naturaleza humana nos condena. Otros autores, como Ferguson, Spencer o Malthus ven la guerra, inherente al ser humano, como un mal necesario que cohesiona sociedades y hace cooperar a sus integrantes frente al enemigo externo, impele al descubrimiento y el avance tecnológico y regula demográficamente poblaciones que exceden los límites del

sustento. Weber, como hemos visto, observa en el Estado la capacidad legítima del empleo de violencia; mientras que las teorías marxistas describen al Estado como una fuerza represora, con capacidad (y necesidad) de ejercer la violencia en su labor de guardián del orden burgués capitalista. El Estado, en esta acepción, existe para garantizar las relaciones de clases, en sí mismas conflictivas, entre trabajadores (productores directos de la riqueza) y clase dirigente (apropiadores de la riqueza producida por los primeros). Krader (1968), en su ya clásico repaso de las teorías sobre el surgimiento del Estado, absteniéndose del debate (ya por aquel momento abierto) sobre la utilidad del empleo de dicha categoría en las ciencias sociales, define éste (muy en la vena weberiana) como aquel nivel de organización representado por una autoridad central justificada por algún tipo de ideología, autoridad que controla la única forma de violencia legítima dentro de un territorio determinado, ya sea frente a enemigos externos a o al interior de él. De nuevo, la violencia se vincula al Estado como elemento diagnóstico y definitorio de su naturaleza y función. El jefe guayaquí, que Clastres tan vívida y elocuentemente nos describía, amparaba su débil poder y frágil mandato en la guerra, espacio donde existía la posibilidad de adquirir estatus que hiciera posible su trémula estancia en el liderazgo. Nordstrom observa cómo la guerra y la violencia, visiblemente manipuladas y expuestas en los cuerpos, en los cadáveres y las ruinas, domestica a la población, esparce el miedo y la aquiescencia hacia los designios de aquellos poderes que ostentan la capacidad de torturar, violar, destruir, saquear y matar. La violencia y la guerra, además de ser un enorme negocio que produce ganancias sustanciales, es una forma de controlar y de garantizar la docilidad de contingentes de población temerosa de la crueldad física y psicológica que la violencia hace visible en cuerpos vivos mutilados, cadáveres en las calles o en bombardeos, pillajes, saqueos y matanzas indiscriminadas. “Violence is employed to create political acquiescence; it is intended to create terror, and thus political inertia; it is intended to create hierarchies of domination and submission based on the control of force” (Nordstrom, 2004:62). Begoña Aretxaga, en su influyente artículo ya citado, vincula el Estado, como fantasía que se materializa en los encuentros del día a día entre aquellos que representan tal idea y los ciudadanos bajo su férula, con la violencia del control físico, en parte con fundamento en los trabajos pioneros de Foucault. Este pensador francés apuntaba cómo se produce una transformación en las formas de dominación y control de las poblaciones en el transcurso del siglo XVIII. La gubernamentalidad se trasladó, durante el desarrollo de dicho siglo, de un poder absoluto y despótico hacia nuevas prácticas y discursos que centraban su atención en la “domesticación” y ordenamiento de los cuerpos.

Las disciplinas, como Foucault se refiere al conjunto de técnicas que poco a poco se van desarrollando encaminadas a tal fin, se implementan hacia dicho ordenamiento y control de los individuos por mediación del cuerpo, su disciplinamiento y disposición ordenada en el espacio: estadísticas y clasificaciones, censos, prisiones, hospitales y clínicas, escuelas, nacionalidades, nuevas nociones sobre sexualidad, salud y enfermedad, locura y cordura, se implementan como eficaces instancias en la disposición, lectura, manejo y control de los cuerpos. A través de estas nuevas técnicas, refinadas poco a poco a lo largo del tiempo, la entelequia del Estado, encarnada en sus representantes oficiales, consigue crear una ficción de poder y control total sobre aquellos que quedan “confinados” en sus fronteras. Debido al trabajo de estas formas disciplinarias sobre sus cuerpos, los ciudadanos interiorizan dicho orden naturalizado en sus propios organismos, dispuestos y organizados hacia la efectividad y la autorrepresión. El Estado, idea o representación, se materializa encarnado en la eficacia burocrática y el control de las personas en una forma de violencia, más o menos sutil, más o menos brutal, según la situación de la persona en el entramado social, el contexto y el tipo de encuentro con las fuerzas que el Estado personifica. En estos juegos del poder, Aretxaga señala cómo el terrorismo y otros “enemigos” del Estado se presentan como importantes piezas en su configuración imaginada entre aquellos que son corporalmente dominados por su representación. Estos “enemigos”, reales o imaginarios, permiten un despliegue de fuerza por parte de aquellos grupos que representan al Estado, creando una brutal sensación de realidad de dicha idea y sus fuerzas, de control y poder, que sobrepasan al ciudadano, inerme ante la fuerza ejercida contra los “disidentes” y los “enemigos del Estado”: “In locations where the state is felt as arbitrary violence, the force of the state is experienced as a traumatic emergence of the Real that breaks the parameters and assumptions of ordinary reality”, creando un sentir real acerca de “an invisible, all-powerful subject” (Aretxaga, 2003:401). En estos despliegues de fuerza por parte de sus vicarios, el Estado se cosifica, se hace real a los sentidos de aquellos que, de uno u otro lado, saben de, perciben o sienten su violenta actuación. En este caso, la violencia o la amenaza de ella, se convierte en mecanismo de reificación de la idea Estado; un ejercicio de fuerza o potencialidad de él, que materializa tal abstracción como realidad efectiva, poderoso sujeto que todo lo controla con capacidad de llegar a cada rincón de la vida social. De una forma u otra, como podemos apreciar de este escueto repaso, la violencia y el poder, la guerra y el Estado han sido vinculados en las teorías sociológicas. ¿Qué podemos aportar aquí? ¿Qué ideas pueden ser perfiladas que abonen a esta discusión de largo calado?

En primer lugar, una tipología organizadora mínima. Las múltiples teorías que tratan sobre el Estado en relación con la violencia y la guerra se pueden reducir, en mi opinión, a dos tipologías básicas: las que consideran que, una vez surgido el Estado, la guerra y la violencia se inician o aumentan en intensidad con su aparición (*violencia de Estado*) y aquellas que hacen derivar el Estado de la violencia preexistente (ya sea reprimiendo una tendencia natural o aprovechando la ventajosa posición que otorga la fuerza), es decir, *Estado de violencia*.

En segundo lugar, una desconfianza. Derek Sayer (1994), en un capítulo del libro *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, se refiere a las abstracciones con temor. Recela cada vez que lee sobre abstracciones y generalizaciones, en especial sobre proyectos hegemónicos. La primera conclusión que extraigo de lo revisado va en esta dirección: la ineficiencia de emitir grandes generalizaciones. Cada caso se presenta como una excepción y como tal debe ser tratado. Como Eric Wolf o, posteriormente, Guillermo de la Peña hicieron para el caso del Estado mexicano, o Phillip Corrigan y Derek Sayer (1985) para el Estado inglés, hay que partir de lo particular y desconfiar de la extrapolación. Lo que puede ser cierto para el caso mexicano es posible que no lo sea para el caso italiano o el francés, y viceversa. Uno de los problemas que adolecen las teorías que relacionan Estado y guerra, poder y violencia (muy marcado en aquellas que tratan en específico de orígenes y génesis) es el carácter universal y general que tratan de ofrecer, reduciendo la multiplicidad posible de formas y combinaciones a una fórmula única que se erija como teorema explicativo exclusivo, ignorando las particularidades históricas y socioculturales. Esto, por otro lado, nos coloca en un debate no menos acerbo y de difícil tránsito y resolución: ¿es posible, entonces y de acuerdo con lo dicho, la ciencia sin la comparación? ¿Es factible y lícito inferir teorías o, cuando menos, hipótesis generales (objetivo final de la ciencia) a partir de la comparación de diversos casos, de diferentes características y particularidades cada cual? Considero que sí, desde luego. Lo que creo inviable es partir de lo general para llegar a lo particular, es decir, analizar cada problema de estudio desde grandes patrones, moldes explicativos adoptados a priori que fuercen (o distorsionen) lo analizado hasta hacerlo coincidir con el modelo inicial. Lo que expongo es que partiendo de cada problema en cuestión, de los datos empíricos que cada investigador rescate para su caso concreto, se vaya ascendiendo hacia el panorama general contrastando lo obtenido con los resultados de otras investigaciones parejas en cuanto al objeto de estudio. De dicho cruce y con la debida prudencia, es factible colegir similitudes o divergencias para observar, sin carácter absoluto

ni con pretensión de irrevocable universalidad, ciertas líneas generales, patrones próximos o, tal vez y más correctamente, un “aire de familia” (Wittgenstein, 1988) que emparenta casos de estudio diversos.

No se puede negar—desde luego, no pretendo hacerlo— la relación existente del concepto del Estado con la violencia y la guerra. La violencia, su invocación como amenaza o su materialización en guerras, represión, coacción o torturas, es uno de los espacios donde la idea del Estado se hace real, materializada física y contundentemente. De igual manera, puede ser cierto que el Estado naciera de la violencia, como lo afirman no pocos académicos; también puede ser que, como otros muchos apuntan, con la aparición de la idea de Estado fuera como se agudizaron las razias y enfrentamientos “primitivos” o aun florecieran las primeras guerras en un mundo por aquel entonces desconocedor de violencia organizada. Lo que pretendo sugerir aquí es que las generalizaciones, por brillantes e ingeniosas que parezcan en el papel, esconden siempre el peligro de no coincidir con la realidad, que debe ser manipulada para que encaje en el molde teórico de la generalización. El vínculo entre la idea del Estado y la violencia, aunque existente, debe ser analizado en cada caso concreto pues, de seguro, tomará una forma específica, cultural e históricamente condicionada: no es lo mismo ni extrapolable el vínculo violencia-Estado en ciertos países de África, en guerra endémica, que en los países del “bienestar social” del norte de Europa.

Y, en tercer lugar, una certeza. No podemos ni debemos hablar de la violencia (o de la guerra) como una “cosa”, un continuum idéntico en todo espacio cultural y todo tiempo histórico. Como todo producto humano, se encuentra mediatizado por la cultura. Por ello, y relacionado con la segunda premisa que aquí propongo (la no generalización), en cada caso se debe examinar los contenidos culturales de la violencia, problematizando su definición como universal transcultural, y observar su relación con el poder (de igual manera definido culturalmente) en ese caso específico. Incluso allí donde se ajusta a la definición occidental no hay una violencia: hay violencias. Y no sólo en la forma que tome, como rotulaba Nordstrom, sino también por la función que persigue. Puede ser una violencia represora, que pretenda inculcar el miedo y educar en el terror para garantizar la docilidad y la aquiescencia. En este caso, será una violencia visible, simbólicamente manipulada y expuesta ante todos para causar los efectos que persigue. Pero en otros lugares donde la violencia (de los representantes) del Estado se esconde y camufla por diversos medios, no creo que responda del todo a este mismo patrón. Aquí, la violencia, dirigida a ciertos entornos en específico y ocultada en muchos casos al resto de la

sociedad, puede pretender mantener vivo un conflicto localizado que hace fuerte y real la idea del Estado, o, por el contrario, acabar físicamente con el entorno disidente (que amenaza la idea del Estado) en la clandestinidad “democrática”. Como apunta Aretxaga (2003), los enemigos del Estado, disidentes, independentistas y separatistas, terroristas, otorgan finalmente coherencia y legitimidad a una ficción en realidad poco cohesionada, fragmentaria y centrífuga. Por ello, con esa violencia es posible mantener vivo un conflicto que cohesiona un proyecto débil, antes que (como se nos quiere hacer creer) poderoso, fuerte y centralizado. En mi opinión, la violencia no es una, siempre igual, sino que son muchas según la forma que asuma y la función hacia la que se encamine.

Guerra y violencia, Estado y poder son dos partes de un mismo problema que por haberse tratado muchas veces mediante teorías generales, pretendidamente universales y extensibles a cualquier tiempo y lugar, han eclipsado un conocimiento más preciso de cada caso. El carácter (cultural y sociohistóricamente determinado) que cada parte de la ecuación asuma, así como las funciones hacia las que se encamine, hace del problema un caleidoscopio de formas históricamente cambiantes, una pluralidad sólo comprensible en cada una de sus manifestaciones, diferentes a las demás. Por ello, como ya lo empezaron a hacer algunos investigadores, los estudios de caso son cada vez más necesarios, antes que las grandes abstracciones y generalizaciones de pretendida validez universal que opacan el entendimiento cabal de cada situación concreta.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABÉLÈS, M. (1990). “La antropología política: Nuevos objetivos, nuevos objetos”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (153).
- ABRAMS, P. (1988). “Notes on the difficulties of studying the State”. *Journal of Historical Sociology*, 1 (1):58-89.
- ARETXAGA, B. (2003). “Maddening States”. *Annual Review of Anthropology*, 32: 393-410.
- CLASTRES, P. (1978). *La sociedad contra el Estado*. Barcelona: Monte Ávila Editores.
- CORRIGAN, P., y Sayer, D. (1985). *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.
- DE LA PEÑA, G. (1986). “Poder local, poder regional: Perspectivas socioantropológicas”. En: J. Papua y A. Vanneph (eds.). *Poder local, poder regional*. México: El Colegio de México. 27-56.

- DESCOLA, P. (s/f). “Las cosmologías indígenas de la Amazonía”. *Mundo Científico* (175): 60-65.
- FERGUSON, A. (2010). *Ensayo sobre la historia de la sociedad civil*. Madrid: Akal.
- FOUCAULT, M. (1978). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (2005). *Historia de la sexualidad*. Vol. 1: *La Voluntad de Saber*. Madrid: Siglo XXI.
- GUPTA, A. (1995). “Blurred Boundaries. The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”. *American Ethnologist*, 22: 375-402.
- HOBBS, T. (1985). *Leviathan*. Londres: The Penguin English Library.
- KRADER, L. (1968). *Formation of the State. Foundations of Modern Anthropology Series*. New Jersey: Prentice-Hall.
- LEVI-STRAUSS, C. (1991). *Las estructuras elementales del parentesco*. Barcelona: Paidós.
- LUQUE BAENA, E. (1996). *Antropología política. Ensayos críticos*. Barcelona: Ariel.
- MALTHUS, T. R. (1993). *An Essay on the Principle of Population*. Nueva York: Oxford University Press.
- MARCUS, A. (2008). “Interrogating the Neo-pluralist Orthodoxy in American Anthropology”. *Dialectical Anthropology*, 32: 59-86.
- MAUSS, M. (1971). *Ensayo sobre los dones: Razón y forma del cambio en las sociedades primitivas*. Madrid: Tecnos.
- MIGDAL, J. (2001). *State and Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*. Nueva York: Cambridge University Press.
- NORDSTROM, C. (2004). *Shades of War: Violence, Power, and International Profiteering in the Twenty-first Century*. Berkeley: University of California Press.
- OTTERBEIN, K. (1973). “The Anthropology of War”. En: J. J. Honigman (ed.). *Handbook of Social and Cultural Anthropology*. Chicago: Rand McNally & Company. 923-958.
- OTTERBEIN, K. (2004). *How War Began*. Austin: Texas University Press.
- RADCLIFFE-BROWN, A. R. (1940). “Preface”. En: M. Fortes Meyer y E. E. Evans-Pritchard (eds.). *African Political Systems*. Londres: Oxford University Press.
- SAYER, D. (1994). “Everyday Forms of State Formation: Some dissenting Remarks on Hegemony”. En: G. Joseph y D. Nugent (eds.). *Everyday forms of State formation. Revolution and the negotiation of rule in modern Mexico*. Durham, N. V.: Duke University Press. 367-377.
- SPENCER, H. (1983). *On Social Evolution*. Chicago: University of Chicago Press.
- TAUSSIG, M. (1984). “Culture of Terror – Space of Death. Roger Casement’s Putumayo Report and the Explanation of Torture”. *Comparative Studies in Society and History*, 26(3): 467-497.

- VAN DER DENNEN, J. M. G. (2005). "Human Evolution and the Origin of War: A Darwin Heritage". University Digital Archive of the University of Groningen. The Netherlands. Consultado en <https://www.rug.nl/research/portal/files/14631491/CAMBRID2.pdf>
- VIVEIROS DE CASTRO, E. (2002). *A Inconstância da Alma Selvagem e outros ensaios de antropologia*. São Paulo: Cosac y Naify.
- WEBER, M. (2008 [1922]). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WITTGENSTEIN, L. (1988). *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Crítica.
- WOLF, E. (1979 [1956]). "Aspectos de las relaciones de grupo en una sociedad compleja: México". En: T. Shanin (comp.). *Campesinos y sociedades campesinas*. México: Fondo de Cultura Económica. 43-59.



## La indemnización por error judicial: El derecho olvidado al imputado dentro de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008

### RESUMEN

Hoy en día, por encontrarnos dentro de un Estado constitucional de derecho, pareciera sobreentenderse que el aparato judicial actúa en pro del bien común y la paz social, y que esta situación siempre será así; sin embargo, al presente, la actuación del Estado de manera privativa encuentra sus extremos, es decir, lleva a tal exceso el uso del *ius puniendi* que en muchas de las ocasiones sus actuaciones no son las más precisas y viables posibles, de manera que toda actuación por parte del Estado tiene que ir encaminada a garantizar, tanto al imputado como a la víctima y el ofendido, seguridad de que su actuación será siempre la correcta, para llevar a buenos términos el procedimiento penal. Sin embargo, al presente se encuentra un Estado judicial debilitado, dado que éste no se ha hecho responsable de su desempeño\* para con el imputado, por lo cual la persona que dentro del sistema penal acusatorio sea detenida de manera ilegal o en su caso sea condenada en sentencia firme y que haya cumplido una pena o esté en cumplimiento de ésta, y que por hechos nuevos se demuestre que existió un error judicial grave, debe tener derecho a una indemnización, y además a que su pena, en el caso de que se encuentre en cumplimiento, sea anulada. Lo anterior reviste no sólo un derecho de toda persona imputada, sino, que hoy en día debe ser considerado un derecho al imputado que por necesidad debe estar consagrado en el artículo 20 constitucional, inciso B.

**PALABRAS CLAVE:** INDEMNIZACIÓN, ERROR JUDICIAL, DERECHO, REFORMA CONSTITUCIONAL

Recepción: 22 de julio de 2014.

Dictamen 1: 26 de agosto de 2014.

Dictamen 2: 11 de septiembre de 2014.

\* Un ejemplo de esta aseveración es el caso Florence Cassez, en que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió amparo y ordenó la libertad absoluta e inmediata de la sentenciada, bajo el amparo directo en revisión 517/2011.

## Compensation by judicial error: the forgotten right of the accused within the constitutional reform of security and justice of 2008

### ABSTRACT

Presently, by being within a Constitutional State of Laws, it would seem to be implied that the judicial system acts for the common good and social peace, and that this will always be the case; however, at present the State action in a primitive manner makes its limits known, that is to say, it exceeds the use of *ius puniendi*, which in many occasions its proceedings are not the most precise and viable, as such all actions on behalf of the state must be directed to guarantee both the accused and the victim and/or the offended, with confidence that its actions will be correct so as to take the criminal proceedings to a just conclusion. However, at present there is a debilitated judicial State, given that it has not made itself responsible for its performance with regard to the accused, and therefore the person who, within the accusatory penal system is illegally detained or, as the case may be, convicted by final judgment and that has fulfilled a sentence or is in the process of fulfilling a sentence, and that due to new facts is shown that there has been a judicial error, must have the right to compensation and, furthermore, that their sentence in the case of it being ongoing be annulled. The latter acquires and covers not only the right of any person accused, but that nowadays is a fact that must be considered as a right of the accused, which must necessarily be embedded in article 20 paragraph B of the constitution.

**KEYWORDS:** COMPENSATION, JUDICIAL ERROR, RIGHT, CONSTITUTIONAL REFORM

# LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL: EL DERECHO OLVIDADO AL IMPUTADO DENTRO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA DE 2008\*

XOCHITHL GUADALUPE RANGEL ROMERO\*\*

## INTRODUCCIÓN

Hoy, por lo que respecta al tema del error judicial en materia penal en nuestro país, no encuentra una regulación jurídica en particular en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (más adelante, CPEUM), en razón de que el texto constitucional no contempla esta figura como derecho de la persona imputada dentro del numeral 20 constitucional, inciso B. Sin embargo, al presente, el tópico de la indemnización por error judicial encuentra regulación internacional, razón por la cual se cree pertinente y necesaria la inclusión de este asunto particular en nuestra Carta Magna.

Lo anterior trae aparejado que el Estado mexicano, por lo que corresponde al derecho de indemnización por error judicial, debe seguir los parámetros internacionales señalados que den como consecuencia que el imputado, dentro del sistema penal de corte acusatorio y oral, goce de todos y cada uno de los derechos mínimos que le deben ser reconocidos. Lo anterior tiene sustento en diferentes instrumentos internacionales, entre los que destaca la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo numeral 11 refiere que “Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada por sentencia firme por error judicial”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (más adelante, Pacto), en su artículo 9.5, menciona que “Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá derecho efectivo a obtener reparación”, en correlación con el numeral 14.6 del mismo Pacto, que puntualiza:

\* Este trabajo derivó del Seminario Permanente de Investigación sobre Impacto Legislativo COLSAN-UASLP.

\*\* Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Facultad de Derecho. Correo electrónico: xochithlrangel@yahoo.com

“Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido”, entre otros.

Por lo cual, la indemnización por error judicial no es una cuestión baladí ni muchos menos meramente teórica, sino que lleva en sí una gran importancia: el hecho de que en el Estado constitucional de derecho que impera hoy en México se dé un respeto total al imputado, en el entendido que el Estado mexicano debe acercarse al inculcado únicamente a una verdadera impartición de la justicia plena y expedita, no sólo para éste, sino para todos los sujetos que intervienen en el proceso penal, limitándose el mismo Estado en su actuar sobre la imposición por la fuerza del *ius puniendi* sin argumentos viables.

## CONCEPTOS UTILIZADOS

Para que el lector no pierda de vista lo que en este texto se pretende, aquí se definirán los conceptos más importantes que serán utilizados en todo este trabajo, con el fin de comprender en mejor medida las ideas que se exponen. *Error judicial*, descomponiendo el término en sus dos elementos, se encuentra que por *error* se entiende, según una de las definiciones que señala el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE): ‘cosa hecha erradamente’, y *judicial* hace referencia a lo ‘perteneciente o relativo al juicio, a la administración de justicia o a la judicatura’ (DRAE, 2001). Sin embargo, por lo que corresponde a esta investigación, se entenderá por *error judicial* la equivocación grave que los órganos del Estado en el ejercicio de sus funciones judiciales llevan a cabo en contra del imputado y que da como consecuencia que al inculcado se le violenten derechos humanos reconocidos; en este caso, un proceso corrupto que vicie el procedimiento, que dé como derivación la afectación a un debido proceso, que traiga aparejado que dentro del sistema penal acusatorio cualquier persona que sea detenida de manera ilegal o en su caso sea condenada y que haya cumplido una pena o esté en cumplimiento de ésta y que por hechos nuevos se demuestre que existió un error judicial, debe tener derecho a una indemnización y además a que su pena en el caso de que este en cumplimiento sea anulada.

Ahora bien, por lo que corresponde al vocablo *indemnización*, se constriñe a lo señalado en el Diccionario de la Real Academia Española: ‘acción y efecto de indemnizar’. Esta definición no da en sí una precisión. Por lo que respecta a esta investigación, se atenderá por *indemnización* el derecho que debe tener todo imputado de manera constitucional y que debe concedérsele de forma proporcional y apropiada a la gravedad del error judicial y circunstancias del caso en particular, por todos los daños y perjuicios que el sistema judicial le produjo, tanto daño físico, psicológico como mental; pérdida de oportunidades laborales, de ingresos, de educación, de salud, perjuicio moral, gastos de asistencia legal (en su caso), entre otros. Lo anterior, en razón de que un imputado que es objeto de un error judicial se convierte en una víctima del sistema de administración y procuración de justicia, al que necesariamente el Estado tiene que repararle el error judicial del que fue objeto. Ahora bien, una vez que se ha delimitado lo anterior, proseguiremos en el presente estudio.

## EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL: ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Sin intentar hacer la historia puntualizada sobre cómo se configuró en el mundo la indemnización por error judicial por lo que toca al imputado, se puede comentar el hecho de que en horizontes internacionales se han elevado diversos documentos cosmopolitas<sup>1</sup> que deben guiar a todas y cada una de las naciones por lo que toca al tópico en particular. En este apartado retomaremos los instrumentos internacionales de los cuales México ha sido parte, que dan como consecuencia la obligación para el Estado mexicano de su observancia, por lo que éstos se han adecuados a nuestra legislación interna y se ha dado la pauta de la elevación de un Estado respetuoso, en primer lugar, de lo acordado en materia internacional y, en segundo lugar, de su legislación interna. Así pues, serán analizados cada uno de estos instrumentos internacionales que en relación con la materia que nos ocupa tienen un gran significado.

<sup>1</sup> Tanto vinculantes como no vinculantes para México.

## LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LA NORMATIVIDAD FEDERAL EN MÉXICO

Ahora bien, antes de entrar en el estudio de los documentos internacionales de referencia, abordaremos un tema que hace años marcó el ingreso a un problema que pareciera que hoy en día está resuelto, y que es el siguiente: ¿cuál es la jerarquía dentro del sistema normativo del Estado mexicano de los tratados internacionales? Primero habrá que citar la puntualización de Tena Ramírez: “La supremacía de la Constitución federal es el principio angular de nuestro sistema de gobierno” (Tena, 2006:535). De la simple lógica se deduce que la CPEUM es la norma suprema dentro del Estado mexicano. Partiendo de esta premisa, y para entender este apartado, habrá que señalar las atinadas interpretaciones hechas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); la primera en 1999,<sup>2</sup> y la segunda en 2007,<sup>3</sup> de la cual se afirmó que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes federales y locales, pero por debajo de la CPEUM; luego, habrá que entender que las leyes que emanen del Poder Legislativo tienen que estar acordes con la CPEUM y los tratados internacionales. Ante tal panorama, parecería que no existe ningún problema al respecto, es decir, se comprende y se da respuesta *prima facie* al cuestionamiento planteado líneas arriba, sin embargo ya nada es igual después de 2011 en México, es decir, una vez que entró en vigor la reforma en materia de Derechos Humanos de 2011 al artículo primero constitucional todo cambió, por lo menos para el Estado mexicano y sus instituciones en correlación con la percepción de la persona.

México fluctúa en una reforma constitucional que ha marcado un partaguas en el reconocimiento pro persona, la reforma tan aludida en materia de Derechos Humanos del año 2011, que (re)evoluciona la forma en la cual el Estado debe ver los derechos de la persona, en el caso particular que se aborda, los derechos del imputado, propiamente dicho.

Es preciso retomar en específico las implicaciones que trajo esta reforma constitucional para la investigación que se propone, que nos muestren un parámetro de la

<sup>2</sup> Véase lo dicho por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”. Novena época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, tesis P.LXXVII/99, p. 46 (Amparo en revisión 1475/98). IUS: 192867.

<sup>3</sup> Véase lo dicho por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional”. Novena época. Instancia: Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, tesis P.IX/2007, p. 6 (Amparo en revisión 120/2002). IUS: 172650.

manera en que evolucionan las formas jurídicas en la visualización de los derechos del imputado en sí mismo, para quedar como sigue:

La reforma en materia de derechos humanos del año 2011 impacta en la administración y la procuración de la justicia en México, en razón de que las autoridades (todas) obligadamente deben otorgar una protección amplísima a la persona, reconociendo un principio pro persona, y más allá aplicando un control convencional sobre todos y cada uno de los instrumentos internacionales (tratados) que nuestro país ha firmado y ratificado en los que se aborden derechos humanos. Resultando de lo anterior, que siempre la autoridad deba aplicar lo que más beneficie a la persona y a su derecho.<sup>4</sup>

Hechas las anteriores aseveraciones, se podría mencionar que los tratados internacionales que el Estado mexicano suscribe tienen que vincularse con la normatividad interna de México, para dar cumplimiento no sólo a compromisos contraídos en materia internacional, sino además dar cumplimiento a la normativa nacional. Sin embargo, atendiendo la reforma que de 2011 al artículo primero de la Constitución federal, es preciso reconocer que México se sitúa en un derecho internacional de los derechos humanos, por lo cual sus instituciones y en sí nuestro país están obligados al respeto irrestricto de los derechos humanos de toda persona; para el caso en particular, el respeto irrestricto de los derechos y garantías de la persona imputada sujeta a un procedimiento penal.

## PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Este Pacto fue aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, fue publicado el 20 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación (en

<sup>4</sup> Véase lo dicho por el Pleno de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro "Derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales. Para determinar su contenido y alcance debe acudir a ambas fuentes, favoreciendo a las personas la protección más amplia". Décima época. Instancia: Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis 1ª. CCCXLI/2014 (Amparo en revisión 4533/2013). IUS: 2007672. También consúltese lo puntualizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de rubro "Derechos Humanos. Los tratados internacionales vinculados con éstos son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, previamente a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011". Décima Época. Instancia: Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tesis 1ª. CXCVI/2013 (Amparo directo en revisión 3664/2012 de 13 de marzo de 2013). IUS: 2003847.

adelante, DOF).<sup>5</sup> La estipulación expresa del error judicial en este Pacto internacional se encuentra en el artículo 9.5, que refiere que “Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo de obtener reparación”, y el numeral 14.6 puntualiza: “Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido un pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido”. De lo anterior se desprende en específico que el error judicial esta válidamente aceptado por México en el nivel internacional desde 1981 y que debió haberse incorporado de inmediato al texto constitucional, no sólo como una mera dádiva de derecho internacional para con el local, sino como una verdadera inclusión del derecho internacional a una indemnización por error judicial del imputado o inculpatado, y que da como constante que el error judicial no es exclusivo de una actividad meramente administrativa y civil, sino también judicial, que trae como consecuencia que todo aquel imputado que sea detenido de manera ilegal, o en su caso sea condenado y que haya cumplido una pena o esté en cumplimiento de ésta, y que por hechos nuevos se demuestre que existió un error judicial, debe tener derecho a una indemnización y además a que su pena, en el caso de que esté en cumplimiento, sea anulada, como se ha sostenido a lo largo de esta investigación.

## CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS<sup>6</sup>

Esta Convención fue aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, fue publicada el 9 de enero de 1981 en el DOF,<sup>7</sup> entró en vigor el 24 de marzo de ese mismo año. La estipulación expresa del error judicial en esta Convención se encuentra en el artículo 10, que señala que “Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”. De lo anterior se desprende en específico que

<sup>5</sup> De este pacto en particular, México formuló diversas reservas y declaraciones interpretativas; sin embargo, en cuanto al tema del error judicial, nuestro país no hizo manifestación alguna por la cual, tiene vigencia plena.

<sup>6</sup> Conocida también como Pacto de San José.

<sup>7</sup> De este pacto en particular, México no formuló reservas y declaraciones interpretativas en cuanto al tema del error judicial, por lo cual tiene vigencia plena.

el error judicial continúa siendo aceptado por nuestro país sin reserva alguna, por lo cual debe estar contemplado en la Constitución mexicana<sup>8</sup> como derecho de toda persona imputada. De nuevo se menciona que el error judicial no es exclusivo de una determinada materia, sino que se puede presentar en cualquier asunto de derecho interno en México.

Ahora bien, habrá que mencionar el hecho de que el derecho de indemnización por error judicial, en el contenido de los instrumentos internacionales, se amplía con tal demasía que en consecuencia este tópico en particular no se ve limitado en cuanto a las características y los hechos que le deben corresponder.

## CONVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES

Esta Convención fue aprobada por el Senado de la República el 9 de diciembre de 1985, fue publicada el 6 de marzo de 1986 en el DOF.<sup>9</sup> La estipulación expresa del error judicial en esta Convención se encuentra en el artículo 14, numeral 1, que puntualiza: “Todo Estado Parte velará por que su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización”, y lo que refiere el artículo 14.2: “Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a las leyes nacionales”. De lo anterior se sigue, en la premisa, que un imputado sujeto a error judicial es una víctima del sistema de administración y procuración de justicia que da como resultado que tenga forzosamente que ser indemnizado (si bien la temática de este instrumento internacional se acota a las víctimas de tortura, en una interpretación *a contrario sensu* se pudiese aplicar), trayendo aparejado que su situación no quede impune y que el Estado le garantice a este imputado todas y cada una de las condiciones mínimas que guardaba antes del conflicto con la ley penal.

<sup>8</sup> Hasta esta fecha no se encuentra contemplado como derecho del imputado.

<sup>9</sup> De este pacto en particular, México no formuló reservas y declaraciones interpretativas en cuanto al tema del error judicial, por lo cual tiene vigencia plena.

## ESTATUTO DE ROMA QUE CREA LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Este Estatuto fue firmado por el Estado mexicano el 7 de septiembre de 2000, ratificado por el Senado de la República el 21 de junio de 2005 y publicado en el DOF el 7 de septiembre de 2005, el cual reformó el artículo 21 de la CPEUM, en su párrafo octavo,<sup>10</sup> en el que se establece que en determinados casos México podrá aprobar o no la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI). Por lo que toca al tópico particular del error judicial, este Estatuto lo contempla en el artículo 85, en el cual expresa:

1. El que haya sido ilegalmente detenido o recluido tendrá el derecho efectivo a ser indemnizado.
2. El que por decisión final hubiera sido condenado por un crimen y hubiere cumplido la pena correspondiente será indemnizado conforme a la ley de ser anulada posteriormente su condena en razón de hechos nuevos que demuestren concluyentemente que hubo un error judicial, salvo que la falta de conocimiento oportuno de esos hechos le fuera total o parcialmente imputable.
3. En circunstancias excepcionales, la Corte, si determina la existencia de hechos concluyentes que muestran que hubo un error judicial grave y manifiesto tendrá la facultad discrecional de otorgar una indemnización, de conformidad con los criterios establecidos en las Reglas de Procedimiento y Prueba, a quien hubiere sido puesto en libertad en virtud de una sentencia definitiva absolutoria o de un sobreseimiento de la causa por esa razón.

De lo anterior se desprende que incluso en un procedimiento penal internacional debe existir la certeza fundada por parte del Estado de acercar una verdadera justicia tanto para el acusado o imputado como para la víctima y el ofendido, que dé cómo consecuencia que en un Estado constitucional de derecho, como el que se tiene en la actualidad en nuestro país, no sólo la justicia se acerca para la víctima y el ofendido, sino también para el inculpatado, por lo cual es justo que si el Estado en particular comete en contra de este último un error judicial se le indemnice por este hecho.

Ahora bien, habrá que tomar en consideración que con la reforma al sistema de justicia en nuestro país se busca un verdadero régimen legal, no sólo de garantías,

<sup>10</sup> El Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

sino también de derechos humanos, que dé como consecuencia la elevación a un Estado constitucional democrático de derecho, como tal, y además que con esto el Estado mexicano no pueda alejarse de estos principios básicos que él mismo pregona desde su actuar. Lo cual da por resultado que el derecho de indemnización por error judicial no puede ser alejado por más tiempo de la Constitución federal.

## EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL: ANTECEDENTES EN MÉXICO

Al igual que en el apartado anterior, no se pretende hacer la historia puntualizada del porqué el tema no se ha integrado a la estructura fundamental del sistema jurídico mexicano,<sup>11</sup> sino dejar en claro que este tópico de manera referencial debe ser parte coyuntural del ordenamiento jurídico mexicano, que dé como consecuencia la elevación, desde mi punto de vista, a un verdadero Estado de derecho pleno y valedero para toda la población, y más para el que se encuentra frente a la respuesta punitiva del Estado, sin perder de vista que el imputado es una persona que tiene igualdad de derechos y garantías en relación con cualquier otra persona, aun cuando se le demuestre lo contrario.

Hoy en día, en nuestro país no hay un recurso pleno para todas aquellas personas que fueron detenidas ilegalmente o condenadas y después puestas en libertad por algún error judicial, para que reclamen al Estado mexicano una indemnización por esos errores judiciales graves que les fueron causados, por lo que toca a la materia judicial. Lo anterior no está consagrado tal cual en la CPEUM. Sin embargo, este tema hoy reviste una singularidad en razón de que en el presente, desde mi punto de vista, debe ser considerado como un derecho de todo imputado. Bien, sin pretender caer en conjeturas sin fundamento, revisaremos los antecedentes del error judicial en México, para quedar como sigue.

En la actualidad, en la legislación mexicana sólo encuentra vigencia la responsabilidad patrimonial del Estado por lo que toca a la materia administrativa, consagrada así en el artículo 113 de la CPEUM: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que

<sup>11</sup> Para ahondar en los antecedentes del tema, véase González Rodríguez 2009, octubre.

establezcan las leyes”. Sin embargo, dicho precepto deja de lado el error judicial por lo que concierne al aspecto judicial (en materia penal), que da como resultado que la figura del derecho a indemnización por error judicial no se encuentre regulado en nuestra Carta magna.

Ahora bien, habrá que hacer una observación al lector; si bien el derecho de indemnización por error judicial como tal no se encuentra regulado en la CPEUM, existen algunas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las cuales ya rescata los aspectos de la indemnización por error judicial que, aunque quedan en meras tesis aisladas, es cierto que se empiezan a ver de manera palpable que la indemnización por error judicial ya puede ser alcanzada con base en criterios específicos. Ejemplo de lo anterior es la tesis de jurisprudencia bajo el rubro “Indemnización por error judicial grave o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Caso en que no procede su pago (Legislación de Coahuila)”.<sup>12</sup> De lo anterior se desprende que aunque en particular el derecho de indemnización por error judicial no se encuentra regulado en la actualidad como un derecho al imputado en la CPEUM, se puede solicitar en alcance a los instrumentos internacionales que sí lo regulan. Ahora bien, es preciso traer a colación el hecho de que con la reforma en materia de derechos humanos, del cual nuestro país fue objeto desde 2011, el tópico del error judicial ésta más vivo que nunca. Sin embargo, desde un punto de vista particular, es preciso puntualizar que al ser el derecho de indemnización por error judicial un derecho de todo imputado (que se encuentre en el supuesto referido de solicitarlo), éste tiene que ser ejercido, es decir, se materializa con una acción de pedimento. Ahora bien, en específico a la luz de la misma reforma constitucional de 2011, no importaría si este derecho está regulado o no en la CPEUM, la autoridad en todo caso tendría que entrar en su estudio para ponderar sobre el reconocimiento del derecho y su ejercicio. Es preciso mencionar que a la fecha nuestro país pondera una Ley General de Víctimas. Ahora bien, no obstante lo anterior, cabría preguntar cómo hacer efectivo el derecho de indemnización por error judicial, con el objeto de continuar armonizando nuestra legislación y los instrumentos internacionales.

<sup>12</sup> Véase lo dicho por los Tribunales Colegiados de Circuito en la tesis de rubro citada. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, marzo de 2007, tesis VIII 5°. 1C, p. 1691 (Amparo directo 701/2006). IUS: 173009.

## ¿CÓMO REGULAR EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA EL TÓPICO DE LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL?

Definitivamente habrá que agregar una fracción al artículo 20 constitucional, inciso B. Hoy en día, este derecho es una base imprescindible que no puede dejarse por más tiempo de lado de la Constitución federal. El tema reviste la importancia de que se incluya el derecho de indemnización por error judicial, como debió haberse hecho tiempo atrás,<sup>13</sup> que dé como resultado una verdadera materialización de éste, por lo que respecta al tópico en particular. Lo anterior se haría incluyendo una fracción al artículo 20, inciso B, que estableciera como mínimo lo siguiente:

B. [...] X. Tendrá derecho a indemnización por error judicial cualquier persona que sea detenida de manera ilegal o en su caso sea condenada y que haya cumplido una pena o esté en cumplimiento de ésta, siempre y cuando se demuestre que por hechos nuevos existió un error judicial grave, y además de la indemnización correspondiente tendrá derecho a que su pena en el caso de que esté en cumplimiento sea anulada.

Atendiendo lo anterior, se estudiará únicamente el texto agregado a fin de que se comprenda en mejor medida lo que se pretende con la inclusión de esta fracción, para desglosarse de la siguiente manera: la regulación no nacida que se plantea tiene como fin de manera particular que cualquier imputado que se le siga un proceso penal tenga la plena seguridad de que se le continúe un juicio justo, basado en garantías y derechos para el inculcado, que dé lugar a que sólo se utilice el *ius puniedi* del Estado con toda su fuerza y rigor para la impartición de la justicia plena y expedita, no sólo a favor de unos cuantos, sino para todas las personas, garantizando, como se mencionaba en líneas ulteriores, los derechos al imputado.

Hoy los principios que guían el correcto actuar que se llama a sí mismo “democrático de derecho” son los principios garantistas sostenidos por el garantismo penal,<sup>14</sup> también los elementos consagrados en el artículo 20 de la CPEUM, inciso A, del cual la autoridad no puede tampoco alejarse al momento de impartir y procurar justicia.

<sup>13</sup> No pasa por alto las diversas iniciativas que se han presentado en la Cámara de Diputados para tratar de integrarlo a la legislación interna, que da como consecuencia que este tema en particular no sea nuevo dentro del sistema jurídico mexicano, la propuesta es la integración como un derecho de todo imputado.

<sup>14</sup> Máximo exponente: Luigi Ferrajoli.

Sin tratar de hacer la historia detallada de esta situación, es pertinente mencionar que la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia llevada a cabo en 2008 en nuestro país tiene como ejes rectores el llamado principio de presunción de inocencia, por el cual toda persona acusada de algún delito será inocente hasta que se demuestre lo contrario. Así pues, este principio garantiza que únicamente aquella persona que sea detenida tenga los méritos suficientes para su detención. Desde aquí encuentra vigencia el derecho de indemnización por error judicial, que da como resultado que toda persona para ser detenida debe seguirse un debido proceso de la detención, que se traduce en que la autoridad tiene que apegarse a principios legales preestablecidos, es decir, a derecho; si no es así, toda persona detenida de manera ilegal —entiéndase que no exista una razón fundada y motivada para ello— pueda solicitarle al Estado una indemnización por esa detención ilegal, traducida en arbitraria.

Ahora bien, es de suponerse que el aparato de justicia con la nueva reforma constitucional de 2008 tiene de manera puntual, así exigida en la CPEUM previamente, que hacer las investigaciones precisas; es decir que para poder actuar y comenzar el proceso penal tiene que asegurar de primera mano todos y cada uno de los derechos tanto del imputado como de la víctima y del ofendido durante todo el proceso. Se ha dicho que el objetivo del proceso penal se define con toda claridad como “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delitos se reparen” (Senado de la República, 2008, julio), y sobre todo, desde mi punto de vista, el hecho de que el imputado al ser objeto de un error judicial grave por parte de la actividad judicial del Estado tenga necesariamente que ser indemnizado.

## LA INSUFICIENCIA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008, ¿QUÉ TRAE APAREJADA?

De entrada, no se da cumplimiento a lo que está comprometido en el nivel internacional; es decir, el Estado mexicano, al no contemplar la figura del error judicial como derecho de todo imputado, no consume con los pactos internacionales. Si tomamos en cuenta lo anterior, habrá que señalar también el hecho de que la reforma de justicia de 2008 quedó corta para complementar todos los derechos del imputado, en razón de que un Estado que se hace llamar a sí mismo democrático de derecho tiene que reconocer derechos mínimos a todos y cada uno de sus ciudadanos, lo

cual, al no contemplar el error judicial como derecho de todo imputado, da como consecuencia que al presente la reforma en materia de seguridad y justicia de 2008 sea insuficiente para atender todas y cada una de las nuevas modalidades que hoy con el nuevo paradigma de justicia se pudieran dar de manera particular.

Atendiendo lo anterior, el lector no debe olvidar una situación que es por demás importante: la reforma en materia de seguridad y justicia que se llevó a cabo en 2008 no es la panacea que el Estado mexicano ha estado esperando, sino que una reforma constitucional tan importante como lo es ésta no debe contener imprecisiones jurídicas y más cuando los derechos de la partes que intervienen no están garantizados previamente. Lo anterior trae como consecuencia que si el derecho de indemnización por error judicial continua alejándose de la CPEUM tenemos un Estado que puede hacer lo que quiera y cuanto quiera con los derechos del imputado.

### ¿QUÉ OBLIGACIONES SURGEN PARA EL ESTADO SI SE REGULA LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL?

En la actualidad, el derecho de indemnización por error judicial no encuentra regulación en la CPEUM; sin embargo, el Estado tiene la obligación de garantizar al imputado todos y cada uno de sus derechos, es decir, hacer efectivos tanto derechos como principios consagrados en la reforma en materia de seguridad y justicia de 2008, por lo cual el Estado mexicano hoy tiene que dar respeto absoluto de nuestra Carta magna, cuya consecuencia es una derivación en particular: el hecho de que el Estado no puede ser un mero observador de dicha materialización. Con base en lo anterior, si el derecho de indemnización por error judicial se regulara en nuestro país, la obligación del Estado mexicano se ampliaría, lo que daría como consecuencia que el Estado deje de ser un mero observador y se convierta en un garante de justicia plena y absoluta. ¿Y cómo se convierte el Estado en garante? Bien lo haría de diferentes formas: llevando a cabo la regulación jurídica del derecho de indemnización por error judicial en la Constitución federal tendrían todas las entidades federativas del país, incluyendo el Distrito Federal, que integrarlo a su legislación interna de manera efectiva y plena, es decir, señalando formas y medios de materializarlo, y este derecho forzosamente tendría que ser respetado en un doble esfuerzo por parte de la autoridad judicial.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Un Estado que se hace llamar “democrático de derecho” tiene que velar por todos y cada uno de los derechos del imputado, así como de la víctima y el ofendido que acuden ante éste. Hoy pareciera que con la reforma en materia de seguridad y justicia de 2008, todos los derechos de los imputados están consagrados en el artículo 20 constitucional, inciso B, y que éstos son tan amplios que no dejan duda de que derechos y prerrogativas le son conferidos a éste. Sin embargo, esta situación, desde m punto de vista, no es así, dado que todavía, en un plano interpretativo, los derechos contemplados al imputado en el artículo 20 de la CPEUM, inciso B, son tan limitados como los mismos derechos que les son otorgados a la víctima en el mismo numeral, sólo que en el inciso C, en razón de que hoy los derechos, tanto para el imputado como para la víctima y el ofendido, que el Estado mexicano consagra en nuestra constitución parecieran que son limitativos en relación con otros derechos consagrados en otros ordenamientos. Es preciso mencionar también que los derechos consagrados deben ser considerados enunciativos, mas no limitativos. Atendiendo a lo anterior, se puede comentar que el derecho de indemnización por error judicial en sí es un derecho que de manera implícita ha estado dentro del sistema de derechos en México y que al presente, si bien no se encuentra regulado de manera específica en nuestra Constitución, es posible su pedimento con base en el panorama internacional de derechos humanos que a la fecha permea ponderándose la autoridad en el principio pro persona y la interpretación conforme y más amplia posible por lo que respecta a los derechos de toda persona imputada.

## BIBLIOGRAFÍA

- CDHDF (Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal) (2013). Principio pro persona, México: CDHDF.
- DRAE (Diccionario de la Real Academia Española) (2001). Real Academia Española. Disponible en [www.rae.es](http://www.rae.es)
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, J. J. (2009, octubre). Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LX Legislatura. Versión preliminar. Documento de trabajo núm. 79.

- IUS (2013). Jurisprudencia y tesis aisladas, junio 1917-junio 2009 [CD]. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación-Poder Judicial de la Federación.
- Senado de la República (2008, julio). Reforma constitucional de seguridad y Justicia. Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma. México: Cámara de Diputados LX Legislatura y Senado de la República LX Legislatura.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003). Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- TENA RAMÍREZ, F. (2006). Derecho Constitucional Mexicano. Trigésima octava edición. México: Editorial Porrúa.

### *Legislación*

- ONU (1984, diciembre 10). Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Resolución 39/46. Nueva York: Asamblea General de la ONU.
- ONU (1998, julio 17). Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Documento A/CONF.183/9.
- ONU (1976, marzo 23). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Naciones Unidas-Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Organización de los Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32).
- Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma, 2011).



▪ JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

## *¡Pan o palo!* El perfil social de los jefes de policía rural en Tamaulipas, 1888-1910

### RESUMEN

Este trabajo problematiza el origen y desarrollo de la policía rural en Tamaulipas. El primer objetivo es estudiar el proceso de establecimiento y organización del cuerpo policiaco; el segundo, examinar el perfil social de la oficialidad de la policía rural, y el tercero, explicar las actividades que emprendieron los rurales contra el bandidaje. Como hipótesis se ofrece que sí, efectivamente el establecimiento de la policía rural obedeció a las políticas nacionales de seguridad pública. De acuerdo con la Constitución de 1824, los estados del país estuvieron facultados para organizar en sus respectivas entidades cuerpos de rurales. Sin embargo, esta estrategia no se aplicó en Tamaulipas hasta 1826, año en el cual el gobernador Lucas Fernández decretó el establecimiento de la policía rural.

**PALABRAS CLAVE:** BANDIDAJE, POLICÍA RURAL, ESTUDIOS RURALES

## *Bread or stick!* A social profile of rural chief of police in Tamaulipas, 1888-1910

### ABSTRACT

This work problematizes the origin and development of the rural police in Tamaulipas. The first objective is to study the process of establishing and organizing the police force; the second, is to examine the social profile of the rural chief of police; the third, is to explain the activities undertaken by the rural police against banditry. The hypothesis states that yes, in effect the establishment of the rural police obeyed the national policies of public security. According to the constitution of 1824, the states of the country were authorized to organize within its respective entities, rural police forces. However, this strategy was not implemented in Tamaulipas until 1826, year in which the governor, Lucas Fernández, decreed the establishment of the rural police.

**KEYWORDS:** BANDITRY, RURAL POLICE, RURAL STUDIES

Recepción: 9 de abril de 2014.

Dictamen 1: 12 de abril de 2014.

Dictamen 2: 7 de julio de 2014.

# ¡PAN O PALO!<sup>®</sup> EL PERFIL SOCIAL DE LOS JEFES DE POLICÍA RURAL EN TAMAULIPAS, 1888-1910

JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ\*\*

## INTRODUCCIÓN

En cuanto a la historiografía, en Tamaulipas no contamos con estudios relacionados con la historia de la policía rural. Sólo se cuenta con las aportaciones al campo de estudio de los rurales que ha hecho Paul J. Vanderwood (1972, 1981, 1984, 1986). Considerado pionero en el estudio de los rurales, dicho investigador ha hecho importantes aportes con la explicación del proceso de institucionalización de la policía rural y la compleja red de relaciones que se establecieron entre ésta y el fenómeno del bandidaje, lo cual ha enriquecido la perspectiva de la historia social.

Sin embargo, las fuentes primarias aseguran que durante la época del gobernador Alejandro Prieto (1888-1896) se restableció el servicio de policía rural, y una de las novedades que ofreció esta medida fueron las llamadas secciones municipales de rurales. Con esto, los rurales tuvieron mayor presencia en puntos distantes de las cabeceras de partido de cada uno de los municipios tamaulipecos. Los efectivos de las fuerzas rurales se caracterizaron por portar el traje de charro como uniforme, debido a su familiaridad con el campo. Los hacendados eran los mismos que comandaban las fuerzas rurales, mientras que los peones a sus servicios engrosaron el cuerpo policiaco.

\* "Pan o palo: pan para el ejército, pan para los burócratas, pan para los extranjeros y hasta pan para la Iglesia; y palo para los adversarios y disidentes de don Porfirio". Se decía que este era el lema del gobierno de Porfirio Díaz. A través del hábil uso de esta mezcla de favoritismo y fuerza, el general Díaz logró consolidar su poder y ejercer, hasta 1910, un dominio y control prácticamente absolutos sobre todo el aparato administrativo y gubernamental del país (en Santoni, 1983:97).

\*\* Universidad Autónoma de Tamaulipas, Unidad Académica Multidisciplinaria de Ciencias, Educación y Humanidades. Correo electrónico: jars\_01@hotmail.com

En las líneas de este trabajo se explica el tema particular del perfil social de los jefes de la policía rural tamaulipeca a finales del siglo XIX y principios del XX. En otras palabras, lo que aquí se presenta es un estudio sobre los rasgos sociales que caracterizaron a los encargados de dirigir las fuerzas rurales en el estado de Tamaulipas en el contexto del porfiriato. La pregunta que guía este trabajo es ¿cuál fue el origen social y económico de los jefes de policía rural y cuál fue su rol protagónico dentro de la sociedad? Los objetivos son dos: el primero es explicar el contexto histórico en el cual los oficiales de la policía rural desarrollaron sus actividades que se orientaron principalmente a combatir el bandidaje antes y durante el porfiriato; el segundo es indagar en los rasgos de los jefes de rurales.

## ANTECEDENTES

### *Resurgimiento del bandidaje en Tamaulipas*

La frontera norte de Tamaulipas fue un punto de concurrencia de gran número de bandidos, que representó un grave problema durante el siglo XIX. En 1877, el gobierno texano publicó una lista de cinco mil hombres buscados por la justicia que conformaban las “bandas” del otro lado del río Bravo. Las motivaciones de los bandidos eran “el deseo de aventura, la facilidad de pillaje transfronterizo” y la simple tentación de cruzar al otro país para que el hecho fuera tema de conversación. Según Vanderwood, los bandidos tenían otras formas de subsistir consistentes en:

Demandar su participación en los beneficios de una sociedad que les daba pocas oportunidades legítimas de prosperar. Los bandidos se caracterizaron por ser marginados ambiciosos que querían su parte. Los bandidos solían entender el comercio tan bien como los comerciantes a quienes proporcionaban mercancías robadas, y si se disgustaban podían ser fuertes competidores en los negocios. Dadas estas circunstancias, lo más sensato era llegar a un acuerdo. Los bandidos estaban en venta, pero al precio que ellos mismos marcaban. Y no vacilaban en cambiar de bando cuando alguien les ofrecía una paga mejor o cuando los resultados en el campo de batalla les aconsejaban cambiar de bando político. Los bandidos no exploraban, espían, o mantenían comunicaciones entre disímiles unidades militares por una paga en efectivo; en lugar de eso saqueaban a su paso y a su antojo. Porque el saqueo los sustentaba y remuneraba (1984:42, 50).

Las fechorías que cometían los bandidos para obtener sus beneficios personales iban desde el robo de ganado hasta los homicidios cuando la víctima se resistía a ser asaltada.<sup>1</sup> Como medida represiva de esos actos criminales, se establecieron en Texas comandos de Rangers. Del otro lado, el general Gerónimo Treviño comenzó a erigir puestos militares en el noreste mexicano, como en Tamaulipas (Sepúlveda, 1976:81-83, 87). Esto fue sólo un intento de frenar el bandidaje, pero no constituyó el remedio del problema, pues los bandidos continuaron teniendo presencia.

El gobernador Rómulo Cuéllar (1884-1888) atribuía el problema a la falta de fuerzas armadas en el estado. La opinión del mandatario tamaulipeco persuadió al presidente Porfirio Díaz de enviar al general Eulalio Vela para hacerse cargo de la Cuarta Zona Militar con sede en Matamoros. Mientras tanto, los oficiales Ascensión Gómez y Sebastián Villarreal fueron comisionados a Tampico para custodiar el puerto por la amenaza de grupos de bandidos, las gavillas.

Mauricio Cruz y Juan Rodríguez, alias el Coyote, fueron identificados como líderes de una gavilla que operaba tanto en el norte de Tamaulipas como en el este de Nuevo León, que se refugiaba en la Sierra Madre Oriental. El general Bernardo Reyes era de la idea de que ambos bandidos tenían nexos con Ignacio Martínez, un opositor al régimen porfirista a finales del siglo XIX, que en un principio había apoyado a Porfirio Díaz durante la revuelta de Tuxtepec. Finalmente, las tropas de Bernardo Reyes abatieron a dichos bandidos, por lo que se informó al presidente Díaz: “creo que hemos andado las dos terceras partes del camino para pacificar por completo la frontera”.<sup>2</sup> Con esta acción, Reyes se convenció de que había desaparecido el bandidaje y de que la comandancia militar del general Vela en Matamoros garantizaría la paz en la frontera tamaulipeca. La paz no se concretó, pues tras la muerte de Mauricio Cruz y del Coyote surgió un nuevo brote de bandidos, con los Zuazua, Fructuoso García, Eufemio Sánchez y Pedro Dávila.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> De las 196 causas turnadas en los primeros meses con 281 acusados, 11 corresponden a homicidios, 72 a lesiones, 49 a robos y 28 a abigeatos (Guadalupe Mainero, presidente de la Corte, Cd. Victoria, jun. de 1894, en Prieto, s.f.).

<sup>2</sup> Las autoridades políticas y militares tanto de Nuevo León como de Tamaulipas, por instrucción del presidente Porfirio Díaz, se daban a la caza de agitadores políticos. Bernardo Reyes, como gobernador provisional y jefe de la Tercera Zona Militar, en julio de 1886 hizo saber al presidente que en Nuevo León tenía controladas a las gavillas, pero que ya le habían referido “la flojedad con que allá [en Tamaulipas] se persigue [...] suponiendo que es posible que estén esperando ver si éstas llegan a formalizarse para después encabezarlas, dándoles carácter político y acrecentando su fuerza y elementos con los recursos de que disponen”. Lo que el general Reyes temía era que Rómulo Cuéllar, resentido por los obstáculos que el gobierno federal había puesto a sus aspiraciones, canalizase a su favor las acciones de los grupos rebeldes en territorio tamaulipeco (cit. en Miró, 1983:73-74).

<sup>3</sup> CPDST, Carta del General Bernardo Reyes, Gobernador de Nuevo León, al Presidente de la República Mexicana, General Porfirio Díaz, Monterrey, 18 de agosto de 1886. Carta del Presidente de la República Mexicana, General Porfirio Díaz, a Manuel de León, cd. de México, 30 de jul. de 1886.

Mientras tanto, las fuerzas rurales se apresuraban a combatirlos. Por tal motivo se informó que “el gobierno del estado ordenó poner sobre las armas a los guardias rurales, a fin de que ayuden a las fuerzas federales en la persecución de gavillas”.<sup>4</sup> En Matamoros y San Fernando se pusieron en campaña los rurales para acabar con las gavillas. Para ello, al jefe de los rurales en Matamoros se le autorizó que pidiera “en los ranchos las reses necesarias para el sustento de las fuerzas” y “en Cruillas y Villagrán sólo se piden recursos para cubrir sus necesidades”.<sup>5</sup>

Al sur del estado se supo de un tiroteo entre un cuerpo de rurales y el grupo de bandidos de Sifuentes, alias el Norte, y su acompañante Pablo Ibarra. En el enfrentamiento, cayeron muertos los oficiales Jesús Selvera y Estanislao Balderrama, cuyas familias recibieron una compensación de doscientos pesos.<sup>6</sup>

Los bandidos irrumpieron en la hacienda de Tancasneque. Por tal motivo, el general Manuel González, propietario de la hacienda, ordenó a su servidumbre cooperar con las fuerzas rurales en la persecución de gavillas.<sup>7</sup>

La proliferación de bandidos en Tamaulipas hace suponer que durante el porfirato tanto la paz como el orden se pusieron en tela de juicio. Con el empleo del ejército y los rurales como fuerza de reserva no se acabó con el bandidaje. En más de una ocasión éste se presentó con más fuerza.

Otra tarea que se le encomendaba a las fuerzas rurales era la de perseguir prófugos de la justicia. En la cárcel municipal de Tula se dio el caso de que “en la parte sur del calabozo se practicaba una horadación por los presos”. Quienes intentaron la fuga fueron reprimidos de inmediato por la policía, y resultaron muertos los reos Juan Pérez, Luis Méndez y Juan Montoya. Estos tres malhechores habían sido acusados de robo y plagio. No era la primera vez que ocurría este tipo de eventos, pues ya con anterioridad habían sido descubiertos otros sentenciados que habían intentado escapar y que en el acto murieron. Los que corrían con suerte se les veía merodeando “montados y armados en esta jurisdicción [de Tula] y la de Palmillas”.

<sup>4</sup> CPDST, Carta del General Ascencio Gómez, Jefe de la 4ª Zona Militar, al Coronel Nieves Hernández, Matamoros, 28 de jul. de 1886.

<sup>5</sup> CPDST, Carta del General Rómulo Cuéllar, Gobernador de Tamaulipas, al Presidente General Porfirio Díaz, Cd. Victoria, 29 de julio de 1886.

<sup>6</sup> POET, Sala de Comisiones del H. Congreso del Estado, Cd. Victoria, dic. 21 de 1897. AHCET, D.º 271, 22 de dic. de 1897, Cd. Victoria, 4 de ene. de 1898

<sup>7</sup> CPDST, General Porfirio Díaz, enviado a Manuel González, cd. de México a 10 de agosto de 1886. General Manuel González, enviado al General Porfirio Díaz, Silao, Guanajuato, 7 de agosto de 1886.

### *Restablecimiento de los cuerpos rurales*

La policía rural tamaulipeca vivió uno de sus momentos más críticos entre 1860 y 1870. Esta crisis se debió a los problemas financieros que afectaron a las administraciones gubernamentales de mediados del siglo que fueron incapaces de solventar los gastos del cuerpo policiaco. Años más tarde, el gobernador Alejandro Prieto (1888-1896) daría cuenta de las graves irregularidades organizativas que venía sufriendo el cuerpo de rurales; en sus memorias administrativas dijo:

La policía rural no está bajo la inmediata inspección de la autoridad política, ni está organizada como es debido para llenar el objeto de su institución, se demuestra desde luego la inhabilidad en que por falta de instrucción disciplinaria y armamento se encuentra; no obstante, en las condiciones en que se halla dicha política, presta grandes servicios a la población, cumpliendo muy puntualmente con sus deberes. La policía no tiene la organización que requiere tan importante y benéfica institución, que es una garantía moral en sí misma para aquellas que la forman, porque en las condiciones anómalas en que está no llena su importante misión, y no estando como la urbana a la inmediata influencia de la autoridad política local, se resiente generalmente de suma negligencia para atacar las disposiciones superiores en la totalidad de los habitantes.<sup>8</sup>

Con el propósito de hacer frente al bandidaje, el gobernador Alejandro Prieto restableció a la policía rural en el estado, para lo cual retomó los viejos decretos de 1826 y de 1849. A grandes rasgos, esta estrategia formó parte de la política de modernización de las fuerzas armadas que promovió el gobierno de Porfirio Díaz, pues con el nuevo reglamento de 1880 se buscaba profesionalizar a los miembros de la policía rural y ejercer sobre ellos mayor control y disciplina.

Con esta medida, la presencia de este cuerpo policiaco sería más efectiva. El mandatario estatal expidió un decreto por el cual los Ayuntamientos locales se ocuparían “de dar la organización debida conforme a la ley a sus respectivos cuerpos de policía rural”.<sup>9</sup> No obstante, al hacer “la división de secciones de la municipalidad [advirtió Alejandro Prieto] procuren en lo posible que el radio de las jefaturas

<sup>8</sup> Informe del Municipio de Tula, Tamaulipas, marzo 7 de 1890, Ramón Ramírez Gallego, en Prieto, s.f.:229. Magiscatzin, marzo 19 de 1890, el Presidente del R. Ayto., Juan Rafael Osorio, el Secretario del R. Ayto., Alfredo F. Wright, en Prieto, s.f.:255

<sup>9</sup> AGHET-POET, D.º del 5 de jul. de 1894. Noticia de la policía rural del municipio que rinde el R. Ayto. de C. Magiscatzin en cumplimiento de la circular núm. 6, fecha 13 de ene. de 1890, C. Magiscatzin, feb. 15 de 1890, el Secretario del R. Ayto., Alfredo F. Wright, V.º B.º, Osorio, en Prieto, s.f.:264-265.

de policía rural, coincida con el de la Encargaturas de Justicia”.<sup>10</sup> En cada sección, el jefe político nombraría a un encargado de policía con la previa aprobación del gobierno del estado. Se determinó que los ayuntamientos locales dividieran sus respectivas jurisdicciones “en tantas secciones juzguen que debe haber, para que el servicio a que está destinada produzca mejores resultados”. Primero era necesario conocer el número de rurales que había en cada uno de los municipios. Luego de censarlos, Prieto se dispuso a reorganizarlos en “secciones de policía rural”. Así, por ejemplo, Tula se dividió en once secciones, de las cuales:

La primera comprendía los ranchos de Cieneguilla, Colorado, Santo Tomás, Juan Domingo, San Pablo y Pozo de la Cruz; la segunda abarcaba los de Presa de Ramírez, R. de Garcías, La Rosilla y Charcos; la tercera, Naola, el Buey, el Boludo y la Taponá; la cuarta, Mamaleón, el Zorrillo, el Carmen, San Francisco, el Abra, el Estanque de Gutiérrez, el Salitrillo, la Verdolaga, Sichú, Encarnación, la Muralla y Pachoncitos; la quinta, la Noria, Jaimes, la Presita de Pastores, el Rosillo, el Granadillo, Huesitos, la Higuera, el Zenzontle, Potreros, Tepozan y el Corral de Palmas; la sexta, la Boquilla, el Pedregal, el Nogal, R. de Vázquez, R. de Mesa, la Lagunita, la Joya de Jiménez, la Cebollita, la Faltriguera, el Desmonte, el Salitre, el rancho de Guerras, el punto llamado Agua Fría, el Pino, la Granjena, Parejas, las Trojes, Acahual y Gallitos; la séptima, Guadalupe, San Miguel, San Agustín, San Vicente, Cieneguita, la Unión, Lobitos, la Peña, la Coyota, San Antonio, San José de Riveras, el Refugio, la Mesa de Olveras y la de Mesa de Vázquez y Buenavista; la octava, Gallos, la Mesita, la Higuera y la Palma; la novena, Cruces, el Charquito, el Ojo de Agua, Rancho Nuevo, los Amadores, San Pedro, Alamito, las Joyas, las Enramadas, el Palo Verde, Pilas, San Miguel y los Tonques; la décima, San José, el Guajolote, el Valle de Cieneguilla, la Ranita, el Peñón, la Morita, el Refugio, la Joya de Mesa, la Yerbabuena y el Zapo; y la onceava, el Coronel, San Francisco, San Antonio, Gasmones, la Viga, Cerro Gordo, las Abritas, el Palmario y Santa Rita.<sup>11</sup>

A cada uno de estas zonas se les proporcionó una fuerza rural de entre 19 y 81 hombres. En 1892, en Tula se contabilizaron 364 efectivos de las fuerzas rurales; en Bustamante, 132, y en Palmillas, 54. Además de superar en número a estos

<sup>10</sup> POET, D.º del 5 de jul. de 1894. Noticia de la policía rural del municipio que rinde el R. Ayto. de C. Magiscatzin en cumplimiento de la circular núm. 6, fecha 13 de ene. de 1890, C. Magiscatzin, feb. 15 de 1890, el Secretario del R. Ayto., Alfredo F. Wright, V.º B.º, Osorio, en Prieto, s.f.:264-265.

<sup>11</sup> Estado que manifiesta el número de plazas a que asciende la policía rural de este municipio, con expresión del armamento y caballos existentes, Tula de Tamaulipas, marzo 7 de 1890, R. Ramírez Gallegos, J. J. Manríquez, Secretario, en Prieto, s.f.

municipios, las cifras de rurales en Tula eran mayores a las de Ciudad Victoria (150), Reynosa (212) y Ocampo (173). Sólo Matamoros estaba por encima, con un total de 491. Antes del estallido de la Revolución, el número de rurales en Tula ascendía a 400 hombres.

Por otra parte, el municipio de Magiscatzin fue dividido en seis secciones de rurales. La primera de ellas correspondía a la cabecera municipal, en donde patrullaban trece policías a caballo. La segunda era la de la Palma, en donde hacían vigilancia diez rurales. La tercera era la de Santa Fe, vigilada por trece hombres. La cuarta correspondía a la hacienda del Cardiel, donde se hallaba una fuerza de once rurales. La quinta zona, era la de Canoas, en donde se concentraba una fuerza de quince individuos. La sexta zona de rurales custodiaba el Arroyo Blanco. En resumen, Magiscatzin contaba con la seguridad de 73 efectivos del cuerpo policiaco.<sup>12</sup>

En Tampico se establecieron varias secciones de policía rural, entre las cuales se hallaban las del Zapotal, el Limonal, el Río Tamesí y la del Tancol. En estos lugares operaba una fuerza conjunta de 53 efectivos, cuyo armamento era de 16 pistolas, 724 tiros, 16 carrilleras, 16 cinturones y 28 machetes.<sup>13</sup>

### *El número de rurales tamaulipecos*

En cuanto a los trabajos de estadística, el gobernador Alejandro Prieto hizo un gran esfuerzo por sistematizar toda la información que se tenía al alcance sobre la capacidad operativa y la presencia en el territorio tamaulipeco de la policía rural. De manera que de sus memorias administrativas se desprende la siguiente información. En 1888 se contabilizaron alrededor de 4 000 efectivos que componían la policía

<sup>12</sup> AGHET, Noticia de la policía rural del municipio que rinde el R. Ayto. de C. Magiscatzin en cumplimiento de la circular núm. 6, fecha 13 de enero de 1890, C. Magiscatzin, feb. 15 de 1890, Secretario del R. Ayto., Alfredo F. Wright, V.º B.º, Osorio, en Prieto, s.f.:264-265

<sup>13</sup> Secciones de policía rural de Tampico XI, Zapotal: un teniente, tres cabos, cuatro auxiliares; total de fuerza ocho efectivos, cuatro pistolas, ciento veinticuatro tiros, cuatro carrilleras, cuatro cinturones y cuatro machetes. XXII Limonal: un teniente, siete cabos, catorce auxiliares, fuerza total veintidós efectivos, cuatro pistolas, doscientos tiros, cuatro carrilleras, cuatro cinturones y cinco machetes. XIII Tancol: un teniente, tres cabos, diez auxiliares, total de fuerza catorce efectivos, cinco pistolas, doscientos cincuenta tiros, cinco carrilleras, cinco cinturones, diez machetes. XIV Río Tamesí: un teniente, dos cabos, seis auxiliares, total de efectivos nueve, tres pistolas, ciento cincuenta tiros, tres carrilleras, tres cinturones y nueve machetes. Totales, cuatro tenientes, quince cabos, treinta y cuatro auxiliares, total cincuenta y tres efectivos, dieciséis pistolas, setecientos veinticuatro tiros, dieciséis carrilleras, dieciséis cinturones y veintiocho machetes (en Estado que manifiesta el nombre y número de los individuos que componen la policía rural, el de las secciones a que pertenece, el armamento y municiones que poseen, cuyo estado se forma en cumplimiento de lo dispuesto por el Superior Gobierno del Estado en su circular número 6 fecha 13 de enero de 1890, Tampico de Tamaulipas, febrero 13 de 1890, el Presidente Municipal, G. Cortina Basadre, el Secretario, Juan Zubiaga, en Prieto, s.f.: 181.

rural (Prieto, s.f.: 24). En una publicación de 1890 se lee que estaba “organizada a las órdenes de 5 jefes, 12 cabos primeros, 4 segundos, 104 agentes de policía, los cuales visten el uniforme de reglamento; teniendo además una policía rural que cuenta en las diversas poblaciones del Estado, 183 jefes, 993 cabos y 2,876 subalternos, lo cual da un total de 4,052 hombres” (Aurelio Cadena y Marín [Colección]).

Con motivo de la visita del presidente Porfirio Díaz a Tamaulipas, las fuerzas rurales del sur del estado se congregaron para recibirlo en el puerto de Tampico. En el discurso de bienvenida, el gobernador Guadalupe Mainero presumió a Díaz que “la paz de Tamaulipas estaba garantizada por la fuerza de más de 5,000 rurales distribuidos en cada una de las demarcaciones de seguridad pública”.<sup>14</sup> Las palabras que pronunció en esa ocasión tenían como propósito hacerle saber al mandatario nacional que Tamaulipas marchaba de acuerdo con su política de “paz, orden y progreso”.

Desde inicios de su administración gubernamental, Mainero se había inclinado por hacer una campaña de reclutamiento para reforzar la seguridad en el medio rural.<sup>15</sup> Las fuerzas rurales tenían presencia en aquellos municipios tamaulipecos donde era más evidente el dinamismo económico, como en Cruillas, Matamoros, Reynosa, Tampico, Soto la Marina, Tula y Ciudad Victoria. A finales del porfiriato, la cantidad de rurales se incrementó de 6 319, en 1908, a 7 217, en 1910.<sup>16</sup>

## LA OFICIALIDAD DE LA POLICÍA RURAL TAMAULIPECA

### *El perfil social*

De acuerdo con Luis Arnal, “el grueso de la tropa de la policía rural lo constituía el propio pueblo, por lo general reclutado en los alrededores de las poblaciones a las que estaban designados”. De este modo, a través de la vida cotidiana con la población local y de su conocimiento de la zona, esta tropa resultaba mucho más efectiva en la persecución de la delincuencia (Arnal, 2010:148). Los rurales eran, en su mayoría, campesinos y artesanos, por ejemplo, ayudantes de carpinteros; provenían de las filas de desempleados (Vanderwood, 1972:40). No existía ninguna

<sup>14</sup> POET, Los rurales del sur de Tamaulipas y su presentación al Sr. Presidente de la República, Cd. Victoria, 22 de enero de 1898.

<sup>15</sup> POET, Guadalupe Mainero, Informe-programa de 1900, Cd. Victoria.

<sup>16</sup> Prieto, s.f. 59-62. BPET-MRG, fondo Gabriel Saldívar, Anuarios Estadísticos del Estado de Tamaulipas de los años 1902, 1904, 1905, 1908, 1910 y 1911, Cd. Victoria, Imprenta del Gobierno del Estado: 76, 168, 171, 215, 216, 363.

relación entre los requisitos de reclutamiento que imponía la organización y la calificación de los hombres que se incorporaban a la policía rural. Por ejemplo, de los 73 rurales congregados en el municipio de Magiscatzin (hoy González, Tamaulipas), 32 agentes de la policía rural no sabían leer ni escribir, y el resto de los oficiales estaban instruidos.<sup>17</sup>

El uniforme, equipo y demás rudimentaria de la oficialidad de la policía rural consistía en el traje de charro: pantalón hasta el tacón de la bota, retachado de chapetones a los costados, chaquetilla adornada de igual modo, así como sombrero de ala ancha fabricado en paño o fina paja. A ello hay que añadirle los elementos particulares como sarape rojo, sable, banda de cuero cruzada sobre el pecho con la insignia y el número del cuerpo de rurales correspondientes. El caballo llevaba los aperos tradicionales, como la montura española adornada ricamente a la mexicana (Arnal, 2010:143). Las pistolas Colts y Smith y los rifles Winchester y Remington eran las armas de fuego que usaban los rurales.<sup>18</sup> En 1898 se decretó que las armas decomisadas pasarían a manos de los rurales que carecieran de ellas.<sup>19</sup>

A los rurales se les impuso un sistema de pago de haberes muy especial cuyo objeto era reducir las deserciones. El gobierno pensó que si proporcionaba armas, uniformes y caballos a los miembros de la tropa policiaca, éstos se sentirían tentados a desertar para quedarse con el equipo o venderlo; por ello se decidió aumentar los haberes de los miembros del cuerpo, pero con la exigencia de que compraran su propio equipo en el momento de darse de alta (Vanderwood, 1982:98).

En el estado operaban dos tipos de rurales: aquellos que eran reclutados en el Bajío y que conformaban el Primer Cuerpo de Rurales de Tamaulipas, y los tamaulipecos, quienes según el decreto de 1888 servían de manera obligatoria como efectivos de la policía rural en el estado.<sup>20</sup> Los primeros tenían su cuartel en Silao, Guanajuato, desde donde se les despachaba para desempeñar sus tareas policiacas en Tamaulipas. En particular, se dedicaban a patrullar los alrededores de las haciendas de Manuel González, quien por ese tiempo fungía como gobernador del estado guanajuatense (1884-1893).

<sup>17</sup> AGHET, Noticia de la policía rural del municipio que rinde el R. Ayto. de C. Magiscatzin en cumplimiento de la circular núm. 6, fecha 13 de enero de 1890, C. Magiscatzin, feb. 15 de 1890, el Secretario del R. Ayto., Alfredo F. Wright, V.º B.º, Osorio, en Prieto, s.f.: 264-265.

<sup>18</sup> AGHET, Noticia de la policía rural del municipio que rinde el R. Ayto. de C. Magiscatzin en cumplimiento de la circular núm. 6, fecha de enero de 1890, C. Magiscatzin, feb. 15 de 1890, el Secretario del R. Ayto., Alfredo F. Wright, V.º B.º, Osorio, en Prieto, s.f.: 264-265.

<sup>19</sup> AHCET, D.º 9 del 2 de mayo de 1898, Cd. Victoria, 7 de mayo de 1898.

<sup>20</sup> POET, D.º del 5 de jul. de 1894.

De acuerdo con el reglamento de 1888, a los propietarios de haciendas y ranchos se les confirió la jefatura de las fuerzas rurales en Tamaulipas. Se trataba de hombres con gran peso político y económico en sus lugares de residencia. Asimismo, algunos de ellos se caracterizaron por tener pasados políticos y militares similares. Los identificaba el hecho de haber sido compañeros de armas de Porfirio Díaz durante la campaña de Tuxtepec que se efectuó en territorio tamaulipeco a partir de la toma de Matamoros en abril de 1876. Como premio a su lealtad, los tuxtepecanos tamaulipecos recibieron cargos de importancia como el de jefes de las fuerzas rurales.

Una revisión aleatoria sobre los jefes de rurales arrojó los siguientes datos: Cirilo Cantú, vecino de Reynosa, se le identificó como comandante de la policía rural en la frontera norte de Tamaulipas. En 1893 se le condonó el pago de las contribuciones que le adeudaba al estado debido a los servicios prestados en el cuerpo policiaco.<sup>21</sup> José Pinedo, administrador de la negociación minera Porfirio Díaz, se le designó jefe de sección de policía en Magiscatzin en 1896.<sup>22</sup> Rosendo F. Zozaya, Mercedes Garza, Manuel Casanova y Francisco Garza Quintanilla comandaban a las fuerzas rurales de San Carlos, Tamaulipas.<sup>23</sup>

### *José F. Montesinos y Francisco Ibargüengoitia*

El mayor José F. Montesinos era jefe de la policía rural en Jaumave, y a sus órdenes estaban 70 rurales en 1904.<sup>24</sup> Seis años después, la policía rural a su mando aumentó a 209 efectivos. Montesinos era originario de Veracruz, y fue administrador general de todos los bienes, urbanos y rurales, de su consuegro el general Manuel González (José, 1994:13). Por tal motivo, era representante del ferrocarril de Salamanca al Valle de Santiago y Jaral, en Guanajuato (José, 1994:101). En 1885 viajó a Tamaulipas con el propósito de recabar informes sobre la contabilidad de las haciendas del Cojo y de Cuestecitas, propiedad de González (José, 1993:98). De manera particular fue propietario de la hacienda de San Pedro de los Saldaña en Jaumave. En 1910, Montesinos organizó el regimiento de Voluntarios de Tamaulipas, que iría tras la captura del general Alberto Carrera Torres (Covián, 2010:33).

<sup>21</sup> AH CET, D.º 141 del 2 de jun. de 1893, Cd. Victoria, 8 de jun. de 1893.

<sup>22</sup> POET, "Una nueva negociación minera en el estado", Cd. Victoria, 9 de dic. de 1896.

<sup>23</sup> POET, "Caso inmotivado de alarma sobre existencia de gavillas de bandoleros", nov. 9 de 1901, Cd. Victoria.

<sup>24</sup> CD-UANL, Relación del personal de los Estados Mayores, del Presidente de la República, Secretario de Guerra, Gobierno del Palacio Nacional, Zonas, Comandancias Militares, Jefaturas de Armas y Sección, 30 de jun. de 1899.

En Tula, Francisco Ibargüengoitia era propietario de la hacienda de la Presita, en la cual se producía ixtle y maíz desde 1876; en Palmillas era dueño de otra hacienda, la de Santa Sofía, dedicada al cultivo de cereales, y en Bustamante era propietario de 10 611 hectáreas de tierra, correspondientes a su tercera hacienda, conocida como Calabacillas, según un registro de 1910.<sup>25</sup> Ibargüengoitia era cabo de rurales, y bajo su mando estaban 12 efectivos policíacos.<sup>26</sup>

### DON FERMÍN TORRES, JEFE DE RURALES EN EL MUNICIPIO DE ANTIGUO MORELOS, TAMAULIPAS, A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX



Fuente: Huerta Márquez, 2010.

<sup>25</sup> AGHET, Dirección General Técnica, Anuario Estadístico de Tamaulipas de 1906, Noticias de las principales haciendas de campo y ranchos anexos, con expresión de sus principales productos, t. II, núm. 6:84-90.

<sup>26</sup> Lista de jefes, cabos y soldados de la policía rural en Tula, Tamaulipas, en Memoria Administrativa del R. Ayuntamiento Constitucional de Tula, Tamaulipas, 1894:20-26.

### *Fermín Torres*

Del jefe de rurales Fermín Torres tan sólo se conoce una fotografía que data de 1900 (Huerta, 2010:130). Él nació en la villa de Antiguo Morelos en 1845. Era descendiente de una familia de españoles que se estableció tempranamente en la congregación de Baltazar. En 1867, a la edad de 23 años, Fermín Torres fue designado presidente municipal, y al año siguiente volvió a ocupar el mismo puesto.

Era propietario de los ranchos de Santander, Santa Martha, el Venadito y Brasil. Este último era un rancho ganadero en donde se criaban toros de lidia. Debido a la posición potentada que ocupaba como propietario y ganadero, don Fermín se convirtió en jefe de rurales, cuya fuerza era de 78 elementos en 1892. Entre 1904 y 1911, los rurales en Antiguo Morelos se mantuvieron en 92 efectivos.

Don Fermín casó con Genoveva de la Garza, oriunda de la villa vecina de Magiscatzin. La pareja procreó cinco hijos, José Daniel, Román, Vicenta, Clementina y Gabriel Torres Garza. En 1905 disponía de un capital de más de 1 946 pesos, los cuales reinvertió en el establecimiento de una tienda a la que llamó Las Indias Occidentales. En paralelo, su primogénito fue elegido presidente municipal en 1904. Por ese tiempo, además, José Daniel se encargó de administrar las propiedades de su padre, quien falleció el 19 de febrero de 1907. Cuando irrumpió la revolución en Antiguo Morelos, la viuda y los hijos menores de don Fermín se trasladaron a San Luis Potosí y de allí a la ciudad de México (Huerta, 2010:283-284). Según el cronista del pueblo, todavía existe la vivienda en donde vivió la familia Torres Garza. Durante la revolución, el oficial huertista Felicitos Castillo ocupó el cargo de jefe de policía rural.

### *Jesús Guillén*

El coronel Jesús Guillén brindó su apoyo a Porfirio Díaz durante la campaña de Tuxtepec. Tras el triunfo, Guillén se encargó de sofocar los últimos brotes de lerdistas que hubo en Tamaulipas en 1878. En septiembre de ese año, el gobierno del estado ordenó al presidente municipal de Xicoténcatl que con “la policía rural que pudiera organizar, la que estaba en las órdenes de Jesús Guillén, batiera al coronel Braulio Vargas y a su gente que perturbaban el orden establecido”. Para cumplir con dicha tarea, a Guillén se le proporcionó una fuerza de cien rurales de Xicoténcatl y diez de Magiscatzin para abatir a los revoltosos (Meade, 1978:174).

Con la protección del mandatario nacional, don Jesús se convirtió en “el hombre de más influencia en los pueblos del sur y cuarto distrito del estado de Tamaulipas”.<sup>27</sup> Durante la administración de Servando Canales, fue “electo diputado a la H. Legislatura del Estado por el partido de Xicoténcatl”. Prestó sus servicios como jefe de rurales “desempeñando las varias comisiones que se le encomendaron para el arreglo de dificultades surgidas en algunos pueblos de los distritos tanto del Cuarto como del sur del Estado”.<sup>28</sup>

Guillén era dueño de 16 635 hectáreas ubicadas a orillas del río Guayalejo. Durante las décadas de 1880 y 1890 compró cerca de 5 000 hectáreas que incluían una extensa franja en la orilla inferior del río Guayalejo, la cual se ampliaba hacia el oeste. Dichas tierras correspondían a las porciones 50 y 51 de Xicoténcatl; la hacienda Tanchipa y el rancho las Magdalenas, y la porción 44 de Quintero. Sus propiedades aumentaron de manera considerable en 1899, cuando recibió dos terrenos baldíos que había denunciado ante la Secretaría de Fomento, que juntos sumaban 11 500 hectáreas. De esta manera, Guillén ensanchó sus propiedades hacia el sur en la parte oeste hasta los límites con el río Mante y el fundo legal de Quintero. Este latifundio comprendía prácticamente todas las tierras bajas de la cuenca media del Guayalejo.<sup>29</sup>

Los datos disponibles llevan a suponer que, a pesar de la abundancia de agua y la referida fertilidad de las tierras, gran parte del latifundio de Guillén era improductivo a principios del siglo XX. En 1901 y 1905 declaró que tenía 100 surcos de caña y cinco fanegas de maíz de riego; el terreno para la siembra de maíz equivaldría a un poco más de tres hectáreas.<sup>30</sup> La cría de ganado tampoco era sobresaliente en este latifundio; en 1901 contaban con 179 cabezas de ganado mayor, pero este número disminuyó cada año, y en 1907 sólo pastaban 153 bestias.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> CPST, Carta de Macario Cotá, Tampico, al Gral. Porfirio Díaz, cd. de Méx., 23 de jun. de 1886. Miró, 1993:184.

<sup>28</sup> POET, D.º del 29 de jul. de 1909, Cd. Victoria, f. 1.

<sup>29</sup> Papeles de Miguel Cárdenas, c. 3, exp. 22, s. f. Escritura de traspaso celebrado entre Tomasa González y Jesús Guillén, Quintero, 9 de mayo de 1883. AAPS, sin clasificar. Testimonio de Escritura de Compra-Venta celebrada entre Asunción Cobos de Cobos y su esposo y Foon Chuck el 28 de abr. de 1910, Magiscatzin, 19 de ago. de 1912. AAPS, sin clasificar. Testimonio de Escritura de Compra-Venta celebrada entre Aidé Cobos de Garza y su esposo y Foon Chuck el 10 de sept. de 1909, Magiscatzin, 17 de ago. de 1912.

<sup>30</sup> La fanega como medida de superficie de tierra de sembradura equivale a 6 439.5 metros cuadrados. De esta manera, Guillén disponía de 32 197.5 metros para el cultivo de maíz de riego, que corresponden a 3.21 hectáreas (TodaCultura.com).

<sup>31</sup> AGHT, Manifiesto de Jesús Guillén, Cd. Mante, libros años 1901, 1905, 1906 y 1907, s. f.

Tenía intereses en Magiscatzin, donde Guillén y otros de sus socios se adjudicaron en 1896 “tres bueyes de agua, es decir, 936 litros por segundo del río Mante”.<sup>32</sup> Un año después, Guillén se adjudicó ocho surcos, es decir, 52 litros por segundo del mismo río, para utilizarlos en el riego de los lotes del terreno que destinó para la agricultura en Magiscatzin.<sup>33</sup> En 1903, Guillén fue concesionario de un ferrocarril entre Xicoténcatl y el punto donde hacía escala el Ferrocarril Central Mexicano procedente de Monterrey, Nuevo León, rumbo a Tampico.<sup>34</sup>

En 1909 falleció Guillén, quien fue calificado como “patriota, de firmes convicciones y de levantados ideales, supo defender siempre con la energía propia de su carácter los santos fueros de la libertad y de la República, exponiendo heroicamente su vida en las largas y luctuosas contiendas en que tantos patriotas sacrificaron su existencia en aras de sus principios”.<sup>35</sup> Es importante señalar que hubo otros jefes rurales que fueron nombrados durante la revolución; aquí sólo se ha abordado los perfiles de aquellos que se destacaron durante el porfiriato.

## CONCLUSIÓN

Tamaulipas fue un estado pionero en la organización de la policía rural en su territorio, considerada en ese tiempo capaz de brindar seguridad al campo, a las haciendas y los ranchos. A los pocos años de haberse constituido el estado tamaulipeco, los rurales desempeñaron un rol protagónico contra el problema que representó el bandidaje. En términos prácticos, fue una estrategia para combatir la delincuencia, la cual se incrementó en gran medida durante los primeros años de vida independiente de la entidad. Sin embargo, en 1861 la policía rural vivió uno de sus momentos más críticos debido a los problemas nacionales que repercutieron desfavorablemente en el estado. En este proceso, influyó la guerra de intervención francesa que ocasionó la pérdida temporal de la aduana de Tampico, principal fuente de ingresos del gobierno tamaulipeco.

En los distintos jefes de la policía rural enumerados en esta investigación observamos rasgos similares: todos ellos se identificaban por ser fieles al régimen porfirista. Por ejemplo, el coronel Jesús Guillén había sido compañero de armas

<sup>32</sup> POET, D.º del 3 de abr. de 1897, Cd. Victoria: 48-51.

<sup>33</sup> El Congreso aprobó la adjudicación el 16 de marzo de 1898.

<sup>34</sup> AHCET, D.º 77 del 13 de abr. de 1903, Cd. Victoria, 21 de abr. de 1903.

<sup>35</sup> POET, D.º del 29 de jul. de 1909, Cd. Victoria: 1.

del general Porfirio Díaz cuando ocurrió la revuelta de Tuxtepec en Tamaulipas en 1876. Por otra parte, cada uno de los jefes de rurales operaba en el mismo lugar de su área de influencia tanto política como económica. De paso, ellos se encargaban de vigilar los alrededores de sus propiedades rústicas con el apoyo de destacamentos a su mando, cuyos integrantes eran, ni más ni menos, los mismos hombres que trabajaban la tierra en sus haciendas y ranchos. Realizaban patrullajes para cazar bandidos, cometían actos de abigeato, ente otros, lo cual era un problema que atacaba la estabilidad del rubro ganadero, pilar en el cual descansaba la mayor parte de la riqueza de Tamaulipas. Está pendiente por señalar quiénes fueron los relevos de dichos jefes de policía rural en tiempos de la revolución que se vivió en la entidad.

Los rurales no desaparecieron con el régimen porfirista, pues continuaron en funciones después de 1910. En 1925 cambiaron su denominación a defensas rurales y su misión consistió en intervenir en los conflictos ejidales. Empero, estos episodios que vivió la policía rural durante el siglo XX forman parte de la agenda de trabajo de los investigadores.

## ANEXO I

### GOBERNACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

El Gobernador del Estado de Tamaulipas a todos sus habitantes —SABED— que el Congreso del mismo Estado ha decretado lo que sigue:

Núm. 41. El Congreso Constitucional del Estado de Tamaulipas decreta por ley general lo siguiente.

ART. 1. Para la seguridad de los campos y persecución de los delincuentes se establecerá una policía rural de que serán cabos los dueños de haciendas y ranchos, y en su defecto los administradores o mayordomos

ART. 2. Los cabos de policía nombrarán subalternos de su confianza en los parajes que crean convenientes, dando cuenta al Gobierno para su aprobación y todos sus auxilios necesarios.

ART. 3. Las obligaciones de los cabos de policía y sus subalternos son:

- 1º. Reunirse los de una jurisdicción, una vez al mes en el día y sitio que ello acuerden para convenir las medidas que deben tomar para perseguir los criminales. En donde sea muy extensa la jurisdicción se dividirán en secciones a juicio del Ayuntamiento y si no lo hay del alcalde y síndico procurador.
- 2ª. Perseguir y aprehender los malhechores, y remitirlos al alcalde inmediato, exigiéndole el correspondiente recibo.
- 3ª. Tener un libro en que lleven registro de los nombres de los que aprehendan, y de la autoridad a quien los entreguen y dar cada mes parte circunstanciado de lo ocurrido al Gobierno por conducto de los jueces respectivos.

ART. 4. Cuando alguno se presentare a algún cabo de policía, manifestando haber sido robado se le franquean auxilios para la persecución del delincuente hasta la hacienda o rancho inmediato; de allí al otro, y así sucesivamente, el interesado si logra la aprehensión entregará al delincuente al juez más inmediato. Si en donde debe darse nuevo auxilio no lo hubiere pronto, continuarán en la persecución del delincuente los mismos.

ART. 5. El que cometiere hurto simple en despoblado sufrirá cuatro años de presidio en los buques nacionales de guerra, y la misma pena se aplicará a los que de cualquier modo auxiliaren tales delitos o no descubrieren los delincuentes sabiendo su paradero

ART. 6. Los que cometan hurto calificado, y sus factores, o encubridores sufrirán las penas señaladas por las leyes vigentes.

ART. 7. Los jueces tomarán sin dilación las declaraciones a los testigos y su confesión con todos los cargos a los reos, y en el preciso término de ocho días se oirán los descargos del reo, y dentro de otros ocho días contados desde que se reciba la consulta del asesor se pronunciará la sentencia, remitiendo la causa a la primera Sala para que dentro de quince días se resuelva lo conveniente.

ART. 8. En los robos de minas se procederá conforme a las leyes particulares del ramo.

ART. 9. Los jueces que sabiendo de un delito de estos por acusación o denuncia, o de otro modo se disimularen sufrirán una multa proporcionada al delito disimulado, la que no bajará de doscientos pesos y se destinará a los fondos del Estado. Estas multas se aplicarán a prevención por la Sala primera de la corte de justicia y por el Gobierno.

ART. 10. Los cabos de policía y sus subalternos que auxiliaren estos delitos ocultaren los delincuentes o no los persiguieren por culpable omisión están sujetos a las penas mismas que al ladrón corresponden. Cuando en la persecución fueren negligentes aquellos encargados sin circunstancias que haga maliciosa la apatía sufrirá una multa desde veinte y cinco hasta cien pesos, que a prevención exigirán la primera sala de la Corte Suprema de Justicia, y el Gobierno.

ART. 11. El que no pueda exhibir multa sufrirá prisión en la cárcel sustituyendo por cada veinte y cinco pesos que debía dar un mes de cárcel.

ART. 12. El ladrón no queda eximido de las penas correspondientes por el disimulo de los jueces, y el Magistrado de la primera Sala dispondrá que se le instruya la correspondiente causa.

ART. 13. Cualquiera del pueblo puede acusar a los jueces de falta en esta parte y avisar de los robos de esta clase que se cometan.

Comuníquese al Poder Ejecutivo del Estado, quien lo hará imprimir, publicar, y circular.- Ciudad Victoria Diciembre 15 de 1826. Tercero de la instalación del Congreso de este Estado.- Rafael Quintero, Diputado Presidente- José Miguel de la Garza García, Diputado Secretario- Antonio Pérez, Diputado Secretario.

Por tanto: mando se imprima, publique, y circule y se dé el debido cumplimiento.

Ciudad-Victoria Diciembre 15 de 1826. Tercero de la instalación del Congreso de este Estado.

LUCAS FRENÁNDES  
ELEN DE VARGAS  
Secretario

## FUENTES CONSULTADAS

### *Fuentes primarias*

- AHCET Archivo del Congreso del Estado de Tamaulipas.  
AGHET Archivo General e Histórico del Estado de Tamaulipas.  
BPET-MRG Biblioteca Pública del Estado Ing. Marte R. Gómez.  
CD-UANL Colección Digital de la Universidad Autónoma de Nuevo León.  
IIH-UAT Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Autónoma de Tamaulipas.  
CPDST Colección Porfirio Díaz, Sección Tamaulipas.  
POET Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.

### *Colecciones*

- AURELIO CADENA Y MARÍN, *Plano Geográfico, Político y Mercantil del estado de Tamaulipas*, 1890. (Colección de Mapas y Planos de la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas).

### *Bibliografía*

- ARNAL, A. (2010). "Los rurales mexicanos. Civilización de la barbarie". *Memorias de las Revoluciones en México*, 7.
- ARRILLAGA, B. J. (1862). Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los Supremos Poderes y otras autoridades de la República Mexicana. México: Imprenta de Vicente G. Torres (Disponible en: <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080018497/1080018497.html>).
- COVIÁN MARTÍNEZ, V. E. (2010). *En la mirada de Covián. Dos héroes revolucionarios: Bernardo Gutiérrez de Lara y Alberto Carrera Torres*. Ciudad Victoria: Gobierno del Estado de Tamaulipas (Centenarios, 10).
- HUERTA MÁRQUEZ, M. O. (2010). *Antiguo Morelos, Tamaulipas. Historia de un pueblo huasteco*. Ciudad Victoria: Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- JOSÉ VALENZUELA, G. E. (1993). *Guía e inventario del Archivo Manuel González*. México: Universidad Iberoamericana.
- JOSÉ VALENZUELA, G. E. (1994). *Los ferrocarriles y el general Manuel González. Necesidad: Negocios y política*. México: Universidad Iberoamericana,.

- KRAUZE, E., y Zerón Medina, F. (1993). *El derrumbe. Porfirio*. México: Clío.
- MEADE, J. (1978). *La Huasteca tamaulipeca*. T. II. Ciudad Victoria: Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Memoria Administrativa del R. Ayuntamiento Constitucional de Tula, Tamaulipas (1894). Tipografía de Rafael Aguilar.
- MIRÓ FLAQUER, M. (1993). *Tamaulipas bajo el régimen de Porfirio Díaz. Catálogo de documentos. Cartas de la Colección Porfirio Díaz, Tamaulipas, noviembre 1885-abril 1887*. Matamoros: IHH-UAT.
- SANTONI, P. (1983). “La policía de la ciudad de México durante el porfiriato: Los primeros años (1876-1884)”. *Historia Mexicana*, 33(1): 97-129.
- PRIETO, A. (s.f.). *Memorias Administrativas del Gobierno del Estado, 1891-1892 y 1893*. Ciudad Victoria: Imprenta del Gobierno del Estado.
- SEPÚLVEDA, C. (1976). *La frontera norte de México. Historia, conflictos, 1762-1975*. México: Porrúa.
- Todacultura.com (s.f.). Glosario Historia [en línea]. “Fanega”. Consultado el 2 de enero de 2013 en [http://www.todacultura.com/glosario\\_historia/fanega.htm](http://www.todacultura.com/glosario_historia/fanega.htm)
- VANDERWOOD, P. J. (1972). “Los rurales: Producto de una necesidad social”. *Historia Mexicana*, 22(1): 34-51.
- VANDERWOOD, P. J. (1981). *Los rurales mexicanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- VANDERWOOD, P. J. (1984). “El bandidaje en el siglo XIX: Una forma de subsistir”. *Historia Mexicana*, 34(1): 41-75
- VANDERWOOD, P. J. (1986). *Desorden y progreso*. México: Siglo XXI Editores.
- VERJAN VÁZQUEZ, Y. (2006). *Policías rurales y suspensión de garantías. Mecanismos de coacción y represión en el proceso de formación del Estado Mexicano: 1861-1896*. Tesis de Maestría en Historia, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

R E S E Ñ A S



■ JOSÉ LUIS PLATA VÁZQUEZ\*

Jesús Ruvalcaba Mercado (coord.) (2013). *La terca realidad. La Huasteca como espejo cultural*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis/Secretaría de Cultura del Estado de San Luis Potosí/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Para quienes tenemos varios años de realizar investigación de campo en la Huasteca, los temas relacionados con la cultura, las formas de organización comunitaria, política y religiosa, la cosmovisión, los cambios sociales y las estrategias de adhesión o de rechazo de la “modernidad” atraen siempre nuestra atención, e intentamos abordar su análisis para explicar su origen, desarrollo y devenir desde miradas críticas orientadas por la experiencia que creemos poseer sobre la región de estudio.

Por ser la Huasteca una región dinámica, se reconoce que los hechos se transforman en ocasiones con lentitud, lo que nos otorga la oportunidad de observarlos con detenimiento, en tanto que, en otras, el cambio es tan velozmente desconcertante que nos vemos obligados a modificar el rumbo de nuestras investigaciones.

En *La terca realidad. La Huasteca como espejo cultural* encontramos elementos teóricos, metodológicos y empíricos que invitan a la reflexión de algunas ideas que merecen ser retomadas con la finalidad de construir nuevos derroteros sobre los cuales andar futuras experiencias de campo.

La estructura del texto coordinado por el doctor Jesús Ruvalcaba Mercado, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pone de manifiesto que los temas en torno de la historia, la cultura, la organización política, social y religiosa, así como aquellos relacionados con las transformaciones ecológicas de esta región, no se agotan y que las investigaciones realizadas desde la mirada de extranjeros y de mexicanos radicados en otro país enriquecen la visión de lo ya escrito invitando al debate desde diversos ángulos.

\* El Colegio de San Luis, Programa de Estudios Antropológicos. Correo electrónico: [jplata@colsan.edu.mx](mailto:jplata@colsan.edu.mx)

Mediante su lectura es posible identificar elementos comunes con algunos de los temas que *tradicionalmente* han despertado el interés de investigadores de diversas áreas de estudio en tanto que, como dice el coordinador de la obra, pareciera que en cada uno de los casos presentados se tratara de una y la misma comunidad, pero vista desde diversos ángulos. Así, partiendo de distintas esferas, pero siempre ubicados en una realidad que se manifiesta en las formas de resistencia, de asentimiento, de organización en todos sus niveles y de conformación de los grupos étnicos de la Huasteca, quienes escriben sus páginas se enfrentan a un mundo que termina por atraparlos teniendo como resultado experiencias que, al ser plasmadas en el papel, permiten al lector especializado contrastar sus propias ideas reconsiderando algunas respuestas a viejas interrogantes y, a quienes se acercan por primera vez al estudio y conocimiento de la Huasteca, apreciar su riqueza cultural planteando nuevos cuestionamientos.

Al iniciar la lectura del libro, uno se percata de inmediato de que se nos habla de una región llena de contrastes y situaciones complejas. Por un lado, se destaca la participación cada vez más común de las mujeres en ámbitos de la vida cotidiana y política “típicamente” masculinos, al tiempo que en otras partes de la obra se citan ejemplos de la persistencia de estructuras caciquiles, algunas de las cuales son herencia de regímenes políticos autoritarios cuyas principales características son la avaricia y el menosprecio por la vida de indígenas y campesinos.

*La terca realidad. La Huasteca como espejo cultural* invita a su lectura y análisis crítico desde sus primeras páginas. El alto nivel de descripción de sus autores coloca en el centro de la discusión el devenir de sus habitantes en contextos cada vez más complejos.

Citando de manera muy general el contenido de la obra, encontramos en los trabajos de Zofia Aneta Piotrowska-Krietkiewicz (de la Universidad de Varsovia) la descripción de algunas prácticas rituales del pasado con vigencia y reconocimiento sociales actuales en los que, por medio del culto a los cerros, se pueden reconocer nociones indígenas sobre la salud y la enfermedad; el control de los fenómenos atmosféricos y su vínculo con la producción agrícola, así como la fertilidad de las plantas.

Para esta autora, los cerros tienen una importancia fundamental que logra relacionarse de manera indisoluble con la historia de los habitantes

de Huazalingo. Los cerros son el eje del mundo indígena, por lo que son venerados a la vez que brindan refugio a sus pobladores en situaciones de represión caciquil y política.

En el mismo sentido, Zofia nos recuerda que aun cuando la medicina tradicional mantiene sólidas relaciones con el sistema cosmológico, religioso y simbólico de las comunidades nahuas de la Huasteca, esto no ha impedido que quienes la practican se adapten a las nuevas condiciones nacionales generando estrategias para ampliar sus márgenes de acción. Pese a que los curanderos de las comunidades indígenas guardan y cultivan elementos de cohesión e identidad de su grupo, en tiempos recientes, sobre todo entre los más *jóvenes*, se observan comportamientos novedosos como la colaboración con instituciones de gobierno (principalmente la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y universidades para intercambiar y compartir sus conocimientos; además, la lectura de libros médicos, de herbolaria y lexicones para conocer la anatomía humana son ahora fuente recurrente para el tratamiento de enfermedades raras.

Mediante la descripción integral del sistema de cargos, Aleksandra A. Iciek (de la Universidad de Varsovia) indica cómo algunas ideas en torno a la autoridad comunitaria requieren ser analizadas con mayor detalle para comprender en su totalidad el funcionamiento de instituciones, leyes internas y escritas y de agentes nuevos que, al tiempo que propician el mantenimiento de la propia identidad, son muestra de la capacidad de adaptación de los habitantes de las comunidades campesinas a los cargos o *pequeños oficios* generados recientemente.

Partiendo del precepto de que ante las aceleradas dinámicas de cambio que viven actualmente las comunidades indígenas, éstas han aprendido a adaptarse a la realidad logrando mantener su propia identidad, su trabajo destaca la creciente importancia de las funciones femeninas en los sistemas de cargos, al tiempo que explica la influencia de algunas prácticas comunitarias como la hechicería sobre el desempeño de las y los cargueros.

La veta en torno del estudio de situaciones de abuso y ejercicio de la violencia estatal parece no agotarse. En el estudio de la Huasteca son constantes las denuncias sobre situaciones lamentables vinculadas con dichos actos en las que los campesinos llevan siempre la peor parte. Los

indígenas y campesinos mestizos de la Huasteca han sido constantemente reprimidos, perseguidos y asesinados por terratenientes de la región. Al respecto, es importante el aporte de Martin Behringer (originario de Alemania) para quien, en el planteamiento de estos temas, existen tareas pendientes o caminos a seguir que impulsen la educación en los derechos humanos, que revaloren la memoria colectiva, que fomenten la equidad de género y ayuden en la prevención y resolución de conflictos locales.

A través de la descripción de la forma mediante la cual el Comité de Derechos Humanos de las Huastecas y Sierra Oriental (CODHHSO) lleva a la práctica el ejercicio de los derechos humanos, el artículo destaca los aciertos de los campesinos al señalar que la parte medular de los movimientos campesinos de la Huasteca la constituye una acertada crítica del sistema económico político reinante.

Con base en el mismo tema, James M. Taggart (del Franklin and Marshall College), destaca la “urgencia” de *humanizar* a los mesoamericanos recuperando las ideas en torno a los sentidos, las emociones y las visiones del mundo. De acuerdo con este autor, las más de las veces las emociones han sido juzgadas por antropólogos que representan a la cultura dominante, lo que ocasiona que algunos estados de ánimo, como el odio o el amor, sean vistos bajo criterios occidentales. Así, en eventos desafortunados derivados del faccionalismo político provocado por la presencia de organizaciones campesinas, partidos políticos y agentes del gobierno, se ha mostrado mayor interés por las actitudes de ira, sin prestar atención a los sentimientos fundamentados en el amor que hacen que quienes pierden violentamente a un ser querido encuentren transformada radicalmente su vida.

Es un hecho que el entorno ecológico de la Huasteca sufre constantes transformaciones, en donde la pérdida de recursos naturales afecta notablemente la vida de las comunidades. En este sentido, el trabajo de Itzel Ruvalcaba Baroni (de la Universidad de Bergen y la Universidad de Utrecht) y Colette H. Murphy (de la Universidad de Bristol) destaca que una de las principales causas de la disminución de los afluentes del río Tanconchín en la Huasteca veracruzana es la práctica de la ganadería. Las autoras señalan que algunos de los efectos de dicho fenómeno van más allá de lo que a primera vista puede apreciarse; como consecuencia de la pérdida de algunos manantiales que alimentaban al río, los habitantes

de algunos poblados han tenido que construir cisternas, comprar recipientes para almacenarla o, de plano, comprar agua embotellada. Al final, esgrimen una serie de argumentos para fundamentar una propuesta viable que permita revertir el problema: generar mayor conciencia entre la población en general, realizar campañas de reforestación, evitar el saqueo y extender la zona protegida.

Shinji Kawabe (de la Universidad Osaka de Economía) realiza una excelente descripción de las danzas de los viejos que en torno a la festividad del día de muertos *oxantolo* tienen lugar en la Huasteca. Mediante la descripción de las partes que componen a las comparsas, así como de los roles que desempeña cada uno de los participantes, el artículo nos traslada a un ambiente festivo, lleno de relatos y representaciones coreográficas, cuya carga emocional destaca la importancia de la veneración de los antepasados, quienes no sólo *concurren* ese día, sino además están presentes en otras ocasiones prescribiendo las actividades de los vivos.

Como consecuencia de los cambios en las comunidades indígenas y mestizas de la Huasteca, algunos de ellos motivados principalmente por la migración, se ha incrementado la participación de la mujer en la vida política comunitaria y en el ámbito económico-doméstico. Mediante la descripción del tema vinculado a la construcción de la casa, labor preponderantemente masculina, Akiyo Yamamoto (de la Universidad de Keio Gijuku, en Tokio) llama la atención sobre las formas mediante las cuales en el transcurso de los último veinte años se han modificado las relaciones de género, las cuales a su vez conducen a transformaciones en las relaciones de parentesco que afectan notablemente las relaciones de poder. Fenómenos derivados de estos cambios conllevan a su vez un reacomodo de la división del trabajo por sexos.

Las mujeres y los problemas a los que se enfrentan cotidianamente son temas recurrentes en el texto, pero para Vania Smith-Oka (de la Universidad de Notre-Dame) el tema de salud reproductiva merece especial atención. De acuerdo con la autora, en años recientes las mujeres nahuas de la Huasteca veracruzana se han visto sometidas a procesos de dominio de sus cuerpos, que tienen como piedra angular el desarrollo de la biomedicina y la implementación del programa Oportunidades mediante los cuales se les obliga a abandonar viejas prácticas fundamentadas en conocimientos locales y a modificar la visión de sus cuerpos.

En este contexto, las mujeres del medio rural huasteco se enfrentan a una doble presión: planificar y no tener más hijos o perder los apoyos gubernamentales.

Un aspecto relevante de esta obra es que sus autores evidencian situaciones que parecen ajenas a nuestra sociedad o que en el discurso oficial han sido superadas o, peor aún, ni siquiera existen. En este sentido, *La terca realidad. La Huasteca como espejo cultural* se recomienda como una obra de gran contenido social, cultural y humano que debe apreciarse en toda su magnitud, sin que por esto se arriesgue la objetividad del investigador.

▪ HUBONOR AYALA FLORES\*

María Dolores Lorenzo Río (2011). *El Estado como benefactor. Asistencia pública en la ciudad de México, 1877-1905*. México: El Colegio de México/ El Colegio Mexiquense. 262 pp.

Los pobres, la pobreza, así como las instituciones y las acciones para paliar estos problemas, han sido escasamente abordados por la historiografía mexicana, si tomamos en cuenta el reducido número de publicaciones e investigaciones dedicadas a su estudio. Lo anterior es preocupante porque estos problemas se cuentan entre los principales rezagos sociales a vencer tanto en México como en Latinoamérica y otras partes del mundo. Tomo como marco lo anterior para señalar que el libro de María Dolores Lorenzo Río, *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la ciudad de México, 1877-1905*, tiene entre sus méritos destacables, primero, que es uno de los pocos estudios que se han realizado desde la investigación histórica rigurosa sobre los problemas de los pobres y la asistencia en México; segundo, que es el resultado de una tesis doctoral que ganó el premio en humanidades en esta categoría, otorgado por la Academia Mexicana de Ciencias en 2009, que dio como resultado la publicación de la obra.

Este libro refresca los estudios de la historia social y cultural y hace nuevos aportes a éstos, en particular de la historia del asistencialismo que han desarrollado en los últimos años autoras como Silvia Arrom y Gloria Guadarrama, así como otros esfuerzos editoriales grupales de esta índole como los del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI).

Más allá de una historia institucional de las casas de caridad o beneficencia, en el caso del Tecpan de Santiago y el Hospicio de Pobres, Lorenzo Río enfoca su atención en los actores sociales y los grupos, en las relaciones que estos entretejieron con las instituciones, así como el desarrollo de sus estrategias de negociación y sobrevivencia, lo que ubica su trabajo en un plano de reflexión historiográfica mucho más rica e integral.

La hipótesis central del estudio gira en torno a la interpretación y reconstrucción de la beneficencia desde las relaciones que se desarrollaron

\* Universidad Veracruzana, Facultad de Historia. Correo electrónico: hayala@uv.mx

entre diferentes actores sociales. Por un lado, benefactores y funcionarios públicos a cargo de ésta y, por otro lado, la gran masa de beneficiarios —no necesariamente pobres o indigentes— que acudieron a las instituciones en busca de asilo y sustento, pero también de ascenso social y como una estrategia de sobrevivencia, lo cual ya había sido abordado por Silvia Arrom en su estudio sobre el Hospicio de Pobres de la ciudad de México, y Lorenzo Río viene a contribuir desde otros enfoques y con el análisis de nuevas fuentes.

La autora aborda varios procesos a lo largo de los seis capítulos en los que dividió su trabajo. En el primero introduce al lector en la polémica que se generó entre los círculos políticos e intelectuales del país desde el siglo XIX sobre la participación del Estado y la sociedad en la atención a las clases pobres. En este debate, políticos, literatos y artistas plásticos elaboraron discursos y representaciones sobre la pobreza y los pobres. El tema era complicado, porque aún coexistían conceptos como caridad y beneficencia, que muchas veces fueron usados de manera indistinta. Dicho debate continuó hasta el porfiriato mostrando diversas posturas: hubo quienes propusieron que el Estado debía prestar ayuda a las clases pobres, junto con la sociedad; otros, en cambio, propusieron que ésta debía garantizar los medios de subsistencia para los que menos tenían, y hubo quienes pensaron que las instituciones de beneficencia alentaban la holgazanería de la población y debían sustituirse por otros medios para paliar la pobreza. Con base en esta discrepancia de ideas, que retomó la relación de las clases pobres con las trabajadoras, la separación de la Iglesia y el Estado, así como la participación de las finanzas públicas en rubros sociales, en la ciudad de México se fueron perfilando las estructuras de la beneficencia y sus instituciones, con lo que la autora enmarca de modo correcto el desarrollo de su obra.

María Dolores Lorenzo reflexiona en particular sobre la concreción de la estructura benéfica en la ciudad de México, sobre sus límites y resistencias, así como de la imagen que se pretendía proyectar de las instituciones, que muchas veces se contrapuso con su realidad precaria. Estadísticas, discursos, noticias periodísticas, políticas para fomentar el trabajo o las artes útiles entre la niñez y la juventud, la implantación de modelos higiénicos o de beneficencia, entre otras acciones, fueron modelando los espacios que analiza la autora: el Tecpan de Santiago y El Hospicio de Pobres.

En el siguiente capítulo, el cual considero que constituye uno de los principales aportes del libro, la autora enfoca su atención en un grupo poco estudiado por la historia de la pobreza y el asistencialismo: los funcionarios de mayor y menor importancia en la beneficencia. La atención se pone en las relaciones que estos mantuvieron con el sistema de beneficencia y cómo terminaron contribuyendo a su desarrollo, lo que hasta ahora poco se había tomado en cuenta en el caso mexicano.

Otros tópicos de investigación, como la corrupción, los beneficios personales y el uso del prestigio como forma de ascenso social de esa gama de funcionarios municipales, federales o de particulares también enriquecen el análisis histórico y llevan al lector a una comprensión más amplia sobre cómo estas prácticas asimismo modelaron la estructura de ayuda a los pobres.

También estudia a los grupos e individuos que conformaron lo que en general se concibió como una gran masa de pobres, la cual estaba y está compuesta, sin embargo, por personas que tienen rostros, nombres, familiares, amigos, aspiraciones e individualidades. Entre estas se perfilan mujeres y hombres; niños, jóvenes, adultos y ancianos; trabajadores empobrecidos y desvalidos; que solicitaban asilo, alimentos, educación o instrucción para desempeñar un oficio. Como apunta la autora, si bien la normatividad trazó un fuerte perfil para la estructura de la beneficencia y fue importante a la hora de definir a quién y cómo ayudar, las negociaciones, las concesiones al margen de la norma, los criterios morales, los presupuestos de las instituciones, así como las transformaciones del contexto histórico-social del porfiriato, también marcaron estas pautas; de tal manera que hacia los últimos años del mismo periodo, los niños y los jóvenes se fueron dibujando como los grupos predilectos de ayuda por parte de las instituciones, en tanto que mujeres y ancianos, así como miembros de un mismo núcleo familiar fueron dejados al margen por las políticas oficiales.

Los discursos acerca de la utilidad de las instituciones de beneficencia y el impacto en su clientela también son aspectos que aborda el libro *El Estado como benefactor*. La autora hace un fino análisis de los discursos y las prácticas institucionales, entre la argumentación de la utilidad de los espacios, los presupuestos y los programas, así como la realidad cotidiana de las instituciones y los internos. Las respuestas a la pregunta ¿quién se

beneficiaba con las instituciones de ayuda a los pobres? quedan resueltas por la autora, pues demuestra un lado interesante de la estructura benéfica institucionalizada: los negocios que aprovecharon los particulares, el uso de los asistidos como mano de obra barata, así como el clientelismo económico y social del que se beneficiaron los funcionarios y empleados de estas instituciones, así como algunos empresarios locales.

En este sentido, la documentación revisada para esta investigación demuestra que tanto en el Tecpan de Santiago como en el Hospicio de Pobres la instrucción escolar y la enseñanza de saberes útiles y técnicos para los asistidos registró un corto alcance, lo que se contrapone con los discursos sobre el supuesto beneficio que esta población recibía de tales instituciones. En general, no hubo ninguna formación de avanzada, sino la continuación de prácticas de tipo artesanal, pero con otras reglas, otros costos y otros beneficios.

Finalmente, Lorenzo Rífo nos adentra en una parte aún poco explorada de la historia de las instituciones de asistencia y su clientela: el universo de la petición, la negociación, las representaciones, las exposiciones de motivos y el uso de diferentes discursos para ingresar, permanecer o beneficiarse de tales establecimientos. Por otra parte, como lo demuestra la obra reseñada, lo anterior fue el inicio de una serie de estrategias de supervivencia y adaptación a un entorno económico y social hostil para ciertos grupos urbanos, que buscaron incluso su ascenso social. La autora establece el vínculo entre dos direcciones: por un lado, en el interior de las estructuras y, por otro, en el contexto de la clientela de la beneficencia. Con dicho análisis se sigue abonando a la idea que han demostrado otros estudios de que los actores y grupos sociales asistidos por la beneficencia durante este periodo no fueron sujetos pasivos de un sistema de control, reglas y orden institucional, sino, más bien, hábiles negociadores que lo mismo utilizaron a su favor los discursos del Estado sobre la protección del pobre que la laxitud con la que se manejaban las instituciones benéficas.

Como corolario, quisiera agregar que esta obra enriquece los estudios de la historia social y cultural al poner en el tablero de la discusión problemáticas históricas poco tomadas en cuenta por la historiografía nacional; al mismo tiempo, invita a reflexionar sobre los procesos regionales en torno a las instituciones benéficas, los pobres y la pobreza, trabajo que aún está por realizarse en México.

# REVISTA DE

EL COLEGIO DE SAN LUIS  
Nueva época, ISSN: 1665-899X.

## Convocatoria permanente

Revista de El Colegio de San Luis invita a la comunidad académica internacional, a postular la publicación de sus trabajos de investigación en el ámbito de las Ciencias Sociales y las Humanidades.

Las convenciones editoriales pueden consultarse en:  
<http://www.colsan.edu.mx/revistacolegio>

Para mayor información escriba a: [revista@colsan.edu.mx](mailto:revista@colsan.edu.mx)

## Call for papers

Revista de El Colegio de San Luis invites the international academic community, to postulate the publication of their research in the field of Social Sciences and Humanities.

The editorial conventions are available at:  
<http://www.colsan.edu.mx/revistacolegio>

For more information write to: [revista@colsan.edu.mx](mailto:revista@colsan.edu.mx)

## Appel ouvert

Revista de El Colegio de San Luis invite la communauté universitaire internationale, à soumettre des travaux de recherche dans les domaines des sciences sociales et humaines, pour sa possible publication.

Les formats de rédaction sont disponibles à::  
<http://www.colsan.edu.mx/revistacolegio>

Pour plus des renseignements, écrivez à: [revista@colsan.edu.mx](mailto:revista@colsan.edu.mx)

*Revista de El Colegio de San Luis* utiliza el sistema de gestión de revistas Open Journal Systems (OJS) de acceso abierto y se encuentra indexada en el Índice de Revistas Mexicanas de Investigación Científica y Tecnológica del CONACyT, en la Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal (Redalyc [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)), en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico ( REDIB [www.redib.org](http://www.redib.org)), en la *base de datos Dialnet* (<http://dialnet.unirioja.es/>); en los catálogos del *Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal* (Latindex [www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)), la *Red de Bibliotecas Universitarias* (REBIUN <http://rebiun.absysnet.com/>).

Consulta y descarga gratuita:  
<http://ojs.colsan.edu.mx>

