

ANÁLISIS PLURAL

PRIMER SEMESTRE DE 2016

VOTO DE CASTIGO A CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

**VOTO DE
CASTIGO
A CORRUPCIÓN
E IMPUNIDAD
EN MÉXICO**

ANÁLISIS PLURAL

PRIMER SEMESTRE DE 2016

VOTO DE CASTIGO A CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

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

Análisis plural / .-- Guadalajara, México : ITESO, 2003-.
pp. 209
Semestre 1 (2016)

Título en la cubierta: Voto de castigo a corrupción e impunidad en México

ISBN 978-607-9473-63-1 (E-book PDF)
ISBN de la colección 978-607-9473-62-4 (E-book PDF)

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

[LC]

320.05 [Dewey]

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

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

Cuidado de la edición: Oficina de Publicaciones del ITESO

El contenido de los artículos es responsabilidad de sus autores.

Diseño original: Danilo Design
Diagramación y diseño de portada: Rocío Calderón Prado
Corrección de estilo: Rogelio Villarreal Macías

Fotografía de la portada: *Proceso* / Eduardo Miranda

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

1a. edición, Guadalajara, 2016.

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

ISBN 978-607-9473-63-1 (E-book PDF)
ISBN de la colección 978-607-9473-62-4 (E-book PDF)

Índice

PRESENTACIÓN

VOTO DE CASTIGO A CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO **7**

SÍNTESIS CRONOLÓGICA

PRINCIPALES SUCEOS NACIONALES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2016 /
Juan Carlos Núñez Bustillos **13**

ECONOMÍA

UN COMENTARIO ACERCA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS /
Francisco J. Núñez de la Peña **43**

VERICUETOS ECONÓMICOS Y CIRCOS POLÍTICOS DEL SALARIO MÍNIMO /
Sergio Negrete Cárdenas **49**

EL DESTINO NOS ALCANZA: ¿DE QUÉ VIVIREMOS
DURANTE NUESTRA VEJEZ? / *Luis Ignacio Román Morales* **63**

Política

ELECCIONES DE 2016, RESPUESTA CIUDADANA
A LA CLASE POLÍTICA MEXICANA / *Jorge Rocha Quintero* **79**

CASO AYOTZINAPA: LOS APORTES DEL GIEI
Y LA AGENDA PENDIENTE DE LA JUSTICIA CON VERDAD /
Miguel Álvarez Gándara y Santiago Aguirre Espinosa **95**

EL “CHAPO”, CAPO ESCAPISTA, PELIGROSO Y MEDIÁTICO /
Sergio René de Dios Corona **99**

VIGILAR Y CASTIGAR EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL
EN MÉXICO / *Jesús Ibarra Cárdenas* **111**

ENTRE LA INCERTIDUMBRE Y EL CONTINUISMO: LAS ELECCIONES
EN ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO EN MÉXICO / *Verónica S. Souto* **123**

Sociedad

EL PAPA FRANCISCO EN MÉXICO, ¿A QUÉ VINO? /
José Rubén Alonso González **137**

LA TORTURA EN MÉXICO, ¿OCULTARLA O ELIMINARLA? /
Carlos A. Peralta Varela **153**

ENTRE TUMBOS Y TENTACIONES MÉXICO AVANZA HACIA
LA “ÚLTIMA FRONTERA” PARA LA MARIHUANA / *Jorge Valdivia García* **167**

MENOS EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN
MIENTRAS SE ESTABILIZA LA ECONOMÍA Y EL PAÍS /
Francisco Urrutia de la Torre y Adrián Frausto Martín del Campo **183**

EL APAGÓN ANALÓGICO: COSTOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS
Y SOCIALES / *Israel Tonatiuh Lay Arellano* **199**

Presentación

VOTO DE CASTIGO A CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN MÉXICO

La cronología que Juan Carlos Núñez preparó para este volumen de *Análisis Plural* retrata en un brevísimo pero interesante recorrido los eventos más significativos acontecidos en la coyuntura del primer semestre de 2016. En el texto se recuerdan diversos sucesos que van desde la trayectoria del conflicto magisterial y cómo este ha ido escalando, hasta la recaptura del “Chapo” Guzmán; el conflicto entre las varias versiones en el caso Ayotzinapa y la determinación de que el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) no continuara con su investigación.

En el análisis económico, Francisco Núñez subraya el alto costo financiero que para el país implica el estar endeudado, pues indica que de no existir deuda pública otro sería el uso del remanente que anuncia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los primeros meses del año en el comunicado “Las finanzas públicas y la deuda pública a abril de 2016”, ya que este tiene, por ley, un destino específico: cuando menos 70% de este será destinado a la amortización de la deuda pública del gobierno federal, y el monto restante a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.

El salario mínimo es el polémico tema que aborda Sergio Negrete. Alude a cómo la promesa de aumentarlo ha sido utilizada por varios funcionarios estatales y municipales en sus aspiraciones políticas, cuando esta es una facultad que corresponde solo al ámbito federal.

Destaca la ilusión del posible aumento del minisalarario en 21.4%, es decir, por arriba de la línea de bienestar señalada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así como su posible efecto inflacionario por el llamado *efecto contagio*, como ocurrió en los gobiernos de Luis Echeverría y de José López Portillo.

En su colaboración Ignacio Román advierte un futuro precario en el tema de la jubilación, debido a que “diversos factores de orden demográfico y económico confluyen para generar expectativas cada vez más desfavorables en torno a la calidad de vida de los mexicanos conforme avanza su edad, en perjuicio creciente de los más jóvenes”. La conclusión del llamado *bono demográfico*, el incremento en el costo, así como el aumento en la esperanza de vida, la complicada situación financiera de la Seguridad Social, son algunos de los apartados que analiza en su colaboración.

Jorge Rocha abre el análisis político con una colaboración en la que recuerda que “un discurso común en la opinión pública es que la clase política en nuestro país campea entre la corrupción, la violencia y los excesos”, a cuya luz revisa los resultados de las elecciones del 5 de junio de 2016, que involucró 14 procesos electorales en nuestro país. Aunque varios actores salieron fortalecidos de la contienda rumbo a la elección presidencial de 2018, destaca que los comicios dejaron entrever un fuerte descontento social, que tuvo como una de sus salidas el voto de castigo en contra de los actores políticos locales, a los que los ciudadanos les pasaron la “factura” por el mal desempeño en la administración pública. Anticipa que factores como la inseguridad pública, la corrupción y la crisis económica han sido y serán definitorias para los resultados de los procesos electorales.

Miguel Álvarez y Santiago Aguirre subrayan la relevancia de una de las iniciativas impulsadas por las familias de los normalistas desaparecidos de la Normal Rural de Ayotzinapa para alcanzar la justicia: el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), un ejercicio inédito de supervisión internacional dentro de una investigación

criminal para dilucidar qué pasó la noche del 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, en que 43 jóvenes estudiantes fueron desaparecidos; seis personas, entre ellas tres normalistas, resultaron ejecutadas, y al menos 40 personas fueron lesionadas. Los autores recopilan los aportes más significativos del GIEI y la agenda pendiente para lograr justicia con verdad en este caso, tras su obligada salida del país.

Sergio René de Dios Corona escribe sobre quien, en el imaginario social, “es el estereotipo del delincuente que nació en una situación de marginación hasta ascender al pequeño grupo de quienes son dueños de cientos de millones de dólares”. En su texto aborda el origen, la trayectoria, la captura y recaptura de Joaquín Archibaldo Guzmán Loera, el “Chapo”, jefe del cártel de Sinaloa, “una de las más poderosas asociaciones criminales del narcotráfico del mundo”, y contrasta su historia con el manejo que el gobierno federal ha hecho del caso.

Jesús Ibarra escribe sobre el nuevo sistema de justicia penal y plantea que la paradoja de “la reforma está en haber incorporado un modelo de derecho penal con fundamento ético en un país que históricamente ha utilizado al derecho como instrumento autoritario”. En su contribución hace “un breve análisis de las características, problemas y retos que supone adoptar un sistema de justicia penal acusatorio en las condiciones políticas y sociales que prevalecen en México” al identificar el riesgo de continuar con las viciadas prácticas de antaño.

El 8 de noviembre de 2016 se realizan elecciones presidenciales en Estados Unidos. Verónica Souto analiza las propuestas de los candidatos a la presidencia de ese país y “el impacto que su posible triunfo podría tener en México”. Comienza delineando el perfil de Hillary Clinton y de Donald Trump y su trayectoria para ser nominados; continúa describiendo su visión de la política mundial, con América Latina y en particular con México, para finalmente esbozar algunos de los efectos posibles dependiendo de quién resulte electo.

Rubén Alonso analiza la primera visita del papa Francisco a México y busca responder a la pregunta, ¿a qué vino realmente al país?

A partir de la revisión de la agenda del pontífice, de sus palabras, de sus presencias y sus ausencias, evidencia los temas, grupos sociales y destinatarios prioritarios de su mensaje para los mexicanos.

Carlos Peralta menciona en su colaboración diversos factores estructurales que posibilitan la práctica de la tortura en México, como la corrupción o la impunidad. Retoma, entre otras cosas, el informe presentado por Juan Méndez, relator de las Naciones Unidas sobre el tema, tras su visita a nuestro país en 2014, para concluir con algunas preguntas tras identificar que, a pesar del buen nivel de la iniciativa de Ley General contra la Tortura presentada por el presidente al Senado y ahora turnada a la cámara de diputados, esta cuenta con deficiencias relevantes.

Jorge Valdivia menciona en su participación que “en el primer semestre de 2016 se dieron pasos firmes para desmontar la estrategia basada en un enfoque punitivo para la lucha contra la drogadicción y el narcotráfico —que perduró por 100 años— para sustituirla por otra que reporte mejores resultados”. Tras el análisis de la alternativa de legalización de la marihuana plantea que “hay altas probabilidades de que el uso terapéutico o medicinal se regularice en el corto plazo, no más allá de 2017”, y que sería cuestión de tiempo para ampliarlo y normar también su uso recreativo.

La Secretaría de Educación Pública vive tiempos difíciles. Además del enfrentamiento que tiene con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) por la llamada “reforma educativa”, que tuvo seis víctimas mortales en el primer semestre de 2016, la dependencia es la tercera más afectada tras el anuncio del gobierno federal del recorte al presupuesto de egresos para 2016. Francisco Urrutia y Adrián Martín del Campo analizan los rubros y posibles consecuencias de este ajuste al presupuesto educativo, los programas afectados por los ahorros en ciencia y tecnología, y plantean la inconveniencia de “ahorrar” en educación, ciencia y tecnología, actividades centrales para el desarrollo nacional.

El *apagón analógico* concluyó en México el 31 de diciembre de 2015. Durante el proceso se mezclaron intereses políticos y económicos, de diversa índole, que lo dificultaron significativamente. Tonatiuh Lay describe y analiza “esa discusión, que fue más allá de lo técnico, implicando presiones, exigencias y deliberaciones de los distintos actores del sector” y afirma que en la *transición digital*, lejos de democratizar o pluralizar el espectro radioeléctrico, el estado ha defendido ciegamente ciertos intereses comerciales y empresariales.

Principales sucesos nacionales del primer semestre de 2016

JUAN CARLOS NÚÑEZ BUSTILLOS*

1. CONFLICTO MAGISTERIAL

Las protestas de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en contra de la reforma educativa marcaron el semestre. Las manifestaciones se sucedieron en diversos estados del país e incluyeron el bloqueo de carreteras, aeropuertos y vías férreas. Hubo saqueos de comercios y quema de vehículos. El 19 de junio ocurrió un enfrentamiento en Nochixtlán, Oaxaca, que dejó una decena de muertos.

El 31 de marzo, el secretario de Educación, Aurelio Nuño, anunció que 3,360 maestros serían despedidos porque no realizaron su evaluación de desempeño. Informó que, de los que sí se presentaron, 8% logró una calificación excelente; 40.5%, buena; 36.2%, suficiente y 15.3% obtuvo un puntaje insuficiente. La CNTE se manifestó en contra de los despidos e insistió en que se trata de una reforma laboral y no educativa.

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

En la primera semana de abril la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció el cese de otros 1,300 maestros en Guerrero por no presentarse a la evaluación extraordinaria que se habilitó para que los docentes que no habían acudido a las pruebas lo hicieran. El día 19 de ese mes la Secretaría de Educación de Chiapas dio a conocer que sancionaría a 6,599 docentes que no impartieron clases por asistir a las protestas.

Aciel Sibaja Mendoza, tesorero de la CNTE, fue detenido por policías de Oaxaca el 14 de abril acusado de tentativa de homicidio y robo con violencia. Un día después fueron aprehendidos en Chiapas y posteriormente trasladados a un penal federal en Nayarit 18 maestros que participaron en el bloqueo de una carretera. Al día siguiente quedaron en libertad.

El 15 de mayo, “Día del Maestro”, los profesores disidentes realizaron un paro de labores y se manifestaron en diversas ciudades del país. Según la CNTE, participaron alrededor de 25,000 personas. La SEP respondió que despediría a 3,119 profesores de los estados de Chiapas, Guerrero y Michoacán por no acudir a clases cuatro días seguidos.

La policía de la Ciudad de México desalojó la madrugada del 21 de mayo a los maestros que intentaban instalar un plantón en el centro histórico de la capital del país. Tres días después los miembros de la CNTE bloquearon la avenida Bucareli. En los días posteriores se sucedieron diversas protestas en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Se registraron bloqueos en carreteras y enfrentamientos con la policía. En la capital oaxaqueña los disidentes tomaron el aeropuerto. El último día de mayo ocuparon 22 presidencias municipales de Michoacán y 65 de Chiapas. En este estado los manifestantes retuvieron a seis docentes, entre ellas algunas señoras mayores, a quienes raparon y obligaron a caminar descalzas sobre el pavimento. El 3 de junio integrantes de la coordinadora intentaron, sin éxito, hacerse del aeropuerto internacional de la Ciudad de México. Una semana después la policía desalojó a maestros y pobladores que bloqueaban la carretera Villahermosa-Ciudad del Carmen. Los gendarmes también desalojaron a maestros

que desde principios de mes se plantaron en el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.

Francisco Villalobos, secretario de organización de la Sección 22 de la CNTE, fue detenido el 11 de junio y al día siguiente se ejecutó una orden de aprehensión contra el líder de esa organización, Rubén Núñez. El primero fue acusado de robo, mientras que al segundo se le señaló como presunto responsable de lavado de dinero. La Procuraduría General de la República (PGR) anunció que otros 24 líderes magisteriales serían detenidos.

El 19 de junio un enfrentamiento de policías federales y de Oaxaca con integrantes de la CNTE y pobladores de Nochixtlán, que bloqueaban la carretera que comunica a la capital del país con la de ese estado, dejó al menos seis muertos, aunque versiones de la organización magisterial afirmaron que las víctimas mortales fueron once. Hubo además 108 heridos, entre ellos 55 policías. Ocho de ellos sufrieron lesiones por arma de fuego. Los hechos ocurrieron cuando las fuerzas policiales intentaron liberar la vía de comunicación. Los bandos se acusaron mutuamente de haber iniciado el fuego.

Luego de la refriega la Secretaría de Gobernación y la CNTE iniciaron un proceso de diálogo. La primera reunión se celebró el 22 de junio y en ella solo se acordó un segundo encuentro para el día 27. Al día siguiente el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, pidió a los líderes del movimiento, como muestra de voluntad para resolver el conflicto, desbloquear las carreteras. La organización se negó. Para entonces el gobierno federal, tanto en voz de Aurelio Nuño como del presidente Enrique Peña Nieto, afirmó que la reforma educativa no estaba en discusión.

Las protestas se extendían en diversos estados del país. En Chihuahua un grupo de jóvenes dañó el Palacio de Gobierno el 22 de junio. El 26 de junio Andrés Manuel López Obrador encabezó una concentración multitudinaria en la Ciudad de México para apoyar a los maestros disidentes.

En la zona sur se mantuvieron hasta el final del semestre los bloqueos de carreteras que comunican poblaciones, instalaciones petroleras y puertos. Se dificultó la distribución de bienes y alimentos. Continuaron también los plantones en diversas ciudades. Organizaciones civiles y empresariales exigieron al gobierno federal resolver el conflicto, pues las actividades cotidianas y la economía de esas zonas se veían seriamente afectadas.

2. RECAPTURA DEL “CHAPO” GUZMÁN

Elementos de la Marina detuvieron a Joaquín Guzmán Loera en Los Mochis, Sinaloa, el 8 de enero. El narcotraficante se escondía en una casa de seguridad. Acompañado por su jefe de seguridad, el “Chapo” huyó por túneles que conectaban al inmueble con el drenaje de la ciudad, salió por una alcantarilla y robó un auto para escapar, pero fue interceptado por las fuerzas federales.

El presidente Enrique Peña Nieto envió a las 12:19 horas un mensaje por Twitter que decía: “Misión cumplida: lo tenemos. Quiero informar a los mexicanos que Joaquín Guzmán Loera ha sido detenido”.¹ El narcotraficante se había fugado por un túnel de la prisión de alta seguridad de El Altiplano, en el Estado de México, el 11 de julio de 2015.

Tras su captura la PGR informó que el prófugo se había reunido con actrices y productores. Horas más tarde se dio a conocer que el encuentro fue con el actor estadounidense Sean Penn y con la actriz mexicana Kate del Castillo en la sierra sinaloense y que tuvo lugar en octubre de 2015. Con el primero sostuvo una entrevista para la publicación *Rolling Stone*. Además, hablaron sobre la posibilidad de hacer una película sobre la vida del capo. En el artículo que escribió sobre

1. Presidencia de la República. “Es detenido Joaquín Guzmán Loera”, 8 de enero de 2016 [DE disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/es-detenido-joaquin-guzman-loera>, consultada el 9 de enero de 2016].

su reunión con el narcotraficante, Penn afirmó que para llegar al punto de reunión viajaron acompañados por un hijo de Guzmán y cruzaron un retén militar en el que los soldados les permitieron el paso, pese a reconocer al familiar del prófugo. El gobierno de México negó este hecho y abrió una investigación contra los actores por los probables delitos que pudieran haber cometido. En los días siguientes se difundieron varios mensajes personales entre Kate y el “Chapo” en los que ambos declaraban su mutua admiración. La actriz fue citada a declarar el 25 de enero en el consulado de México en Los Ángeles, California, donde reside, pero no se presentó y solicitó un amparo para no ser detenida. El 11 de marzo la revista *The New Yorker* publicó declaraciones de Kate del Castillo en las que ésta afirma que el gobierno emprendió una “cacería de brujas”² en su contra y desmintió a Penn al referir que nunca cruzaron un retén militar.

El 4 de marzo Rosa Isela Guzmán Ortiz, quien afirmó ser hija del “Chapo”, declaró al periódico británico *The Guardian* que la fuga del capo había sido acordada con políticos mexicanos a cambio de recursos para campañas políticas y que, dado que estos habían roto el pacto con la recaptura del prófugo, este daría a conocer la lista de nombres de los implicados. Emma Coronel, la esposa de Guzmán Loera, respondió que Rosa Isela no es hija de este. Autoridades de Estados Unidos confirmaron esta información. Días después la mujer sostuvo que no había concedido ninguna entrevista.

Horas después de la captura comenzaron a circular versiones sobre la posible extradición de Guzmán a Estados Unidos. El 11 de enero una juez federal le concedió un amparo contra la extradición. El 22 de enero Peña Nieto informó que dio la instrucción para acelerar el proceso. El 2 de febrero se le otorgó un nuevo amparo. El 21 de mayo el gobierno

2. CNN Expansión. “Kate llama cacería de brujas a investigación sobre el “Chapo”, en *Expansión*, 11 de marzo de 2016 [DE disponible en: <http://expansion.mx/economia/2016/03/11/kate-llama-caceria-de-brujas-a-investigacion-sobre-el-chapo>, consultada el 11 de marzo de 2016].

de México concedió al de Estados Unidos la extradición del capo, pero posteriormente este logró una suspensión provisional contra esta acción y días más tarde obtuvo nuevos recursos para evitar su traslado a territorio estadounidense.

El 20 de enero Lucero Sánchez López, diputada local del Partido Acción Nacional (PAN) en Sinaloa, fue trasladada por agentes federales a la Ciudad de México para que declarara sobre sus vínculos con el “Chapo”. De acuerdo con información oficial, esta mujer visitaba al narcotraficante en la cárcel utilizando nombre e identificaciones falsas. Tras rendir su declaración quedó en libertad. Estos hechos abrieron una discusión en el PAN en torno a los procesos de selección de sus candidatas. El 1 de marzo la Cámara de Diputados recibió la petición de la PGR para retirarle el fuero a la legisladora.

El 7 de mayo el “Chapo” fue trasladado al Centro Federal de Readaptación Social número 9, localizado en Ciudad Juárez, Chihuahua. Las autoridades adujeron razones de seguridad para realizar el cambio de prisión.

Guzmán Loera había sido detenido en dos ocasiones anteriores, el 11 de junio de 1993 y el 22 de febrero de 2014. Dos veces se escapó de cárceles de alta seguridad, una de Puente Grande, Jalisco, en 2001, y la otra de El Altiplano, en 2015.

Las autoridades capturaron en el semestre a otros presuntos delincuentes. El 1 de febrero elementos federales detuvieron a Francisco Javier Hernández García, el “2000”, a quien la policía identifica como líder del cártel de los Beltrán Leyva. El detenido formaba parte de la lista de “objetivos prioritarios” del gobierno. El 9 de febrero la PGR informó sobre la detención de Erik Ulises Ramírez Crespo, presidente municipal de Cocula, Guerrero, por sus presuntos vínculos con la delincuencia organizada. Este municipio fue el lugar en que desaparecieron los 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa. En una operación conjunta del ejército y la Policía Federal fue detenido en Oaxaca Juan Manuel Álvarez Insunza, el “Rey Midas”, a quien las autoridades acusan de ser el encargado de lavar el dinero de Joaquín

Guzmán Loera. El 15 de junio Estados Unidos liberó a Héctor, el “Güero”, Palma tras cumplir una condena de casi diez años en prisiones de aquel país. A su llegada a México fue detenido y trasladado a la prisión del Altiplano para enfrentar un proceso judicial por homicidio.

3. AYOTZINAPA, VERSIONES EN CONFLICTO

Los desencuentros entre el gobierno de México y los grupos defensores de los derechos humanos en relación con el caso Ayotzinapa se acentuaron durante el semestre y terminaron con la determinación de las autoridades mexicanas para que el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) no continuara su investigación sobre el caso.

A principios de febrero el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) indicó que no había evidencia científica de que los cuerpos de los 43 estudiantes de la normal Isidro Burgos desaparecidos la noche del 26 de septiembre de 2014 hubieran sido quemados en el basurero de Cocula, Guerrero. Los padres de las víctimas afirmaron que no era necesario el nuevo peritaje que anunció la PGR. En ese mismo mes el GIEI advirtió que se encontraban con obstáculos para su investigación y que se impulsaba una campaña mediática en su contra, lo que ponía en riesgo su trabajo. El 24 de febrero la celebración por el Día de la Bandera se llevó a cabo en Iguala. Ahí el presidente Enrique Peña Nieto reiteró la disposición de su gobierno para resolver el caso. El 29 de marzo el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció que el GIEI terminaría su trabajo en abril y que no habría prórroga. Ese mismo día la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó que existía en México una campaña de desprestigio contra los expertos que investigaban el caso.

El 1 de marzo la PGR dio a conocer los resultados de un nuevo peritaje que confirmaba la versión oficial. “Existe evidencia suficiente, incluso observable físicamente, para afirmar que sí existió un evento

de fuego controlado de grandes dimensiones”³ y que por lo menos 17 cuerpos habían sido quemados ahí, afirmaron los peritos contratados por el gobierno mexicano. El GIEI acusó a la procuraduría de romper los acuerdos de confidencialidad y de trabajo conjunto al presentar unilateralmente esta información. Los forenses argentinos señalaron que ese peritaje no era concluyente y no demostraba que el incendio referido tuviera relación con el caso.

El 8 de abril se llevó a cabo en Washington una sesión de la CIDH con funcionarios mexicanos en que se intercambiaron fuertes acusaciones. El comisionado Enrique Gil Botero reclamó al gobierno de México por los ataques que lanzó contra el secretario ejecutivo de la organización, Emilio Álvarez Icaza, y señaló que desconoce que la grave situación sobre los derechos humanos en esta nación es esquizofrénico. El subsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores respondió que el informe de la CIDH era parcial e incompleto. Ese mismo día la Universidad de Innsbruck, Austria, donde se realizaban peritajes con restos localizados en Guerrero, informó que no había podido encontrar información genética en las muestras que recibió.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) dio a conocer el 14 de abril que en la desaparición de los estudiantes también estuvieron involucrados al menos un par de policías federales, así como agentes municipales de Huitzuco, Guerrero. La comisión recomendó a la PGR atender esta línea de investigación. Ese mismo día Peña Nieto reiteró que no se ampliaría el plazo para el trabajo del GIEI. Los padres de los normalistas pidieron, en cambio, que los expertos permanecieran en el país hasta que terminaran la investigación. Un día después la CIDH lamentó que no hubiera condiciones para continuar el trabajo

3. W-Radio. “Sí hubo fuego en el basurero de Cocula; al menos 17 cuerpos fueron calcinados”, en *W-Radio*, 2 abril de 2016, 11:23 hrs [DE disponible en: http://wradio.com.mx/radio/2016/04/01/nacional/1459543803_008043.html, consultado el 3 de abril de 2016].

del grupo especial por lo que este se desintegraría, pero anunció que establecería un mecanismo especial para dar continuidad al caso. El 24 de abril el GIEI presentó su informe final en el que reiteró que no había evidencia de que los normalistas hubieran sido asesinados y quemados en el basurero de Cocula. Emitieron 22 recomendaciones y acusaron a las autoridades mexicanas de manipular evidencias, de no investigar indicios clave, de torturar a 17 presuntos implicados en el caso y de obstruir su trabajo. Reiteraron su señalamiento de que no se les permitió entrevistar a militares. Asimismo, pidieron investigar el quinto autobús que presuntamente estuvo involucrado en el caso y la participación de los policías de Huitzucó. Los expertos concluyeron que las diversas corporaciones policiales se coordinaron en todo momento con los narcotraficantes para entregarles a los muchachos. “Se trató de un ataque masivo e indiscriminado contra población civil, sin que hasta el momento exista alguna explicación de la PGR. El quinto autobús es una hipótesis investigativa que podría justificar un ataque de esta intensidad. Esta línea no está ni puede estar cerrada”,⁴ señalaron. El grupo también indicó que Tomás Zerón, director de la Agencia de Investigación Criminal, sembró pruebas en el río Cocula. El funcionario negó los señalamientos y afirmó que integrantes de la Organización de Naciones Unidas (ONU) estuvieron presentes en la diligencia. La ONU respondió que sus representantes no estuvieron con él. Peña Nieto y la PGR dijeron que analizarían el informe y continuarían las investigaciones.

Durante el semestre continuaron las manifestaciones de los padres de las víctimas, simpatizantes y normalistas. Algunas, como la ocurrida el 9 de abril en la carretera Chilpancingo-Tixtla, terminaron en enfrentamientos.

4. Olivares Alonso, Emir & Román, Antonio. “No hubo cremación en Cocula, ratifica el GIEI”, en *La Jornada*, 25 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/25/politica/002n1pol>, consultado el 25 de abril de 2016].

4. LIBERTAD A MILITARES IMPLICADOS EN TLATLAYA

El 13 de mayo quedaron en libertad los últimos tres militares de los ocho acusados de participar en los hechos en que murieron 22 civiles, siete de ellos ejecutados extrajudicialmente, en una bodega de la población de Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014. Un juez civil desestimó las pruebas que se le presentaron en la acusación por homicidio y alteración de pruebas. Los otros cinco militares ya habían salido de prisión. A finales de marzo se dio a conocer que un juez castrense exoneró de los cargos de desobediencia a los deberes a siete de los militares implicados. Organizaciones defensoras de derechos humanos advirtieron que este era un paso hacia la impunidad. Tras la exoneración, diversas organizaciones defensoras de derechos humanos, entre ellas la ONU, pidieron justicia y exigieron que el caso no quede impune.

5. DERECHOS HUMANOS

El 2 de marzo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció como víctimas a la madre y la hermana de dos salvadoreños cuyos cuerpos fueron encontrados en una fosa clandestina en San Fernando, Tamaulipas. Con este reconocimiento los familiares de los migrantes asesinados por narcotraficantes adquieren los mismos derechos que las víctimas mexicanas, lo que les permite, entre otras cosas, el acceso al expediente del caso. En 2011 los cuerpos de casi 200 migrantes aparecieron en las cercanías de ese poblado.

Ese mismo día la CIDH dio a conocer un informe sobre México en el que afirma: “Continúan siendo de especial preocupación las denuncias de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad de personas o grupos más expuestas por razones de discriminación histórica o por sus actividades como las mujeres, la niñez, las personas migrantes, pueblos indígenas, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos,

desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos”.⁵ La comisión hace una serie de recomendaciones a México en materia de seguridad, tortura, acceso a la justicia, ejecuciones, derecho a la información y personas en situación de vulnerabilidad.

El ambientalista Gustavo Castro Soto fue detenido en Tegucigalpa, Honduras, luego de haber presenciado el asesinato de la activista indígena Berta Cáceres. El 3 de marzo la mujer fue asesinada ante la presencia del sociólogo mexicano, quien la visitaba. Casi un mes fue retenido por las autoridades hondureñas, tiempo en el que sufrió diversas vejaciones. El 1 de abril pudo regresar a México.

Nestora Salgado, dirigente de las autodefensas de Olinalá, Guerrero, fue liberada el 18 de marzo tras permanecer casi tres años en prisión acusada de homicidio y secuestro.

A mediados de abril comenzó a circular en medios sociales un video grabado el 4 de febrero de 2015 en el que una mujer era torturada por dos militares y un elemento de la Policía Federal. La detenida era asfixiada con una bolsa de plástico en la cabeza mientras los agentes del estado la amenazaban con aplicarle descargas eléctricas. El 16 de abril, en un acto ante miles de soldados, el secretario de la Defensa, Salvador Cienfuegos Zepeda, ofreció una disculpa por estos hechos a los que calificó de repugnantes. “Quienes actúan como delincuentes no sólo incumplen la ley, sino que no son dignos de pertenecer a las fuerzas armadas”,⁶ dijo. Juan Méndez, relator de la ONU contra la tortura, expresó que la disculpa era insuficiente. El 20 de abril un juez libró órdenes de aprehensión contra los policías y militares, entre ellos una mujer, involucrados en el caso.

5. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Situación de derechos humanos en México”, CIDH / OEA, 31 diciembre 2015, p.231 [DE disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>, consultado el 6 de junio de 2016].

6. Milenio Digital. “El Ejército pide perdón por caso de tortura a mujer en Guerrero”, en *Milenio*, 16 de abril de 2016, 10:20 am [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/tortura_soldados_policia_federal-video_conferencia_sedena_soldados_o_720528005.html, consultado el 17 de abril de 2016].

En un hecho inédito un juez federal condenó a 52 años de cárcel al general del ejército Manuel de Jesús Moreno Aviña por los delitos de tortura, homicidio y destrucción de cadáver en hechos que ocurrieron en Chihuahua, en 2008. La sentencia se dio a conocer el 28 de abril.

En mayo fueron condenadas 21 personas implicadas en el incendio de la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora. Las sentencias son de entre 20 y 29 años de prisión. En los hechos, ocurridos el 5 de junio de 2009, murieron 49 bebés.

Amnistía Internacional presentó durante el semestre dos informes en los que se refirió a México. En el primero, titulado “Un trato indolente”, critica la incompetencia del gobierno para atender los casos de los desaparecidos. En su “Informe global 2015/16” la organización reitera que la tortura es una práctica generalizada en este país.

6. ELECCIONES 2016

El 5 de junio se llevaron a cabo 14 procesos electorales en el país. En 12 entidades se eligió gobernador. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) solamente ganó cinco de las gubernaturas en disputa y perdió cuatro en las que desde hace más de 80 años tenía el control. El Partido Acción Nacional (PAN), en cambio, fue el gran vencedor al obtener siete gubernaturas, tres de ellas en alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El PAN ganó sin coalición en Chihuahua, Aguascalientes, Puebla y Tamaulipas. En alianza con el PRD se quedó con los estados de Durango, Quintana Roo y Veracruz. El PRI obtuvo Hidalgo, Oaxaca, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas. Por primera vez fue derrotado en Veracruz, Durango, Tamaulipas y Quintana Roo.

En la Ciudad de México se eligió a 60% de los asambleístas que redactarán la Constitución de ese nuevo estado. El Movimiento de Regeneración Nacional obtuvo el mayor número de votos, seguido por el PRD. En tercer lugar quedó el PAN.

Los candidatos independientes no tuvieron éxito en su lucha por las gubernaturas, pero pudieron quedarse con dos presidencias municipales en Chihuahua, la de Ciudad Juárez y la de Parral.

En Baja California los comicios fueron para elegir diputados del Congreso local y presidentes municipales. En ella el PAN ganó 12 de los 17 escaños y tres de las cinco alcaldías. El PRI en alianza con el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza obtuvo cinco diputaciones y dos presidencias municipales.

El 17 de enero se llevaron a cabo las elecciones extraordinarias en el estado de Colima. El candidato del PRI, José Ignacio Peralta Sánchez, fue el ganador. Los comicios celebrados en 2015 fueron anulados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras comprobar la intervención ilegal de funcionarios públicos para apoyar al Revolucionario Institucional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó en marzo retirar un anuncio televisivo en el que Andrés Manuel López Obrador criticaba la compra del avión presidencial. Los magistrados consideraron que se trataba de un posicionamiento personalizado del político tabasqueño. A finales de ese mes la revista *Bloomberg Businessweek* publicó una entrevista con Andrés Sepúlveda, un asesor político que afirmó que fue contratado por el equipo de Enrique Peña Nieto, cuando este era candidato a la Presidencia de México, para desarrollar estrategias de campaña sucias. La Presidencia negó los hechos. En abril se dio a conocer que la lista nominal de electores mexicanos estaba a la venta a través de Amazon. Las investigaciones revelaron que esa era una lista que estaba en poder de Movimiento Ciudadano. El partido afirmó que el documento fue *hackeado*. En mayo el padrón fue publicado en otro sitio web, en esta ocasión se trataba de una lista que presuntamente estaba bajo la custodia del PRI.

7. LAS RENUNCIAS DE BELTRONES Y BASAVE

Luego de la derrota electoral de junio, en la que el PRI perdió siete de las doce gubernaturas en disputa, su dirigente nacional, Manlio Fabio Beltrones, presentó su renuncia. El día 20 de ese mes hizo el anuncio y reconoció que en parte la derrota se debió a que miembros de su partido actuaron irresponsablemente y de manera poco transparente. La secretaria general del partido tricolor, Carolina Monroy, asumió temporalmente el cargo.

El 11 de enero Agustín Basave, presidente nacional del PRD, renunció a su cargo. Argumentó que algunas de las corrientes que integran ese instituto político no respetaron los acuerdos tomados en torno a las alianzas electorales. Esa primera renuncia no se concretó pues las diversas “tribus” que integran ese partido lograron un acuerdo. Sin embargo, el 18 de junio el dirigente perredista presentó nuevamente su renuncia, esta vez con carácter de irrevocable. Explicó que no estaba dispuesto a afiliarse a ninguna corriente, lo que dificultaba la gobernabilidad del PRD.

8. DETENCIÓN DE MOREIRA

Humberto Moreira Valdés, expresidente nacional del PRI y exgobernador de Coahuila, fue detenido el 15 de enero en Madrid, España, por la presunta comisión de los delitos de lavado de dinero, malversación de fondos y cohecho, cometidos en territorio español. El político fue arrestado a su llegada al aeropuerto de Barajas. La fiscalía de ese país informó que “se detectaron movimientos sospechosos de importantes cantidades de dinero de varias cuentas de bancos españoles, cantidades no declaradas y que podrían provenir del lavado de dinero

derivado del narcotráfico”.⁷ Siete días después fue liberado, pero se le retuvo el pasaporte para evitar que se fugara. El 1 de febrero el juez que llevaba la causa ordenó la libertad absoluta del mexicano pues no encontró evidencias de ningún delito. Moreira recuperó su pasaporte y volvió a México el 3 de febrero. El diario español *El País* publicó que el gobierno mexicano volcó a su embajada para liberar al político. La investigación del diario afirma:

Humberto Moreira, expresidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) detenido en Madrid por los presuntos delitos de blanqueo de capitales e integración en la banda criminal de los Zetas, no ha estado solo durante los ocho días que permaneció en la prisión de Soto del Real, a 40 kilómetros de la capital española. El gobierno de Enrique Peña Nieto puso a su disposición toda la maquinaria diplomática y legal de su embajada en España para intentar conocer su situación hasta el más mínimo detalle, atender a su familia y sacarle de la cárcel.⁸

El gobierno mexicano negó que hubiera destinado una atención especial a Moreira. El 20 de marzo fue detenido en España Juan Manuel Muñoz Luévano, presuntamente vinculado al expresidente del PRI, acusado de lavado de dinero y organización criminal. El 26 de mayo la Audiencia Nacional de España concluyó que no se probó ningún delito de Moreira por lo que cerró el caso e informó que la detención de Luévano no está relacionada con el caso del exgobernador de Coahuila.

7. Manzano, Juan Pedro. “Cae el exgobernador Humberto Moreira; el PRI se deslinda”, en *Excélsior*, 16 enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/16/1069211>, consultado el 16 de enero de 2016].

8. Irujo, José María. “Misión: salvar en Madrid a Humberto Moreira”, en *El País*, 22 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/19/actualidad/1455898247_341699.html, consultado el 23 de febrero de 2016].

9. MEXICANOS EN LOS “PAPELES DE PANAMÁ”

Los nombres de 289 personas y 68 empresas mexicanas aparecieron en los “Papeles de Panamá” que se dieron a conocer en el mes de abril. La información que revela el traslado de capitales a paraísos fiscales y la evasión de impuestos a través de la firma panameña Mossack Fonseca incluye en la lista de mexicanos a políticos, artistas, narcotraficantes y empresarios. Entre ellos Rafael Caro Quintero, Ricardo Salinas Pliego, Carlos Hank Rhon, Edith González, Ramiro García Cantú, Alfonso de Angoitia, Juan Armando Hinojosa y Omar Yunes Márquez.

Este último es hijo de Miguel Ángel Yunes Linares, candidato triunfante del PAN y el PRD al gobierno de Veracruz. El 18 de abril una cadena de televisión dio a conocer una conversación entre ambos sobre la compra de propiedades en Nueva York por un monto cercano a los 58 millones de dólares.

El 1 de febrero fue detenido Jorge Morales Borbón, exsecretario de Comunicación Social del exgobernador panista de Sonora, Guillermo Padrés. Fue acusado de extorsión y enriquecimiento ilícito. Dos días después otros diez funcionarios de la administración de Padrés fueron inhabilitados para el servicio público por las presuntas irregularidades en que incurrieron durante su gestión.

Jorge Serrano Limón, dirigente del Comité Nacional Pro Vida, fue detenido por el presunto desvío de 25 millones de pesos. Tres días después obtuvo su libertad provisional tras el pago de una fianza.

10. LEY “3 DE 3”

La iniciativa ciudadana para obligar a los funcionarios públicos a dar a conocer su declaración patrimonial, fiscal y de interés fue trastocada por el Poder Legislativo. El 15 de junio la Cámara de Diputados y un día después el Senado aprobaron el conjunto de leyes relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción. Con la mayoría formada por el

PRI, Partido Verde, Nueva Alianza y Encuentro Social los legisladores dieron el visto bueno a las nuevas normas, pero en lugar de obligar a los funcionarios a transparentar la información sobre sus bienes forzó a hacerlo a toda persona que recibiera cualquier recurso público. De esta manera personas en situación vulnerable que reciben apoyos gubernamentales, estudiantes becados y empresarios que tienen contratos con gobiernos tendrían que hacer públicas sus declaraciones. La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y otras organizaciones sociales expresaron su repudio a esta modificación. Ante esta presión el presidente Enrique Peña Nieto vetó parcialmente las nuevas leyes que volvieron al Legislativo.

11. DESPENALIZACIÓN DE LA MARIHUANA⁹

El presidente Enrique Peña Nieto se pronunció ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por la despenalización del uso de la marihuana para fines médicos y de investigación. El 19 de abril reconoció que la política prohibicionista y la “guerra” contra el narcotráfico no disminuyeron ni el tráfico ni el consumo de drogas:

Inevitablemente, el negocio ilegal de estupefacientes ha generado muerte y violencia, principalmente en los países productores y de tránsito. Mi país forma parte de las naciones que han pagado un alto precio, un precio excesivo, en términos de tranquilidad, sufrimiento y vidas humanas; vidas de niños, jóvenes, mujeres y adultos. Como pocos, conocemos las limitaciones y las dolorosas implicaciones del paradigma eminentemente prohibicionista.⁹

9. Muedano, Marcos. “EPN en la ONU: no criminalizar el uso de la marihuana y que sea medicinal”, en *El Financiero*, 19 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pe-na-nieto-abierto-a-legalizacion-de-la-marihuana-medicinal.html>, consultado el 21 de abril de 2016].

Ya en enero el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio, había anunciado un debate nacional sobre el tema de la droga. El 21 de abril el gobierno federal envió al Senado una iniciativa de ley en la que se permite a los consumidores portar hasta 28 gramos de la hierba. Además posibilita la elaboración de medicamentos y su utilización para fines científicos. Para el final del semestre la iniciativa no había sido aprobada por el Poder Legislativo.

12. MATRIMONIO IGUALITARIO

La SCJN determinó el 26 de enero que los artículos 258, 260 y 267 Bis del Código Civil del Estado de Jalisco, que prohíben el matrimonio entre personas del mismo sexo, son inconstitucionales. Los magistrados consideraron que esta normativa “de manera implícita generaba una violación al principio de igualdad, porque a partir de ese propósito se daba un trato diferenciado [...] al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo”.¹⁰

El 17 de mayo, durante la conmemoración el Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia, el presidente Enrique Peña Nieto anunció una iniciativa de ley para incluir en la Constitución el matrimonio igualitario. La Iglesia católica expresó su rechazo ante esta posibilidad.

13. CIUDAD DE MÉXICO, EL NUEVO ESTADO

El presidente Enrique Peña Nieto promulgó el 29 de enero la reforma política del Distrito Federal mediante la cual esta entidad se convirtió en el estado 32 de la república. De esta manera la capital del país cambió su nombre de Distrito Federal al de Ciudad de México, adquirió mayor autonomía política y administrativa y las delegaciones pasaron

10. APRO. “La SCJN declara inconstitucionales artículos que prohíben las bodas gay en Jalisco”, en *Proceso*, 26 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.proceso.com.mx/427784/la-scjn-declara-inconstitucionales-articulos-que-prohiben-las-bodas-gay-en-jalisco>, consultado el 28 de marzo de 2016].

a ser municipios. Para la redacción de la Constitución del nuevo estado se convocó a una asamblea. El 20 de enero el Congreso de la Unión había declarado ya la constitucionalidad de la reforma.

14. CAMBIOS EN EL GABINETE

El 8 de febrero el presidente Peña Nieto hizo cambios en su gabinete. Nombró a José Narro, exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), secretario de Salud. José Antonio González Anaya dejó la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para pasar a dirigir Petróleos Mexicanos (Pemex). El puesto que dejó vacante fue ocupado por Miquel Arriola.

15. RELEVO EN LA CTM

Joaquín Gamboa Pascoe, líder vitalicio de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), murió el 7 de enero a los 93 años de edad. Fue sustituido por Carlos Aceves del Olmo. Los antecesores de Gamboa, Fidel Velázquez y Leonardo Rodríguez Alcaine también dirigieron a esa organización obrera hasta que murieron. El primero a la edad de 97 años y el segundo a los 86.

16. GRACO RAMÍREZ VS. CUAUHTÉMOC BLANCO

El semestre comenzó con un conflicto entre el gobernador de Morelos, Graco Ramírez, y el alcalde de Cuernavaca, el exfutbolista Cuauhtémoc Blanco. El desacuerdo se dio luego de que el primero anunciara que el gobierno del estado asumiría la seguridad de la capital y de 15 municipios, a lo que se negó el edil. Ramírez acusó a funcionarios del gobierno municipal de Cuernavaca de estar ligados al cártel de Guerrero Unidos. Tras una serie de acusaciones mutuas los funcionarios llegaron al acuerdo de que sería el gobierno de Morelos el que estaría al mando de la seguridad en la capital morelense.

17. SUBE EL DÓLAR, BAJA EL PETRÓLEO

En el primer semestre de 2016 el precio del dólar superó sus niveles históricos y llegó a rozar los 20 pesos. El 6 de enero costaba ya 17.83 pesos y un día después había subido a 18.13. Al terminar la primera quincena del año se cotizaba en 18.60 pesos. Antes de terminar el mes el dólar superaba por primera vez la barrera de los 19 pesos. El 28 de enero la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México anunciaron que extenderían por dos meses más las subastas de hasta 400 millones de dólares diarios para tratar de evitar un desplome mayor. El 8 de febrero Luis Videgaray, secretario de Hacienda, anunció un “ajuste financiero” a Pemex y un recorte del gasto federal para 2017. El 11 de febrero el dólar costaba 19.50 pesos. Seis días después la SHCP y el Banco de México anunciaron un recorte al gasto público para este mismo año de 132,300 millones de pesos. Al mismo tiempo anunciaron el incremento de medio punto porcentual de la tasa de interés, que pasó de 3.25 a 3.75%. Para marzo el peso logró recuperarse y el dólar se cotizaba en 17.20 pesos, pero en mayo casi llegaba nuevamente a los 19 pesos y hacia finales de junio se vendía a 19.48. El último día del semestre se cotizaba en 18.55.

Al comienzo del año el precio del petróleo se fue a la baja. El 1 de enero el barril de mezcla mexicana costaba 27.04 dólares, el 6 de enero se vendía en 24.75 y para el día 15 de ese mes en 20.70. La pérdida del precio continuó y el día 20 disminuyó a 18.90 dólares por barril. Para el cierre del semestre se había recuperado para venderse en 20.70.

El 1 de enero bajó el precio de las gasolinas. El precio de la Magna se redujo en 41 centavos para venderse en 13.16 pesos por litro. La Premium se cotizó en 13.98 pesos por litro, 40 centavos menos de lo que costaba. Sin embargo, el 29 de junio el gobierno federal anunció que a partir del 1 de julio el precio de la Magna aumentaría a 13.40 pesos por litro y el de la Premium a 14.37.

El 7 de enero el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) anunció que la inflación durante 2015 fue de 2.13%, su nivel más bajo en

45 años. El 23 de febrero informó que el producto interno bruto creció 2.5% durante 2015.

18. REESTRUCTURA DE PEMEX

Luis Videgaray, secretario de Hacienda, anunció el 27 de enero un programa para reestructurar y rescatar a Pemex. Las medidas implican la modificación del régimen fiscal de la empresa petrolera, la reducción de sus gastos y la búsqueda de una mayor eficiencia de sus operaciones. El funcionario informó que, en diciembre de 2015 Pemex recibió del gobierno federal un aporte de cerca de 50,000 millones de pesos.

El 22 de febrero el presidente Enrique Peña Nieto anunció que las gasolineras podrían comenzar a importar gasolinas a partir del mes siguiente y no de enero de 2017, como inicialmente se había anunciado. Siete días después Antonio González Anaya, director de la paraestatal, informó que durante 2015 Pemex perdió 521 mil millones de pesos. El funcionario aseguró que la empresa tiene un problema de liquidez, pero no de solvencia. El 13 de abril el gobierno federal anunció una aportación de 73,500 millones de pesos a Pemex en dos partes. La primera, de 26,500 millones, se entregó de inmediato para el pago de deudas. Los otros 47 mil millones se le harían llegar a lo largo del año para el pago de jubilaciones y pensiones. A cambio, la empresa se comprometería a reducir sus gastos.

El 20 de abril una explosión en el complejo petroquímico de Pajaritos, Veracruz, dejó un saldo de 28 muertos y 136 heridos, 13 de ellos en estado muy grave. Más de 2,000 personas fueron evacuadas de los alrededores de la planta. Algunos empleados de Pemex señalaron que el incidente se debió a la falta de mantenimiento de las instalaciones.

19. LA VISITA DEL PAPA A MÉXICO

El papa Francisco visitó México del 12 al 17 de febrero. Estuvo en la Ciudad y en el Estado de México, en Chiapas, en Michoacán y en Chi-

huahua. El 13 de febrero se reunió en Palacio Nacional con el presidente Enrique Peña Nieto, la clase política y el cuerpo diplomático. Fue la primera vez en que un jefe del Estado Vaticano ingresó a ese recinto. Ahí el pontífice dijo: “Cada vez que buscamos el camino del privilegio o beneficio de unos pocos en detrimento del bien de todos, tarde o temprano, la vida en sociedad se vuelve un terreno fértil para la corrupción, el narcotráfico, la exclusión de las culturas diferentes, la violencia e incluso el tráfico de personas, el secuestro y la muerte”.¹¹ De ahí el papa se trasladó a la catedral metropolitana de la Ciudad de México donde se reunió con los obispos, a quienes dijo: “Sean obispos de mirada limpia, de alma transparente, de rostro luminoso. No le tengan miedo a la transparencia. La Iglesia no necesita de la oscuridad para trabajar”.¹² Fuera del guion expresó: “Si tienen que pelearse, peleen; si tienen que decirse cosas, se las digan; pero como hombres, en la cara, y como hombres de Dios que después van a rezar juntos”.¹³ Posteriormente ofició una misa en la Basílica de Guadalupe.

Al día siguiente celebró una misa en Ecatepec en la que se pronunció por un México donde no haya necesidad de emigrar y de ser explotado al trabajar. Pidió a los fieles trabajar por “una tierra que no tenga que llorar a hombres y mujeres, a jóvenes y niños que terminan destruidos en las manos de los traficantes de la muerte”.¹⁴ Luego visitó un hospital pediátrico.

El 15 de febrero se trasladó a San Cristóbal de las Casas. En la misa, antes miles de indígenas de diversas etnias, expresó:

11. Cisneros, Roberto. “El egoísmo crea ‘terreno fértil para la corrupción’: Papa”, en *Expansión*, 13 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://expansion.mx/economia/2016/02/13/discurso-papa-francisco-palacio-nacional>, consultado el 15 de febrero de 2016].
12. Vaticano. “Encuentro con los Obispos”. Vaticano [DE disponible en: https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160213_messico-vescovi.html, consultado el 18 de mayo de 2016].
13. *Ibid.*
14. Vera, Rodrigo. “Desde Ecatepec, llama el Papa a hacer de México una tierra sin ‘traficantes de la muerte’”, en *Proceso*, 14 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.proceso.com.mx/430059/llama-papa-a-hacer-de-mexico-una-tierra-que-no-tenga-que-llorar-a-victimas-de-traficantes-de-la-muerte>, consultado el 18 de mayo de 2016].

Muchas veces, de modo sistemático y estructural, vuestros pueblos han sido incomprendidos y excluidos de la sociedad. Algunos han considerado inferiores sus valores, sus culturas y sus tradiciones. Otros, mareados por el poder, el dinero y las leyes del mercado, los han despojado de sus tierras o han realizado acciones que los contaminaban. ¡Qué tristeza! Qué bien nos haría a todos hacer un examen de conciencia y aprender a decir: ¡Perdón!, perdón, hermanos. El mundo de hoy, despojado por la cultura del descarte, los necesita a ustedes.¹⁵

En la catedral de esa población el papa oró frente a la tumba de Samuel Ruiz García, quien fuera titular de esa diócesis durante 30 años. Posteriormente, en Tuxtla Gutiérrez tuvo un encuentro con las familias.

La siguiente ciudad que visitó fue Morelia. El 16 de febrero celebró una misa para religiosos a quienes llamó a no resignarse frente a la violencia y a no ser “funcionarios de lo Divino” ni “empleados de la empresa de Dios”.¹⁶ Más tarde se reunió con niños en la catedral y con jóvenes en un estadio de fútbol. A ellos les dijo que Jesús nunca los invitaría a ser sicarios y que es mentira “que la única forma de vivir, de poder ser joven, es dejando la vida en manos del narcotráfico”.¹⁷

En el último día de su visita Francisco estuvo en Ciudad Juárez, Chihuahua. Ahí ofició una misa en la que denunció las dificultades y la explotación que viven los migrantes, visitó un reclusorio y depositó una ofrenda en la Cruz del Migrante, localizado en la línea fronteriza.

15. Excélsior. “Mensaje íntegro del Papa Francisco en la misa en Chiapas”, en *Excélsior*, 15 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/15/1075264>, consultado el 18 de mayo de 2016].

16. Gómez Mena, Carolina. “Insta el papa a religiosos a no resignarse ante la violencia”, en *La Jornada*, 16 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/02/16/no-vale-caer-en-la-resignacion-ante-la-realidad-desafiante-papa-2199.html>, consultado el 17 de febrero de 2016].

17. Animal Político. “Es mentira que la única forma de vivir de los jóvenes es el narco, dice el papa Francisco”, en *Animal Político*, 16 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/02/es-mentira-que-la-unica-forma-de-vivir-de-los-jovenes-es-el-narco-dice-el-papa-francisco/>, consultado el 17 de febrero de 2016].

En un encuentro con empresarios afirmó: “Dios pedirá cuentas a los esclavistas de nuestros días, y nosotros hemos de hacer todo lo posible para que estas situaciones no se produzcan más. El flujo del capital no puede determinar el flujo y la vida de las personas”.¹⁸

20. LA VIOLENCIA

Gisela Mota Ocampo, presidenta municipal de Temixco, Morelos, fue asesinada horas después de haber asumido el cargo el 1 de enero. En la madrugada del día 2 un grupo de hombres armados la sacó de su domicilio y le disparó. La mujer, de 33 años, era militante del PRD. Tras el ataque la policía localizó a los agresores. En la persecución murieron dos de los delincuentes y otros dos fueron detenidos.

El 6 de enero fueron asesinadas en Zitlala, Guerrero, siete personas. Cinco días después 21 personas que acudían a una boda fueron secuestradas en el poblado de Arcelia, en ese mismo estado. Dos de ellas fueron encontradas asesinadas en días posteriores. El 15 de enero fue liberado el resto del grupo. El alcalde de Olinalá, también municipio guerrerense, fue secuestrado y liberado ese mismo día. El 9 de febrero ocho personas fueron asesinadas en Arcelia, tres de ellas decapitadas.

La periodista Anabel Flores Salazar, reportera del periódico *El Sol de Orizaba*, fue secuestrada en su domicilio el 8 de febrero. Al día siguiente su cadáver fue localizado en una carretera.

En Tierra Blanca, Veracruz, cinco jóvenes fueron desaparecidos por policías estatales el 11 de enero. Los gendarmes los detuvieron porque los muchachos les parecieron “sospechosos” y los entregaron a un grupo de delincuentes que los torturó y los asesinó.

Un motín en el penal de Topo Chico, Nuevo León, dejó 49 muertos el 11 de febrero.

18. Mayorga, Patricia. “El Papa ante empresarios: ‘Dios pedirá cuentas a los esclavistas actuales’”, en *Proceso*, 17 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.proceso.com.mx/430461/el-papa-ante-empresarios-dios-pedira-cuentas-a-los-esclavistas-actuales>, consultado el 18 de febrero de 2016].

Los enfrentamientos y bloqueos continuaron durante el semestre en Tamaulipas. En Nuevo Laredo, Miguel Alemán y Reynosa se registraron diversas balaceras entre el 12 y el 13 de marzo. Nueve personas murieron. Cinco días después los delincuentes hicieron bloqueos en diversos puntos de la ciudad de Reynosa. El 14 de mayo bloquearon la carretera Ciudad Victoria–Monterrey.

Durante la Semana Santa fueron asesinadas en Acapulco y su municipio vecino Coyuca de Benítez 38 personas. El 18 de abril se registraron otros diez homicidios, cinco de ellos en un sitio de taxis del puerto turístico. Entre el 22 y el 24 de abril se registraron diversas balaceras en la ciudad que dejaron seis muertos. Los enfrentamientos tuvieron lugar inclusive en el Zócalo y en la Costera Miguel Alemán. Un centenar de escuelas suspendió actividades.

El 18 de abril, en Nuevo León, murieron en hechos violentos nueve hombres, siete de ellos perecieron ahorcados. En Xalapa, Veracruz, un ataque a un bar el 22 de mayo produjo seis víctimas mortales. Dos días después una turba enardecida en el municipio de Atlatongo, Estado de México, detuvo a tres personas y linchó a dos de ellas por considerar que eran secuestradores. La otra quedó gravemente herida.

El futbolista Alan Pulido fue secuestrado en una carretera de Tamaulipas el 29 de mayo, cuando regresaba de una fiesta con su novia. Al día siguiente el deportista quedó en libertad. Las versiones oficiales afirmaron que Pulido sometió a uno de los secuestradores a quien logró arrebatarle un teléfono con el que pidió auxilio. Días después la procuraduría de ese estado informó que el esposo de una prima del deportista fue el autor del plagio.

En Coxcatlán, Puebla, once personas de una familia fueron asesinadas a balazos y a puñaladas. Entre las víctimas había cinco mujeres y dos niñas. Las autoridades informaron que el móvil podría ser de carácter religioso.

Entre mayo y junio cerca de dos centenares de familias huyeron de diversas comunidades del municipio de Badiraguato, Sinaloa, luego de la presencia en el lugar de cientos de hombres armados.

21. EL ZICA Y EL DENGUE

La Secretaría de Salud confirmó el 21 de enero que la enfermedad del zica llegó a México y comenzaba a expandirse. Para esa fecha se habían confirmado 15 casos. Al día siguiente las autoridades sanitarias de Jalisco confirmaron el primer caso en esa entidad. Para mediados de febrero los enfermos en el país sumaban 37. La Secretaría de Salud informó que el 17 de junio los casos confirmados sumaban 419 en 14 estados del país: 135 de las enfermas eran mujeres embarazadas. Los casos de influenza se triplicaron en los primeros dos meses del año, en relación con el mismo periodo de 2015. Entre octubre de 2015 y marzo de 2016 se habían registrado 277 muertes por esta causa. El medicamento para atender el padecimiento escaseó durante la temporada invernal.

22. CRISIS AMBIENTAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Durante la primavera los niveles de contaminación atmosférica en la Ciudad de México obligaron a las autoridades a imponer medidas extraordinarias para restringir la circulación de automóviles. El 30 de marzo la Comisión Ambiental de la Megalópolis (Came), anunció que durante tres meses se aplicaría el programa “Hoy no circula” a todos los vehículos de motor sin importar su tipo de holograma. A pesar de que dejaron de circular cerca de un millón de autos la contaminación no disminuyó, por lo que el 5 de abril se aplicó la fase 1 de contingencia ambiental con medidas adicionales para limitar el transporte de automotores. Luego de dos días se levantó la medida, pero el 2 de mayo se volvió a instaurar debido a que el Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (Imeca) superó los 150 puntos. Dos días duró la restricción, pero el 15 de mayo las autoridades volvieron a decretar la contingencia.

23. DESTRUCCIÓN EN TAJAMAR

Con el visto bueno de varias dependencias gubernamentales fue destruido en enero el manglar de Tajamar, Quintana Roo. Grupos ambientalistas denunciaron la muerte de cientos de animales y el arrasamiento de esta área natural para construir en el sitio un desarrollo turístico. Diversas autoridades municipales y federales argumentaron que el área ya estaba dañada, que la construcción en ella traería beneficios a la población y que no había evidencias de ecocidio.

Economía

Un comentario acerca de las finanzas públicas*

FRANCISCO J. NÚÑEZ DE LA PEÑA**

El 30 de mayo de 2016 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) difundió un comunicado con el título “Las finanzas públicas y la deuda pública a abril de 2016”. Ahí se informa que en los cuatro primeros meses de este año el gasto neto pagado del sector público presupuestario fue de 1,527 miles de millones de pesos, cifra 3.3% menor en términos reales —es decir, descontando la inflación— en comparación con enero-abril de 2015.

¿Para quién es indeseable que el gobierno gaste menos? Ningún proveedor de este quiere recibir menos ingresos. Sin embargo, cuando una fuente de los ingresos públicos (por ejemplo, los petroleros) se reduce, las opciones son aumentar los ingresos por otra vía (más impuestos o deuda) o gastar menos. Pero si los ingresos no decrecen, ¿por qué habría necesidad de recortar el gasto?

La situación financiera del gobierno no debe evaluarse únicamente con sus flujos de ingreso y gasto en un periodo. Si, previamente, los egresos superaron a los ingresos, luego sería necesario generar ahorros. En el primer cuatrimestre de 2015 los ingresos presupuestarios del sec-

* Este artículo se elaboró con información disponible hasta el 22 de junio de 2016.

** Es economista, profesor emérito y director de Planeación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

tor público fueron menores que el gasto neto; en 2016 está ocurriendo lo contrario (véase la tabla 1.1)

En relación con el mismo periodo de 2015, en enero-abril de 2016 los ingresos presupuestarios subieron (16.2% en términos reales) y el gasto disminuyó (3.3%). Ese incremento del ingreso parece enorme, pero no todo puede destinarse al gasto. Si se excluye en 2015 y 2016 el entero del remanente de operación del Banco de México (en el ejercicio 2015 fue de 239 mil millones de pesos), la variación de los ingresos presupuestarios solamente sería de 2.0% en términos reales (poco menos de lo que está creciendo la economía mexicana).

Según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 19 bis), ese remanente tiene un destino específico:

El Ejecutivo Federal [...] deberá destinar los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banco de México entere al Gobierno Federal [...] a lo siguiente: I. Cuando menos el setenta por ciento a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el Déficit Presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos, y II. El monto restante, a fortalecer el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal. La Secretaría deberá dar a conocer la aplicación específica de los recursos del remanente de operación que, en su caso, hubiese recibido del Banco de México, así como la reducción que ésta hubiere generado en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, en el último informe trimestral del ejercicio fiscal de que se trate.

TABLA 1.1 BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO, ENERO-ABRIL (2015-2016)

Concepto	2015	2016	2016-2015
Gasto neto del sector público presupuestario	1,539	1,527	-12
Ingresos presupuestarios del sector público	1,417	1,690	273
Balance presupuestario	-122	163	285

Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

Fuente: SHCP (DE disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas).

El artículo 55 de la Ley del Banco de México dice:

[...] deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Si no hubiera deuda pública, otra sería la situación financiera. Pero estar endeudado implica un costo financiero; por ejemplo, en enero-abril de 2016 ese costo fue de 89 mil millones de pesos, 16.3% más en términos reales que en el mismo lapso de 2015. Ese monto no es insignificante: equivale a 27% del gasto en servicios personales del sector público, o a 33% del gasto de capital, o a 35% de los subsidios y transferencias, o a 42% del gasto de pensiones.

No todos los tipos de ingreso aumentaron ni todos los conceptos de gasto descendieron. Hasta abril, el gasto corriente (en servicios personales, gastos de operación como materiales y suministros y servicios generales, o en subsidios) ha decrecido 1.6% anual en términos reales; el gasto de capital (inversión física), mucho más: 10.6%.

Los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes, con los que se apoya la ejecución de los programas sociales, se elevaron 5.6%; las

pensiones y jubilaciones 5.3%, y el gasto federalizado 1.3% (las participaciones a las entidades federativas, más: 3.5%). En cambio, el gasto de operación se redujo 4.6% (el gasto de operación distinto de servicios personales, mucho más: 11.2%).

Los ingresos presupuestarios no petroleros (87% del total) han ido al alza en 2016, pero no los petroleros —el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo pasó de 47.2 dólares por barril en 2015 a 26.6 en 2016; la producción de petróleo, de 2.314 millones de barriles diarios a 2.241 millones, y el precio del gas natural cayó—; pero para fortalecer a Pemex los ingresos petroleros correspondientes al gobierno federal bajaron. Por otra parte, los ingresos tributarios del gobierno federal crecieron 7.5% anual en términos reales, mucho más que la actividad económica de nuestro país —el impuesto sobre la renta, 9.7%; el impuesto al valor agregado, 4.0%; el impuesto especial sobre producción y servicios, 6.6%. Pero los ingresos propios de la Comisión Federal de Electricidad evolucionaron en la dirección contraria (las tarifas eléctricas disminuyeron).

Las medidas de disciplina financiera del sector público repercuten en toda la economía. Si el gasto se contrae, tiene un efecto negativo en la demanda agregada. Pero, al mismo tiempo, es probable que la eficiencia del gasto público se acreciente.

Los impuestos significan un decremento del ingreso disponible de algunos agentes económicos, lo cual tiene consecuencias en su capacidad de compra. Por otra parte, la menor dependencia del sector público de los ingresos petroleros tiene un lado positivo, pues esta fuente puede ser muy inestable (los precios del petróleo suelen tener variaciones grandes en periodos cortos).

Para la sociedad en general, el mejoramiento de la salud financiera del sector público es deseable. Al ser este el principal deudor en la economía —en 2015 el financiamiento a ese sector equivalió a casi 49% del producto interno bruto—, lo que se haga principalmente en el ámbito público tiene efectos importantes para el resto de la economía.

TABLA 1.2 INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO, ENERO-ABRIL (2015-2016)

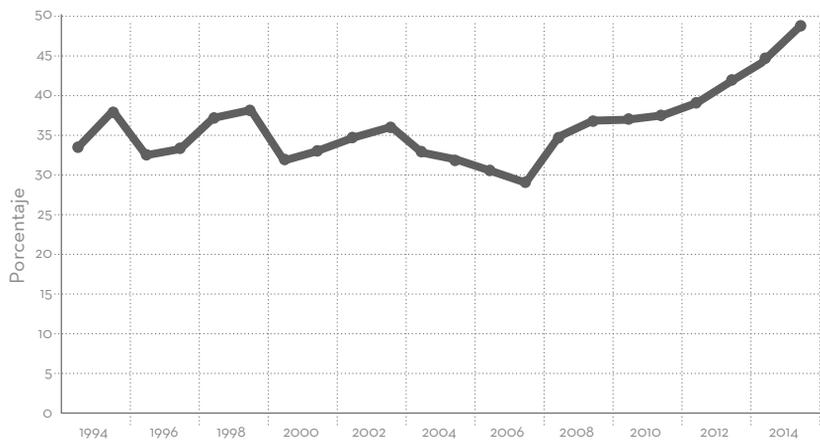
Concepto	2015	2016	2016-2015
Total	1,417	1,690	273
1 No petroleros	1,182	1,465	283
1.1 Gobierno federal	984	1,268	284
1.1.1 Tributarios	870	961	90
Impuesto sobre la renta	487	548	62
Impuesto al valor agregado	232	248	16
Impuesto especial sobre producción y servicios	124	136	12
Otros impuestos	28	29	1
1.1.2 No tributarios	113	307	194
Aprovechamientos*	86	276	190
Otros conceptos	27	31	4
1.2 Organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE)	98	106	8
1.3 Empresa productiva del estado (CFE)	100	91	-9
2 Petroleros	235	225	-10
2.1 Pemex	109	124	15
2.2 Gobierno federal **	126	101	-25

Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

* La cifra de abril de 2016 incluye recursos por el remanente de operación del Banco de México (239 mil millones de pesos).

** El monto en enero-abril de 2016 corresponde, casi en su totalidad, a las Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

TABLA 1.3 FINANCIAMIENTO AL SECTOR PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/>, cuadro CF341).

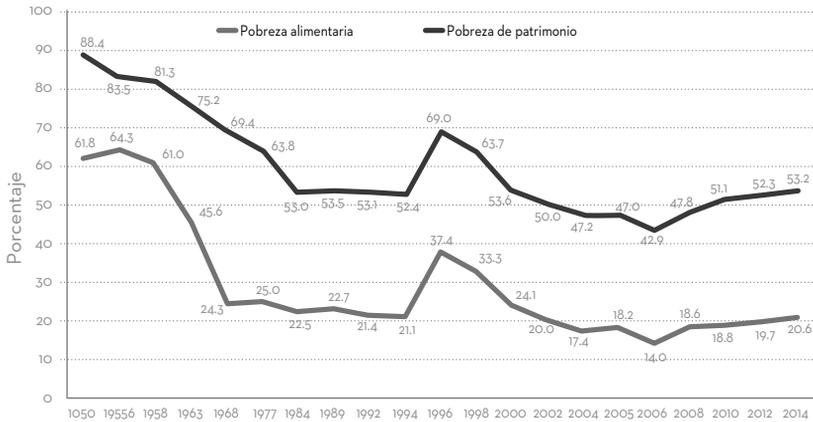
Vericuetos económicos y circos políticos del salario mínimo

SERGIO NEGRETE CÁRDENAS*

Thomas Piketty incrementó en años recientes la relevancia del tema de la desigualdad, tanto del ingreso como de la riqueza acumulada. Los dos son, por supuesto, relevantes en una sociedad como la mexicana, que destaca por su desigualdad y su pobreza. El tema se ha hecho más trascendente, si ello cabe, ante el espectacular fracaso de la política pública para reducir ambos. Esto mientras que, en décadas recientes, en el resto del mundo la pobreza (y, sobre todo, la pobreza extrema) se ha desplomado en el entorno de un planeta crecientemente integrado y globalizado. Las estimaciones históricas y las realizadas recientemente apuntan a que en México solo puede hablarse de un estancamiento en la lucha contra la pobreza que lleva décadas (véase la figura 2.1).

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

FIGURA 2.1 POBREZA ALIMENTARIA Y DE PATRIMONIO EN MÉXICO, 1950-2014*



* Porcentajes de la población total.
Fuente: estimaciones de Miguel Székely y del Coneval.

1. EL APETITOSO ANZUELO POLÍTICO-ELECTORAL

Ante el *impasse* en la lucha contra la pobreza, para cualquier político nacional en la búsqueda de una agenda atrayente para construir un futuro electoral el salario mínimo representa algo irresistible: una política sencilla de entender y que abre la puerta a mejorar las condiciones de millones. Quizá lo sorprendente es que nadie mordiera ese anzuelo y se pusiera a tirar con fuerza del tema.

A partir de 2014 lo hizo el jefe de gobierno de la Ciudad de México. Miguel Ángel Mancera no sabe de economía pero sí de política. Su ambición (que reitera a la menor oportunidad) es ser presidente —pero su gestión de la Ciudad de México no llega al kilo. La catástrofe de la Línea 12 (heredada, pero desastrosamente manejada), las inundaciones (“encharcamientos” en el argot de los funcionarios capitalinos) y hasta la contaminación atmosférica (con el igualmente desastroso doble *No circula*) han llevado a Mancera de tumbo en tumbo y a niveles bajísimos de popularidad. Pero el salario mínimo y su determinación caen

en el ámbito federal. Y ahí otro factor de atracción para, por ejemplo, un gobernador: la capacidad de hablar, prometer y proponer sin tener la menor atribución para hacerlo.

La insistencia de Mancera rindió frutos, y los seguirá teniendo muy probablemente hasta su objetivo final: la campaña presidencial de 2017–2018. El tema se instaló en definitiva en la agenda nacional. El gobierno federal no tuvo más remedio que tomar la cuestión, pero sin ceder en las pretensiones manceristas de aumentos importantes (o gigantescos, dependiendo del momento en que el gobernador tocaba el tema) al salario mínimo.

El funcionario federal que inicialmente se involucró con el tema tenía al menos ciertos atributos para ello. El secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, empezó a hacer eco a la tonada del gobernante capitalino. Si algo era evidente es que la administración de Enrique Peña Nieto (2012–2018) no deseaba dejar la jugosa cuestión en manos de la oposición política. Eventualmente, el Partido Acción Nacional (PAN) también le entraría con singular alegría al tema. Después de todo, las elecciones federales y locales de 2015 implicaban la posibilidad de réditos electorales. Básicamente, nadie quería quedarse fuera.

Y la moda de hablar del salario mínimo sigue hasta la fecha. A fines de abril de 2016 Mancera y el presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro, anunciaron que buscarían que el minisalario aumentara a hasta llegar a 182 pesos diarios durante los próximos cinco años.¹ Como para no quedarse atrás, el mismo día, el gobernador de Jalisco,

1. El ajuste, que implica un incremento de 149% en el lustro para sumarle al minisalario los 108.96 pesos requeridos para llegar al nivel salarial anunciado desde los 73.04 pesos vigentes, está contemplado en la denominada “Declaratoria de Guadalajara”, que se firmó en el marco del foro “Salario suficiente y dignidad en el trabajo”, realizado en la capital de Jalisco el 28 de abril de 2016, en el que ambos políticos indicaron que tal aumento es necesario para reducir la desigualdad en el país. Véase “Mancera y Alfaro quieren subir salario mínimo”, en *El Informador*, 29 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://www.informador.com.mx/economia/2016/658468/6/mancera-y-alfaro-quieren-subir-salario-minimo.htm>].

Aristóteles Sandoval dijo que ese salario tenía que duplicarse en Jalisco en los próximos tres años,² al parecer también ignorando que esa decisión no corresponde a su ámbito. Lo cierto es que muchos políticos se muestran entusiastas en torno al tema, prometiendo sin medida, al mismo tiempo con la certeza de que no pueden cumplir lo ofrecido, a menos que lleguen a ocupar Los Pinos.

2. EL CLARO INCUMPLIMIENTO CONSTITUCIONAL

Por otra parte, ¿por qué los políticos no habrían de hablar de ese asunto? De hecho, lo aparentemente peculiar es que ello no hubiera ocurrido en décadas recientes. Nadie puede argumentar que el salario mínimo es suficiente para cubrir las necesidades básicas de una persona (ya no digamos una familia). Y ése es, precisamente, el argumento legal más potente de los nuevos profetas que predicán el imperativo de incrementarlo.

La figura del “salario mínimo” fue incorporada a la Constitución por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos, enviada al Congreso el 27 de diciembre de 1961. Lo que establece la Constitución en su Artículo 123, Fracción VI, es:

Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los

2. Gobierno de Jalisco. “La gente quiere resultados, generemos oportunidades: Aristóteles”, comunicado de prensa, Guadalajara, 28 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/38514>].

hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. Los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

El argumento constitucional es usado con frecuencia por aquellos que claman por un fuerte incremento al salario mínimo. El problema, como tantos elementos de las leyes en México, es que no se puede cumplir. Es algo aspiracional, no real. La razón es sencilla: los que redactaron esa estipulación no se preocuparon por asegurar la forma en que aquellos que proporcionan un empleo (sobre todo en el sector privado) puedan efectivamente cubrir ese requerimiento. Junto con la prohibición del trabajo infantil (o, un agregado reciente, el derecho a banda ancha de la Internet) se une al amplio conjunto de mandatos legales incumplibles, al menos en el presente. Ello no obsta, por supuesto, para que se cite (en ocasiones con tono reverencial) el texto constitucional como un imperativo a cumplir, aunque sin preocuparse del cómo lograr tan loable objetivo.

¿A cuánto debería ascender el salario mínimo estipulado constitucionalmente? Un cálculo sencillo es multiplicar por cuatro (considerando los miembros totales de una familia urbana) el dinero necesario para alcanzar un nivel de bienestar (definido como el valor monetario de una canasta de alimentos y bienes y servicios básicos) estimado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En el mes de mayo de 2016 esa cantidad ascendía, en un entorno urbano, a 2,660.43 pesos mensuales, que multiplicados por cuatro da 10,641.84 pesos. Suponiendo que el trabajador está dispuesto a laborar por 26 días (descansando uno por semana, el mínimo también establecido en la Constitución) se obtiene un salario mínimo diario de 409.30 pesos. Considerando que el míni-

mo vigente durante 2016 se encuentra en 73.04 pesos,³ entonces se requeriría de un aumento de 460.4% para cumplir con el mandato legal.

3. \$73.04: UN SALARIO IRRELEVANTE... Y POR ENDE POSITIVO

Un salario mínimo no refleja las condiciones del mercado laboral. No es resultado de oferta y demanda. Se pretende que sea un piso que garantice cierto nivel de ingreso para personas que, por definición, de otra manera no lo alcanzarían. Ya esto es controvertido, puesto que rompe con el equilibrio que establece el mercado respectivo (esto es, el de las personas menos capacitadas para ciertos trabajos).

El problema, evidentemente, es que se establezca un salario mínimo muy arriba del nivel de equilibrio de ese mercado. Si además puede aplicarse con efectividad, esto es, obligar a los respectivos patrones a pagarlo, ello puede tener como consecuencia un aumento en el desempleo. Si no hay obligatoriedad, una opción para empleador y trabajador es la informalidad. Hay una fuerte controversia entre economistas sobre si un salario mínimo provoca desempleo. La respuesta, por supuesto, reside en el nivel del mismo.

¿Cómo es el salario mínimo de México? En un nivel de 73.04 pesos diarios, independientemente de la cantidad de días que labore el trabajador, es totalmente irrelevante. Es difícil imaginar alguna circunstancia en la que un trabajador informal (sobre todo en áreas urbanas) lo acepte. Quizá un incentivo sea el ganarlo al tiempo que se cuenta con registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), sobre todo por la cobertura en materia de servicios de salud y, quizá, la posibilidad de una pensión. Pero en la informalidad ello es casi imposible de concebir cuando existen muchas alternativas laborales que casi aseguran un

3. Desde octubre de 2015 dejó de haber diferentes mínimos, que dependían de áreas geográficas, pues se unificaron en uno solo vigente para todo el país.

ingreso más elevado. No hay, pues, en los hechos, un salario mínimo en México; se encuentra muy por debajo del equilibrio de prácticamente cualquier mercado laboral del país.

Puede argumentarse que ello es positivo en una economía como la mexicana. Un salario que fuese relevante, arriba del equilibrio, quizá no llevaría al desempleo, pero sí a la informalidad. De por sí, los numerosísimos requerimientos que enfrenta una empresa para ser plenamente legal son complicados (destacadamente tratar de cumplir con la laberíntica Ley Federal del Trabajo) como para, además, añadir un requerimiento salarial, al que obviamente hay que sumar los costos que implica la formalidad. Con un salario mínimo “elevado”, esto es, superior a lo que se pagaría en ese mercado, puede anticiparse que la consecuencia natural sería una mayor informalidad.

4. LOS QUE REALMENTE GANAN UN SALARIO MÍNIMO: EL 0.1%

¿Es realmente irrelevante el salario mínimo en México? Las cifras lo avalan, aunque a ese respecto existe mucha confusión, en buena parte causada por los partidarios de aumentarlo. Destacadamente, Manceira apuntaba en 2015 que casi siete millones de personas perciben un ingreso igual o menor al de un salario mínimo.

Esa cifra es correcta, pero equívoca. De hecho, la encuesta más reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) al respecto (la trimestral Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo) estimó en 7.9 millones el número de personas con un ingreso, como máximo, equivalente a un salario mínimo. Pero la cuestión central es que *ingreso no es salario*. De ese total, aproximadamente 4.5 millones son trabajadores por cuenta propia. Evidentemente, el nivel del salario mínimo es irrelevante para ellos. Se antoja complicado que puedan “subirse” el sueldo a sí mismos.

Quedan aproximadamente 3.4 millones de personas. De ese total, unos 2.3 millones reciben a cambio de su trabajo no un salario sino pagos como comisiones, honorarios o un pago a destajo. De la misma

manera, el nivel o cambios en el minisalarario no les impactan. Queda 1.1 millones. Alrededor de 60% (o más) trabaja en la informalidad. Un aumento en el salario mínimo puede tener cierto impacto, aunque no necesariamente. Lo cierto es que no hay un impacto directo.

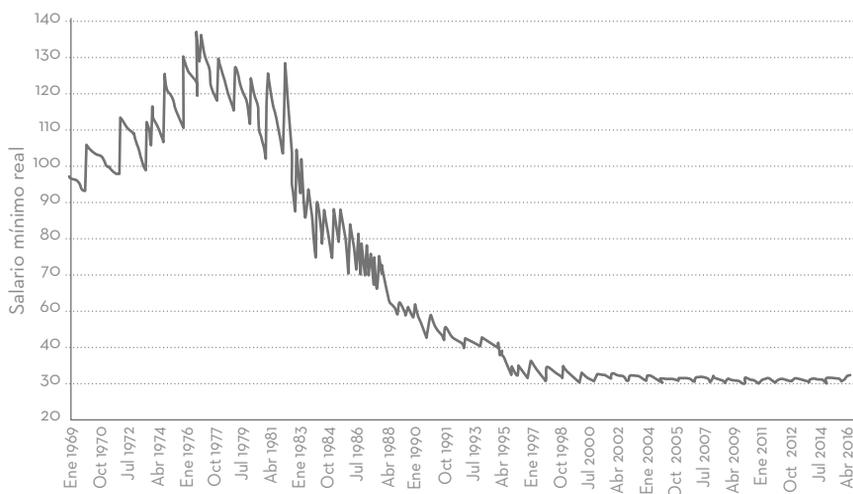
El medio millón restante debería ser, en teoría, el número de personas registradas en el IMSS que ganan un salario mínimo. Pero, al mes de abril, la cifra correspondiente era de apenas 9,587 trabajadores (y no se puede descartar que ganando más fuera de nómina), esto es, 0.1% de los casi ocho millones. Se habla con mucha frecuencia del “*top 0.1%*” en cuestión de ingreso o riqueza, pero en materia de trabajadores formales en México los que perciben el mínimo representan literalmente el “*bottom 0.1%*”. En los hechos, el argumento de que millones de trabajadores (los siete millones tan repetidos por Mancera y varios de sus asesores) se verían beneficiados por un importante aumento en el mínimo, es falso.

5. EL DIFUNDIDO MITO DE 1976

No es el único mito que existe al respecto. Hay otro igualmente citado: que hubo tiempos en que el salario mínimo realmente tenía el poder de compra que hoy se requiere para cumplir con el tan repetido mandato constitucional. Un año muy citado al respecto es 1976, el último en la administración de Luis Echeverría (1970–1976) y cuando estalló una severa crisis económica. Puede parecer extraño que se diga que en ese tiempo el mínimo llegó al máximo de su poder adquisitivo.

Pero es cierto. Desde la década de 1960, en que la economía mexicana observó un fuerte crecimiento con baja inflación (el periodo conocido como el “desarrollo estabilizador”), los aumentos al mínimo (cada dos años) eran superiores a la inflación que se registraba posteriormente. Poco a poco se registraba un ascenso en términos reales. Las políticas expansionistas de Echeverría (un elevado déficit del gobierno financiado en buena parte con impresión de dinero) llevaron a una

FIGURA 2.2 EVOLUCIÓN MENSUAL DEL SALARIO MÍNIMO REAL DE MÉXICO, 1969-2016*



* Salario mínimo de la Zona "A", actualmente el único vigente en el país. No se calcula en años anteriores pues el Índice Nacional de Precios al Consumidor se estima desde 1969.

Fuente: estimación propia con datos de la Conasami e Inegi.

inflación de dos dígitos a partir de 1973 (esta pasó de alrededor de 5% en 1972 a más de 21% al año siguiente).

En materia salarial, la respuesta del gobierno fue decretar varios aumentos generosos al salario mínimo fuera del calendario fijado. Esta política se explica, en parte, porque Echeverría (y su titular de la Secretaría del Trabajo, Porfirio Muñoz Ledo) estaban convencidos de que esos aumentos eran beneficiosos para todos, incluyendo los empresarios que los pagaban. Su racionalidad era que tales incrementos dinamizaban el mercado interno, con un efecto positivo generalizado. Esta noción (que hasta hoy existe entre algunos) establecía que los patrones eran "miopes" al no darse cuenta de que les convenía pagar más, no menos.

Imposible saber si esos aumentos de emergencia dinamizaron al mercado interno, dado que además el gobierno estaba inyectando un

gasto público masivo a la economía sin contar con los ingresos necesarios (esto es, un gasto deficitario). De lo que no hay duda es que el salario mínimo aumentó en términos reales, y que fue uno de los factores que mantuvo la inflación en niveles de dos dígitos. Esto porque los incrementos se insertaron en la dinámica de aumento de precios. Los empresarios pagaban más, pero también subían sus precios.

El último aumento salarial de emergencia en el sexenio echeverrista tuvo lugar en octubre de 1976, pocas semanas después de la fortísima devaluación del peso. Y llevó al minisalarario a ese muy citado máximo histórico que hoy se encuentra tan lejano. Para ser precisos, el salario mínimo actual representa 24.7% del vigente entonces (véase la figura 2.2). Esto parece confirmar que una política de recuperación del salario no es solo imperativa socialmente sino factible económicamente. Si fue posible hacerlo en el sexenio echeverrista, ¿por qué no en el de Peña Nieto?

Pero hay un elemento fundamental que prácticamente nadie destaca: que una proporción elevada de la población asalariada en 1976 no ganaba ese salario mínimo. No existen cifras de ese año, pero, por ejemplo, en 1984 el Inegi estimó que el ingreso de 30.5% de las familias mexicanas (no personas, familias) era inferior al mínimo. De hecho, el propio Instituto estimaba que 8.5% de las familias ganaba menos de la mitad del mínimo. Y es de destacar que para 1984, debido a la crisis económica que estalló en 1982 (acompañada por una inflación que rozaba los tres dígitos), ya el poder adquisitivo del salario mínimo era poco más de la mitad (56.7%) del vigente en octubre de 1976.

Una evidencia de que ese pago no era realmente el “mínimo” durante la década de los años setenta del siglo XX es que se establecía que a una empleada doméstica no se le debía pagar el mínimo sino la mitad de esa cifra, puesto que recibía alojamiento y comida aparte de un ingreso monetario por su trabajo. Evidentemente, no hay en la actualidad servidumbre que se encuentre dispuesta a trabajar por 73.04 pesos diarios, ya no digamos la mitad de esa cifra.

Pero el mito de 1976 es dañino porque se entiende que el país ha retrocedido de manera notable en el tema del salario mínimo durante las cuatro décadas posteriores. El gran problema desde entonces ha sido el pobrísimo crecimiento económico, aparte de elevadas inflaciones hasta hace dos décadas. Realmente son esos factores los que explican el estancamiento del poder adquisitivo de millones de personas, no de aquellos (hoy muy pocos) que perciben un salario mínimo. En esas cuatro décadas lo que ocurrió es que el salario pasó de ser extremadamente alto (e incumplible) a extremadamente bajo (e irrelevante).

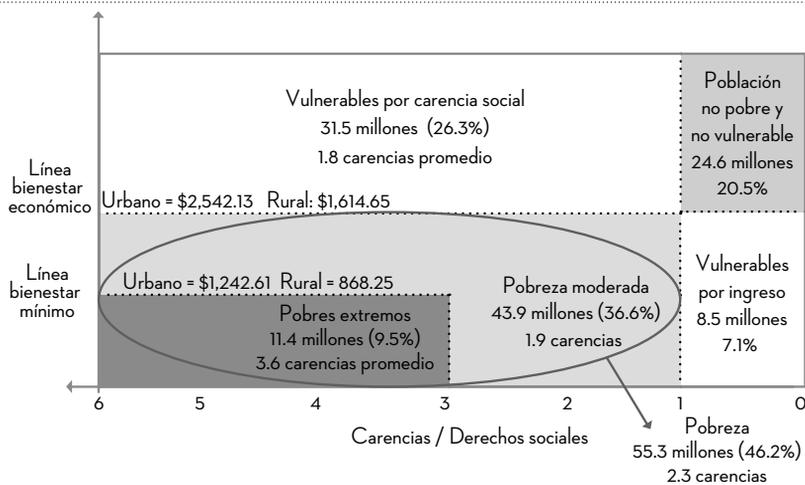
Además del mito de 1976 hay otro que contiene un paralelismo similar: que el salario mínimo en México es muy inferior al de muchos otros países, incluyendo varios de los más pobres en América Latina. Esto es correcto. Lo que no se dice al respecto es que en muchos de esos países el salario mínimo es como era en México hace 40 años: muchas personas no lo ganan. Por ejemplo, el salario mínimo oficial en Guatemala es equivalente a alrededor de 360 dólares mensuales (unos 6,500 pesos). Al menos los chiapanecos deberían estar emigrando en masa cruzando el río Suchiate, dado que el mínimo mensual en México equivale a una tercera parte. Ese es el caso con muchos países con los que se compara a México. Pero queda la impresión de que, incluso en economías relativamente pobres, los menos privilegiados reciben un salario superior al de sus similares mexicanos.

6. SACANDO A MILLONES DE LA POBREZA... EN PAPEL

Se destacó anteriormente que subir el salario mínimo por arriba de la línea de bienestar del Coneval, para una familia, cumpliría con la estipulación constitucional. De ahí el argumento de que un incremento en el salario mínimo podría sacar a millones de la pobreza.

La estimación más reciente del Coneval, correspondiente a 2014, muestra ese potencial aparente, puesto que calculaba que 8.5 millones de personas eran vulnerables por ingreso (véase la figura 2.3). Aumentar el salario mínimo por arriba de la línea de bienestar implicaría un

FIGURA 2.3 CUADRANTES DE POBREZA DEL CONEVAL, 2014



Nota: los valores de la línea de bienestar mínimo y de la línea de bienestar económica corresponden a agosto de 2014.
 Fuente: estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2014.

pago mensual de por lo menos 2,660.43 pesos, esto es (trabajando 26 días al mes) de 102.32 pesos diarios. Empujando el número de días trabajado al mes, a 30, se tendría un salario mínimo de 88.68 pesos, no lejos del nivel actual. En ese extremo, puede argumentarse que un aumento de 21.4% al mínimo elevaría a millones por encima de la pobreza.

Esto sería cierto... pero solo en papel. Porque lo cierto es que muy pocas personas en la economía formal ganan el mínimo. Para los millones que trabajan por sí mismos, que tienen un patrón pero no un salario, o que laboran en la informalidad, el aumento no tendría impacto, como ya se ha visto. Una importante reducción de la pobreza por medio de un incremento fuerte al salario mínimo sería puramente ilusorio.

7. ¿INFLACIONARIO O NO?

Todo lo anterior, puede argumentarse, no son obstáculos para aumentar en forma importante el salario mínimo. Está tan abajo del equilibrio

del mercado (sobre todo en zonas urbanas) que un incremento de, por ejemplo, 25% no causaría ni desempleo ni aumento en la informalidad. ¿Por qué no hacerlo a pesar de todos los mitos?

Porque puede ser inflacionario. ¿Lo sería? No se sabe, y ahí reside el problema, pues implica un riesgo. Porque existe la elevada probabilidad de que muchos de aquellos que no ganan el salario mínimo, destacadamente sindicatos en negociaciones contractuales, demanden un aumento similar. El *efecto contagio* (también llamado *efecto faro*) puede o no ser potente. Pero parece ilusorio creer que si se aumenta el salario mínimo en ese monto de 25% entonces las negociaciones obreiro-patronales seguirán considerando un aumento de 4% lo “normal”. Aunque el mínimo se haya “desvinculado” legalmente de elementos como multas o hipotecas, el efecto contagio puede ser significativo. Y como sería algo potencialmente generalizado, muchos empresarios pueden acceder a un aumento salarial mayor... trasladándolo a sus precios finales, porque saben que sus competidores están haciendo lo mismo. Y eso se llama impacto inflacionario, como ocurrió en los gobiernos de Echeverría y de José López Portillo (1976-1982).

Con la inflación en niveles muy reducidos, no vistos en casi medio siglo, otorgar un incremento significativo a los mínimos partiendo de que ello no sería inflacionario sería jugar con fuego. Pero estuvo a punto de ocurrir al cierre del primer semestre de 2016. Alfonso Navarrete, el titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), anunció en mayo que habría un importante aumento al salario mínimo. Afirmó que el gobierno haría todo lo posible para que ese incremento fuese solo para aquellos trabajadores formales que ganaran un salario mínimo. Esto es, nada de “contagio” a otros trabajadores o contratos colectivos.⁴ La STPS, de hecho, presionó para que no hubiera ningún

4. Saldaña, Ivette. “Viable, aumento del salario mínimo a la mitad de junio: STPS”, en *El Universal*, 1 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/06/1/viable-aumento-del-salario-minimo-la-mitad-de-junio-stps>].

desborde salarial. Habría sido el primer aumento salarial fuera de calendario durante un periodo de baja inflación en la historia de México.

Pero finalmente no se dio, al parecer precisamente por el temor inflacionario. Solo puede especularse que el Banco de México presionó al gobierno federal para no otorgar ese aumento, dado el potencial negativo. Oficialmente se “pospuso”, pero sin proponer fecha alguna para la revisión salarial.⁵ Todo hace pensar que el aumento tendrá lugar hasta diciembre, conforme se hace cada año, y con un aumento solo ligeramente superior a la inflación esperada, como de hecho ocurre año tras año. Hasta el momento, todo el circo político ha llevado a numerosas declaraciones pero, dadas las realidades económicas, ningún cambio con respecto al salario mínimo. Si algo ha demostrado el largo debate es que no es sencillo tratar de decretar por encima de la realidad.

5. Flores, Zenyazen. “STPS aplaza pacto para aumento de salario mínimo”, en *El Financiero*, 15 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/stps-aplaza-pacto-para-aumento-de-salario-minimo.html>].

El destino nos alcanza: ¿de qué viviremos durante nuestra vejez?

LUIS IGNACIO ROMÁN MORALES*

El bajo crecimiento económico que se extiende ya por tres décadas y media, la pésima distribución del ingreso, los exiguos salarios para la mayor parte de los asalariados y la insustentabilidad ambiental de diversas actividades productivas no solo afectan las condiciones de vida presentes sino nuestras expectativas en el futuro mediano. Las tendencias no implican una trayectoria desastrosa irreversible sino la necesidad de transformar las estrategias de desarrollo para revertir tal trayectoria.

Además, diversos factores de orden demográfico y económico confluyen para generar expectativas cada vez más desfavorables en torno a la calidad de vida de los mexicanos conforme avanza su edad, en perjuicio creciente de los más jóvenes. Baste mencionar la combinación de

- Un bono demográfico que terminará hacia el año 2025.
- Una esperanza de vida cada vez más elevada.
- El cambio en el perfil de enfermedades y muerte de la población (morbimortalidad).

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

- El incremento en el costo de atención de las enfermedades crónico-degenerativas, atizado por la mayor protección a marcas y propiedad intelectual, previstas en los nuevos acuerdos económicos internacionales (TTP, TTIP y TISA).
- El deterioro creciente de las condiciones financieras de las instituciones de seguridad social ante la baja generación de empleo formal y la predominancia de contrataciones con bajos salarios, que consecuentemente generan bajas aportaciones a la seguridad social.
- La orientación creciente de la cotización de jubilación a la especulación financiera privada, inclusive entre instancias públicas, como en el caso del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco.

1. EL CAMBIO DEMOGRÁFICO

Se conoce como “bono demográfico” a un periodo en el que una proporción creciente de la población se encuentra en edad productiva. Esto es, que la suma de población en edad económicamente dependiente (menores de 15 años y mayores de 65) crece menos que aquella que se encuentra en el rango de los 15 a los 64 años. Esta situación se presenta al término de un fuerte crecimiento demográfico, cuando este comienza a disminuir y aún no hay un incremento significativo de la población mayor de 65 años. Durante el periodo del “bono” la explosión demográfica de años previos se traduce en un aumento significativo de la población trabajadora (a partir de los 15 años posteriores).

Conforme a las proyecciones del Consejo Nacional de Población, nos encontramos en un periodo de reducción de la población menor de 15 años que continuará al menos hasta el año 2050. Este grupo de edad pasará de 28% de la población total que representa actualmente a solo 20.7% en 2050. Ello se traducirá en una reducción posterior en el crecimiento de la población en edad productiva. Actualmente este crecimiento es de 1.24% anual, pero se reducirá a 0.9% entre los años 2020 y 2025, a 0.6% de 2015 a 2030, a 0.3% de 2030 a 2040 y a 0.1% de 2040

a 2050. En contraste, tendrá lugar un crecimiento explosivo de mayores de 65 años: estos pasarán de menos de ocho millones en 2014 a 24.4 millones en 2050. Esto se expresara claramente en el futuro cercano, en el lustro 2020–2025, cuando el número de mayores de 65 años crezca a un ritmo anual de 3.7%, frente a 0.9% de quienes estén en edad productiva y haya un ritmo de decremento de 0.2% en los menores de 15 años.

Lo anterior significa que alrededor del año 2025 comenzará a reducirse la proporción de población en edad productiva con respecto a la total. El bono demográfico habrá terminado y cada vez un menor número de personas en edad económicamente productiva ejercerá la actividad económica de la que también deberá sostenerse una rápidamente creciente población mayor de 65 años. En el año 2010 había 13.8 personas con más de 60 años por cada 100 personas de entre 15 y 64; en 2030 esa relación será de 27.6 personas y en 2050 de 50 habitantes.¹

Sin embargo, no solo cada vez menos gente deberá sostener la actividad de la que viva una población cada vez mayor sino que la sostendrán durante cada vez más tiempo.

2. EL AUMENTO EN LA ESPERANZA DE VIDA

En 1930 la esperanza de vida al nacer en México era de solo 34 años. En esas circunstancias el asunto de las jubilaciones era menos importante frente a la necesidad de abatir la muerte perinatal, garantizar la educación básica y construir una paz durable, entre otras prioridades. El promedio de vida de los mexicanos apenas alcanzó la edad general de jubilación (65 años) en 1977.² Desde entonces el promedio se ha incrementado y llegó a 77 años en 2015.

1. Secretaría de Salud. *Perfil epidemiológico del adulto mayor en México 2010*, Secretaría de Salud, México, junio de 2011 [DE disponible en: http://www.epidemiologia.salud.gob.mx/doctos/infoepid/publicaciones/2011/monografias/P_EPI_DEL_ADULTO_MAYOR_EN_MEXICO_2010.pdf].
2. “Esperanza de vida en México sube hasta los 76,72 años”, en *Datosmacro.com* [DE disponible en: <http://www.datosmacro.com/demografia/esperanza-vida/mexico>].

Lo anterior significa que el costo de las jubilaciones hasta fines de los años setenta del siglo XX podía considerarse manejable, pues la mayoría de la población no alcanzaba esa edad. Otra circunstancia es la actual, en la que el promedio de vida es 12 años mayor que el de la edad de jubilación y la esperanza de sobrevivida después de los 60 años es de 22 años.³ En otros términos, una persona que se jubila a los 60 años vive en promedio hasta los 82, y una que se jubila a los 65 puede alcanzar en promedio cerca de los 85 años. Esta esperanza será constantemente creciente a escala mundial durante las próximas décadas.

Lo anterior implica que no sólo será proporcionalmente menor la población que genere la actividad económica para todos sino que la población mayor de 60 años deberá de contar con recursos para vivir durante cada vez más tiempo.

3. A UN COSTO ANUAL CADA VEZ MAYOR...

El perfil de morbilidad en México se ha transformado significativamente en las últimas décadas. Mientras que hasta mediados del siglo XX las principales causas de muerte estaban asociadas a enfermedades respiratorias y gastrointestinales, en la actualidad se debe a las crónico-degenerativas, que implican tratamientos largos y costosos, o interrupciones abruptas de la vida de población en edad plenamente activa, como se puede ver en la tabla 3.1.

En esta transformación resalta el costo de atención de la diabetes, ya que su atención representa un monto mayor al del crecimiento económico anual promedio que tiene la economía mexicana.⁴ A nivel agregado esto representaba 363,000 millones de pesos pero, dada la

3. Secretaría de Salud. *Op. cit.*

4. "Para 2013, la carga económica de la diabetes se estimó en 362,859.82 millones de pesos, es decir 2.25% del PIB de ese mismo año". Barraza-Lloréns, Mariana (Coord). *Carga económica de la diabetes mellitus en México, 2013*, Fundación Mexicana para la Salud, México, julio de 2015, p.4 [DE disponible en: <http://funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/08/Carga-Economica-Diabetes-en-Mexico-2013.pdf>].

TABLA 3.1 LAS 10 PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN MÉXICO EN 2012

	Proporción de fallecimientos	Número de fallecimientos
Diabetes mellitus	14.5%	87,600
Padecimiento isquémico cardiaco	12.6%	76,000
Enfermedad vascular cerebral	5.5%	33,100
Violencia interpersonal	5.4%	32,700
Cirrosis hepática	4.1%	25,000
Enfermedad obstructiva pulmonar crónica	3.8%	23,300
Infecciones en las vías respiratorias bajas	3.4%	20,800
Hipertensión arterial	3.4%	20,700
Accidentes viales	2.5%	15,000
Enfermedades renales	2.3%	13,900

Fuente: World Health Organization. "Mexico: WHO statistical profile" [DE disponible en: <http://www.who.int/gho/countries/mex.pdf?ua=1>].

acelerada incidencia de la enfermedad, se estima un crecimiento global anual de su costo de 17%. Ello implicaría multiplicar en 2.2 veces su costo de atención en tan solo cinco años. Para las familias, la atención a la diabetes suele representar un gasto catastrófico, puesto que suele representar hasta 30% del ingreso del paciente.⁵

En cuanto a las cardiopatías isquémicas, su tratamiento en 2014 implicó un costo total de 7,750 millones de pesos⁶ (170,000 pesos por persona), en tanto que una enfermedad vascular cerebral implica un costo anual aproximado de 36,000 dólares por persona (alrededor de 680,000 pesos con la paridad de julio de 2016). La cirrosis hepática im-

5. Pérez de León, Verónica. "Cada paciente con diabetes le cuesta 708 dólares al año a México", en *CNN México*, 13 de junio de 2011 [DE disponible en: <http://mexico.cnn.com/salud/2011/06/13/cada-paciente-con-diabetes-le-cuesta-708-dolares-al-ano-a-mexico>].
6. Coronel, Maribel. "¿Cuánto nos cuesta la obesidad?", en *El Economista*, 18 de noviembre de 2014 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/salud-negocios/2014/11/18/cuanto-nos-cuesta-obesidad>].

plica costos que, dependiendo de la etapa de la enfermedad, le significan al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entre 4,200 y 30,200 dólares anuales por paciente (entre 79,000 y 570,000 pesos anuales, a precios de julio de 2016).⁷ En cuanto a las enfermedades pulmonares asociadas al tabaquismo (enfermedad obstructiva pulmonar crónica y cáncer de pulmón) sus costos en 2005 eran de entre 72,000 pesos por paciente para la primera y 102,000 para la segunda (a precios de junio de 2016 esto implicaría entre 110,000 y 150,000 por paciente).⁸ En cuanto a la hipertensión arterial, que afecta a la mitad de los mayores de 50 años en México, su costo en 2013 fue de 6,536 millones de dólares (aproximadamente 124,000 millones de pesos con la paridad de julio de 2016).⁹ Por último, el tratamiento de la insuficiencia renal significaba un costo nacional de 4,000 millones de pesos en 2013.

En cuanto a la violencia interpersonal y los accidentes viales, la cuestión no solo implica los costos de atención derivados de estas situaciones sino las implicaciones sobre la vida de quienes perdieron un familiar por ello, que además del drama emocional representa frecuentemente un desastre económico y en algunos casos altos costos públicos para el sostenimiento de los hogares, vía pensión, de las personas fallecidas.

El problema de financiamiento de la seguridad social no está asociado pues solo al alargamiento de la esperanza de vida o de los costos de las pensiones, sino a la intensidad de formas de vida propicias a la generación de enfermedades altamente costosas, relacionadas con

7. Quiroz, María Esther *et al.* "Estimating the cost of treating patients with liver cirrosis at the Mexican Social Security Institute", en *Salud Pública de México*, vol.52, núm.6, noviembre-diciembre de 2010, pp. 493-501 [DE disponible en: <http://www.medigraphic.com/pdfs/salpubmex/sal-2010/salio6c.pdf>].
8. Reynales-Shigematsu, Luz Myriam; Juárez-Márquez, Sergio Arturo & Valdés-Salgado, Raydel. "Costos de atención médica atribuibles al tabaquismo en el IMSS, Morelos", en *Salud Pública de México*, vol.47, núm.6, 2005, pp. 451-457 [DE disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=000582>].
9. Servín Magaña, Rosalía. "Hipertensión sale cara: atenderla cuesta 6,536 Mdd", en *El Financiero*, 21 mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.insp.mx/noticias/sistemas-de-salud/2864-costos-hipertension-mexico.html>].

TABLA 3.2 CAUSAS DE MUERTE Y SU TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 1998-2014

Enfermedad	Tasa de crecimiento anual
Enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo	6.75%
Enfermedades endócrinas, nutricionales y metabólicas	4.50%
Enfermedades del sistema genitourinario	4.04%
Enfermedades del sistema circulatorio	3.14%
Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo	2.99%
Tumores	2.74%

nuestras prácticas alimentarias, el consumo de alcohol, el tabaquismo, el estrés y la depresión, el sedentarismo y la exposición a diversos contaminantes, es decir, a ritmos de vida frecuentemente ligados a “vivir para trabajar” en vez de “trabajar para vivir”, en donde la precariedad de los ingresos y los empleos obliga a hacer cada día más, a llevar una vida más alienada y en donde el valor supremo de la vida parece que es el ser cada vez más productivo y competitivo.

En estas condiciones parecería pertinente que los grandes corporativos de las empresas asociadas al deterioro de las condiciones de salud de la población, sea por el tipo de ingesta que promueven, por la contaminación que generan, por el agotamiento y deterioro de los recursos naturales que implican, por la polarización social que fomentan o por la precariedad laboral que imponen, al menos fuesen objeto de regulaciones y cargas tributarias significativas, y así contribuyeran de forma importante a la atención de los males de los que son corresponsables y no fuesen tratadas con privilegios fiscales y estímulos de todo tipo por instalarse y aprovechar las ventajas que el país, los estados o las regiones les ofrecen.

El deterioro ambiental se refleja igualmente en el crecimiento exponencial de defunciones asociadas de la interacción con el medio ambiente, particularmente en el caso de las enfermedades de la piel y el tejido subcutáneo, según revelan las estadísticas de mortalidad del Inegi (véase la tabla 3.2).

4. Y CON EL RIESGO DE ENCARECERSE MÁS RÁPIDAMENTE

La negociación de tres nuevos grandes acuerdos económicos intercontinentales, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), el Transatlántico (TTIP) —altamente cuestionado por los candidatos a la presidencia de Estados Unidos, Hillary Clinton y Donald Trump, al igual que por movilizaciones sociales en Europa— y el Acuerdo Internacional de Servicios (TISA) se plantean una significativa profundización en los procesos de liberalización económica, particularmente en cuanto a la protección de derechos de propiedad intelectual, incluyendo los de las marcas de medicamentos durante periodos más largos (frente a la expansión de los genéricos) y los procedimientos médicos y químico farmacobiológicos.¹⁰

En el caso del TPP, único documento que ha salido de la confidencialidad, dado el fin de las negociaciones, se establecen reservas solo para las cuestiones de emergencia nacional, en enfermedades que en México son poco frecuentes.¹¹

Por otra parte, más allá de los acuerdos comerciales, los procesos de concentración económica entre empresas farmacéuticas y médicas en general, junto con el encarecimiento derivado de la generación y el uso de tecnologías crecientemente sofisticadas, pueden generar incrementos adicionales de costos de atención en los padecimientos emergentes cuando estos involucren tales tecnologías. Por consiguien-

10. El artículo 18.37 del TPP, referente a materias patentables, indica que: “Cada Parte pondrá a disposición patentes para cualquier invención, ya sea un producto o un proceso, en cualquier campo de la tecnología, siempre que dicha invención sea nueva, conlleve una actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial”. Estas materias o procedimientos patentables implicarían un encarecimiento de los mismos ante un reforzamiento de la protección para el pago por el uso de las patentes.
11. El artículo 18.6 del TPP establece como reservas a la liberalización lo siguiente: “Cada Parte tiene el derecho de determinar lo que constituye una emergencia nacional u otras circunstancias de urgencia extrema, entendiéndose que las crisis de salud pública, incluyendo aquéllas relacionadas con el VIH / SIDA, tuberculosis, malaria y otras epidemias, pueden representar una emergencia nacional u otras circunstancias de urgencia extrema”.

te, los avances médicos pueden restringirse cada vez más a la mayor parte de la población.

5. UNA SITUACIÓN FINANCIERA CADA VEZ MÁS PRECARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Tanto el IMSS como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), a lo que habría que añadir el sistema de seguridad de Petróleos Mexicanos (Pemex) y el del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), se encuentran en una situación particularmente compleja sobre todo en una perspectiva de mediano plazo. En estas instituciones, las proyecciones de ingresos son significativamente menores a las de los compromisos para el pago de pensiones y servicios, como lo señala Alejandro Turner en una entrevista:

El déficit actuarial¹² de las pensiones públicas en México representa cerca de 130% del Producto Interno Bruto (PIB), indica Alejandro Turner, presidente de la Asociación Mexicana de Actuarios en su libro *Aspectos relevantes de los sistemas públicos de pensiones. El caso de México*. “Existe un déficit actuarial en los sistemas de pensiones en México, sobre todo los que impulsa el Estado; es decir, lo que tienen entre reservas y aportaciones futuras es menor que lo que tienen que pagar en beneficios”.¹³

12. “Definition of ‘Actuarial Deficit’: The difference between future Social Security obligations and the income rate of the Social Security Trust Fund as of present. The Social Security program is said to be in actuarial deficit if the summarized income rate is less than the summarized cost rate of Social Security for any given valuation period. This situation is commonly referred to as the Social Security System being ‘insolvent’”. Tomado de *Investopedia*: <http://www.investopedia.com/terms/a/actuarial-deficit.asp#ixzz4ECsOhPQl>

13. Albarrán, Elizabeth. “Pensiones, con déficit actuarial, en *El Economista*, 3 de febrero de 2016; las cursivas son añadidas [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2016/02/03/pensiones-deficit-actuarial>].

El déficit de la seguridad social ha seguido incrementándose pese a las reformas, las cuales han generado condiciones más difíciles para que la población pueda acceder a la jubilación y, en caso de acceder a ella, para contar con un ingreso adecuado y tiempo de cotización para sostener la vejez —particularmente a raíz de la reforma al sistema pensionario de 1997 y, consiguientemente, para los trabajadores que comenzaron a cotizar a partir de julio de ese año. En 2004 el déficit actuarial del IMSS era de 61% del PIB y el del ISSSTE de 46%. Es decir, a comienzos del siglo actual ese déficit era en conjunto de alrededor de 98% del PIB, y ahora es de 130%.¹⁴

En los incisos anteriores hemos abordado el problema de la financiación preponderantemente desde el lado del gasto (aumento de la proporción de población mayor de 65 años, aumento en la esperanza de vida, aumento en el costo de tratamiento de las enfermedades, etc.), pero también es esencial abordarlo desde el lado de la reducción de los ingresos, no solo debido a la reducción de la población más joven (menor de 15 años) que se trasladará a un crecimiento prácticamente nulo de aquella en edad de trabajar, sino por la reducción en las remuneraciones a los trabajadores y, por ende, en sus cotizaciones a la seguridad social. Un trabajador con tres salarios mínimos de ingresos cotiza 225 pesos bimestrales por parte del patrón y 80 pesos por parte del trabajador. Cuando la casi totalidad del empleo generado se ubica en el rango de uno a tres salarios mínimos, la contribución al financiamiento de la seguridad social tanto para la prestación de servicios médicos como para el pago de jubilaciones se vuelve exigua.

Así, en la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2016 el pago de cuotas para el seguro social, a cargo de patrones y trabajadores, se estima en 260,281.1 millones de pesos, mientras que en el presupuesto

14. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. “Reformas a los Sistemas de Pensiones en México. Seminario ‘Crisis y trascendencia de la Seguridad Social, Pensiones y Vivienda en el siglo XXI’, organizado por la Coparmex”, México, septiembre de 2012 [DE disponible en: https://www.consar.gob.mx/sala_prensa%5CPDF%5Cpresentaciones%5Cseminario_coparmex.pdf].

de egresos para ese mismo año las aportaciones para la seguridad social alcanzan 553,686 millones de pesos (de los que 435,873.3 millones son para el pago de pensiones y jubilaciones), el presupuesto del IMSS es de 544,321 millones (287,397.7 millones para pensiones y jubilaciones) y el del ISSSTE de 229,216.1 millones (159,044.6 millones para pensiones y jubilaciones).¹⁵ En otras palabras, el pago de cuotas al seguro social cubre menos de la mitad del presupuesto del IMSS (47.8%) y no integra los costos de las instituciones públicas de seguridad social (ISSSTE, ISSFAM y Pemex).

En tales circunstancias resultan inauditas las condiciones de privilegio de las jubilaciones de altos funcionarios, desde la Presidencia de la República, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, diputados, senadores, autoridades de ramos autónomos o los altos directivos de las instituciones financieras (Banco de México, Nafin, Banobras, Bancomext). Asimismo, existe una gran heterogeneidad de sistemas pensionarios en los planos federal, estatal, municipal, de universidades, de organismos autónomos, etc., que generan, además de los costos mismos para sufragar las pensiones y atención a la salud, una gran multiplicidad de estructuras administrativas y condiciones de operación radicalmente distintas.¹⁶

En suma, las finanzas públicas asociadas a los pagos de pensiones implican bajos recursos, elevadas erogaciones ajenas al pago directo a la inmensa mayoría de los trabajadores jubilados y una gran heterogeneidad de prácticas en favor de un pequeño grupo de altos funcionarios privilegiados.

15. Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2017. Véase: www.shcp.gob.mx

16. Cf. el ampliamente detallado documento de proyecto: Valencia, Enrique; Foust, David & Tetreault, Darcy. *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, CEPAL / ASDI, Santiago de Chile, 2011 [DE disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3979/1/S1200229_es.pdf]

6. EL SECTOR FINANCIERO COMO GRAN GANADOR

La modificación de la concepción básica de la seguridad social, al pasar del sistema de reparto al de beneficios individualizados reproduce la inercia de la alta concentración del ingreso durante la vida activa hacia la igualmente alta concentración de los recursos de pensiones en función de las cotizaciones individuales, pero no solo en favor de los cotizantes con mayores aportaciones sino esencialmente de los entes que las manejan: las administradoras de fondos de retiro (Afores) y las sociedades de inversión especializada en fondos de retiro (Siefores), es decir, los fondos de colocación financiera de los ahorros de los trabajadores para su jubilación.

Al término de mayo de 2016 las Afores registraban recursos por 3.8 billones de pesos (millones de millones), cifra mayor a todo el presupuesto programable del sector público federal del país para 2016 (3.6 billones) o el equivalente a 91% del gasto total del sector público federal, incluyendo tanto al gobierno como a las entidades descentralizadas y las empresas productivas del estado (Pemex, Comisión Federal de Electricidad).

En otros términos, las carencias de recursos en los sistemas de seguridad social son largamente contrastadas por la inmensa canalización de los recursos de los trabajadores hacia el sistema financiero privado. La idea básica sería la de que el ahorro de la sociedad se utilice por parte del sistema financiero para invertirlo en la promoción de la actividad económica nacional, el otorgamiento de crédito a la inversión, la generación de empleo, el apoyo al desarrollo científico y tecnológico, el impulso a la educación o la salud, etc. Sin embargo, el destino del ahorro de los trabajadores no se orienta con criterios de rentabilidad social o desarrollo nacional sino esencialmente en términos de rentabilidad privada, frecuentemente especulativa y particularmente en los mercados financieros internacionales.

Como ejemplo, se encuentran las inversiones del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco en emisiones bursátiles de empresas tras-

nacionales, que a la postre se encuentran en riesgo de quiebra (como Abengoa), en el sistema financiero suizo o en operaciones ligadas a la construcción de grandes desarrollos de turismo de súper lujo en lugares en los que se podría causar impactos ecológicos significativos como en la playa de Chalacatepec (en Tomatlán, Jalisco). De hecho, la recomendación tradicional de diversificar portafolios y asegurar rentabilidad lleva crecientemente a operar los recursos en operaciones transnacionales que en términos prácticos equivale a fuga de divisas.

Si se supone que México liberaliza su economía teniendo como uno de sus fines primordiales la atracción de inversión extranjera, ¿cuál es el sentido de dirigir prioritariamente el ahorro nacional a la especulación financiera internacional y no a la atención justamente de la inversión local en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas y del propio desarrollo social, comenzando por la garantía de una atención médica correcta y del aseguramiento de pensiones digna para la población trabajadora, prioritariamente hacia los hoy jóvenes, de tal manera que se establezcan las condiciones para que el aumento en la esperanza de vida al nacer o de la sobrevivencia desde los 60 años sean motivos de júbilo (de jubilación) y no de sufrimiento?

Política

Elecciones de 2016, respuesta ciudadana a la clase política mexicana

JORGE ROCHA QUINTERO*

Un discurso común en la opinión pública es que la clase política en nuestro país campea entre la corrupción, la violencia y los excesos. De acuerdo con Lorenzo Meyer,¹ que a su vez retoma a Gaetano Mosca, explica que el concepto de clase política es parte de la teoría de las élites y plantea que en todas las sociedades, incluidas las democráticas, existen por un lado minorías que gobiernan y que se otorgan a sí mismas privilegios, y por otro lado hay una gran mayoría gobernada. En las democracias la única diferencia es que las minorías recurren a métodos más sutiles y sofisticados para manipular a las grandes mayorías.

En los últimos años podemos encontrar varios actos de corrupción que han provocado sendos escándalos en la opinión pública. Solo por citar algunos: el desfalco en el sector salud de Tabasco por parte del exgobernador Andrés Granier; el incremento de la deuda pública en el estado de Coahuila por parte del exgobernador Humberto Mo-

* Es académico del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es licenciado en Sociología por la Universidad de Guadalajara y en Filosofía por la Universidad del Valle de Atemajac. Tiene una maestría en Impactos Territoriales de la Globalización por la Universidad Internacional de Andalucía y es doctor en Estudios Científico-Sociales por el ITESO. Colabora en Antena 3, Canal 44 y como articulista en el *Semanario* de Guadalajara y en las revistas *El Puente* y *Christus*.

1. Meyer, Lorenzo. *Nuestra tragedia persistente*, Debate, México, 2013.

reira; los gastos fastuosos de los hijos de Carlos Romero Deschamps, dirigente petrolero y senador; la compra de una casa con excesivos lujos por parte de la esposa del presidente Enrique Peña Nieto a un desarrollador inmobiliario favorecido en la gestión de este cuando era gobernador del Estado de México; la construcción de una presa para abastecer las tierras del exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés. El común denominador de todos estos escándalos es que la mayor parte no se investigan y terminan en el olvido colectivo. Los casos donde efectivamente hay un proceso penal que llega a buen término por este tipo de situaciones son escasos y en los últimos años solo encontramos dos donde los exfuncionarios públicos terminaron en la cárcel: Elba Esther Gordillo, quien fue lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y Andrés Granier, exgobernador de Tabasco.

Otra de las situaciones que lastiman a la opinión pública son los sueldos con los que se despachan algunos funcionarios públicos. Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) el ingreso mensual bruto de los diputados de los estados de Chihuahua y Guanajuato rebasa los 200 mil pesos, mientras que en Sonora, Estado de México, Zacatecas, San Luis Potosí, Nayarit y Chiapas está por arriba de los 100 mil pesos.²

En el caso de los magistrados del Tribunal Electoral sus miembros tuvieron en 2016 un salario mensual bruto que rebasa los 500 mil pesos. El presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) también tuvo un ingreso mensual por arriba de los 200 mil pesos. En lo que respecta a los gobernadores, Miguel Márquez, de Guanajuato, recibe un salario bruto de 207 mil pesos mensuales; Fernando Toranzo, de San Luis Potosí, recibe 198 mil pesos; Eruviel Ávila, del Estado de México, tiene un salario de 185 mil pesos; Carlos Lozano, de Aguascalientes, recibe 180 mil pesos mensuales; Rubén Moreira, de Coahuila, tiene una percep-

2. Instituto Mexicano para la Competitividad. *Informe Legislativo 2016*, IMCO [DE disponible en: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/41637/, consultado el 1 de julio de 2016].

ción mensual bruta de 175 mil pesos; Fernando Ortega, de Campeche, recibe 168 mil pesos mensuales, y Aristóteles Sandoval, de Jalisco, tiene un salario de 166 mil pesos.

Este descrédito de la clase política en México también impacta en otros asuntos, como la satisfacción por la democracia. Por ejemplo, en el más reciente informe de Latinobarómetro, que es una organización que mide esta variable a escala continental, se afirma que la satisfacción con la democracia bajó desde 63% en el año 2002 (Vicente Fox) hasta 37% en 2012 (Enrique Peña Nieto); es decir, descendió 26 puntos porcentuales en diez años.³

El periódico nacional *El Universal* publicó a principios del mes de julio de 2016 una encuesta para medir el grado de aprobación del presidente de México. Los resultados del ejercicio dan cuenta de la crisis que hemos mencionado hasta ahora, ya que el presidente Peña Nieto registró sólo 29% de aprobación (la peor de los últimos cuatro presidentes), mientras que la desaprobación de su gestión se incrementó en 7 puntos, ya que pasó de 56 a 63% de marzo a julio de este año.⁴

Todo lo anterior muestra cómo la clase política en México se ha aprovechado de muchos privilegios, ha gozado de una gran impunidad y ha generado una profunda distancia con la ciudadanía, que cada vez más ve a sus miembros con recelo y no les concede la capacidad para resolver los problemas del país.

1. ELECCIONES COMO CASTIGO CIUDADANO

El domingo 5 de junio de 2016 se realizaron 14 procesos electorales en nuestro país y en 12 de las entidades se eligió a los nuevos gobernado-

3. Latinobarómetro. *Informe 2013*, Latinobarómetro, Santiago, 1 de noviembre de 2013 [DE disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>].

4. El Universal. "Crece la desaprobación de Peña Nieto", en *El Universal*, 4 de julio de 2016 [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/07/4/crece-la-desaprobacion-de-pena-nieto-y-mancera>].

res. En Baja California se disputaron las alcaldías y diputaciones locales, y en la Ciudad de México se eligió a 60% de los constituyentes que participan en la redacción de la carta magna del nuevo estado.

Los resultados de estos comicios dejaron entrever un fuerte descontento social, que esta vez tuvo como una de sus salidas el voto de castigo en contra de los actores políticos locales, a los que los ciudadanos les pasaron la “factura” por el mal desempeño en la administración pública. A continuación se presenta un análisis pormenorizado de los resultados de esas elecciones.

2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

De las entidades con cargos de elección popular en disputa, hubo 12 gubernaturas en juego, de las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernaba nueve y tres la coalición conformada entre los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática (PAN-PRD). Los resultados de los comicios arrojaron que el PAN se quedó con siete gobiernos estatales (en tres de los cuales fue nuevamente en alianza con el PRD), mientras que el PRI solo ganó cinco gubernaturas. Por su parte, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) tuvo importantes avances en tres entidades, en tanto que el PRD no fue capaz de ganar en ninguna entidad y sólo en Tlaxcala quedó en segundo lugar.

La tabla 4.1 muestra los resultados electorales con los índices de votación que reportaban los Programas de Resultados Preliminares al mediodía del lunes 6 de junio.

Cabe señalar que en esta elección los estados de Veracruz, Tamaulipas, Quintana Roo y Durango experimentaron por primera vez la alternancia política; es decir, siempre habían sido gobernados por el PRI y ahora su administración estatal la encabezará un partido político distinto. Hay que añadir que en los comicios para elegir a los constituyentes de la Ciudad de México, Morena se consolidó como primera fuerza política de la capital de país, dejando al PRD en segundo lugar y

TABLA 4.1 RESULTADOS DE ELECCIÓN A GOBERNADOR EN 12 ESTADOS

Estado	Partido gobernante	1er lugar (índice de votación)	2º lugar (índice de votación)	3er lugar (índice de votación)
Aguascalientes	PRI	PAN (43.53%)	PRI-PVEM-NA (41.34%)	PRD (5.15%)
Chihuahua	PRI	PAN (39.66%)	PRI-PVEM-NA (31.7%)	PRD (2.36%)
Durango	PRI	PAN-PRD (46.04%)	PRI-PVEM-NA (42.39%)	PT (4.24%)
Hidalgo	PRI	PRI (43.59%)	PAN (27.59%)	PRD (14.37%)
Oaxaca	PAN-PRD	PRI-PVEM-NA (31.99%)	PAN-PRD (24.98%)	Morena (22.84%)
Puebla	PAN-PRD	PRI-PVEM-NA (43.35%)	PRI-PVEM-PES (33.58%)	Morena (9.55%)
Quintana Roo	PRI	PAN-PRD (45.68%)	PRI-PVEM-NA (35.69%)	Morena (10.94%)
Sinaloa	PAN-PRD	PRI-PVEM-NA (41.2%)	MC-PAS (26.39%)	PAN (17.75%)
Tamaulipas	PRI	PAN (50.15%)	PRI-PVEM-NA (36.03%)	Morena (5.81%)
Tlaxcala	PRI	PRI-PVEM-NA (33.46%)	PRD (29.91%)	PAN (18.36%)
Veracruz	PRI	PAN-PRD (34.43%)	PRI-PVEM-NA-AVE (30.56%)	Morena (26.19%)
Zacatecas	PRI	PRI-PVEM-NA (37.3%)	Morena (27.22%)	PAN-PRD (17.96%)

Fuente: elaboración propia con datos de los PREP estatales.

al PAN en un lejano tercer sitio. Como se puede observar fueron unas elecciones marcadas por la alternancia política, ya que solo en cuatro de los estados en disputa el partido gobernante repitió y ganó la elección, en tanto que en ocho hubo cambio de partido en el poder, entre ellos estas cuatro nuevas alternancias. A partir de 2017 la distribución de estados por partido es la siguiente:

- El PRI tiene 15 gubernaturas.
- El PAN tiene 11 gubernaturas.
- El PRD tiene 4 gubernaturas.
- El PVEM tiene 1 gubernatura.
- Los independientes tienen 1 gubernatura.

Ahora bien, si vemos la tabla 4.1, de acuerdo con las diferencias entre el segundo y el tercer lugar, podemos clasificar las elecciones como se esboza en la tabla 4.2.

Lo que nos sugiere la tabla 4.2 es que las elecciones en los estados tendieron a ser muy competidas, ya que en la mayor parte de estos (8) la diferencia entre el primer y el segundo lugar en la votación no rebasó los 10 puntos, y en cuatro de ellas la distancia fue menor a los cinco puntos porcentuales. También hay que resaltar que solo en Tamaulipas el partido ganador (PAN) rebasó 50% de la votación.

En lo que respecta a los estados que tuvieron diputaciones en disputa, los resultados de los distritos ganados en cada entidad se muestran en la tabla 4.3.

Lo primero que hay que señalar es que si hablamos de primeros lugares, el PRI y sus partidos aliados obtuvieron el mayor número de distritos en siete estados, mientras que el PAN lo hizo en cinco. Si sumamos los distritos ganados por partidos, tenemos los siguientes resultados: el PRI con sus aliados ganó 115 distritos; el PAN, solo y en alianza con el PRD, se llevó 101 distritos; Morena ganó 15 distritos; el PRD en solitario se llevó 4 distritos, y Nueva Alianza uno. Es decir, el PAN fue el ganador en las gubernaturas, pero el PRI tuvo la ventaja en cuanto a distritos ganados. Morena creció su presencia, pero en este rubro quedó muy por debajo del PRI y del PAN; en tanto que el PRD vio debilitar su presencia en los distritos. También es importante señalar que en los estados de Durango y Quintana Roo la gubernatura fue ganada por el PAN, pero la mayoría del Congreso local la tendrá el PRI con sus aliados.

TABLA 4.2 DIFERENCIA DE VOTACIÓN ENTRE EL PRIMER Y EL SEGUNDO LUGAR

Diferencia	Estados
0 a 5 puntos	Aguascalientes, Durango, Tlaxcala, Veracruz
5 a 10 puntos	Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo
10 a 15 puntos	Tamaulipas, Zacatecas
15 a 20 puntos	Hidalgo, Sinaloa

TABLA 4.3 DISTRITOS GANADOS

Estado	1er lugar	Distritos	2º lugar	Distritos	3er lugar	Distritos	4º lugar	Distritos
Aguascalientes	PAN	11	PRI- PVEM-NA	7				
Baja California	PAN	12	PR- PVEM-NA	7				
Chihuahua	PAN	16	PRI- PVEM-NA	6				
Durango	PRI- PVEM-NA	8	PAN-PRD	7				
Hidalgo	PRI	10	PAN	8				
Oaxaca	PRI- PVEM-NA	15	PAN-PRD	8	Morena	3		
Quintana Roo	PRI- PVEM-NA	10	PAN-PRD	5				
Sinaloa	PRI- PVEM-NA	22	PAN	2				
Tamaulipas	PAN	16	PRI	6				
Tlaxcala	PRI	8	PRD	4	PAN	3		
Veracruz	PAN	11	Morena	11	PRI	7	NA	1
Zacatecas	PRI	15	PRD-PAN	2	Morena	1		

Fuente: elaboración propia con datos de los PREP estatales.

Todos estos datos nos muestran cómo el electorado en México tiende a ser cada vez más sofisticado y más complejo, ya que hay más alternancias, los comicios son más cerrados, podemos encontrar voto diferenciado y además voto de castigo.

3. GANADORES, PERDEDORES E INDEPENDIENTES

En esta elección el gran ganador sin duda fue Acción Nacional, que de tener tres gubernaturas pasó a siete, es decir, más del doble. La otra fuerza política que creció considerablemente y aumentó su presencia nacional fue Morena, que ratificó su fortaleza en la Ciudad de México, a la par de que despuntó como competidor importante en Veracruz y Zacatecas, y apareció como tercera fuerza en cuatro estados.

El gran perdedor del 5 de junio fue el PRI y los partidos que lo acompañaron en coalición en varios estados —el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Nueva Alianza (NA)—, pues el tricolor tenía nueve gubernaturas y solo se quedará con cinco. Como se dijo antes, cuatro estados donde siempre había ganado este instituto político los perdió, entre ellos uno de sus bastiones históricos, Veracruz. Esta derrota es atribuible, en primer lugar, a los gobernadores perdedores y es un duro revés para el presidente Enrique Peña Nieto y la dirigencia nacional que encabezaba Manlio Fabio Beltrones, que después de conocer los resultados renunció a su cargo luego de un discurso muy crítico hacia su propio instituto político.

Otro de los grandes derrotados de la pasada elección fue el PRD, que perdió liderazgo en la Ciudad de México, que no ganó ninguna gubernatura, que solo obtuvo cuatro distritos locales y que además, luego del proceso electoral, su presidente, Agustín Basave, renunció al cargo. Parecería que el partido del sol azteca estaría condenado a ser fagocitado por Morena o a entrar en una lógica de “verdización”, es decir, que al igual que el PVEM termine por hacer alianzas electorales con el fin de conservar el registro electoral y que además le dan los puntos necesarios a sus aliados para ganar elecciones competidas.

Hay por lo menos tres estados donde es notorio que hubo voto de castigo para el PRI: Veracruz, Durango y Tamaulipas, por las cuestiones

de inseguridad y corrupción. En Aguascalientes es probable que para este partido tuvo un impacto negativo la iniciativa del presidente para elevar a rango constitucional los matrimonios entre personas del mismo sexo, mientras que en el caso de Chihuahua es donde podemos hablar de un voto positivo, es decir, el panista Javier Corral efectivamente representaba una alternativa de gobierno esperanzadora por su trayectoria de lucha social.

En lo referente a los candidatos independientes, los que fueron a buscar las gubernaturas no tuvieron una actuación destacada. Sin embargo, algunas presidencias municipales importantes fueron ganadas por estas figuras, por ejemplo en Ciudad Juárez y Parral. Parece que esta elección empieza a ubicar en su justa dimensión esta herramienta política, que más bien sirve para elecciones municipales y distritales; pero todavía es una opción insuficiente para ganar gubernaturas y la presidencia de México.

4. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Contrario a lo que muchos vaticinaban, que habría un fenómeno de abstención electoral, las personas salieron a votar copiosamente el 5 de junio de 2016. En el estado de Hidalgo fue donde hubo la mayor afluencia de votantes, mientras que la peor participación se dio en la Ciudad de México. De los 14 estados, en nueve la participación ciudadana superó 50% del electorado y solo en cinco estuvo por debajo de este porcentaje y, de estos, solo en dos entidades la afluencia de ciudadanos fue menor a 40% (véase la tabla 4.4).

Ante ello, podemos reforzar la hipótesis de que en este proceso electoral las personas de los estados donde hubo elecciones consideraron el voto una herramienta de cambio político.

TABLA 4.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Estado	Nivel de participación electoral
Aguascalientes	52.48%
Baja California	33.06%
Ciudad de México	28.36%
Chihuahua	48.82%
Durango	56.76%
Hidalgo	59.67%
Oaxaca	59.65%
Puebla	44.66%
Quintana Roo	54.04%
Sinaloa	44.3%
Tamaulipas	56.43%
Tlaxcala	52.77%
Veracruz	53.63%
Zacatecas	58.65%

Fuente: elaboración propia con datos de los PREP estatales.

5. LA EFECTIVIDAD Y PERTINENCIA DE LAS COALICIONES ELECTORALES

En las elecciones del 5 de junio volvieron a prevalecer las coaliciones como una estrategia para ganar procesos electorales. Las coaliciones son las alianzas formales que se establecen cuando varios partidos políticos tienen un solo candidato, cuando tienen una plataforma política común y además aparecen juntos en las boletas electorales con el propósito de elevar su competitividad electoral.

De las doce gubernaturas que se disputaron, el PAN iba en coalición con el PRD en cinco estados, de los cuales ganó en tres y perdió en dos; es decir, tuvo una efectividad de 60%. Por otro lado, el PRI fue en alianza

con el Partido Verde y con Nueva Alianza en 11 de las 12 gubernaturas, y solo ganó en cuatro comicios; en este caso la efectividad fue de 36.3%. A su vez, en cuatro de las 12 gubernaturas que se disputaron, ganaron partidos en solitario (tres del PAN y una del PRI), lo que representa 33.3% de efectividad. Es decir, no podemos generalizar que las alianzas son una estrategia determinante que por sí sola puede garantizar un triunfo electoral, más bien depende de los contextos políticos particulares que son los que condicionan si es factible o no que esta estrategia funcione.

De acuerdo con el análisis de los gobiernos que estuvieron en disputa y tuvieron como origen una alianza electoral, de los tres estados que se encontraban en esta condición, solo en un caso el partido que encabezaba la alianza va a repetir en el poder (el PAN en Puebla); es decir, tampoco se puede afirmar que las coaliciones en sí mismas aseguran un buen gobierno, y si nos remontamos a otras experiencias aliancistas también nos podemos percatar de gobiernos con estas características que no tuvieron un buen desempeño (solo por citar está el caso de Nayarit, cuando ganó Antonio Echevarría). Creo que todavía hay muchas cosas que cuestionar a las alianzas y coaliciones como estrategias pertinentes electoralmente y luego como fórmulas efectivas de gobierno. Los datos de esta elección no permiten hacer afirmaciones conclusivas al respecto.

6. LA DEBACLE DE LAS ENCUESTAS ELECTORALES

Nuevamente en este proceso electoral las encuestas fallaron, incluso las llamadas encuestas de salida (las que se realizan cuando las personas acaban de votar a pie de urna) estuvieron muy erráticas. En la noche del domingo los resultados de varias encuestadoras decían que el PRI tenía la delantera en nueve estados; al final solo ganó en cinco y en una elección donde se señalaba que había empate (Tamaulipas), la diferencia a favor del PAN fue de 15 puntos porcentuales. Es decir, los errores de medición y cálculo fueron grandes y evidentes.

Ya son tres elecciones consecutivas (2012, 2015 y 2016) donde las encuestas no funcionan y sobreestiman el voto a favor de algunos partidos políticos (sobre todo para el PRI), con lo que terminan siendo una herramienta de campaña política y no un instrumento ciudadano que ayude a discernir el voto.

En este momento podemos afirmar que hay una crisis de las encuestas por lo menos en tres aspectos:

- En sus métodos, porque no calculan bien los escenarios electorales.
- En su confiabilidad social; es decir, cada vez menos la gente acude a informarse a través de ellas y tampoco colabora para contestarlas de forma adecuada.
- Para asegurar su autonomía frente a los actores políticos y no tratar de anticipar ganadores para favorecer a determinados candidatos o partidos.

Ante estas repetidas experiencias, parece que las encuestas perderán peso para las elecciones venideras, a menos que estos aspectos se empiecen a resolver. La pregunta que queda es ¿cuánto tiempo tardarán las encuestadoras para volver a ganar credibilidad en México?

7. LA ACTUACIÓN DEL INE

Una vez más el Instituto Nacional Electoral entró en funciones para varios procesos electorales y se volvió a confirmar la imposibilidad de darle seguimiento de manera oportuna a todos los comicios. Las campañas electorales estuvieron marcadas por la descalificación, por la pobreza de argumentos, por la mínima capacidad de debate constructivo, por la nula aparición de propuestas de gobierno viables y sensatez, y por lo oneroso que fueron. Es más, este problema fue tan grave que el propio secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, las

calificó de campañas “despiadadas”.⁵ Se ratificó que este modelo de organismos electorales no está dando los resultados deseados y abona a la depreciación de la democracia mexicana.

8. ¿PARTIDOS O INDEPENDIENTES?

Luego de las elecciones de 2015 se generó una euforia por las candidaturas independientes (fenómeno “el Bronco”, Clouthier y Kumamoto) y parece que los comicios de 2016 las ubicaron en su justa dimensión; es decir, como una herramienta que sirve para competir en distritos o municipios, pero que todavía no tiene los elementos y no existe la cultura política idónea para sustentar procesos de este tipo en elecciones de gobernadores y de presidente de México.

Después de estas elecciones algunos miembros de la clase política querían enterrar las candidaturas independientes y decir que los partidos tradicionales estaban de regreso, ya que habían sido depositarios del voto. Si uno observa con detenimiento las cifras y los procesos, donde se pueden vislumbrar los votos de castigo sobre todo al PRI (casos como Tamaulipas y Veracruz) y las alternancias que se dieron, podríamos llegar a algunas conclusiones como que: la ciudadanía dijo Sí a los partidos, pero no a los partidos como están ahora, y dijo Sí a las candidaturas independientes en municipios y distritos, pero todavía no para gubernaturas y presidencia. El gran problema de este escenario es que no encontramos como figura preponderante el voto en positivo o prospectivo, es decir, cuando el electorado elige una opción porque considera que efectivamente hay esperanza en el cambio político, más bien se generaliza el voto de castigo y los que capturan el voto es porque se convierten en el vehículo para castigar al “más malo”.

5. Expansión. “Osorio Chong: la campaña electoral 2016 ha sido ‘la más despiadada de todas’”, en *Expansión*, 2 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://expansion.mx/politica/2016/06/02/osorio-chong-la-campana-electoral-2016-ha-sido-la-mas-despiadada-de-todas>].

9. EL ESCENARIO NACIONAL RUMBO A 2018

Las elecciones de 2016 son la auténtica antesala de los comicios en 2018, ya que para 2017 solo habrá elecciones para gobernador en los estados de Nayarit y Estado de México, donde ahora gobierna el PRI; además se renuevan municipios en Veracruz y Coahuila. Aunque Nayarit se está convirtiendo en uno de los enclaves turísticos más importantes de México, el peso electoral de este estado no es grande. Por otro lado, en el Estado de México (donde se encuentra uno de los padrones electorales más robustos del país) se anticipa un primer encontronazo entre el PRI más cercano a Peña Nieto y Morena; los datos muestran que esa entidad tiene serios problemas de inseguridad y además la pobreza ha crecido, es decir, si el electorado se comporta como en los comicios de 2016, se anticipa un escenario muy complicado para el PRI, que jamás ha perdido una elección en esa entidad.

Pese a lo anterior, atreverse a decir que el proceso electoral de 2016 determinará la contienda en 2018 es demasiado arriesgado, aunque podemos señalar que hay varios actores políticos que salieron fortalecidos para esa coyuntura venidera. Ricardo Anaya, Rafael Moreno Valle y Margarita Zavala, del PAN, seguramente serán actores protagónicos para esa coyuntura, y aunque la esposa del expresidente Felipe Calderón encabeza las encuestas para contender por este partido, tanto Anaya, presidente del blanquiazul, como Moreno Valle, gobernador de Puebla, harán valer su peso electoral. En el PRI, luego de los comicios parecía que el único actor político que no había sido tan afectado por la derrota electoral era Miguel Ángel Osorio Chong, sin embargo el conflicto en Oaxaca entre el gobierno federal y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) ya bajó del escenario político a Aurelio Nuño, que era uno de los precandidatos preferidos del presidente Peña Nieto, y le empieza a pasar factura al secretario de Gobernación. Es decir, el tricolor luego de las elecciones y de Oaxaca apunta a tener una crisis de candidatos fuertes. En el caso de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador se vuelve a convertir en un candidato

fuerte y que se colocó muy por encima de otros contendientes, como Miguel Ángel Mancera. Si no sucede nada extraordinario veremos a López Obrador en las boletas electorales, la pregunta es si solo lo hace por Morena o se vuelve a confeccionar una coalición de izquierdas configurada por Morena, el PRD y el partido Movimiento Ciudadano.

Como ya se dijo antes, las candidaturas independientes para la presidencia del país se están desinflando, a pesar de que en esta opción se ubican personajes como Jorge Castañeda o Jaime Rodríguez “el Bronco”, aunque no se están conformando como una alternativa real que pueda ir en contra de los partidos políticos convencionales. Tres variables que debemos seguir considerando definitorias de los procesos electorales son la inseguridad pública, la corrupción y la crisis económica, que parece son los temas por los cuales los ciudadanos castigan a los partidos y a los personajes políticos.

Caso Ayotzinapa: los aportes del GIEI y la agenda pendiente de la justicia con verdad

MIGUEL ÁLVAREZ GÁNDARA*
Y SANTIAGO AGUIRRE ESPINOSA**

La noche del 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, tuvo lugar uno de los más emblemáticos episodios de violación a los derechos humanos: 43 jóvenes estudiantes fueron desaparecidos; seis personas, entre ellas tres normalistas, resultaron ejecutadas, y al menos 40 personas fueron lesionadas.

Los hechos conmocionaron a la opinión pública nacional e internacional, pero difícilmente podría decirse que fueron sorprendentes: México enfrenta, desde hace algunos años, una crisis de graves violaciones a derechos humanos que ha dejado miles de víctimas en todo el territorio nacional. El aumento exponencial de las desapariciones es quizá la expresión más lacerante de esta crisis.

Por la magnitud de los hechos y por la inocultable participación estatal, entre otros factores, Ayotzinapa se convirtió en un caso icónico de la indiferencia social y gubernamental frente a las desapariciones, pero

* Es licenciado en Comunicación. Actualmente es presidente de Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). Desde diciembre de 2011 es mediador de los normalistas de Ayotzinapa, labor que continúa ahora acompañando también el proceso y la interlocución de los padres de los desaparecidos.

** Es abogado y representante jurídico de los padres de los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos. Su labor con los normalistas comenzó cuando fue coordinador jurídico del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. Actualmente es subdirector del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

también en un caso emblemático de la colusión entre actores estatales y no estatales en esquemas de criminalidad organizada.

No es posible resumir en este espacio el proceso de búsqueda de verdad y justicia que iniciaron los familiares de los desaparecidos, ni tampoco es dable delinear aquí un análisis de sus repercusiones en la vida política nacional. Intentaremos, en cambio, mostrar la relevancia de una de las iniciativas impulsadas por las familias para alcanzar la justicia: el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI).

El GIEI, cabe recordar, fue designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para realizar una labor de supervisión internacional sobre la investigación, a propuesta de las familias y sus representantes: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan y Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). La decisión fue estratégica: en el momento más álgido, cuando la indignación social por lo ocurrido interpelaba más frontalmente al gobierno federal, las familias y las organizaciones tuvieron la lucidez de construir una propuesta de supervisión directa sobre la investigación que, a la postre, se volvería fundamental.

Como es sabido, a partir de noviembre de 2014 la Procuraduría General de la República (PGR) puso en circulación lo que en febrero de 2015 el procurador Jesús Murillo Karam acuñaría como la “verdad histórica” de los hechos. De acuerdo con esta narrativa, la totalidad de los 43 estudiantes desaparecidos habrían sido detenidos por policías municipales, que a su vez los habrían entregado a integrantes de un grupo delincencial, los cuales —supuestamente al confundirlos con miembros de un grupo rival— los habrían privado de la vida para después incinerar sus cuerpos en un basurero de la localidad de Cocula y ocultar los indicios restantes al eliminarlos en un río aledaño.

Cuando el GIEI llegó al país, en marzo de 2015, comenzó inmediatamente a someter a escrutinio esta versión. En septiembre de ese mismo año, al presentar su primer informe, el grupo mostró que la evidencia científica era insuficiente para afirmar que en el basurero de Cocula había tenido lugar un fuego de las dimensiones necesarias para

que ocurriera lo que la PGR daba por probado. Posteriormente, en un segundo informe publicado en abril de 2016, el GIEI profundizó en las irregularidades registradas en la indagatoria y señaló la necesidad de agotar otras líneas de investigación.

El GIEI no ha podido continuar su labor porque el estado mexicano precipitó su salida del país, en una expresión más del preocupante cierre que en materia de derechos humanos ha venido imponiéndose. Sin embargo, frente a quienes cuestionan la relevancia de los aportes del GIEI, es fundamental hacer un recuento de estos, pues marcan la ruta a seguir en la agenda de justicia y verdad para el caso. Así, enseguida destacamos seis de los aportes más sustantivos del GIEI:

- Reconocimiento a la centralidad de las víctimas. Uno de los aportes más importantes del GIEI, y que menos atención pública ha tenido, es el profundo respeto con que se ha conducido ante las víctimas, en contraste con la indolencia gubernamental, lo que quedó plasmado en el capítulo del primer informe donde se alude a la experiencia de las víctimas. Como han dicho los expertos, no es posible investigar y erradicar la desaparición forzada sin empatía frente a la vivencia de las víctimas.
- Reconstrucción de un evento criminal complejo a partir de la articulación de múltiples voces y evidencias. El GIEI esclareció un tramo importante de lo ocurrido el 26 de septiembre de 2014 reconstruyendo los hechos de una manera comprensible y sustentada en pruebas, que contrasta con las explicaciones que en México acostumbran las procuradurías, basadas frecuentemente en confesiones obtenidas en la opacidad con métodos coercitivos.
- Priorización de la evidencia científica. El GIEI, lo mismo que el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), puso énfasis en el debate científico. Frente a la opacidad y la falta de independencia de los peritajes oficiales, el GIEI publicó un dictamen independiente de dinámica de fuego abierto al escrutinio público e insistió en que es la

prueba científica y no solo las declaraciones lo que debe prevalecer en una investigación criminal.

- Identificación de los entornos de macrocriminalidad. El GIEI apuntó a la existencia de estructuras criminales coludidas con actores estatales de los tres niveles de gobierno y no solo en el nivel municipal. Es decir, mostró que la desaparición de 43 estudiantes en una noche no pudo haber ocurrido con la sola connivencia de instituciones municipales.
- Recomendaciones estructurales. El GIEI alcanzó un nivel de inmersión profundo en nuestro sistema de procuración de justicia. Hizo un diagnóstico acucioso de sus principales deficiencias y, sobre todo, de las políticas públicas que deben adoptarse frente a la crisis de desapariciones. Sus propuestas son insumos valiosos para la discusión de la Ley General para Prevenir y Sancionar las Desapariciones.
- Construcción de una alternativa de supervisión internacional para revertir la impunidad. El GIEI ha sido un ejercicio inédito de supervisión internacional dentro de una investigación criminal. Este modelo puede replicarse en México para revertir la impunidad prevaleciente y para coadyuvar en la investigación de casos emblemáticos, retomando experiencias como la Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala (CICIG).

En suma, los aportes del GIEI son inconmensurables. Su impacto en la agenda pública es innegable, tanto en la apertura de nuevos espacios para la discusión del estado de los derechos humanos en México como en la generación de propuestas para revertir la crisis, específicamente en lo que concierne a las desapariciones. En el caso específico de Ayotzinapa, sus recomendaciones marcan el camino para que haya justicia y verdad frente a la desaparición de los normalistas. Justamente, esto es lo que hoy siguen exigiendo con dignidad los padres y las madres de las víctimas, que no han cesado en su empeño de alcanzar el esclarecimiento pleno de lo ocurrido, en una lucha ejemplar e incansable movida siempre por el amor a los hijos y por la certeza de que la esperanza no puede sucumbir frente a los horrores de nuestro México adolorido.

El “Chapo”, capo escapista, peligroso y mediático

SERGIO RENÉ DE DIOS CORONA*

Las dos fugas de penales de alta seguridad que ha protagonizado el narcotraficante Joaquín, el “Chapo”, Guzmán Loera no solo significaron una burla para el estado mexicano, la nueva exhibición del corrupto e inseguro sistema penitenciario del país, la fortaleza del cártel de Sinaloa y su amplia presencia en distintas capas sociales. También mostraron cómo, con suficientes recursos y complicidades, un delincuente peligroso puede estar más tiempo fuera de una cárcel que dentro de sus muros. Un binomio (millones de pesos y cómplices), lubricante cotidiano del aparato carcelario y de justicia en México, más una gran dosis de violencia, convirtieron al personaje en el capo más poderoso y sonado de las primeras décadas del siglo XXI.

Tan solo si se cuenta desde su primera captura hace 23 años, el “Chapo” Guzmán ha estado más de 13 años en libertad y ocho años en reclusorios supuestamente a prueba de fugas. Su segundo escape, realizado el 11 de julio de 2015, tuvo consecuencias no solamente en el terreno de la seguridad pública sino también en el político al sumarse a otros acontecimientos que dañaron aún más la mermada credibili-

• Es periodista desde hace más de 30 años. Estudió la licenciatura en Ciencias y Técnicas de la Comunicación, y la maestría en Programación Neurolingüística. Ha trabajado en una docena de medios informativos. Ha publicado media docena de libros como autor o coautor. Actualmente es coordinador de la Licenciatura en Periodismo y Comunicación Pública en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

dad de la administración federal de Enrique Peña Nieto, quien para intentar recuperar la confianza en su gobierno movilizó a miles de elementos policiacos y militares hasta recapturarlo en Sinaloa el 8 de enero de 2016. La aprehensión tampoco resarció el daño a la imagen presidencial, expresado contantemente en las críticas y burlas en los medios sociales.

Luego de los dos escapes, el primero de la penal de alta seguridad de Puente Grande, en realidad ubicado en Tonalá, Jalisco, y el segundo del penal de El Altiplano, en el Estado de México, el “Chapo” se volvió el reo más mediático. Y el más problemático para el estado mexicano. Haga o no haga, diga o no diga, se le ha convertido en un personaje que pareciera casi mítico, capaz de poner en vilo la seguridad pública pregonada desde el gobierno federal y desafiar la fuerza de las instituciones, que dispone de enorme poder y que, cual guión de mala telenovela, sale de la pobreza y salva cualquier muro carcelario.

Apenas fue detenido este año, el primero que lo confirmó oficialmente fue el propio presidente Enrique Peña Nieto en su cuenta de Twitter (@EPN): “Misión cumplida: lo tenemos. Quiero informar a los mexicanos que Joaquín Guzmán Loera ha sido detenido”. Más de un millón de menciones tuvo el *hashtag* #ChapoGuzmán. En Twitter se convirtió en *trending topic*. Después vendría una conferencia de prensa del mandatario para hablar, específicamente, de ese “logro a favor del estado de derecho”. El metamensaje fue que detenerlo no solo implica someterlo al peso de la justicia sino que hacerlo fue, tal cual, una hazaña.

Tras sus escapes, la atención y preocupación de las autoridades federales sobre la suerte del “Chapo” es minuto tras minuto. Al difundirse en medios sociales el 8 de julio de este año información en un sitio web apócrifo de la empresa ABC News acerca de que el “Chapo” se había fugado por tercera ocasión, la versión fue pronto desmentida por el propio secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong. Bastó que subiera una fotografía del capo sinaloense, con su uniforme color caqui, frente a una mesa, en las instalaciones del Centro Federal de

Readaptación Social (Cefereso) número 9 norte, en Chihuahua. “Para los rumores, una imagen...”, indica el texto que acompaña la fotografía que publicó el funcionario en su cuenta de twitter. El temor a otra huida no anda en burro.

1. DE POBRE A MILLONARIO

Personaje al que la revista *Forbes* colocó entre los multimillonarios del mundo al estimar en 2009 su fortuna ilegal en mil millones de dólares, que en la década pasada se hallaba entre los hombres más perseguidos por el FBI y por el que la DEA (agencia antidrogas estadounidense) llegó a ofrecer casi cinco millones de dólares por su captura, es un astuto capo que después de su primera fuga, el 19 de enero de 2001 del penal de Puente Grande, se dejaba ver en poblados y ciudades de Sinaloa. Custodiado por decenas de sicarios con armas de alto poder, se movilizaba sin mayores problemas en vehículos blindados. Incluso, se asegura, en helicópteros y avionetas a su servicio.

En el imaginario social del país el “Chapo” es el estereotipo del delincuente que nació en una situación de marginación hasta ascender al pequeño grupo de quienes son dueños de cientos de millones de dólares. Joaquín Archibaldo Guzmán Loera, su nombre completo, nació el 4 de abril de 1957 en la ranchería conocida como La Tuna, en el municipio de Badiraguato, en plena serranía del estado de Sinaloa. La región es peligrosa, cuna de narcotraficantes. De ahí es no solo Guzmán Loera sino también Ismael “Mayo” Zambada y Juan José Esparragoza, el “Azul”, que están libres. También nació en Letonia, una ranchería de Badiraguato, Rafael Caro Quintero, actualmente prófugo tras ser liberado por un tribunal.

La Tuna es un sitio de alto riesgo. El 15 de junio pasado, por ejemplo, se enfrentaron ahí grupos rivales de narcotraficantes, lo que obligó a cientos de familias a abandonar sus casas para huir de la violencia. La marina, el ejército y policías estatales debieron intervenir. Badiraguato se ubica en el llamado “triángulo de oro” de las drogas, que integran los

estados de Sinaloa, Sonora y Durango. En ese municipio vive Consuelo Loera, madre del “Chapo”. En la región era común sembrar marihuana y amapola, mucho antes de que ambas fueran prohibidas, primero por el gobierno de Estados Unidos y luego por México en las primeras décadas del siglo pasado. Para los habitantes de esa región son plantas que tradicionalmente sembraban sin problema alguno.

De 1.55 metros de estatura, de ahí su sobrenombre de “Chapo”, Guzmán Loera empezó desde joven a involucrarse en el mundo de las drogas a través de la siembra, cosecha, producción, transporte y venta de marihuana. Su grupo creció en Sinaloa en los años setenta del siglo xx, decenio en que el ejército mexicano realizó la Operación Cóndor, el operativo militar de mayor envergadura organizado hasta entonces contra narcotraficantes. La entidad fue el objetivo. Soldados y policías se adentraron en sierras y pueblos, lo que ocasionó la salida de narcotraficantes sinaloenses a otros estados; entre ellos, Jalisco. Uno de los centros en que se concentró la acción del ejército fue la región donde se localiza Badiraguato, lo que dejó detenidos, muertos y desplazamientos de campesinos que huyeron de sus comunidades.

En las décadas de los setenta y ochenta, el “Chapo” permanecía con bajo perfil. Se mantuvo cercano a su compadre Héctor Luis Palma Salazar, el “Güero” Palma. El grupo de narcotraficantes que empezó a operar a gran escala en el país lo lideró en esos años Miguel Ángel Félix Gallardo, que encabezó el cártel de Guadalajara y tendió redes con alcance internacional. Sus acuerdos abrieron nuevas puertas al establecer negocios con los cárteles de Colombia y desde allá transportar cocaína a los consumidores de Estados Unidos, además de la marihuana y la heroína producida en México. Al ser detenido en 1989 Félix Gallardo, su grupo empezó a dividirse. Uno de esos subgrupos lo dirigía Guzmán Loera. El “Chapo” trabajaba entonces para Amado Carrillo, el llamado “Señor de los cielos”.

Rafael Caro Quintero y el “Chapo” tienen en común un elemento que fue, de alguna manera, su perdición: sus nombres se hicieron famosos al vincularse a hechos o personajes relevantes; el primero, por estar

involucrado en el asesinato, en 1985 en Guadalajara, del agente Enrique Camarena, de la DEA, y del piloto mexicano Alfredo Zavala. Camarena fue el primer agente antinarcóticos de Estados Unidos victimado fuera de ese país. A su vez, Guzmán Loera, aunque era poco conocido, saltó a la fama tras ser puesto su nombre y apodo en uno de los casos que más sacudió al país y a la iglesia católica: el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y siete personas más, el 23 de mayo de 1993, en el aeropuerto internacional Miguel Hidalgo y Costilla, en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. La versión extraoficial, difundida y defendida con todo por el suplente de Posadas Ocampo en el arzobispado tapatío, el cardenal Juan Sandoval Íñiguez, era que se trató de un complot de las autoridades para cortar la vida al purpurado. Para la Procuraduría General de la República (PGR), sin embargo, el cardenal fue confundido con el “Chapo” y, en el fuego cruzado, lo acribillaron sicarios al mando de los hermanos Arellano Félix, del cártel de Tijuana, y con quien Guzmán Loera mantenía una disputa a muerte por esa plaza tras la detención de Félix Gallardo. Precisamente, meses antes de la balacera en el aeropuerto internacional de Guadalajara, los Arellano Félix intentaron matar al “Chapo” al detonar, en mayo de 1992, un carro bomba repleto de explosivos en una de sus fincas de Culiacán, Sinaloa. En noviembre de ese año vino la respuesta violenta del capo: intentó asesinar a los hermanos Francisco Javier y Ramón, en la discoteca Christine, de Puerto Vallarta. Murieron seis personas, pero los Arellano Félix pudieron burlar el ataque.

Semanas después del asesinato del cardenal Posadas Ocampo, el 9 de junio capturan al “Chapo” en la frontera de México y Guatemala. Que se le atribuyera participación en el crimen lo puso en la mira. Sin embargo, ante el Ministerio Público declaró que no tenía nada que ver con ése y los otros asesinatos; que ese día pretendía viajar a Puerto Vallarta, y que, tras la balacera, logró escapar de la terminal aérea en un taxi.

2. NARCOTRAFICANTES TOPOS

Dentro de la prisión de alta seguridad de Puente Grande, en realidad Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso 2), el “Chapo” empezó a controlar al personal y a presos. Desde ahí continuaba dirigiendo el cártel. Tenía numerosos privilegios y conexiones, relata la periodista Anabel Hernández en su libro *Los señores del narco*. A principios de 2001 se fugó Joaquín Guzmán. La versión oficial es que logró salir gracias al apoyo de cómplices que le permitieron ingresar a la lavandería, entre ellos un empleado, cruzar seis controles internos de seguridad, meterse en un carrito y salir en el camión que cargaba la ropa sucia. La reportera Anabel Hernández, tras una larga investigación, concluyó que en realidad el “Chapo” salió por la puerta principal vestido de policía. Sus cómplices le abrieron el camino.

Tras su escape, el “Chapo” reorganizó el cártel de Sinaloa o del Pacífico. Afianzó alianzas, rompió otras, buscó crecer. Las redes del grupo delictivo se extendieron a todo el país, Estados Unidos, varios países de América, Europa y Oceanía. Con la fuerza de las balas o la seducción del dinero, miles de mexicanos y extranjeros se involucraron en el crecimiento de la que, hasta la fecha, es una de las más poderosas asociaciones criminales del narcotráfico del mundo. Tiene a su servicio a pistoleros, abogados, comerciantes, campesinos, jóvenes y ligas a personajes empresariales, del espectáculo y políticos.

Se afirma que el “Chapo” participó en una reunión con los otros jefes de cárteles para organizarse y acordar una alianza. Sin embargo, el pacto se rompió. El narcotraficante sinaloense se enfrentó al cártel de Juárez y al de los hermanos Beltrán Leyva. Después se opuso al cártel de El Golfo y a su brazo armado, Los Zetas, con quienes mantuvo choques permanentes. La guerra por el mercado de las drogas tuvo y tiene numerosos episodios de enfrentamientos y muertes. Cada plaza, como le llaman, se disputa por la vía de la eliminación física de los adversarios, en muchas ocasiones con grados extremos de crueldad.

En diversas ocasiones el “Chapo” estuvo a punto de ser capturado por militares. Se menciona que fueron por lo menos cinco. Pero era alertado y burlaba los cercos. Su cuerpo de seguridad, de acuerdo con información de 2009 de la Secretaría de la Defensa Nacional, hecha pública por Wikileaks, lo integraban alrededor de 300 personas y se refugiaba en entre diez y quince sitios. A pesar de que era asediado, el narcotraficante se daba tiempo para sus menesteres amorosos; por ejemplo, casarse con una joven reina de la primavera, de apenas 18 años de edad, de un poblado en la sierra de Durango, entre otras historias que se cuentan y a veces se documentan sobre sus correrías.

Para cruzar droga por la frontera con Estados Unidos los narcotraficantes recurren a túneles que llegan de un lugar a otro entre las dos naciones. Para ello obligan o disponen de ingenieros, técnicos y albañiles que horadan el suelo y trabajan sigilosamente. Cuando estuvo en prisión en la penal de Puente Grande, de Jalisco, el “Chapo” no pudo recurrir a las obras de ingeniería para escaparse, por una razón: el suelo en esa zona es rocoso. Con esa característica se escogió cuando empezó a construirse en los años ochenta en sustitución de la penal de Oblatos, en Guadalajara, en la lógica de impedir la evasión subterránea de presos.

Tras más de trece años de persecución, el “Chapo” fue capturado por segunda ocasión el 22 de febrero de 2014. Se escondía en Mazatlán, en el número 401 del condominio Miramar, frente al turístico malecón. Cerca de las 7:00 am, en un sábado, la versión oficial es que fue atrapado sin que se disparara ni un tiro. Lo acompañaba otra persona, al parecer su nueva pareja. Las autoridades presumieron que la operación fue exitosa luego de meses de planeación y de seguimiento de las actividades del líder del cártel de Sinaloa.

Previo a la captura, elementos de la marina, la Policía Federal y la PGR viajaron a Culiacán y Tijuana. Después anunciaron la aprehensión del jefe de sicarios del cártel de Sinaloa, Joel Enrique Sandoval Romero, el “19”, y de otros pistoleros hasta sumar nueve. Enseguida, en Culiacán, cayó Jesús Peña, el “20”, jefe de seguridad del “Mayo” Zambada. La casa

de su exesposa, Griselda López Pérez, fue allanada. Ya estaban sobre los pasos del “Chapo”. Fue cuestión de horas.

Luego de que Peña Nieto anunciara la captura del “Chapo”, el procurador general Murillo Karam dio detalles. Los operativos se realizaron entre el 13 y el 17 de febrero de 2014 en domicilios que se sabía acostumbraba usar el capo. En algunos de ellos se hallaron túneles que conectaban con siete casas. También se detectó la utilización del drenaje de la ciudad. Se trataba de fincas reforzadas con acero, y mientras los militares y policías tardaban en abrirlas, el “Chapo” y sus pistoleros aprovechaban para escapar. Una y otra vez se les fugó. Hasta que no pudo huir del departamento en que estaba refugiado.

La foto del “Chapo” esposado, conducido por militares, con la cabeza hacia abajo, mientras caminan por un hangar, le dio la vuelta al mundo.

Días después de la captura, el 27 de febrero, simpatizantes del narcotraficante organizaron tres manifestaciones en Sinaloa para exigir que lo liberaran. Sobre todo jóvenes y adultos, algunos cubriéndose el rostro, con pancartas y mantas, salieron a la calle en Culiacán, Morcorito y Guamúchil. Convocados a través de medios sociales y con volantes anónimos, centenares de *culichis* exhibieron mensajes como “Con el Chapo había mayor seguridad”, “No a la extradición del Chapo”, “Al Chapo se le quiere y se le respeta más que a muchos políticos”, “Chapo, Culiacán está contigo”. Los jóvenes fueron identificados como estudiantes de secundaria, en su mayoría, a quienes se les repartieron tamales y playeras, mientras una banda de música acompañaba la marcha. Uno de los participantes dijo que viajó con 300 personas desde Badiraguato para apoyar al capo, en agradecimiento a que les da trabajo y ayuda “allá en la sierra”.

3. LA BURLA

Poco les duró el gusto a las autoridades federales. Por segunda ocasión, el “Chapo” se fugó. Ahora de la penal de máxima seguridad de El Altiplano, en el Estado de México, el 11 de julio de 2015. Le bastó cerca

de año y medio para estar otra vez en la calle, auxiliado por la amplia red que lo respaldaba, tras cruzar un túnel de kilómetro y medio de longitud. De nuevo, el sinaloense daba sonora y mediática bofetada al sistema carcelario.

Pese a que organizó un amplio dispositivo de seguridad con retenes en distintas carreteras y puntos, que se cerró el aeropuerto internacional de Toluca, el “Chapo” se esfumó. La Comisión Nacional de Seguridad dio a conocer que Guzmán Loera, quien era vigilado mediante cámaras de video, se introdujo al área de regaderas cerca de las 21:00 horas. Como no aparecía, no era visible, se emitió la alerta. Precisamente por ese lugar del penal se escapó. Sus cómplices abrieron un agujero de 50 por 50 centímetros y metro y medio de profundidad, que llegaba a un conducto vertical de diez metros hacia abajo, habilitado con una escalera. De ahí bajó a otro túnel de 1.7 metros de altura y 80 centímetros de profundidad.

La imagen del gobierno federal de nueva cuenta se vino abajo. Una encuesta del periódico *Reforma* mostró que el índice de aprobación de Peña Nieto cayó a 34% y su desaprobación aumentó a 64%. Su estrategia contra el narcotráfico se mostró ineficaz y fue objeto de burla en los medios sociales. No podía ni siquiera retener a un narcotraficante tras las rejas, con toda la tecnología, en un penal fuertemente custodiado. Con millones de pesos y armas ninguna penal es inexpugnable, ni la de El Altiplano, considerada la más segura del país.

4. LA CACERÍA

Para recapturarlo el gobierno federal lo buscó por nueve entidades en que podía refugiarse el “Chapo”, sin descuidar que también contaba con auxilios fuera del país. Policías y militares mantuvieron los ojos abiertos en puertos marítimos, carreteras y aeropuertos. Se instalaron retenes en distintos sitios estratégicos.

El 8 de enero de 2016 volvió a convertirse en noticia al darse a conocer su recaptura en un hotel de Los Mochis, municipio de Ahome,

Sonora. Una de las fotos que se hizo circular del “Chapo” Guzmán, con una playera gris sucia tras intentar escapar por el drenaje de la ciudad, sentado en una cama, esposado, lo muestra con la mirada perdida. La operación Cisne Negro había cumplido su objetivo: conducirlo de nuevo a la cárcel. A la misma de la que se fugó: la del Altiplano.

Al parecer la llamada telefónica de una señora que vio a gente armada hizo que se montara el operativo. La versión oficial es que se interceptaron llamadas telefónicas, en las cuales se solicitaba comida para una persona importante y sus acompañantes. La finca en que se hospedaba con un grupo de sicarios fue vigilada durante un mes. La procuradora Arely Gómez dijo que la identificación de una persona especializada en túneles y que adecuaba casas en Sinaloa y Sonora fue clave para la detención.

Un grupo de élite de la marina ingresó a la casa, en la que se trabó un intenso combate. Murieron cinco presuntos sicarios y seis personas fueron detenidas. En los medios sociales las autoridades difundieron un video en el que se observa el espectacular operativo dentro de la casa.

Durante las investigaciones salió a la luz pública que la actriz mexicana Kate del Castillo tenía en el “Chapo” a un ferviente admirador. La protagonista de la telenovela de narcos “La reina del sur” aceptó que se reunieron ella y el actor Sean Penn con Guzmán Loera cerca de Cosalá, en Sinaloa. La reunión fue el 2 de octubre de 2015. Penn escribió un artículo para la revista *Rolling Stone* donde narra cómo fue el encuentro con el capo, quien deseaba que se filmara una película sobre su vida. Dijo que pasaron los retenes militares gracias a que los acompañaba Alfredo Guzmán, hijo del narcotraficante. El “Chapo” aparece con los también sonrientes Del Castillo y Penn en una foto que se divulgó por los medios sociales.

La titular de la PGR, Arely Gómez, reveló que un dato que ayudó a ubicar al “Chapo” fue su antiguo deseo de filmar la película. “Estableció comunicación con actrices y productores, lo cual ya forma parte de

una nueva línea de investigación”,¹ precisó. “Incluso, las tareas de seguimiento permitieron documentar los encuentros entre los abogados del ahora detenido y estas personas”.²

El periódico *Reforma* publicó el 13 de abril que aplicó 1,200 encuestas en todo el país, del 7 al 10 de abril, un mes después de la captura del “Chapo”. El estudio reveló que la aprobación del presidente Enrique Peña Nieto cayó 9 puntos porcentuales en el último cuatrimestre, consiguiendo apenas 30%. “Este nivel representa un mínimo histórico, no solo en lo que va de su gestión, sino en comparación con los tres mandatarios que le anteceden. De igual forma, sus tasas de desaprobación son las más altas registradas en la serie, que inició desde 1995”.³

Edgardo Buscaglia, especialista en seguridad y autor del libro *Lavado de dinero y corrupción política*, escribió en medios sociales que las autoridades solo incautarán gran parte del dinero de Guzmán Loera “el día que inicien los ‘maxiprocesos’ contra cientos de políticos”. Eso no ha ocurrido. Tampoco han sido afectadas mayormente sus propiedades y estructura financiera.

Mientras tanto, hasta principios de julio de 2016 el “Chapo” permanecía en la cárcel. Sus abogados hacían lo posible para que no fuera extraditado a Estados Unidos. Su futuro estaba en el aire.

1. Procuraduría General de la República. “Palabras de la Procuradora General de la República, Arely Gómez González en el hangar de PGR”, comunicado de prensa 018/16, México, 8 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.gob.mx/pgr/prensa/palabras-de-la-procuradora-general-de-la-republica-arely-gomez-gonzalez-en-el-hangar-de-pgr-comunicado-018-16>].
2. *Idem*.
3. Becerra, Lorena & Mancillas, María Antonia. “Toca nuevo mínimo aprobación de EPN”, en *Reforma*, 13 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=6287>].

Vigilar y castigar en el nuevo sistema de justicia penal en México

JESÚS IBARRA CÁRDENAS*

Luego de ocho años de preparación (*vacatio legis*), el sábado 18 de junio de 2016 entró en vigor un nuevo sistema de justicia penal. Se sustituye a un modelo procesal predominantemente *inquisitivo* por uno *acusatorio* que supone, entre otras cosas, que cualquier persona será inocente hasta que se demuestre lo contrario a partir de un proceso judicial transparente y con garantías de los derechos de las partes en el juicio. Aunque pareciera un tema exclusivo del derecho y de interés principal para los penalistas, la reforma es radical; implica responder acerca del papel que las prisiones y el sistema penal deben desempeñar en una democracia como la mexicana. En este sentido, el cambio de paradigma que instituye la reforma tiene que ver con apropiarse de la función que cumple el poder “punitivo” del estado en una sociedad democrática: no sólo reducir la violencia de los delitos sino, sobre todo, reducir la violencia —legal— de la reacción frente a los delitos. Es decir, de la reforma de junio de 2008 resultó un programa de derecho penal mínimo —o de jurisdicción penal garantista como lo llama Luigi Ferrajoli¹— que mantiene un nexo indisoluble entre combate al deli-

• Es profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

1. Acerca del modelo de justicia penal garantista de este autor, véase: Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal* (Perfecto Andrés Ibáñez *et al.*, traductores) Trotta, Madrid, 2000. Sobre

to y respeto a los derechos fundamentales de todos los participantes (víctimas, imputados y condenados).

Como es fácil observar, plantear soluciones al problema de la justicia penal tiene implicaciones en múltiples espacios de la vida pública que, en nuestros días, se encuentran afectados por la violencia. La paradoja de la reforma está en haber incorporado un modelo de derecho penal con fundamento ético en un país que históricamente ha utilizado al derecho como instrumento autoritario. Sobre todo luego de que el presidente Felipe Calderón —siguiendo una tendencia mundial— institucionalizara un modelo de *derecho penal del enemigo*,² y del fortalecimiento que se le ha prestado en el actual gobierno de cuño priista.

En lo que sigue se hace un breve análisis de las características, los problemas y los retos que supone adoptar un sistema de justicia penal acusatorio en las condiciones políticas y sociales que prevalecen en México.

1. LAS PROMESAS DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

¿Qué propone el nuevo modelo para minimizar la violencia? Básicamente una serie de garantías que dan vigencia a la famosa tesis de Luigi Ferrajoli sobre la *ley del más débil*. Tesis que el autor italiano presenta como alternativa a la *ley del más fuerte*³ y que consiste en la defensa de la parte más vulnerable en la relación jurídica que corresponda en el proceso penal: en el momento del delito la víctima u

la teoría garantista de Luigi Ferrajoli: Carbonell, Miguel & Salazar, Pedro. *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Trotta / IJ, México, 2005.

2. El concepto “derecho penal del enemigo” es original de Günther Jakobs. Se refiere a las disposiciones normativas que sancionan penalmente conductas a partir de la peligrosidad de sus autores, no de la afectación a algún bien jurídico determinado. Jakobs, Günther. “El derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo”, en *Derecho penal del enemigo* (Manuel Cancio Meliá, trad.), Civitas, Madrid, 2006.
3. En el ámbito penal, como reacciones ante la ofensa, la ley del más fuerte se manifestaría con figuras como la venganza, reacciones arbitrarias de los poderes públicos o informales por parte de factores reales de poder.

ofendido; durante el proceso, el imputado, y en el de la ejecución penal, el reo.⁴ Esto lo tradujo la reforma en un sistema integrado por cinco etapas: preliminar o de investigación; intermedia o de preparación de juicio oral; de juicio oral; de impugnación, y de ejecución de sentencia.⁵ Además, ya existe un Código Nacional de Procedimientos Penales que asegura que todos los mexicanos sean juzgados por las mismas reglas procesales en cualquier parte del país. Hasta marzo de 2014 cada estado tenía su propio código procesal.

Las primeras cuatro etapas del sistema buscan poner en funcionamiento los controles de verdad y falsedad sobre los hechos motivo del caso; se trata de establecer la *verdad fáctica* mediante un razonamiento probatorio que funciona con reglas de la inducción empírica.⁶ Esta es la primera gran diferencia con el modelo anterior, ahora hay una exigente carga de la prueba para el ministerio público, lo cual implica la posibilidad real del acusado de refutar y contradecir las evidencias que presente la acusación (principio de contradicción). Supone para las autoridades de policía y ministerio público el desarrollo de investigaciones rigurosas y exhaustivas en datos que resulten en un material probatorio potente; suficiente para mostrar un número plausible de confirmaciones empíricas de la hipótesis acusatoria, que excluya hipótesis alternativas y desmienta contrapruebas. Desde luego, este esquema implica la paridad entre acusación y defensa, por ello se instituye la figura de juez de control de garantías responsable del debido proceso y la investigación, quien controla los supuestos

4. Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Perfecto Andrés Ibáñez & Andrea Greppi, traductores), Trotta, Madrid, 1999.

5. Una exhaustiva descripción sobre las actividades en cada una de estas etapas en: Corzo, Édgar. *Derechos humanos en el sistema penal acusatorio*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, México, 2010.

6. Se trata de la teoría de la verdad como correspondencia con los hechos, perspectiva que se opone a versiones coherentistas de la verdad. Sobre el tema: Tarski, Alfred. "The concept of truth in formalized languages", en Tarski, Alfred (Ed.), *Logic, semantics, metamathematics*, University Press, Oxford, 1936, pp. 152-278; Davidson, Donald. "True to the facts", en *Journal of Philosophy*, núm.66, 1969, pp. 748-764.

de detención, vinculación a proceso, resuelve solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y de actos de investigación como cateos, inspección de personas y documentos, reconstrucción de hechos, etc. En su conjunto, el modelo busca garantizar la *presunción de inocencia*, principio característico y definitorio de un sistema penal acusatorio.

Una figura polémica es la de juicio simplificado o procedimiento abreviado. Opera cuando el culpable acepta su responsabilidad, existen elementos suficientes para corroborar la imputación y la víctima está de acuerdo; entonces, el juez de control convoca a audiencia para resolver en 48 horas y dictar una pena reducida en beneficio del inculpado. Es verdad que este tipo de conciliación entre las partes permite desahogar a los tribunales colapsados por delitos menores; sin embargo, no solo atenta contra el principio de no autoincriminación sino que sitúa al ministerio público en una situación de negociador con ventaja sobre el inculpado (no hay igualdad en la negociación si la libertad del inculpado es el motivo del acuerdo). Aquí, el problema de fondo tiene que ver con hacer disponibles (como en el derecho civil o mercantil) derechos que por definición son indisponibles precisamente por encontrarse en el ámbito penal.⁷ Una pregunta para responder en otro lugar sería si este procedimiento abreviado eventualmente tendría resultados como los planteados en el dilema del prisionero.

Es importante mencionar el papel de la víctima que ahora no se encuentra ausente, como sí lo estaba en el modelo inquisitivo. En el modelo acusatorio la víctima tiene un papel activo y visible, actúa como coadyuvante, cuenta con un asesor jurídico gratuito, puede apelar decisiones del juez de control y del ministerio público (como la no vinculación a proceso del acusado), aporta evidencias si las tiene, solicita que se realicen pruebas, otorga su consentimiento para realizar

7. Agradezco esta reflexión al profesor Josep Aguiló Regla.

un procedimiento abreviado, cuantifica monto de daños y perjuicios, apela decisiones del tribunal en la etapa de juicio oral y, muy importante, demanda la reparación integral del daño de acuerdo con la legislación de víctimas.

Otro principio muy significativo es la oralidad y la publicidad del juicio. Anteriormente, todas las etapas y actuaciones en el proceso se llevaban por escrito, los juicios eran tardados y el juez decidía con las pruebas incluidas en el expediente. En el sistema inquisitivo más de 90% de los condenados nunca conoció al juez que los envió a prisión. En el sistema acusatorio, las audiencias públicas son la mejor garantía contra la discrecionalidad y arbitrariedad en el proceso, ya que los operadores del nuevo sistema se sitúan bajo escrutinio social. Se trasparencia la actuación y argumentación no solo de los jueces que dictarán la sentencia sino también el desempeño del ministerio y del defensor público, del juez de control; se conoce la información obtenida con motivo de la investigación o los datos que eventualmente aporten peritos. La oralidad además garantiza procesos rápidos y respetuosos de los derechos de todos y con un fuerte componente de rendición de cuentas. Ahora bien, esto no significa que desaparezcan documentos escritos y que todas las actuaciones sean orales; continuarán existiendo informes, actas o algunas pruebas cuyo desahogo así lo requiera.

La última etapa del sistema se refiere al estatus del condenado en la prisión. La ejecución de la sanción penal merece especial atención por los antecedentes históricos de control, corrección y represión en las cárceles mexicanas.⁸ Para los que pensamos que las palabras importan, incluso que tienen poderes constitutivos (performativos en la terminología de John Austin), la reforma constitucional de 2008 partió del lugar correcto; consolidó el tránsito de un derecho penal que daba un trato correctivo al condenado a otro que simplemente otorga un trato digno.

8. Un diagnóstico exhaustivo sobre el sistema penitenciario en México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015*, CNDH, México, 2016.

El artículo 18 de la Constitución establece como objetivo de la prisión la “reinserción del sentenciado a la sociedad”. La palabra “reinserción” sustituye a “readaptación” (incorporada en la reforma de 1965–1966) que a su vez ocupó el lugar de “regeneración” (incluida en la Constitución de 1917).⁹ De esta manera, desde la perspectiva del estado, en México las personas privadas de libertad han sido acogidas, primero como degenerados, luego como desadaptados y, ahora, como infractores de obligaciones jurídicas, lo que los sitúa como sujetos de derechos. El que la reforma del verano de 2008 haya abandonado cualquier tipo de pretensión terapéutica o curativa del derecho penal (aplicable a enfermos degenerados o desadaptados) dignifica al condenado en cuanto a que lo sitúa como un sujeto común con derechos y obligaciones. Este giro radical en la finalidad de las prisiones corresponde con el derecho a sobrellevar un trato respetuoso de la autonomía personal del condenado durante la ejecución de la pena. En palabras de Miguel Sarre: “En el concepto propuesto [reinserción] se desplaza el objetivo de la transformación del individuo hacia el marco jurídico en el que deben actuar tanto quienes aplican una pena como quienes la cumplen”.¹⁰ Bajo esta perspectiva, cobra total sentido el que exista una etapa de ejecución de la pena a cargo de un “juez de ejecución” encargado de revisar las condiciones de seguridad carcelarias y el trato digno a las personas privadas de libertad.

En suma, el nuevo andamiaje del sistema de justicia penal promete: eficiencia en los procesos, respeto a los derechos fundamentales de las partes —donde la víctima u ofendido asume un papel activo—, análisis cognoscitivo de los hechos y la investigación, rendición de cuentas de los operadores del sistema, una ejecución digna de la sanción penal. Hasta aquí es evidente la reducción de la violencia por parte del estado al reaccionar contra los sujetos sospechosos de infringir la legislación

9. Los detalles de la evolución del concepto en: Sarre Iguiniz, Miguel. “Debido proceso y ejecución penal, Reforma constitucional 2008”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 31, 2011, pp. 251–268.

10. *Ibidem*, p. 254.

penal. En comparación con el modelo inquisitorio el cambio es cualitativo en cuanto a eficacia y justicia en el nuevo sistema. No obstante, sus detractores afirman que no mejora la seguridad ni reduce los índices de violencia social, y que solo favorece a los delincuentes. Este escepticismo complica sobremanera la instrumentación del nuevo modelo.

2. EL PROBLEMA: LOS PREJUICIOS CONTRA EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL

Repetir viejas prácticas bajo nuevas etiquetas es la gran amenaza. Con todas sus bondades, el problema principal que enfrenta la reforma tiene que ver con su capacidad transformadora; con su potencial para llevar a las prácticas jurídicas las promesas de una justicia penal de vanguardia que hasta el 18 de junio de 2016 seguía en el papel. La reforma no solo cambia disposiciones y procedimientos del ordenamiento penal; genera, sobre todo, nuevos principios de legitimación de los actos de las autoridades participantes del sistema de justicia penal, principalmente policías, ministerios públicos, defensores públicos, peritos y jueces.

Las dificultades de fondo —ahora en la etapa de instrumentación— sobrevienen cuando menos de dos fuentes de violencia legal demasiado normalizadas en México:

- De la expansión del derecho penal y del aparato policial para combatir problemas propios de la política y del mercado (por ejemplo, infracciones fiscales, consumo de estupefacientes o la reparación de daños), situación que ha legitimado al *derecho penal del enemigo* como solución. Perspectiva que se caracteriza por distinguir entre ciudadanos (o personas con derechos) y no personas (o enemigos), estos últimos, al poner en peligro la seguridad de todos, no pueden participar de los derechos de que gozan los ciudadanos.
- Del uso de la prisión como instrumento por excelencia de exclusión y control social —y en no pocas ocasiones de control político—

de sujetos alejados de los parámetros de “normalidad”; cárcel para abortistas, consumidores de drogas, “malvivientes” o vagos, líderes sindicales no alineados, entre otros. La prisión como el “castigo disciplinario” más acabado para “regenerar” a desadaptados y anormales en el sentido que explica Michel Foucault.¹¹

Ambas manifestaciones de violencia legal fortalecen un tópico muy común en el imaginario de la comunidad jurídica: el modelo de justicia penal acusatorio / adversarial garantiza derechos, pero favorece a quien delinque, ya que es poco eficaz en la persecución y el “castigo” de los culpables. Derribar este prejuicio es condición necesaria para cambiar las prácticas jurídicas de una justicia penal que, precisamente por su andamiaje procesal inquisitorio y autoritario, ha sido absolutamente ineficaz para bajar los índices delictivos, como lo ha demostrado Guillermo Zepeda en varios de sus trabajos.¹² Especialmente dos conclusiones muestran el tamaño del prejuicio y los daños que ha causado la apuesta institucional por un modelo inquisitivo:

- *Es ineficaz para atender los delitos de mayor impacto social.* Al no contar con una política criminal centrada en la investigación y el conocimiento riguroso de los hechos, los delitos más sofisticados en su autoría quedan sin atención. Los esfuerzos se concentran en casos de fácil persecución o de escándalo público, los cuales incrementan rápidamente la estadística de detenidos, dando la impresión de mejor desempeño en el combate a la delincuencia. Esto explicaría el aumento exponencial de sentencias condenatorias de menos de tres años en el periodo entre 2006 y 2012, llegando hasta 62% del total

11. Foucault, Michel. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1976, pp. 233-314.

12. Destaca: Zepeda, Guillermo. “La política criminal federal 2006-2013: del discurso de guerra contra el narcotráfico a la sobrecriminalización de la posesión y el consumo de narcóticos”, en *Los 43 que marcan a México (Análisis Plural, segundo semestre de 2014)*, ITESO, Guadalajara, 2015, pp. 135-155.

de condenas por delitos federales.¹³ También explicaría por qué “75 por ciento de los recursos de las procuradurías y del Poder Judicial está volcado en los casos menores (robos no violentos y daño en las cosas derivados de accidentes de tránsito, principalmente)”.¹⁴

Como cuestión de fondo, el modelo inquisitivo encubre la incompetencia de la policía y del ministerio público para configurar y sostener con evidencias hipótesis acusatorias bajo parámetros de verdad como correspondencia con los hechos, y promueve un modelo de juez decisionista —arbitrario—, no limitado por las garantías procesales del inculpado; por ejemplo, al utilizar la “íntima convicción” como criterio de valoración de las pruebas.¹⁵

• *Criminaliza las conductas de menor impacto social.* A pesar de que la cifra negra de delitos en nuestro país es enorme —solo se denuncia a diez de cada 100—,¹⁶ el sistema penitenciario se encuentra saturado. Mientras en 1994 existía en las prisiones del país capacidad para 88,071 personas y había 86,326 internos, en 2015 la capacidad es para 203,084 personas y hay 254,705 internos, para un déficit de 51,621 lugares, que representan una sobrepoblación de 25.4%.¹⁷ Según los cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional, hay cifras alarmantes en algunos de los 389 centros penitenciarios del país; como los centros ubicados en el Estado de México, con 170% arriba de su capacidad; el de Nayarit, con 144.1%; el de Hidalgo, con 91.7%, o el de Morelos, con 80.2%.

13. *Ibid.*, pp. 141-142.

14. Zepeda Lecuona, Guillermo. “¿Están funcionando los juicios orales en México?”, en *Folios* 24, pp. 5-13.

15. Sobre el tema véase: Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón... op. cit.*, pp. 33-90. Específicamente acerca de la crítica a la doctrina de la “íntima convicción” véase: González Lagier, Daniel. *Quaestio Facti. Esayos sobre prueba, causalidad y acción*, Fontamara, México, pp. 53-54.

16. La cifra negra se refiere al número de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa, en 2015 fue de 92.8% según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

17. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, CNDH, México, 2015.

Ante la ausencia de canales institucionales y políticas públicas eficaces para resolver los conflictos sociales, principalmente temas de seguridad pública, se ha recurrido cada vez más a la solución de penalizar cualquier conducta reprochable, a la “última ratio” —así se sigue enseñando en las escuelas de derecho. La expansión del sistema penal es la respuesta más sencilla para los tomadores de decisiones públicas. La consecuencia no solo es la de agravar los problemas sociales sino también la de acentuar el “contagio criminógeno”¹⁸ de las prisiones y de generar una injustificada inflación del derecho penal con todo tipo de infracciones que tendrían que encontrar solución en el ámbito administrativo, civil o de reparación de daños.

Agravar las penas de prisión, convertir más conductas en delitos o aumentar la estadística de detenidos han sido respuestas simbólicas y absolutamente ineficaces de la política ante los impulsos represivos de la sociedad, víctima de la violencia y la inseguridad que se vive en México. El derecho penal máximo, además de ineficaz para limitar la inseguridad pública, polariza la sociedad y violenta los derechos de los acusados.

3. CONSIDERACIONES FINALES. LOS RETOS DE UNA JUSTICIA PENAL QUE NO EXCLUYA NI DISCRIMINE

Sir Bertrand Russell, el famoso filósofo analítico inglés, fue encarcelado en 1918 durante cuatro meses y medio por su activismo pacifista en contra de la Primera Guerra Mundial. Además de señalar que encontró a la prisión en muchos sentidos agradable (según menciona tuvo mucho tiempo para leer y hasta para escribir un libro, *Introducción a la filosofía matemática*), destaca la opinión que nos presenta acerca de sus com-

18. Sobre el tema véase: Waller, Irwin. *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2007. Cf. Zepeda Lecuona, Guillermo. “¿Están funcionando...”, *op. cit.*, p.142.

pañeros de cárcel: “No me parecían de ninguna manera moralmente inferiores al resto de la población, a pesar de que, en general, tenían un nivel ligeramente menor de inteligencia, como lo muestra el hecho de que hayan sido capturados”.¹⁹ En el México del siglo XXI puede ser discutible si los prisioneros son moralmente inferiores al resto de la población, lo que es un hecho lacerante es que la gran mayoría son pobres; como afirma Catalina Pérez: “Los datos existentes sobre población carcelaria sugieren que las cárceles de nuestro país alojan una población sospechosamente homogénea: se trata de hombres jóvenes provenientes de sectores económica y socialmente desaventajados”.²⁰

Aún existen contradicciones y deficiencias que tendrán que ser superadas. Es absurda la convivencia entre el nuevo sistema respetuoso con los derechos humanos con el de figuras como la del arraigo (prisión provisional), que permite mantener detenido a un sospechoso hasta por 80 días para investigarlo. También es preocupante el dejar en manos de una policía corrupta y mal preparada tareas de investigación que antes no tenía. Si los jueces empiezan a dejar en libertad culpables ante las deficientes investigaciones y limitadas evidencias de la acusación, el costo de legitimidad del sistema y el desgaste político del Poder Judicial será muy grave; se tendrá la percepción de que las garantías del nuevo sistema solo benefician a los delincuentes.

Todo esto obliga a mejorar todo el sistema de investigación; policías y ministerio público tienen que ser profesionales y rigurosos en sus investigaciones respetando el debido proceso. A su vez, defensores públicos y jueces deben estar capacitados bajo una perspectiva argumentativa del

19. Russell, Bertrand. *Portraits from memory and other essays*, Simon and Schuster, Nueva York, 1969, p.30.

20. Pérez Correa, Carla. “El sistema penal como mecanismo de discriminación y exclusión”, en *Sin derechos. Exclusión y discriminación en el México actual* (Líneas de Investigación Institucionales, núm.1), IJ-UNAM, México, 2014, pp. 143-173.

derecho.²¹ Además de liberar a las cárceles de detenidos sin condena, entre los resultados positivos inmediatos que nos presenta el nuevo sistema encontramos que será más difícil la corrupción en la manipulación y sesgo de pruebas, la alteración pagada de la escena del crimen, o la modificación de dictámenes periciales. En suma, ahora será más difícil utilizar el aparato de justicia penal con fines políticos y particulares; se inicia con una lógica que cambia el equilibrio de fuerzas y que todos debemos fortalecer; de una justicia penal que servía al poder a otra que sirva al ciudadano.

21. Es importante contar con nuevos parámetros de desempeño de este nuevo modelo. La organización México Evalúa presentó en junio de 2016 un modelo de evaluación de la calidad del nuevo modelo de justicia penal que integra siete indicadores: confianza, homicidios, denuncia, trato satisfactorio a víctimas, presunción de inocencia, proceso penal justo, y cárcel digna y segura. Véase: Negrete, Laida & Solís, Leslie. *Justicia a la medida. Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México*, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2016.

Entre la incertidumbre y el continuismo: las elecciones en Estados Unidos y su impacto en México

VERÓNICA S. SOUTO*

***Una nación que prefiere la deshonra al riesgo
está lista para tener un amo y se lo merece.***

ALEXANDER HAMILTON¹

Las elecciones presidenciales en Estados Unidos de América son un fenómeno político que genera debate e interés en todo el mundo por el papel fundamental de esta nación en el sostenimiento de un orden internacional que sigue vigente, aunque cada vez se encuentra más cuestionado.

A este interés primordial se suman otros factores que le dan una trascendencia especial al proceso electoral del 8 de noviembre de 2016, ya que el resultado podría tener implicaciones sustanciales a escala global (transición a un mundo multipolar, política de cambio climático, no proliferación nuclear, reforma de los organismos internacionales); efectos directos en dinámicas regionales altamente volátiles (Mar de

* Es licenciada en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica Argentina, Certificate-of-Training in Peace Support Operations por el United Nations Institute of Training and Research y el Peace Operations Training Institute. Es docente de las materias Geopolítica, y Relaciones Internacionales y Geopolítica en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Se especializa en temas de análisis político, resolución de conflictos y justicia de transición.

1. "A nation which can prefer disgrace to danger is prepared for a master, and deserves one".

China, Medio Oriente, Europa del Este, el Sahel); cambios de rumbo en relaciones bilaterales sustanciales (México, China, Japón, Unión Europea) y un fuerte debate interno sobre el racismo, los derechos de minorías, la desigualdad y la crisis de las estructuras partidarias.

El objetivo de este artículo es analizar las propuestas de los candidatos a la presidencia de Estados Unidos y el impacto que su posible triunfo podría tener en México. En primer término, se realizará un perfil de los candidatos y la manera en que llegaron a la nominación. En segundo término, se describirá su visión de la política mundial. En tercer término, se analizará la política hacia América Latina y en particular la relación con México. Finalmente, todos estos elementos permitirán esbozar un panorama general de los posibles efectos del resultado electoral en México y los cambios o continuidades de acuerdo con quién llegue a la Casa Blanca.

1. PERFIL DE LOS CANDIDATOS

Con el propósito de entender los lineamientos de la nueva administración y el proceso de toma de decisiones, es necesario analizar el perfil de los virtuales candidatos —las candidaturas se oficializarán en las convenciones de los partidos—, qué ideas sostienen y cómo llegaron a obtener la candidatura.

Hillary Rodham Clinton, candidata del Partido Demócrata, es una conocida liberal en términos políticos y económicos, aunque su ideología no impide ciertas ambigüedades en la campaña. Es *pro-choice*, favorable a promover derechos de minorías y políticas de subsidios (*entitlements*). En política exterior es realista, aunque su pragmatismo la ha llevado a tomar posiciones contradictorias en temas como inmigración (como senadora estuvo a favor de la construcción de un muro en la frontera con México) y seguridad internacional (votó a favor de la invasión a Iraq). En el proceso de primarias fue la representante del aparato demócrata que terminó imponiéndose a Bernie Sanders, un autodenominado socialista que supo atraer a la juventud escéptica,

al ala más progresista y a sectores obreros del partido. Ante este panorama, Hillary deberá hacer la doble y delicada estrategia de asumir posturas de Sanders para blindar el electorado demócrata y atraer a los republicanos indecisos. Para Ezra Klein “eso apunta a una campaña enfocada en la aptitud básica de [Donald] Trump para ser presidente más que las diferencias de políticas entre los dos candidatos”.²

En cambio, es difícil establecer un perfil del republicano Donald John Trump, ya que ha sido sucesivamente proelección y provida, liberal y proteccionista, intervencionista y aislacionista. En palabras del neoconservador Bob Kagan, más que una ideología “es una actitud, un aura de fuerza bruta y machismo, una jactanciosa falta de respeto por los modales de la cultura democrática que él afirma, y sus seguidores lo creen, han producido debilidad nacional e incompetencia”.³ El candidato logró captar a sectores blancos pauperizados, con bajo nivel educativo, cristalizando sentimientos racistas, misóginos, xenófobos y anticientíficos que estaban presentes en la sociedad pero que habían sido soslayados y ocultados en el discurso de las élites. El empresario hizo volar por los aires el discurso integrador y trajo a primer plano la grave situación de discriminación y marginación que sufren las minorías, así como la problemática de la población blanca con una creciente vulnerabilidad económica y política.

A diferencia de Clinton, Trump fue el *outsider* que venció a los caballos del partido, desde los más conservadores (Ted Cruz) hasta los republicanos de paladar negro (Jeb Bush y Marco Rubio). El partido que desde fines de la década de los sesenta del siglo XX fue el abanderado del conservadurismo religioso, el libre mercado y la política

2. Klein, Ezra. “Donald Trump’s victory proves Republican voters want resentful nationalism, not principled conservatism”, en *Vox*, Nueva York, 4 de mayo de 2016; la traducción es propia [DE disponible en: <http://www.vox.com/2016/5/4/11586360/donald-trump-conservatism>].

3. Kagan, Robert. “This is how fascism comes to America”, en *The Washington Post*, Washington, 18 de mayo de 2016; la traducción es propia [DE disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/this-is-how-fascism-comes-to-america/2016/05/17/c4e32c58-1c47-11e6-8c7b-6931e66333e7_story.html].

exterior intervencionista ha debido plegarse ante un candidato que, al menos en campaña, se para en las antípodas.

En este contexto debe mencionarse que este proceso electoral también ha marcado un quiebre en la relación entre el electorado y los aparatos partidarios. Como nunca antes, candidatos ajenos al *establishment* pusieron en entredicho a la dirigencia partidaria y, en el caso de Trump, simplemente la quebró. Como afirma Jill Lepore, “[las personas] se están revelando contra las élites de los partidos, y en especial contra los candidatos ‘de la familia’ ungidos por la dirigencia demócrata y republicana: Clinton y Bush, la esposa y el hermano de antiguos líderes del partido”.⁴

2. VISIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

A continuación describiré las propuestas de política exterior de ambos candidatos como una primera aproximación a su visión del mundo. En este punto hay una clara diferencia de conocimiento y experiencia entre los abanderados; mientras que Hillary Clinton tiene un vasto historial como primera dama, senadora y secretaria de Estado de Barack Obama, Trump es un empresario sin credenciales en asuntos internacionales.

Clinton, como afirma el experto en política internacional Mark Landler, es una internacionalista liberal como Obama, pero se muestra más favorable que el presidente a las intervenciones y suscribe —aunque de manera pragmática— al concepto de “responsabilidad de proteger”.⁵ Para el exembajador Martin Indyk, cercano a la candidata, habría una continuidad respecto de los principales lineamientos de

4. Lepore, Jill. “The party crashers”, en *The New Yorker*, Nueva York, 22 de febrero de 2016; la traducción es propia [DE disponible en: <http://www.newyorker.com/magazine/2016/02/22/did-social-media-produce-the-new-populism>].

5. Goldberg, Jeffrey. “Is there a Hillary Doctrine?”, en *The Atlantic*, Washington, 13 de mayo de 2016 [DE disponible en: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/05/hillary-doctrine-goldberg-landler/482667/>].

Obama y su política “*Don’t do stupid stuff*”, pero con una postura más activa en contención en Medio Oriente (acuerdo con Irán, conflictos sirio y palestino-israelí) y un refuerzo de la política del “*Pivot to Asia*”.⁶

En el caso de Trump, su inexperiencia y su retórica de campaña dificultan la identificación de una lógica doctrinal en política exterior más allá de su laxo y equívoco eslogan “*America First*” que puede justificar políticas diametralmente opuestas. Según Jacob Heilbrunn, Trump piensa que Estados Unidos no puede ser el gendarme mundial; ve el mundo dividido en esferas de influencia (Ucrania es problema de Europa, Rusia debe ocuparse de Siria) y se muestra aislacionista al promover la neutralidad en el conflicto palestino-israelí.⁷ No obstante, aún sobrevuelan sus discursos condonando la tortura, la posibilidad del uso de armas nucleares y la intervención militar contra ISIS. De manera complementaria, ha puesto en entredicho alianzas estratégicas con Alemania, Japón y Arabia Saudita y acuerdos de seguridad colectiva como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), mientras que ha favorecido una *détente* con Rusia y China.

3. AMÉRICA LATINA Y MÉXICO

Antes de avanzar en el análisis, es necesario aclarar que América Latina no ha sido un tema prioritario de esta campaña —ni de las anteriores— y solo se le ha mencionado de manera sesgada y reduccionista, ya sea como fuente de inmigrantes indocumentados, causa de inseguridad interior, *free-rider* económico o culpable de la destrucción de la industria nacional. Extrañamente no hubo posicionamientos decisivos sobre la violencia en la región, sobre las crisis en países claves como

6. Dews, Fred. “Clinton / Trump: continuity or change in the next administration’s foreign policy?”, en *Brookings Institution*, Washington, 18 de mayo de 2016 [DE disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/brookings-now/posts/2016/05/clinton-trump-continuity-change-foreign-policy>].

7. Heilbrunn, Jacob. “The Neocons vs. Donald Trump”, en *The New York Times*, Nueva York, 10 de marzo de 2016 [DE disponible en: http://www.nytimes.com/2016/03/13/opinion/sunday/the-neo-cons-vs-donald-trump.html?_r=0].

Brasil y Venezuela ni sobre el proceso de paz en Colombia. No hay una política latinoamericana en Trump y en el caso de Hillary es una continuidad de lo realizado en los últimos años en términos de seguridad hemisférica, procesos de liberalización asimétricos y posicionamiento *ad hoc* sobre ciertas políticas de derechos humanos.

México, en cambio, ha estado muy presente en la campaña de ambos candidatos. Antes de continuar vale mencionar tres presupuestos fundamentales: la manera en que se concibe la frontera física subyace de manera transversal en todos los temas; la relación está condicionada fuertemente por la política interna (integración de minorías, violencia, crimen organizado); es uno de los temas más utilizados y simplificados con fines proselitistas. Desde Estados Unidos, históricamente ha primado una visión de seguridad nacional con respecto a la frontera con México que, a pesar de los avances en términos comerciales, se ha visto acentuada por el aumento de la violencia y la crisis económica.

A continuación se tratarán tres temas prioritarios de la relación bilateral: la migración, la lucha contra el narcotráfico y la política comercial.

En el candidato republicano no hay una estrategia sino un conjunto de eslóganes que no permiten vislumbrar una propuesta clara. El empresario afirmó que construirá un muro que pagarán los mexicanos, realizará deportaciones y blindará la frontera. Trump piensa la problemática migratoria como algo que viene de afuera hacia Estados Unidos y la usa dándole un giro xenófobo y convirtiéndola en la fuerza oculta motriz de los males que aquejan al país. Hasta ahora esta táctica le ha permitido ganar las primarias, pero ciertamente podría ser un obstáculo en las elecciones generales al perder el voto latino.

En el caso de la candidata demócrata, está a favor de una reforma migratoria integral que incluya la reintegración familiar y la simplificación del proceso de ciudadanía, pero no abandona el enfoque de seguridad fronteriza. Es más, la posición de Trump ha llevado a Hillary Clinton a matizar sus posturas en ciertos estados en disputa donde

el mensaje del republicano empieza a seducir a ciertos sectores que históricamente votaban a los demócratas.

El otro gran tema es la lucha contra el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular. La frontera sigue siendo la protagonista, porque mientras es muro para la migración, es umbral para drogas y personas en dirección al norte y para armas y dinero en dirección al sur. Asimismo, no se pueden soslayar otros problemas relacionados como la política prohibicionista, la estrategia de militarización en el combate al narcotráfico, el lavado de dinero, los intereses del complejo militar-industrial y el problema de salud pública (hay un creciente número de víctimas por sobredosis de opioides entre la población, con especial incidencia entre la población blanca).⁸

En cuanto al posicionamiento con respecto a la legalización de las drogas, Trump se muestra en contra de la marihuana para uso recreacional y a favor de la legalización con fines medicinales. Por otra parte, vincula mañosamente el narcotráfico con la migración y lo considera un “problema mexicano” donde Estados Unidos no es, como dijera Obama, corresponsable del problema y, por lo tanto, de la solución.

Hillary Clinton también es ambigua con respecto a la política prohibicionista y la guerra contra las drogas. En el plano internacional sigue promoviendo la idea de la militarización, incluso ha llegado a hablar de la necesidad de un Plan Colombia para América Central, aun a pesar de los magros resultados y las devastadoras consecuencias de este en el país sudamericano.⁹ En cambio, se muestra favorable a regular la compra de armas, lo que tendría un efecto directo sobre la violencia en México.

8. Para mayor referencia: Case, Anne & Deaton, Angus. “Rising morbidity and mortality in midlife among white non-hispanic Americans in the 21st century”, en *Proceedings of the National Academy of Sciences of The United States of America* (PNAS), vol.112, núm.49, 2015, pp. 15078–15083; publicado antes de su impresión, 2 de noviembre de 2015.

9. Gandin, Greg. “A voter’s Guide to Hillary Clinton’s Policies in Latin America”, en *The Nation*, Nueva York, 15 de abril de 2016 [DE disponible en: <https://www.thenation.com/article/a-voters-guide-to-hillary-clintons-policies-in-latin-america/>].

En el caso de México en particular vuelve a aparecer la duda sobre sus declaraciones, en tanto Clinton ha matizado su visión promoviendo un enfoque más integral con políticas sociales y reformas judiciales. Estas propuestas, aunque no han pasado del discurso, adquieren nueva relevancia a la luz de los cuestionamientos que han surgido en México en torno a las acciones de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y las investigaciones en marcha sobre posibles violaciones de derechos humanos. El posicionamiento a favor de la labor de investigación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es reflejo de esta nueva posición.

El tercer tema fundamental son las relaciones comerciales bilaterales y regionales. En primer lugar están las tensiones que generan los acuerdos comerciales con ciertos sectores productivos perjudicados y obreros que han perdido sus trabajos a causa del traslado de fábricas y la conversión de la estructura económica y tecnológica del país. En segundo lugar está la política comercial regional y su proyección hacia el Pacífico. Como contraste, es apropiado señalar que el sesgo en el trato de estos temas y la ausencia de voces en contrario han impedido un debate serio sobre los efectos y beneficios para Estados Unidos de las políticas de desregulación de sectores estratégicos en México (energía y telecomunicaciones).

Este aspecto no ha quedado al margen de la retórica de Trump y su lema “*America First*”. México ha sido blanco de ataques del empresario —junto a China— como país que roba trabajos a los estadounidenses y tiene prácticas comerciales desleales. Como remedio, plantea políticas proteccionistas y la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —este punto no es una innovación, ya que en su momento Obama y Clinton plantearon lo mismo. Como afirma Ian Bremmer, “la retórica de la campaña de Trump sugiere que seguirá estos casos [*dumping*, robo de propiedad intelectual y acusaciones de

ciberataques] mucho más a menudo y más agresivamente —y a veces probablemente por razones políticas más que comerciales”.¹⁰

Hillary Clinton ha planteado críticas a los acuerdos de libre comercio de Estados Unidos, pero como secretaria de Estado los ha apoyado y promovido. Este cambio tiene el objetivo de atraer a un sector del electorado demócrata que apoyó a Sanders y podría votar a Trump. Este tema es clave en el *Rust Belt* (cinturón industrial) que ha sufrido los embates de la crisis financiera y del éxodo de industrias, en particular de dos *swing states*: Ohio y Pensilvania.

La política regional también llega al primer plano porque tanto México como Estados Unidos han participado en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), un acuerdo comercial y herramienta fundamental del “*Pivot to Asia*” y que no está exento de críticas.¹¹ Donald Trump se ha mostrado abiertamente opuesto al TPP, mientras que Hillary evolucionó de una postura favorable a la oposición.

Como se mencionó al principio de este artículo, hay otros temas que si bien no involucran a la relación bilateral de manera directa, pueden tener consecuencias en México. Se destacan dos: la política de derechos humanos de la nueva administración a escala global y la permanencia del dólar como moneda de reserva internacional. En el primer caso Clinton ya ha esbozado una posición proactiva en términos de respaldo a las investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos. Trump no ha demostrado interés alguno en este aspecto y sus declaraciones en general plantean una posición de no intervención.

10. Bremmer, Ian. “Trump and the world: what could actually go wrong”, en *Politico Magazine*, Washington, 3 de junio de 2016; la traducción es propia [DE disponible en: <http://www.politico.com/magazine/story/2016/06/2016-donald-trump-international-foreign-policy-global-risk-security-guide-213936>].
11. Miembros que formaron parte de la negociación: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam. Aún no hay mucha información oficial al respecto, por lo que no puede haber un análisis acabado del tema. Haciendo esta salvedad, para mayor información véase El Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos: http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/TPP_.ASP

En el caso de la política monetaria, tras ciertas declaraciones de Trump sobre la renegociación de la deuda pública Ian Bremmer destaca que “cualquier indicio de que el presidente de Estados Unidos podría dejar de pagar la deuda deliberadamente, por cualquier razón, infligirá un daño que no puede ser deshecho, y empujará a los gobiernos extranjeros a buscar más urgentemente una alternativa”.¹²

Considerando esto cabe preguntarse, ¿cuál sería el efecto de una visión geopolítica de zonas de influencia? ¿Cómo afectaría a México una política laxa en términos de cambio climático, una política intervencionista en Sudamérica, una crisis en Medio Oriente que disparara los precios del petróleo, una crisis financiera provocada por una política económica errática?

4. CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado, se deberían esperar diferencias entre una posible administración de Trump con respecto a una de Clinton, no obstante, sería imprudente y engañoso esbozar más que escenarios generales. Antes de avanzar, conviene realizar las siguientes aclaraciones:

- Muchas de las posturas de los candidatos deben ser leídas en clave interna y electoral, pues sería apresurado erigirlas en máximas pétreas de una futura política exterior. Esto no quita que el daño que se está produciendo a partir de la retórica inflamatoria tenga consecuencias a corto y mediano plazo en las relaciones de Estados Unidos con sus aliados y con México en particular.
- La estructura del sistema político-institucional y la ecuación de factores de poder es muy compleja y no se debe sobrevalorar la capacidad del Ejecutivo para cambiar las grandes líneas de la política histórica de Estados Unidos con respecto a sus intereses nacionales.

12. Bremmer, Ian. *Op. cit.*; la traducción es propia.

Esto no implica que el presidente no tenga poder, de hecho lo tiene y mucho, pero está limitado por un *establishment* y un entramado institucional que lo precede y lo sobrevivirá. Además, los resultados de las elecciones legislativas serán claves, ya que el Partido Demócrata podría recuperar el Senado.¹³

En cuanto al impacto en México, en caso de que Donald Trump sea electo presidente, cabría esperar una retórica de confrontación e iniciativas legislativas con destino incierto (por la composición de la Cámara de Representantes y el Senado) sobre inmigración y política comercial. Podría haber un aumento de disputas comerciales y posibles regulaciones para-arancelarias, aunque una renegociación integral del TLCAN se ve poco probable. En cuanto a la política migratoria, no es factible la construcción de un muro en las condiciones planteadas por Trump, aunque no se descarta una estrategia mediática en torno a este tema. No se esperaría una reforma migratoria ni una regulación sustancial en la venta de armamento, clave en la estrategia para disminuir la violencia en México. En cuanto a la guerra contra el narcotráfico, el énfasis claramente estaría en la frontera y no se priorizaría un enfoque binacional del problema.

Este distanciamiento, resultado de la retórica antimexicana de Trump, podría generar a su vez un impacto político al interior de México, fortaleciendo el sentimiento nacionalista y antiestadunidense, facilitando el ascenso al primer plano de líderes con valores similares a Trump y marginando a reformistas moderados.

Hillary Clinton, por otra parte, llegaría a la Casa Blanca con un mayor conocimiento de los engranajes de la política mexicana y buscaría una mayor coordinación binacional, aunque no haría cambios sustanciales con respecto a Obama. La factibilidad real de una reforma migratoria in-

13. Phillips, Amber. "These new polls should make Democrats feel good about winning back the Senate", en *The Washington Post*, 11 de mayo de 2016.

tegral favorecería la situación de muchos mexicanos en Estados Unidos con el alivio correspondiente para las familias mexicana que dependen de las remesas que envían desde aquel país. Cabría esperar mayor seguridad fronteriza a partir de mayor coordinación con las autoridades mexicanas. En la lucha contra el narcotráfico no parece haber señales de cambio, continuaría la Iniciativa Mérida y el enfoque de militarización. Una regulación de la venta de armas y una política más activa contra el lavado de dinero serían esperables y beneficiosas para México.

En política comercial Hillary tampoco se alejará de la doctrina Obama más allá del discurso. Es más, en un gobierno de Clinton habría más posibilidades de aprobar el TPP con reformas en favor de sectores obreros y sociales opuestos a la desregulación y a la liberalización de servicios, así como con concesiones importantes a los republicanos. En definitiva, el TPP es visto por vastos sectores de la dirigencia como parte de una estrategia geopolítica del giro hacia Asia y la política de contención con China. Esta postura sería clave para México, ya que sería difícil ver a México sin Estados Unidos en el TPP o viceversa.

Finalmente, más allá de la retórica y de lo que efectivamente haga el futuro presidente estadounidense, estos dos países tienen lazos históricos, sociales, políticos, económicos y culturales que exceden a una presidencia. La profunda interdependencia entre ambas naciones es irreversible, el tren del aislacionismo y la soberanía irrestricta partió hace tiempo, hoy el mundo reclama una estrategia de cooperación flexible e interconectada. Los destinos de ambas naciones están tan entrelazados que no pueden ser separados por la retórica de los juglares coyunturales ni por la cerrazón de los pregoneros del pasado a ambos lados del río Bravo. La calidad y la intensidad de la relación bilateral y una mejor coordinación en favor del respeto a los derechos humanos y el acceso a la vida económica en condiciones de equidad son prerequisites para fortalecer el desarrollo de la población y para frenar el creciente y alarmante escepticismo en el sistema democrático al sur de la frontera.

Sociedad

El papa Francisco en México, ¿a qué vino?

JOSÉ RUBÉN ALONSO GONZÁLEZ*

Al término de la visita del papa Francisco a México la pregunta, con diversas respuestas, fue: ¿a qué vino el papa? En sus palabras, presencias, ausencias, se delinean lecturas, para la agenda del pontífice, la del Episcopado Mexicano, la del gobierno mexicano, las iglesias locales y una diversidad de grupos que lograron ingresar al primer círculo, aunque solo fuese para la foto del recuerdo intimista, y aquellos que no lograron salvar los bloqueos de la diplomacia, del estado.

Cinco días y cinco noches, 119 horas con 45 minutos estuvo el papa Francisco en México. Del viernes 12 de febrero a las 19:30 horas en que arribó al aeropuerto de la Ciudad de México, al miércoles 17 de febrero de 2016, en que salió del país desde Ciudad Juárez, Chihuahua, en la frontera con Estados Unidos.

Cinco homilías, cinco mensajes en encuentros públicos con grupos, un mensaje al término del rezo del Ángelus y palabras dirigidas a grupos específicos con quienes se encontró en agenda. Pero esos no fueron los únicos encuentros del papa Francisco en México. En privado recibió a más personas. De ello hay constancia en el Servicio Fotográfico del periódico *L'Osservatore Romano*, que pone a disposición la obtención

• Es licenciado en Filosofía. Se ha desempeñado como redactor, reportero, editor y columnista en los periódicos *Siglo 21* y *Público Milenio*; co-conductor del programa de radio *Cosa Pública*, director de Políticas Públicas en Materia de Transparencia y Acceso a la Administración y director general de Comunicación Social del gobierno del estado de Jalisco, y como jefe del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad del Valle de Atemajac (Univa).

de las fotografías por ellos capturadas.¹ A la par, la difusión de quienes participaron en esos encuentros permitió conocer detalles de lo sucedido, aunque no estuviesen en la agenda pública: los distintos saludos a grupos de personas que acudieron todos los días a las puertas de la Nunciatura Apostólica en México, previamente filtradas; el encuentro con cien “selectas” personas en la mañana del domingo 14 de febrero, como los directivos de Televisa Emilio Azcárraga Jean, Bernardo Gómez, José Bastón con Eva Longoria y Alfonso de Angoitia, incluidas sus familias; la familia Servitje, directivos de la Universidad Anáhuac; empresarios y banqueros financiadores de “gastos” sobre la visita papal, bajo la coordinación del promotor artístico Antonio Berumen, con los auspicios de la Arquidiócesis de México y la Nunciatura Apostólica; el encuentro con la Provincia de la Compañía de Jesús, el mismo domingo por la tarde noche; así como personal cercano a la Nunciatura Apostólica, el miércoles 17 por la mañana; la comida con indígenas en las oficinas de la Curia de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 15 de febrero; el encuentro con el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila y su familia, en el Seminario de Ecatepec, el domingo 14 de febrero.

1. DE ROMA VIENE LO QUE A ROMA VA

El adagio eclesiástico “de Roma viene lo que a Roma va” se cumplió en la visita del papa Francisco a México. La agenda, los temas, los encuentros, se definen desde el lugar a donde acude el pontífice, aunque la última palabra la tiene el propio papa a través del secretario de Estado, el cardenal Pietro Parolin, junto a Paul Richard Gallagher, secretario para las Relaciones con los Estados del Vaticano.

1. Véase: Servicio Fotográfico del periódico *L'Osservatore Romano*. “Viaje apostólico del Santo Padre en México” [DE disponible en: http://www.photovat.com/PHOTOVAT/FRANCESCO/2016/02.%20FEBBRAIO/12022016_VIAGGIO/12022016_MESSICO/12022016_MESSICO.htm].

Para las gestiones “delicadas” la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Claudia Ruiz Massieu, viajó a Roma el 22 de enero de 2016. La acompañó el embajador de México ante el Vaticano, Mariano Palacios Alcocer. El tema de preocupación para el gobierno mexicano era los 43 jóvenes desaparecidos de Ayotzinapa. Días antes Humberto Roque Villanueva, subsecretario de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, adelantó el tono de la visita y mensajes del papa en México:

Lo que tengo apreciado, por conversaciones que hemos tenido con la Iglesia católica, es que el Papa se va a referir a estos casos de forma general, que no va a particularizar. Tengo la impresión de que serán reflexiones de carácter general, por supuesto aplicables a México, pero no tan casuísticas como algunos creen.²

Y sobre un eventual encuentro con los padres de familia de los jóvenes desaparecidos de Ayotzinapa puntualizó:

Mucho tiempo se pensó que ellos habían hecho alguna gestión para que los recibiera en forma privada. Hasta donde yo tengo información, esto no va a suceder. Lo que sí va a ocurrir es que estarán presentes en algunos de los eventos de carácter litúrgico del Papa Francisco. Y lo que yo no puedo saber es si en ese momento él se va a referir a ellos en particular.³

Fue hasta salir de México, en su vuelo de regreso al Vaticano, cuando a pregunta expresa el papa Francisco se refirió explícitamente al caso de los jóvenes de Ayotzinapa:

2. Delgado, Álvaro. “Francisco en México: un infierno sin demonios”, en *Proceso*, 15 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.proceso.com.mx/430183/francisco-en-el-infierno-el-calor-no-los-demonios>].
3. *Idem*.

En realidad, si usted lee los mensajes, hay referencias continuas a los asesinatos, a las muertes, a las vidas cobradas por todas estas bandas de narcotráfico y traficantes de personas. Es decir, que de ese problema hablé como una de las llagas que está sufriendo México, ¿no? Hubo algún intento de recibir personas, y eran muchos grupos, incluso contrapuestos entre ellos, con luchas internas. Entonces yo preferí decir que en la misa los iba a ver a todos, en la Misa de Juárez si preferían o en alguna otra, pero me abría a esa disponibilidad. Era prácticamente imposible recibir a todos los grupos que, por otro lado, también estaban enfrentados entre ellos. Es una situación que es difícil de comprender para mí, claramente, que soy extranjero. Pero creo que incluso la sociedad mexicana es víctima de todo esto: de los crímenes, de este hacer desaparecer gente, de descartar gente. He hablado en los discursos en los que he podido y usted lo puede constatar. Es un dolor que me llevo muy grande, porque este pueblo no se merece un drama como este.⁴

El papa Francisco no empleó la palabra “desaparecidos” en suelo mexicano. Solo en dos ocasiones mencionó “secuestros”: ante el presidente Enrique Peña Nieto, políticos y empresarios, en Palacio Nacional en su recepción oficial, al indicar que

[...] la experiencia nos demuestra que, cada vez que buscamos el camino del privilegio o beneficio de unos pocos en detrimento del bien de todos, tarde o temprano, la vida en sociedad se vuelve un terreno fértil para la corrupción, el narcotráfico, la exclusión de las culturas diferentes, la violencia e incluso el tráfico de personas, el secuestro y la muerte, causando sufrimiento y frenando el desarrollo.⁵

4. “Conferencia de prensa del Santo Padre durante el vuelo de regreso a Roma”, realizada el 17 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160217_messico-conferenza-stampa.html].
5. “Encuentro con las autoridades, la sociedad civil y el cuerpo diplomático. Palacio Nacional, Ciudad de México”, realizado el 13 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160213_messico-autorita.html].

Y en su homilía de la misa en Ciudad Juárez, Chihuahua, antes de partir, pero en referencia a la migración:

Aquí, en Ciudad Juárez, como en otras zonas fronterizas, se concentran miles de migrantes de Centroamérica y otros países, sin olvidar tantos mexicanos que también buscan pasar “al otro lado”. Un paso, un camino, cargado de terribles injusticias: esclavizados, secuestrados, extorsionados, muchos hermanos nuestros son fruto del negocio del tráfico humano, de la trata de personas.⁶

Otro “silencio” y “ausencia” del papa Francisco en suelo mexicano sobre el que se generó expectativa fue un eventual encuentro con víctimas mexicanas de pederastia del padre Marcial Maciel, fundador de los Legionarios de Cristo. También, ya de regreso al Vaticano, a pregunta expresa, trató el tema:

Un obispo que cambia a un sacerdote de parroquia cuando se detecta una pederastia es un inconsciente y lo mejor que puede hacer es presentar la renuncia. ¿Clarito? Segundo: para atrás, caso Maciel, y aquí me permito rendir un homenaje al hombre que luchó en momentos que no tenía fuerza para imponerse hasta que logró imponer... Ratzinger... el Cardenal Ratzinger [aplausos], sí, un aplauso para él. Es un hombre que tuvo toda la documentación. Siendo Prefecto de la Doctrina de la Fe tuvo todo en sus manos. Hizo las investigaciones y llegó, y llegó, y llegó... y no pudo ir más allá en la ejecución [...] [y lo de] Maciel, volviendo a la Congregación, ha sido realizada una intervención, y hoy la Congregación, el gobierno de la Congregación es semi-comisariado, es decir: el Superior General es elegido por el Consejo, por el Capítulo General; pero el Papa elige al Vicario. Dos

6. “Homilía del Santo Padre. Área de la Feria de Ciudad Juárez, Chihuahua”, realizada el 17 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2016/documents/papa-francesco_20160217_omelia-messico-ciudad-jaurez.html].

consejeros generales son elegidos por el Capítulo General y otros dos son elegidos por el Papa, de tal modo que los ayudamos a revisar las acciones pasadas.⁷

2. EL PAPA EN MÉXICO⁸

El papa Francisco llegó a México al anochecer del 12 de febrero de 2016. Enrique Peña Nieto y su esposa, Angélica Rivera, lo recibieron. Tras ellos, poco más de 500 personas en gradas, y entre el avión y los invitados un grupo de artistas de Televisa con sus hijos e hijas, así como el mariachi. Fue una recepción de Televisa en combinación con todo el séquito del gabinete ampliado del gobierno federal. Luego vendrían actos más significativos: el primer ingreso de un papa a Palacio Nacional, el encuentro con los obispos mexicanos, y el motivo central de su estancia en la Ciudad de México: el encuentro con la imagen de la Virgen de Guadalupe en su Basílica.

Ante la clase política y económica de México, en Palacio Nacional, Francisco cuidó las formas de jefe de Estado, aunque fue directo en temas claves para el país. Primero, los jóvenes, pues “un pueblo con juventud es un pueblo capaz de renovarse, transformarse; es una invitación a alzar con ilusión la mirada hacia el futuro y, a su vez, nos desafía positivamente en el presente”,⁹ y para los presentes, les dijo:

La experiencia nos demuestra que, cada vez que buscamos el camino del privilegio o beneficio de unos pocos en detrimento del bien de todos, tarde o temprano, la vida en sociedad se vuelve un terreno fértil para la corrupción, el narcotráfico, la exclusión de las culturas

7. “Conferencia de prensa...”. *Op. cit.*

8. A partir de esta parte, se reproduce material publicado con anterioridad: Alonso González, José Rubén. “Francisco, pastor... y jefe de estado”, en *Envío*, núm.408, marzo de 2016 [DE disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/5152>].

9. “Encuentro con las autoridades...”. *Op. cit.*

diferentes, la violencia e incluso el tráfico de personas, el secuestro y la muerte, causando sufrimiento y frenando el desarrollo.¹⁰

Los que conducen el país lo oyeron y, al final, eufóricos aplaudieron.

De ahí, tras recibir las llaves de la ciudad ingresó a la Catedral Metropolitana para encontrarse con el Episcopado Mexicano, al que dejó tarea y retos. A los obispos los puso frente a sí mismos, frente al pueblo mexicano, al país, frente al poder, frente a su pasado, y les planteó, sin así llamarlo, un programa que tendrán que discernir.

Les ruego no caer en la paralización de dar viejas respuestas a las nuevas demandas [...] [y] superar la tentación de la distancia [...] y del clericalismo, de la frialdad y de la indiferencia, del comportamiento triunfal y de la autorreferencialidad [...]

Sean [...] Obispos de mirada limpia, de alma transparente, de rostro luminoso. No le tengan miedo a la transparencia. La Iglesia no necesita de la oscuridad para trabajar. Vigilen para que sus miradas no se cubran de las penumbras de la niebla de la mundanidad; no se dejen corromper por el materialismo trivial ni por las ilusiones seductoras de los acuerdos debajo de la mesa; no pongan su confianza en los “carros y caballos” de los faraones actuales [...]

No pierdan, entonces, tiempo y energías en las cosas secundarias, en las hablaturías e intrigas, en los vanos proyectos de carrera, en los vacíos planes de hegemonía, en los infecundos clubs de intereses o de consorterías. No se dejen arrastrar por las murmuraciones y las maledicciones [...]

Les ruego no minusvalorar el desafío ético y anticívico que el narcotráfico representa para la juventud y para la entera sociedad mexicana, comprendida la Iglesia.

10. *Idem.*

[...] la gravedad de la violencia que disgrega y sus trastornadas conexiones no nos consienten a nosotros, Pastores de la Iglesia, refugiarnos en condenas genéricas —formas de nominalismo— sino que exigen un coraje profético y un serio y cualificado proyecto pastoral para contribuir, gradualmente, a entretejer aquella delicada red humana, sin la cual todos seríamos desde el inicio derrotados por tal insidiosa amenaza [...]

Una mirada de singular delicadeza les pido para los pueblos indígenas, para ellos y sus fascinantes y no pocas veces masacradas culturas. México tiene necesidad de sus raíces amerindias para no quedarse en un enigma irresuelto. Los indígenas de México aún esperan que se les reconozca efectivamente la riqueza de su contribución y la fecundidad de su presencia, para heredar aquella identidad que les convierte en una Nación única y no solamente una entre otras [...]

Que las miradas de ustedes, reposadas siempre y solamente en Cristo, sean capaces de contribuir a la unidad de su Pueblo; de favorecer la reconciliación de sus diferencias y la integración de sus diversidades; de promover la solución de sus problemas endógenos; de recordar la medida alta, que México puede alcanzar si aprende a pertenecerse a sí mismo antes que a otros; de ayudar a encontrar soluciones compartidas y sostenibles para sus miserias; de motivar a la entera Nación a no contentarse con menos de cuanto se espera del modo mexicano de habitar el mundo.¹¹

El papa les puso a los obispos una medida alta, una metanoia: cambio radical y profundo de pensamiento y de ruta, conversión (“subrayo conversión pastoral”, dijo), o de lo contrario cualquier plan o propuesta

11. “Encuentro con los obispos de México”. Discurso pronunciado por el papa Francisco en la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, el sábado 13 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160213_messico-vescovi.html].

con la que respondan los obispos será retórica. “¡Ay de ustedes si se duermen en sus laureles!” y para rematar, fuera del discurso escrito, les indicó: “Si tienen que pelearse, peléense; si tienen que decirse cosas, se las digan; pero como hombres, en la cara, y como hombres de Dios que después van a rezar juntos, a discernir juntos. Y si se pasaron de la raya, a pedirse perdón, pero mantengan la unidad del cuerpo episcopal”.¹²

Al final de su mensaje a los obispos mexicanos abordó el tema de la migración:

[...] que sus corazones sean capaces de seguirlos [a los migrantes que atraviesan el país] y alcanzarlos más allá de las fronteras. Refuercen la comunión con sus hermanos del episcopado estadounidense, para que la presencia materna de la Iglesia mantenga vivas las raíces de su fe, de la fe de ese pueblo, las razones de sus esperanzas y la fuerza de su caridad. Que no les suceda a ellos que, colgando sus cítaras, se *enmudezcan* sus alegrías, olvidándose de Jerusalén y convirtiéndose en “exilados de sí mismos” [...] Testimonien juntos que la Iglesia es custodia de una visión unitaria del hombre y no puede compartir que sea reducido a un mero “recurso” humano [...] [e incluso] No será vana la premura de sus diócesis en el echar el poco bálsamo que tienen en los pies heridos de quien atraviesa sus territorios y de gastar por ellos el dinero duramente colectado; el Samaritano divino, al final, enriquecerá a quien no pasó indiferente ante Él cuando estaba caído sobre el camino.¹³

Por la tarde Francisco fue a la Basílica de Guadalupe, el motivo de su visita a la Ciudad de México. El punto central lo ocupó el momento, que solicitó días antes de su viaje a través de un video grabado, de que

12. *Idem*.

13. *Idem* (las cursivas son del original). Todos los discursos y homilias del papa en México se pueden consultar en: <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/travels/2016/outside/documents/papa-francesco-messico-2016.html>

le permitieran un momento a solas con la Virgen de Guadalupe. Y lo tuvo. Al término de la misa fue al camerino donde está la imagen, se la desplegaron, y en silencio estuvo sentado frente a ella por poco más de 20 minutos. Al día siguiente estuvo en Ecatepec, Estado de México. Su homilía dominical, de cuaresma, la centró en las tentaciones de Jesús, que el cristiano “enfrenta diariamente”.

3. EN CHIAPAS

El lunes 15 de febrero Francisco llegó a San Cristóbal de las Casas, la tierra y pueblo del *Tatic* (padre) Samuel Ruiz García (1924–2011), quien fue su pastor-obispo a partir de 1960.

Francisco celebró la eucaristía en San Cristóbal de las Casas con música y rituales indígenas: lecturas bíblicas, oraciones, danzas, música, signos, palabras, en su lengua; con diáconos casados, sacerdotes sin casullas romanas, con estolas bordadas por indígenas, como la mitra que empleó el papa durante la celebración. Francisco reivindicó y reconcilió con la celebración de la fe, con el “centro y culmen” de la vida cristiana, lo que Juan Pablo II, con su operador el nuncio Jerónimo Prigione (1978–1997), ignoró e incluso censuró.

Francisco comenzó su homilía en tzotzil: “Li smantal Kajvaltike toj lek” (la ley del Señor es perfecta del todo y reconforta el alma), y de ahí se refirió al éxodo del pueblo de Israel, “pueblo que había experimentado la esclavitud y el despotismo del Faraón, que había experimentado el sufrimiento y el maltrato hasta que Dios dice basta, hasta que Dios dice: ¡No más! *He visto la aflicción, he oído el clamor, he conocido su angustia*”,¹⁴ que entrelazó con el Popol Vuh, que recoge la sabiduría de los pueblos mayas, originarios del sureste mexicano y norte de

14. “Santa misa con las comunidades indígenas de Chiapas. Homilía del Santo Padre”, realizada en el Centro Deportivo Municipal, San Cristóbal de Las Casas, el 15 de febrero de 2016 (las cursivas son del original) [DE disponible en: https://w2.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2016/documents/papa-francesco_20160215_omelia-messico-chiapas.html].

Centroamérica: “En esta expresión hay un anhelo de vivir en libertad, hay un anhelo que tiene sabor a tierra prometida donde la opresión, el maltrato y la degradación no sean moneda corriente. En el corazón del hombre y en la memoria de muchos de nuestros pueblos está inscrito el anhelo de una tierra, de un tiempo donde la desvalorización sea superada por la fraternidad, la injusticia sea vencida por la solidaridad y la violencia sea callada por la paz”,¹⁵ dijo el papa.

Luego, entró al tema ambiental, como desafío con sus “raíces humanas” “que vivimos”, impactando a todos; “nos interpelan”. “Ya no podemos hacernos los sordos frente a una de las mayores crisis ambientales de la historia”,¹⁶ dijo el papa, retomando lo dicho en su encíclica *Laudato si’*. Pero, reconoció:

[...] muchas veces, de modo sistemático y estructural, sus pueblos han sido incomprendidos y excluidos de la sociedad. Algunos han considerado inferiores sus valores, sus culturas y sus tradiciones. Otros, mareados por el poder, el dinero y las leyes del mercado, los han despojado de sus tierras o han realizado acciones que las contaminaban. ¡Qué tristeza! Qué bien nos haría a todos hacer un examen de conciencia y aprender a decir: ¡Perdón!, ¡perdón, hermanos! El mundo de hoy, despojado por la cultura del descarte, los necesita.¹⁷

Al terminar la misa se fue a comer en la casa del obispo del lugar, Felipe Arizmendi Esquivel, sucesor de *Tatic* Samuel Ruiz García. Con Arizmendi y su obispo coadjutor, Enrique Díaz Díaz, comió con un diácono indígena casado, con su esposa, un sacerdote indígena, y otros líderes de comunidades indígenas. Luego, antes de dejar la ciudad para ir a Tuxtla Gutiérrez, fue a la catedral a orar y bendecir el sepulcro donde “descansa” Samuel Ruiz García, y tuvo un encuentro con enfermos.

15. *Idem.*

16. *Idem.*

17. *Idem.*

Francisco llegó directo al sepulcro de *Tatic*. A un lado de él oró Raúl Vera López, obispo de Saltillo, Coahuila, voz de las madres de desaparecidos en México, y que fuera obispo coadjutor de Samuel Ruiz. Fue un reencuentro, en silencio, pero significativo. Las palabras de Francisco en la misa previa, retomando el documento de *Aparecida*, cobraban significado ante la tumba de *Tatic* Samuel Ruiz García, y el sujeto de su evangelización, los pueblos indígenas: “En esto ustedes tienen mucho que enseñarnos, que enseñar a la humanidad. Sus pueblos, como han reconocido los obispos de América Latina, saben relacionarse armónicamente con la naturaleza, a la que respetan como ‘fuente de alimento, casa común y altar del compartir humano’”.¹⁸

4. LOS DIÁLOGOS

En Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, tuvo un encuentro-diálogo con familias; en Morelia, con jóvenes, y en Ciudad Juárez, con reclusos de un penal local. En los tres fue el mismo esquema: familias, jóvenes y una reclusa, primero se dirigieron al papa, planteando situaciones y experiencias de vida personal. El papa Francisco solo en una ocasión pareció tomar nota sobre lo que decían, y evitó improvisar. Sus respuestas estaban preparadas, leía sobre lo que le habían planteado. Se mantuvo en lo preparado.

Es mentira que la única forma de vivir, de poder ser joven, es dejando la vida en manos del narcotráfico o de todos aquellos que lo único que están haciendo es sembrar destrucción y muerte. Eso es mentira y lo decimos de la mano de Jesús. Es también de la mano de Jesús, de Jesucristo, el Señor, que podemos decir que es mentira que la única forma que tienen de vivir los jóvenes aquí es la pobreza, la marginación; en la marginación de oportunidades, en la marginación

18. *Idem.*

de espacios, en la marginación de la capacitación y educación, en la marginación de la esperanza. Es Jesucristo el que desmiente todos los intentos de hacerlos inútiles, o meros mercenarios de ambiciones ajenas. Son las ambiciones ajenas las que a ustedes los marginan, para usarlos en todas estas cosas que yo dije —que saben— y que terminan en la destrucción.¹⁹

Así habló a los jóvenes, a quienes les llamó a estar unidos, a tener esperanza, pero no a “hacer lío” ni empleó las palabras justicia ni libertad.

En Ciudad Juárez, último punto de su visita a México, el papa Francisco tuvo un encuentro con el “mundo del trabajo”, en un auditorio de no más de 3,000 personas; más empresarios que obreros en una ciudad fronteriza donde la maquila de trasnacionales es el motor de la economía. “Dios pedirá cuenta a los esclavistas de nuestros días, y nosotros hemos de hacer todo lo posible para que estas situaciones no se produzcan más. El flujo del capital no puede determinar el flujo y la vida de las personas”, les dijo, y enfatizó:

Sé que no es fácil poder congeniar en un mundo cada más competitivo, pero es peor dejar que el mundo competitivo termine determinando el destino de los pueblos... esclavos. El lucro y el capital no son un bien por encima del hombre, están al servicio del bien común. Y, cuando el bien común es forzado para estar al servicio del lucro, y el capital la única ganancia posible, eso tiene un nombre, se llama exclusión, y así se va consolidando la cultura del descarte: ¡Descartado! ¡Excluido!²⁰

19. “Encuentro con los jóvenes. Discurso del Santo Padre en el estadio ‘José María Morelos y Pavón’”, realizado en Morelia, el 16 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160216_messico-giovani.html].

20. “Encuentro con el mundo del trabajo”, realizado en el Colegio de Bachilleres del estado de Chihuahua el 17 de febrero de 2017 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2016/february/documents/papa-francesco_20160217_messico-lavoro.html].

5. EN LA FRONTERA

Antes de partir, Francisco presidió una eucaristía en la línea fronteriza con Estados Unidos, a unos metros del río Bravo, para los mexicanos; río Grande para los estadounidenses, en El Paso, Texas, donde un grupo de personas siguió la misa y saludó al papa, que los bendijo desde México junto con una alta cruz con una silueta de la familia de Nazaret en su huida a Egipto.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, tierra de maquila para empresas transnacionales, emblemática por los feminicidios de mujeres trabajadoras, esa referencia explícita tampoco se dio en el papa, aunque sí se refirió a la vulnerabilidad en que se encuentran estas, en particular al referirse al fenómeno de la migración y a los jóvenes:

No podemos negar la crisis humanitaria que en los últimos años ha significado la migración de miles de personas, ya sea por tren, por carretera e incluso a pie, atravesando cientos de kilómetros por montañas, desiertos, caminos inhóspitos. Esta tragedia humana que representa la migración forzada hoy en día es un fenómeno global. Esta crisis, que se puede medir en cifras, nosotros queremos medirla por nombres, por historias, por familias. Son hermanos y hermanas que salen expulsados por la pobreza y la violencia, por el narcotráfico y el crimen organizado. Frente a tantos vacíos legales, se tiende una red que atrapa y destruye siempre a los más pobres. No sólo sufren la pobreza sino que además tienen que sufrir todas estas formas de violencia. Injusticia que se radicaliza en los jóvenes, ellos, “carne de cañón”, son perseguidos y amenazados cuando tratan de salir de la espiral de violencia y del infierno de las drogas. Y, qué decir de tantas mujeres a quienes les han arrebatado injustamente la vida.²¹

21. “Santa misa. Homilía del Santo Padre”, realizada en el área de la feria de Ciudad Juárez, el 17 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://w2.vatican.va/content/francesco/es/homilies/2016/documents/papa-francesco_20160217_omelia-messico-ciudad-juarez.html].

6. ¿A QUÉ VINO EL PAPA FRANCISCO A MÉXICO?

Por la intensidad de sus palabras, el papa Francisco vino a alentar esperanza en los mexicanos, en particular a los jóvenes; pero más directo, más extenso, a cimbrar a los obispos mexicanos, pues el obispo de Roma es de Roma, y los de México, de México.

La tortura en México, ¿ocultarla o eliminarla?

CARLOS A. PERALTA VARELA*

La tortura y los tratos inhumanos han existido desde hace siglos. Sin embargo, era de esperarse que en los sistemas modernos de impartición de justicia la investigación policiaca debería evitar el uso de la tortura y aplicar métodos científicos. Por desgracia en México es común que se obtenga información, y se genere la autoincriminación, por medio de la tortura. Se debe tener presente que la tortura cosifica a las personas, al torturado y a quien tortura. Impide que se pueda tener un juicio justo y gozar de una adecuada defensa. Termina por deslegitimar al sistema que procura y administra la justicia porque, entre otras cuestiones, se usa para fabricar culpables que durante el juicio pueden demostrar su inocencia.

No nos engañemos, la tortura es un delito reconocido, no contribuye a tener un sistema de justicia mejor o más confiable y constata la existencia de la impunidad y la corrupción en el país. Como afirma Open Society:

El gobierno ha aceptado el uso continuo de torturas por parte de fiscales y policías para propinar castigos extrajudiciales, para fa-

• Es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de Occidente. Es profesor titular e investigador de tiempo fijo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), miembro del Centro de Investigación y Formación Social. Fue coordinador del Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz.

bricar evidencias y así apoyar los procesos penales y para buscar a individuos desaparecidos. Además del hecho de que la tortura en sí es un delito y que está prohibida en toda circunstancia, también es una herramienta investigativa sumamente cuestionable que genera resultados perversos: encarcelamiento de inocentes, impunidad para los culpables y abandono de los desaparecidos, secuestrados y víctimas del tráfico humano, cuya suerte no se investiga apropiadamente.¹

1. PROBLEMAS QUE IMPIDEN TENER UN ESTADO LIBRE DE TORTURA

En México se maneja un discurso favorable a los derechos humanos, sin embargo, y en lo cotidiano, hombres, mujeres y niños sufren violaciones porque el estado posibilita la existencia de numerosos factores que vulneran garantías. En el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, del Instituto Federal Electoral (IFE), se menciona textualmente que

[...] prevalecen condiciones que impiden la consolidación de una vida plenamente democrática y el ejercicio cabal de los derechos ciudadanos. Factores como la pobreza y la desigualdad; la persistencia de prácticas autoritarias y clientelares; la desconfianza en las instituciones; así como las amenazas a la seguridad pública, vulneran la condición ciudadana de los mexicanos e impiden el afianzamiento de una sociedad libre, justa y equitativa.²

1. Open Society Justice Initiative. *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México. Resumen ejecutivo*, 2016, Open Society Foundations, Nueva York, p.10 [DE disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/undeniable-atrocities-confronting-crimes-against-humanity-mexico/es>].
2. Instituto Federal Electoral & El Colegio de México. *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, IFE, México, 2014, p.13.

En este sentido la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) da cuenta de que el binomio corrupción / inseguridad es un factor de primer orden en la percepción ciudadana sobre la efectividad en la acción de los gobiernos. En la encuesta 2015 se explicita que “la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos con 50.9%, por detrás de inseguridad y delincuencia, que alcanzó 66.4 por ciento”³ (véase la tabla 10.1).

Por su parte, en el *Informe País* se manifiesta, en relación con la cultura de la legalidad, que existe una diferencia de alguna manera “aceptada por los gobernados, entre la normatividad jurídica y las prácticas políticas reales, lo que contribuye a una cultura de la permisividad, la aceptación y la complicidad de los gobernados con los gobernantes, y la discrecionalidad”⁴ La mayoría de los mexicanos (66%) considera que la ley se respeta poco o nada. Esto resulta preocupante, ya que el cumplimiento de la ley es un indicador del estado de derecho eficaz. Además, el respeto a la ley también está ligado a la percepción que los ciudadanos tienen del sistema de justicia. En relación con la pregunta ¿qué tanto cree usted que se respetan o no las leyes en México? los encuestados respondieron: mucho, 4%; algo, 29%; poco, 37%, y nada, 29%⁵ (véase la figura 10.1).

La percepción de la corrupción es muy grave en el país. En el Índice de Desarrollo Democrático México los estados de Hidalgo y Yucatán aparecen como en los que menos corrupción existe. Son 16 las entidades que reciben una puntuación cercana al promedio, es decir, no se consideran tan corruptas. La entidad federativa que obtiene la peor puntuación en corrupción es Jalisco, que junto a Morelos, Puebla, Ta-

3. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015”, comunicado de prensa núm. 246 / 16, 25 de mayo de 2016, p.2 [DE disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/default.aspx>].

4. Instituto Federal Electoral & El Colegio de México. *Op. cit.*, p.42.

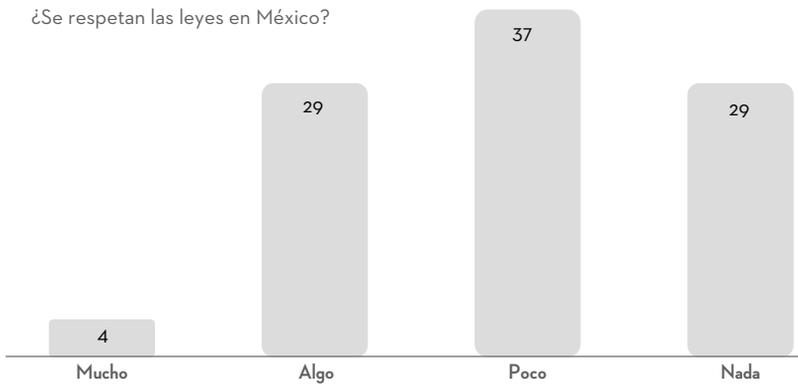
5. *Ibidem*, p.43.

TABLA 10.1 PROBLEMAS QUE PREOCUPAN MÁS A LOS MEXICANOS

	Inseguridad	Corrupción	Desempleo
ENCIG 2013	70.4 %	48.5%	51%
ENCIG 2015	66.4 %	50.9%	

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015.

FIGURA 10.1 PERCEPCIÓN SOBRE EL RESPETO A LAS LEYES EN MÉXICO



Fuente: Instituto Federal Electoral & El Colegio de México. *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, IFE, México, 2014, p.43.

basco, el Distrito Federal y Michoacán está entre las entidades con mayores niveles de peor puntuación en el país.⁶

1.1 La impunidad

Según la teoría criminológica de la disuasión “una persona tiene menos incentivos para cometer un delito si sabe que las probabilidades de ser

6. Fundación Konrad Adenauer & Polilat.com. Índice de Desarrollo Democrático *de México*, Fundación Konrad Adenauer / Polilat.com / Coparmex / INE, México, 2015, p.52 [DE disponible en: <http://www.idd-mex.org/2015/informes/2015/index.html>].

sancionada son altas. Además, los ciudadanos tendrán más incentivos para respetar las leyes establecidas si consideran que su aplicación es justa, proporcional al delito y respetuosa de los derechos humanos y del Estado de Derecho”.⁷ Cuando un porcentaje alto de delitos y actos violentos contra la ciudadanía no son investigados, procesados y en su caso castigados, se crea una sensación de vulnerabilidad. Esto ocurre con la tortura, en la medida que suele ser cometida por los encargados de investigar los delitos, forma parte de un círculo nocivo de impunidad porque el torturador no investiga la tortura, entonces las posibilidades de ser sancionados por realizar prácticas de tortura son muy pobres. “Aunque en ningún país del mundo se resuelven todos los crímenes ni se castiga a todos los delincuentes, hay un umbral mínimo para que la ciudadanía no sienta desconfianza generalizada o rechazo hacia la ley”.⁸

La impunidad representa un problema actual y a la vez histórico. Tengamos en cuenta que en el año 2000 la Red Todos los Derechos para Todas y Todos presentó la *Agenda mínima de justicia y derechos humanos*, en la cual se mencionaba que: “Tortura, ejecuciones, desapariciones, detenciones arbitrarias, amenazas, discriminación e impunidad, son violaciones a los derechos propias de un régimen autoritario y militar, sin embargo, en México, país que se dice en transición a la democracia, ocurren cotidianamente”.⁹

La impunidad continúa presente en el sexenio de Enrique Peña Nieto. Recientemente se presentó el informe Índice Global de Impunidad (IGI) 2015, para el cual se analizó la información de 193 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Un pri-

7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, PNUD, Panamá, 2013, p.34 [DE disponible en: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html].

8. *Ibidem*, p.36.

9. Red Todos los Derechos para Todas y Todos. *Agenda mínima de justicia y derechos humanos*, 2000, p.5.

mer resultado debe llamarnos la atención: “los cinco países con los índices más altos de impunidad [...] son Filipinas, México, Turquía, Colombia y la Federación de Rusia”.¹⁰ Constatan que México ocupa un lugar crítico en relación con el fenómeno de la impunidad en la medida que la lucha contra el crimen organizado ha operado sin rendir cuenta de sus acciones, se mantienen altos niveles de corrupción al interior de los poderes políticos, las desapariciones forzadas y un número sobresaliente de delitos no investigados ni castigados. Todo lo anterior (y más) ha generado en la esfera de la opinión pública nacional e internacional una percepción de ingobernabilidad y una auténtica preocupación ciudadana que ha desembocado en la exigencia hacia el estado de respuestas y soluciones.

El Índice Global de Impunidad específico para México (IGI-Mex 2016)¹¹ menciona que al menos 99 por ciento de los delitos que se cometen en el país no son castigados, debido a que solo 7 de cada 100 delitos son denunciados por los ciudadanos y, de estos, solo hay 4.46% de sentencias condenatorias.¹² La cifra negra de delitos, es decir, los delitos que no se denuncian, alcanza un porcentaje no menor a 92.8% desde 2013 debido a que los ciudadanos consideran que es una pérdida de tiempo, por la desconfianza en la autoridad y sobre todo porque no se evidencia el castigo de los delitos.

La impunidad se encuentra íntimamente articulada a la falta de seguridad y también, como sucede en relación con la tortura, impide el legítimo derecho del acceso a la justicia. No debe sorprender que en el Índice Global de Impunidad se sugiera no invertir en el aumento del número de policías sino en los procesos que garanticen la efectivi-

10. Universidad de las Américas. Índice Global de Impunidad 2015, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Puebla, 2015, p.9 y 53 [DE disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/>].

11. Universidad de las Américas. Índice Global de Impunidad México (2016), Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Puebla, 2016 [DE disponible en: <http://www.udlap.mx/igimex/resumenejecutivo.aspx>].

12. Milenio Digital. “99% de delitos no se castigan en México, revela índice de impunidad”, en *Milenio*, secc. Política, 3 de febrero de 2016 [DE disponible en: http://www.milenio.com/politica/delitos_no_se_castigan-impunidad_de_Mexico-impunidad_en_mexico-delitos_impunes_o_676732475.html].

dad de sus acciones. Por ejemplo “contar con más jueces dentro del sistema de justicia”¹³ porque esta medida impactaría inmediatamente sobre el número de juicios; al aumentar el número de estos se podría reducir el número de personas encarceladas esperando sentencia y con ello también reducir la sobrepoblación de las cárceles.

2. LA SITUACIÓN DE LA TORTURA EN MÉXICO

La tortura se propicia por una multiplicidad de factores. Como hemos visto, algunos de estos son estructurales, pero no se puede perder de vista que otros factores se encuentran íntimamente ligados a los recursos y formas de proceder de las corporaciones de seguridad, como son la falta de preparación, de personal, capacidades, herramientas, tiempos e inclusive la falta de ética.

Debe mencionarse que Juan Méndez, relator de las Naciones Unidas sobre el tema de tortura, visitó México en 2014 y a principios de 2015 presentó un informe. Según este funcionario de la ONU la tortura continúa siendo un mecanismo para obtener información o para castigar, utilizado por policías municipales, estatales y federales, agentes ministeriales estatales y federales, así como por las fuerzas armadas.¹⁴ La tortura puede realizarse en cualquier lugar, inclusive los lugares de arraigo y prisión preventiva, sobre todo cuando se trata de individuos presuntamente relacionados con la delincuencia organizada. Méndez afirma que la tortura da cuenta también de la tolerancia, indiferencia o complicidad por parte de algunos médicos, defensores públicos, fiscales y jueces.¹⁵

Las formas de tortura suelen ser diversas: se pueden mezclar las amenazas personales con las de familiares; insultos o golpes, sea con

13. Universidad de las Américas. Índice Global de Impunidad 2015, *op. cit.*, p.64.

14. Jiménez, Eugenia. “ONU: la tortura en México es generalizada y hay impunidad”, en *Milenio*, 10 de marzo de 2015 [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/ONU-Tortura_en_Mexico_es_generalizada-impunidad_de_la_tortura_o_478152195.html].

15. *Idem.*

la palma, los puños, pies y palos; se aplican toques con dispositivos eléctricos, generalmente en los genitales; se usa la asfixia con bolsa de plástico y la introducción de agua con un trapo en la boca (*waterboarding*), la desnudez forzada o la suspensión en el aire. Se procura no dejar marcas en el cuerpo aunque en ocasiones a los torturadores no les importa que los moretones sean visibles.

Si bien es difícil tener cifras claras y objetivas sobre casos y denuncias de tortura, se puede aportar algunos datos. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH) en “México se tienen documentadas, cuando menos, 4 mil 55 denuncias por tortura, entre diciembre de 2006 y el mismo mes de 2014”.¹⁶ En esta lógica, la Secretaría de la Defensa Nacional puso a disposición de autoridades federales a 1,273 militares para que sean juzgados por delitos contra civiles. “Específicamente la justicia militar envió 229 casos por actos de tortura cometidos entre 2007 y 2015”.¹⁷ En estos años la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió 79 recomendaciones a diversas instituciones de seguridad pública, federal y estatal, relativos a 104 expedientes por tortura. En contrapartida, en esos años “el número de sentenciados por ese delito sólo fue de nueve; en tres de ellos la sentencia no había quedado firme y seguía el proceso judicial”.¹⁸

En su informe, Méndez sostiene que “La tortura y los malos tratos son generalizados en México”,¹⁹ en la medida que recibió numerosas denuncias de víctimas, familiares, sus representantes y conoció va-

16. Román, José Antonio. “Hay sólo seis sentenciados por tortura en ocho años”, en *La Jornada*, 8 de febrero de 2016, p.17 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/08/politica/017n2pol>].

17. Alzaga, Ignacio & EFE. “PGR investiga 301 casos de desaparición y tortura militar”, en *Milenio*, 18 de abril de 2016 [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/casos_desaparicion-tortura_militar-PGR-Jesus_Gabriel_Lopez_o_721727833.html].

18. Román, José Antonio. *Op. cit.* [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/08/politica/017n2pol>].

19. Méndez, Juan. *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México*, 29 de diciembre de 2014, p.7 [DE disponible en: <http://sintortura.mx/informe-mexico-del-relator-especial-de-onu-sobre-tortura-juan-mendez/>].

rios casos ya documentados. Desde su perspectiva se “demuestra la frecuente utilización de torturas y malos tratos en diversas partes del país por parte de policías municipales, estatales y federales, agentes ministeriales estatales y federales, y las fuerzas armadas”.²⁰

Amnistía Internacional, en el contexto del informe de Juan Méndez, afirmó que

[...] la policía y los soldados recurren a prácticas de tortura para castigar o extraer confesiones falsas o información de las y los detenidos en su llamada guerra contra las drogas. Con frecuencia, las víctimas se ven obligadas a firmar declaraciones bajo tortura y en muchos casos están condenadas únicamente sobre la base de esas declaraciones. Cuando se practican exámenes médicos forenses, por lo general no cumplen las normas internacionales establecidas en el Protocolo de Estambul.²¹

En respuesta al informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores expresó sin la menor ambigüedad que existen retos significativos para lograr una mejor y más amplia protección de los derechos humanos en el país; también reconoció que la tortura constituye una práctica a la que todavía se recurre en distintas formas y que no ha sido del todo erradicada. Sin embargo, y sin mayor empacho, consideró inadecuado el afirmar que la tortura es generalizada.

Resulta cínico el hecho de aceptar que existe tortura y al mismo tiempo no querer asumir que esta práctica es común y se realiza en diferentes estados del país. Reconocer la presencia de la práctica de tortura es relevante porque este delito debilita la credibilidad del sistema de impartición de justicia y contribuye a sostener el círculo de impunidad.

20. *Idem.*

21 Jiménez, Eugenia. “México debe enfrentar tortura generalizada: Amnistía”, en *Milenio*, 10 de marzo de 2015 [DE disponible en: http://www.milenio.com/politica/tortura_Mexico-tortura_ONU-ONU_Mexico-torturas_Mexico_y_Amnistia_internacional_o_478152407.html].

Este debate llegó a ser un escándalo internacional y nuevamente puso en evidencia que la tortura es una asignatura presente y pendiente, que no debe ser menospreciada. Personas inocentes están hoy encarceladas debido a que fueron obligadas a admitir un crimen que no cometieron.

Algunos de los aspectos del contexto nacional que hacen posible la permanencia de la tortura, de acuerdo con lo mencionado en el informe son:

- Desde hace varios años México atraviesa por una compleja situación de inseguridad debido a la presencia de numerosos grupos de la delincuencia organizada y más recientemente por la militarización de la seguridad pública. No existe una sola postura en torno al despliegue de las fuerzas armadas para cubrir funciones de seguridad pública, sin embargo “La CNDH registró un aumento de quejas por tortura y malos tratos desde 2007 y reportó un máximo de 2.020 quejas en 2011 y 2.113 en 2012, comparadas con un promedio de 320 en los seis años anteriores a 2007. Entre diciembre de 2012 y julio de 2014, la CNDH recibió 1.148 quejas por violaciones atribuibles solo a las fuerzas armadas”.²² La militarización se mantiene aún como estrategia, ya que hasta 2014 más de 32,000 militares cumplían con tareas propias de corporaciones civiles, se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar.
- La tipificación federal sobre la tortura no cumple con los estándares internacionales. En comparación con el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (LFPST), por ejemplo, no alude a la tortura cometida con fines discriminatorios o con cualquier otro fin.

22. Méndez, Juan. *Op. cit.*, p.6.

Además “mientras la definición internacional sólo exige probar la intención de producir sufrimiento, la LFPST exige probar la intención respecto del propósito con que se comete la tortura”,²³ probar la intención del propósito es un aspecto muy subjetivo. Por otro lado, poco exige sobre situaciones que no se cumplen en lo cotidiano, por ejemplo la LFPST reconoce salvaguardias de prevención como la inadmisibilidad de pruebas o declaraciones obtenidas con tortura y de confesiones realizadas en ausencia de abogado, pero en lo cotidiano las declaraciones son admitidas y en los interrogatorios no están presentes los abogados.

- No existen registros confiables en relación con el delito de tortura, en alguna medida porque no es investigada; en estos aspectos se refleja el alto grado de impunidad en torno a este delito. En el informe se menciona que es difícil conocer un “número real de casos de torturas. No existe actualmente un registro nacional de casos y cada entidad tiene datos propios. Asimismo, muchos casos no se denuncian por temor a represalias o desconfianza y existe una tendencia a calificar actos de tortura o malos tratos como delitos de menor gravedad”.²⁴

Cabe destacar que el informe da cuenta de situaciones específicas de tortura vinculadas a mujeres, migrantes y otros actores. Sobre el tema, Amnistía Internacional, en un reporte especial sobre la tortura a mujeres, menciona que estas “son víctimas de fuertes golpes en el estómago, la cabeza y los oídos, amenazas de violación a ellas y a sus familias, semiasfixia, descargas eléctricas en los genitales, manoseo de los pechos y pellizcos en los pezones, violación con objetos, con los dedos, con armas de fuego y con el pene”.²⁵

23. *Ibidem*, p.5.

24. *Ibid*, p.7.

25. Jiménez, Eugenia. “AI denuncia tortura y violación a mujeres en lucha antinarco”, en *Milenio*, 28 de junio de 2016 [DE disponible en: http://www.milenio.com/policia/Amnistia_tortura_mujeres-policia_violacion_mujeres-tortura_mujeres_guerra_narco_o_763724003.html].

Las conclusiones del informe son contundentes, no podemos mencionarlas todas, pero dos de ellas confirman lo que aquí se ha expuesto:

- La tortura y los malos tratos durante los momentos que siguen a la detención y antes de la puesta a disposición de la justicia son generalizados en México y ocurren en un contexto de impunidad.
- Las salvaguardias son débiles, especialmente para detectar e impedir la tortura en esos primeros momentos y asegurar su investigación pronta, imparcial, independiente y exhaustiva.

El informe cierra con una amplia lista de recomendaciones, de entre las cuales destacamos:

- Reconocer públicamente la dimensión de la impunidad respecto de la tortura y malos tratos.
- Tomar todas las medidas necesarias para prevenir y castigar severamente toda represalia contra víctimas que denuncien torturas.
- Garantizar el derecho de todas las víctimas a una reparación integral.
- Garantizar la pronta realización de exámenes médicos conforme al Protocolo de Estambul por personal independiente y capacitado sobre los estándares que rigen su aplicación.

En las recomendaciones, específicamente sobre el marco normativo, el relator propone: “Expedir una Ley General en la materia, que tipifique la tortura en toda la República con arreglo al estándar más amplio de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura”.²⁶

Con este informe el estado mexicano fue exhibido a escala internacional como una entidad que posibilita la permanencia de la tortura; no es de extrañar pues que el presidente Enrique Peña mandara al Senado de la República, en diciembre de 2015, una iniciativa de ley para eliminar esta práctica.

26. Méndez, Juan. *Op. cit.*, p.19.

3. LA INICIATIVA DE LEY GENERAL CONTRA LA TORTURA

Se puede entender que el presidente propuso al Senado una iniciativa que ayudara a limpiar una golpeada imagen internacional del país. En efecto, la iniciativa reconoce tratados internacionales y en buena medida atiende recomendaciones elaboradas por el relator.

Sin embargo, es importante mencionar que, reconociendo en muchos sentidos su buen nivel, diversas organizaciones civiles y las instituciones del Sistema Universitario Jesuita consideraron que tenía algunas deficiencias relevantes. Entre el grupo de objeciones y observaciones se puede mencionar algunas:

- Se destaca la imperiosa necesidad de que la Ley General contra la Tortura incluyera preceptos para la exclusión de toda prueba ilícita. Ninguna declaración o información obtenida mediante tortura debería invocarse como medio de prueba. Esto porque la iniciativa inicialmente proponía la admisibilidad de pruebas obtenidas bajo tratos inhumanos, crueles o degradantes e incluso bajo tortura si la información “hubiese podido obtenerse” desde otra fuente. Excepción que va en contra de la Constitución y que obviamente no existe en la doctrina internacional.
- La iniciativa proponía generar dos tipos penales distintos, uno por tortura y otro por tratos inhumanos, crueles o degradantes, lo cual va en contra de los instrumentos internacionales, favorece la subjetividad y podría generar diferenciación en los derechos de las víctimas.
- Debe reconocerse la responsabilidad del superior jerárquico. Su responsabilidad no debe limitarse a aquellos escenarios en los que haya mediado orden de cometer la tortura, debe extenderse a los casos en los que, sin haberlo ordenado, el superior jerárquico tenía conocimiento o debía de haber tenido conocimiento de que la conducta reprochable sería realizada por algún subordinado y no hizo nada para prevenirlo.

El 28 de abril de 2016 el Senado aprobó el dictamen que expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Este dictamen se turnó a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación, pero concluyó el primer semestre del año y aún no había sido debatida y aprobada.

A reserva de conocer cómo quedará finalmente la ley y para cerrar este escrito, sugiero hacernos las siguientes preguntas: ¿Una ley bastará para terminar con la tortura? ¿Qué modificaciones concretas deben generarse en el sistema de procuración de justicia para eliminar la tortura? ¿El nuevo sistema de justicia podrá poner fin a la tortura?

Los factores que posibilitan la existencia de la tortura son diversos y algunos de ellos, como la corrupción o la impunidad, deben considerarse estructurales, seguirán existiendo hasta que se impulsen cambios de fondo en el país, y sí, tal vez debemos empezar por la procuración y administración de justicia, pero más allá debemos impulsar cambios reales en la cultura, la ética y práctica de los servidores públicos y ciudadanos en México.

Entre tumbos y tentaciones México avanza hacia la “última frontera” para la marihuana

JORGE VALDIVIA GARCÍA*

La “última frontera”,¹ así es como se conoce a la alternativa de legalizar y regular el uso terapéutico y recreativo de la marihuana. México parece encaminarse a cruzarla, una vez que en el primer semestre de 2016 se dieron pasos firmes para desmontar la estrategia basada en un enfoque punitivo para la lucha contra la drogadicción y el narcotráfico —que perduró por 100 años— para sustituirla por otra que reporte mejores resultados. Se espera que el nuevo planteamiento privilegiará aspectos como los derechos humanos y el cuidado de la salud, tanto de quienes consumen el enervante como de quienes padecen otras enfermedades y pudieran verse beneficiados con la ingesta de medicamentos desarrollados a partir de las propiedades terapéuticas del cannabis, pero aún hay diversos nubarrones en el horizonte.

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

1. Mathus, Rafael & Piquer, Isabel. *Los legalizadores: los hombres y mujeres detrás de la revolución del cannabis* (Temas de Hoy), Planeta, México, 2014, p.17.

1. UN SIGLO DE PROHIBICIÓN Y CUESTIONABLE EFICACIA

En 2016 se cumplió un siglo de que México adoptó una estrategia punitiva contra el consumo de plantas o sustancias con propiedades psicoactivas, pues 100 años antes se implementaron las primeras acciones oficiales para restringir la comercialización de estupefacientes en el país. El banderazo de salida lo dio Venustiano Carranza, quien en 1916 decretó la prohibición de “la importación y el tráfico de ‘chandoo’, el cual era el opio destinado a fines no comerciales”.² Cuatro años después la política prohibicionista alcanzó a la marihuana, pues en 1920, bajo el mandato del presidente Adolfo de la Huerta, se emitió el decreto “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneren la raza”, en el que se estipula que el cannabis es una sustancia prohibida a escala nacional, quedando vedado el cultivo y comercialización de la planta.³ Postura que se reforzó en 1929, año en que en el Código Penal Federal se tipifica el uso de la marihuana como “delito contra la salud”, con lo que se criminaliza y penaliza prácticamente todo lo relacionado con esta planta: importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, compra, venta, enajenación, uso y ministración.⁴

Esta política se adoptó en consonancia con una corriente de pensamiento en expansión a escala global a finales del siglo XIX y principios del XX, que consideraba al consumo de drogas como fuente de conductas inadecuadas para la sociedad y por ello como un problema que se debía combatir, incluso en el caso de aquellos psicotrópicos con propiedades terapéuticas reconocidas, cuyo uso lúdico no se encontraba muy extendido y no había evidencia científica de que este

2. Schievenini, José. *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940*. Tesis de maestría, no publicada, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2012, p.57.

3. *Ibidem*, p.59.

4. Véase Schievenini, José. *Op. cit.*, y Gamboa, Claudia & Gutiérrez, Miriam. *Legalización del consumo, producción y comercialización de las drogas, elementos para el debate en México. Marco teórico conceptual, antecedentes, marco jurídico actual, iniciativas presentadas (Primera parte)*, Cámara de Diputados, México, 2013, p.8.

fuera adictivo o perjudicial, como era el caso de la marihuana.⁵ Idea que permeó hasta volverse toral en la reunión de la Comisión Internacional del Opio —que se realizó en 1909 en Shanghái— y convertirse en un principio rector a partir de la firma —en 1912, en La Haya— de la Convención Internacional del Opio, primer tratado internacional sobre el control de drogas, en el cual se limita “su uso a fines médicos”.⁶

La política criminal-punitiva se fue endureciendo con el correr de los años en México, así como en el resto del mundo, sobreviviendo hasta bien entrado el siglo XXI, cuando se empieza a tambalear por el creciente coro de voces que critica su eficacia y que pide una nueva óptica para enfrentar este problema social, en la que se privilegie el cuidado de la salud y del consumidor. A los gobernantes no les quedó de otra más que escuchar el reclamo, ante el evidente fracaso de la estrategia, desnudado por el número de consumidores que, en lugar de decrecer, iba en aumento con el correr de los años (véase las tablas 11.1 y 11.2).

La saturación de cárceles, principalmente por el número de reos relacionados con la comercialización y el uso de enervantes, es otro resultado que evidencia el fracaso de la política punitiva contra las drogas y un fenómeno que ya preocupa a las autoridades locales y organismos internacionales:

[...] un problema que afecta a muchos países del Hemisferio es el crecimiento de la población penitenciaria debido a las drogas ilícitas. La aplicación de la ley contra los infractores relacionados con estas drogas —consumidores, pequeños traficantes y ofensores dependientes de las drogas que cometen otros crímenes— genera situaciones de

5. Entre las investigaciones de la época que así lo determinaron está el informe de la Indian Hemp Drugs Commission, que se publicó en 1894, y el “Panama Canal Zone Report”, que se realizó en 1925. Véase: Escotado, Antonio. *Historia general de las drogas*, Espasa-Calpe, Madrid, 2002; Escotado, Antonio. *Historia de las drogas*, Alianza, Madrid, 1998, y Candela, Eva & Espada, José. “Una revisión histórica sobre los usos del cannabis y su regulación”, en *Salud y drogas*, vol.6, núm.1, p.61.
6. Samper, Ernesto. *Drogas: prohibición o legalización, una nueva propuesta*, Debate, México, 2013, p.101.

TABLA 11.1 TENDENCIAS MUNDIALES DEL CONSUMO DE DROGAS

	2004	2010	2013
Total de consumidores (millones de personas)	185	226	246
Prevalencia*	4.7%	5.0%	5.2%
Consumidores cannabis (millones de personas)	142.6	171.9	181.8
Prevalencia*	3.6%	3.8%	3.8%

* Porcentaje de la población de 15 a 64 años de edad.

Fuente: elaboración propia con base en: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Informe mundial sobre las drogas 2004. Volumen 1: Análisis*, ONU, Nueva York, 2004 y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Informe mundial sobre las drogas 2015. Resumen ejecutivo*, ONU, Nueva York, 2015.

TABLA 11.2 TENDENCIAS DEL CONSUMO DE MARIHUANA EN MÉXICO

	2002	2008	2011
Personas que alguna vez han consumido cannabis*	2430,285	3'155,254	4'777,272
Prevalencia acumulada**	3.48%	4.2%	6.0%
Personas que han consumido cannabis en el último año*	418,602	751,251	955,454
Prevalencia anual***	0.6%	1.0%	1.2%

* Población de 12 a 65 años de edad.

** Porcentaje de la población que ha usado la droga alguna vez en su vida.

*** Porcentaje de la población que ha usado la droga en el año previo a la realización de las encuestas.

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2002, 2008 y 2011 y de los censos de población y vivienda 2000, 2005 y 2010.

sobrepoblación de los sistemas penitenciarios [...] La situación ha derivado en una gran carga financiera para [los gobiernos].⁷

En México los *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social* arrojaron que para enero de 2012 había 233,277 reclusos en el país, mientras que la capacidad instalada era para 188,028 internos, con lo que la sobrepoblación

7. Organización de los Estados Americanos. *El problema de las drogas en las Américas 2013*, OEA, Washington, 2013, p.100.

registrada era de 45,249 personas, equivalente a un excedente de 24%.⁸ Hacinamiento que es atribuible en buena parte a los presos por cuestiones relacionadas con las drogas, ya que de los 233,277 internos en el país, 48,066 estaban detenidos por delitos del fuero federal y de estos últimos, 60.2% fue sentenciado por delitos contra la salud,⁹ porcentaje que equivale a 28,935 presos, que representan casi dos terceras partes de la sobrepoblación carcelaria del país. La mayor parte de estos sentenciados (58.7%) informó que está tras las rejas por plantar, transportar, poseer, traficar, vender o consumir marihuana.

El elevado porcentaje de personas que cumplen condena por posesión, venta al menudeo y consumo de enervantes (33.5% del total de los sentenciados por delitos relacionados con estupefacientes), según se indica en la encuesta, “sugiere una política de drogas enfocada en detener a traficantes de pequeña escala y / o a consumidores [...] [que] implica una enorme carga al sistema y significa el uso de recursos que no son utilizados para perseguir y sancionar conductas delictivas de mayor importancia y gravedad social”.¹⁰

Efectivamente, los recursos destinados a la manutención de estos reos son elevados. Al traducir el porcentaje de sentenciados por posesión, venta al menudeo y consumo de enervantes (33.5%) en individuos, el número asciende a 9,693 personas, que si se multiplica por 208 pesos al día —que es el gasto diario por preso en las cárceles del país estimado por Guillermo Zepeda, analista del sistema penal mexicano—¹¹ la erogación resultante es de 735'892,560 pesos anuales. Pero si se le suma el costo de la averiguación previa federal y el del proceso federal —14,000 y 18,000 pesos por interno, respectivamente, según

8. Pérez, Catalina & Azaola, Elena (Coords.), *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, CIDE, México, 2012.

9. *Idem*.

10. *Ibid.*, p.27.

11. Zepeda, Guillermo. “La política criminal federal 2006–2013: del discurso de guerra contra el narcotráfico a la sobrecriminalización de la posesión y el consumo de narcóticos”, en *Los 43 que marcan México (Análisis Plural, segundo semestre de 2014)*, ITESO, Guadalajara, 2015, p.147.

los estimados de este analista—¹² el costo para las finanzas públicas se eleva a 1,046'068,560 pesos al año.

A lo anterior hay que sumar el alto costo humano, estimado en varias decenas de miles de muertos por la “guerra al narcotráfico” que arrancó en el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006–2012) y se continuó en el de su sucesor, Enrique Peña Nieto (2012–2018), sin lograr frenar la expansión de los cárteles de la droga en México.

2. UN NUEVO ENFOQUE

En el marco de la apertura de la Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas (UNGASS) —realizada del 19 al 21 de abril de 2016, en Nueva York— el presidente Enrique Peña Nieto reconoció que el “esquema basado esencialmente en el prohibicionismo, la llamada guerra contra las drogas, que inició en los años 70 no ha logrado inhibir la producción, el tráfico, ni el consumo de drogas en el mundo”¹³ y que “comienza a surgir un consenso en favor de una reforma significativa del régimen internacional sobre las drogas”,¹⁴ por lo que propuso un cambio de rumbo a partir de “una perspectiva de Derechos Humanos, prevención y salud pública, que ponga en el centro el bienestar de las personas”,¹⁵ un nuevo enfoque que debe combatir “decididamente a los criminales, pero [...] en lugar de criminalizar a los consumidores [debe brindarles] oportunidades y alternativas”.¹⁶ En este tenor, presentó diez propuestas para afrontar el problema mundial de las drogas, entre las que destaca su recomendación de

12. *Ibidem*, p.146.

13. Organización de las Naciones Unidas. “Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto en la UNGASS 2016”, comunicado de prensa núm. 16 / 083, ONU, Nueva York, 19 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://www.cinu.mx/comunicados/2016/04/el-problema-mundial-de-las-dro/>].

14. *Idem*.

15. *Idem*.

16. *Idem*.

[...] modificar el enfoque eminentemente sancionador, para ubicar a las personas, sus derechos y su dignidad no a las sustancias ni a los procesos judiciales en el centro de nuestros esfuerzos [...] [atender el] consumo de drogas [...] como un problema de salud pública [...] con mecanismos de prevención y soluciones terapéuticas integrales, no con instrumentos penales, que criminalizan a los consumidores y dañan el desarrollo de su personalidad [...] En los delitos relacionados con las drogas] privilegiar penas proporcionales y alternativas al encarcelamiento [...] [Además de brindar] servicios de tratamiento, educación, rehabilitación y reinserción social, a la población en reclusión [...] [y] asegurar la disponibilidad y un mejor acceso de las sustancias controladas para fines médicos y científicos.¹⁷

Aunque sus palabras no encontraron mucho eco en la UNGASS, Peña Nieto sí puso manos a la obra y no bien regresó a México envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal para autorizar el uso de medicamentos elaborados a base de marihuana o con sus ingredientes activos, así como la investigación clínica con fines de registro para productos que contengan cannabis y sus ingredientes activos; a la par de elevar a 28 gramos la posesión de marihuana máxima permitida para uso personal, lo que —de aprobarse la iniciativa— permitiría dejar en libertad a quienes se encuentran presos o sujetos a proceso por portar cantidades del enervante inferiores a esa cantidad.

En el marco del acto en el que se presentaron las conclusiones del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana —realizado el 21 de abril—, el presidente indicó que con la iniciativa, que recoge las principales propuestas identificadas en estos, se busca remediar dos injusticias:

17. *Idem.*

[...] la que padecen niñas, niños y pacientes [...] que sufren algún tipo de epilepsia u otros padecimientos, y que no podían tener acceso a productos terapéuticos eficaces elaborados con marihuana. Y [...] [la] que padecen miles de personas [...] a las que se les ha criminalizado por consumir marihuana y hoy se encuentran purgando condenas auténticamente desproporcionadas”.¹⁸

3. UNA ACCIÓN OBLIGADA

Aunque en su discurso y accionar Peña Nieto se presentó como un presidente sensible a la opinión pública y a las tragedias personales vinculadas al consumo de drogas como la marihuana, a la par de como un adalid del nuevo enfoque para enfrentar el fenómeno de las drogas, lo cierto es que se vio forzado a actuar así, principalmente por el fracaso de la estrategia criminal-punitiva, a lo que se sumaron los reveses sufridos ante el Poder Judicial y padres preocupados por la salud de sus hijas, que obligaron a su administración a relajar los candados establecidos para el consumo de cannabis.

El primer revés se dio en agosto de 2015, cuando un juez otorgó un amparo para que una niña de ocho años, Graciela Elizalde, pudiera consumir una sustancia derivada de la marihuana como parte de su tratamiento médico para controlar los ataques epilépticos vinculados a su la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que en noviembre del mismo año votó a favor del amparo promovido por la denominada Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART) para que sus miembros pudieran consumir marihuana con fines mera-

18. Presidencia de la República. “Damos pasos firmes hacia un nuevo paradigma que concibe a las drogas desde un enfoque de prevención, salud pública y derechos humanos: EPN”, comunicado de prensa, México, 21 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/damos-pasos-firmes-hacia-un-nuevo-paradigma-que-concibe-a-las-drogas-desde-un-enfoque-de-prevencion-salud-publica-y-derechos-humanos-epn>].

mente lúdicos o recreativos.¹⁹ El tercer revés provino de los padres de otras dos menores que a principios de 2016 solicitaron y obtuvieron el permiso para la importación de medicamentos con cannabidiol para el tratamiento de las enfermedades de sus hijas, “Alina” y “María Paula”, de parte de la siempre renuente Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris).

Un cuarto revés surgió de los foros que organizó el gobierno federal para debatir el uso de la marihuana, que culminaron en marzo de 2016 y en los que se identificaron las siguientes posiciones constantes:

- Atender el tema de las drogas en general y el de la marihuana en particular, desde la perspectiva de los derechos humanos y la salud pública.
- Tratar las adicciones con prevención y soluciones terapéuticas integrales, sin criminalizar a los consumidores.
- Reforzar las acciones para prevenir el consumo de drogas, incluyendo la marihuana, especialmente las campañas orientadas a niños y jóvenes.
- Facilitar el acceso a sustancias controladas, para fines terapéuticos e investigación científica.²⁰

Aunque siempre manifestó una tenaz oposición a la legalización de las drogas, incluida la marihuana, por considerar que su uso, “por li-

19. Esta resolución obligó a la administración del presidente Enrique Peña Nieto a abordar el tema del consumo de drogas pues, pese a que desde que comenzó su mandato habló de hacerlo, no dio ningún paso firme en ese sentido durante tres años y solo se organizaron los debates sobre el uso de la cannabis tras conocerse la decisión de la corte. Véase: Valdivia García, Jorge. “La SCJN y la marihuana: del temor apocalíptico al debate obligado”, en *México se cimbra a mitad del sexenio (Análisis Plural*, segundo semestre de 2015), ITESO, Guadalajara, 2016, pp. 145-161 [DE disponible en: http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/o/S1_La_SCJN_y_la_marihuana.pdf/83ed4b68-c6d4-44c9-ba4f-6828c4f6c270].
20. Presidencia de la República. “Conclusiones del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana”, comunicado de prensa, México, 21 de abril de 2016 [DE disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/conclusiones-del-debate-nacional-sobre-el-uso-de-la-marihuana-29292>].

geras que sean, conduce al final al consumo de drogas mucho más dañinas”,²¹ posición que incluso reiteró tras conocer de la resolución de la SCJN,²² Peña Nieto terminó por incorporar a su discurso y agenda las demandas surgidas de estos foros, en lo que analistas como Jorge Zepeda Patterson identificaron como un movimiento político para mejorar la imagen de su gobierno y ganar votos entre el electorado joven y progresista.²³

4. UN PASO ADELANTE Y UNO ATRÁS

En un primer momento, todo pareció miel sobre hojuelas, pues no bien presentó su discurso sobre las drogas y la iniciativa para legalizar el uso terapéutico de la marihuana, Enrique Peña Nieto recibió el visto bueno de políticos como Gabino Cué Monteagudo, presidente de la Conferencia Nacional de Gobernadores, quien indicó que con ello “México asume notable activismo y liderazgo en el uso responsable y ético del cannabis”,²⁴ al igual que de autoridades en salud, como el titular de la secretaría del ramo, José Narro Robles, quien aseguró que con “el nuevo modelo podrían lograrse mejores posibilidades terapéuticas, mayor investigación y desarrollo”.²⁵

Pero la luna de miel duró poco. Las primeras voces en contra de la iniciativa se alzaron desde la iglesia católica y organizaciones afines. Aunque no se opuso al uso terapéutico, el secretario general de la Conferencia del Episcopado Mexicano (CEM), Alfonso Miranda Guardiola, criticó la propuesta de elevar de cinco a 28 gramos la cantidad portable de marihuana: “Una cosa es el uso medicinal y otra cosa es

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

22. Véase Valdivia García, Jorge. *Op. cit.*

23. Véase: Zepeda Patterson, Jorge. “Peña Nieto se muda a La Condesa”, en *Sin Embargo*, 22 de mayo de 2016 [DE disponible en: <http://www.sinembargo.mx/opinion/22-05-2016/48879>].

24. Presidencia de la República. “Damos pasos firmes...”, *op. cit.*

25. *Idem.*

la permisividad. Es dejar que el ser humano se degrade y eso no lo podemos permitir”.²⁶

El siguiente escollo importante surgió en el Congreso. Aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al que pertenece Peña Nieto, tiene la mayoría tanto en la cámara alta como en la baja y pese a que en un primer momento las comisiones encargadas de revisarla aprobaron en lo general el dictamen de la propuesta presidencial en lo referente a regular el uso medicinal del cannabis, finalmente la votación se pospuso para el siguiente periodo ordinario de sesiones, previsto para arrancar en septiembre de 2016. El argumento que se dio es que se requería de más tiempo para analizar bien la iniciativa y eliminar el riesgo del que tema se politizará ante el cercano proceso electoral —a efectuarse el 2 de junio.

Lo cierto es que dos cuestiones trabaron la discusión. La principal, que era de esperarse, fue el gramaje. Aunque se ha establecido como estándar el permitir llevar o comprar alrededor de 28 gramos (una onza) o más de marihuana en los países (Uruguay) o entidades (Colorado, Washington) en que se ha permitido el uso lúdico de la droga, hubo legisladores que vieron tal cantidad como excesiva, por lo que este punto se eliminó del dictamen, lo que a decir de la senadora Angélica de la Peña Gómez, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, cerró la puerta para que 18,370 acusados por delitos contra la salud pudiesen salir de la cárcel.²⁷

El segundo obstáculo fue sorpresivo, pues surgió del gobierno de Peña Nieto, en específico de la Secretaría de Salud y de la Cofepris, que de última hora presentaron objeciones contra la clasificación de

26. Sin Embargo. “Episcopado Mexicano rechaza iniciativa de EPN sobre marihuana; ‘es dejar que el humano se degrade’, dice”, en *Sin Embargo*, 3 de mayo de 2016 [DE disponible en: <http://www.sinembargo.mx/03-05-2016/1656109>].

27. Senado de la República. “Aprueban comisiones regular uso médico de la cannabis”, comunicado de prensa, México, 15 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29226-aprueban-comisiones-regular-uso-medico-de-la-cannabis.html>].

los psicotrópicos prevista en el dictamen, lo que dio más argumentos para frenar la votación.

5. TENTACIONES ECONÓMICAS EN EL HORIZONTE

Aunque aún no se termina de discutir el dictamen, en México ya hay una danza de cifras en torno a los beneficios económicos que la legalización parcial o total de la marihuana puede reportar al sector privado y al público.

La firma Privateer Holdings estimó el valor potencial anual del mercado mexicano para el cannabis legal en alrededor de 1,700 millones de dólares (700 millones para el uso terapéutico y 1,000 millones para recreativo).²⁸ Ante ello, hay empresas que cabildan para ver cristalizar la iniciativa del presidente Peña Nieto, como es el caso de Medical Marijuana, firma que a principios de 2016 obtuvo el permiso para importar a México productos de cannabidiol no psicoactivos como el aceite de cáñamo. En un comunicado,²⁹ el presidente de la empresa, Stuart Titus, indicó que están optimistas de que podrán trabajar en conjunto con los legisladores mexicanos para sacar adelante la iniciativa de reforma que garantice el acceso legal a la marihuana para todos aquellos que la necesiten. De hecho, la firma ya valora abrir dos oficinas en el país, una en la Ciudad de México y otra en Monterrey, ante el prometedor mercado que vislumbra en el ámbito terapéutico, valorado por el empresario en al menos el tamaño del de Colorado —que ascendió a 996 millones de dólares en 2015—, aunque “nos gustaría creer que sería de una quinta parte del mercado de California, lo que lo colocaría en

28. Notimex. “Mercado de la marihuana en México valdrá 1,700 mdd”, en *El Economista*, 21 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/01/21/mercado-marihuana-mexico-valor-1700-mdd>].

29. “Medical Marijuana, Inc. Receives 22 More Permits to Export Into Estimated \$10-12 Billion Market in Mexico”, comunicado de prensa, San Diego, CA, 28 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://www.medicalmarijuanainc.com/medical-marijuana-inc-receives-22-permits-export-estimated-10-12-billion-market-mexico/>].

TABLA 11.3 VENTAS LEGALES DE MARIHUANA PARA USO MEDICINAL Y RECREATIVO EN ESTADOS UNIDOS (2014-2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Monto (millones de dólares)*	4,600	5,400	6,700	8,100	12,000	17,400	21,800
Variación anual (porcentaje)		17.4%	24.1%	20.1%	48.1%	45.0%	25.3%

* Las cifras para el periodo 2016-2020 son proyecciones.

Fuente: elaboración propia con base en Arcview Market Research & New Frontier. *The state of legal marijuana markets, 4th edition. Executive Summary*. The ArcView Group, San Francisco, CA, 2016.

alrededor de 7 mil millones de dólares al año”.³⁰ Esto último con base en estimaciones para Estados Unidos, donde “entre 30 y 40% de la población adulta sufre dolor”, por lo que México, con sus 120 millones de habitantes, representa una veta de negocio enorme para cualquier empresa que tenga la capacidad de desarrollar un producto con base en THC para ayudarlos tratar sus afecciones.³¹

En Estados Unidos, donde se estima que el mercado legal de la marihuana crecerá de una forma considerable, al pasar de 5,400 millones de dólares en 2015 a 21,800 millones de dólares en 2020³² (véase la tabla 11.3), hay un fuerte cabildeo de quienes buscan entrar o ya lo están y quieren abrir nuevos territorios al negocio. El senador Perry Clark, de Kentucky, fue claro al respecto: “El tiempo de reír y reírse de la marihuana y sus cigarrillos se terminó [...] Hay hombres de negocios serios que se están acercando a mí en este momento y dicen que también lo están haciendo con el gobernador”.³³ Incluso, el legislador promueve

30. Animal Político. “Vender marihuana legal: ¿el próximo gran negocio en México?”, en *Vanguardia*, 12 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/vender-marihuana-legal-el-proximo-gran-negocio-en-mexico>].

31. *Idem*.

32. Arcview Market Research & New Frontier. *The state of legal marijuana markets, 4th edition. Executive Summary*, The ArcView Group, San Francisco, 2016.

33. Wynn, Mike. “Ky. lawmaker wants legalized marijuana debate”. *Courier Journal*, 17 de diciembre de 2015, párr.13; la traducción es propia [DE disponible en: <http://www.courier-journal.com/story/news/politics/ky-general-assembly/2015/12/17/ky-lawmaker-wants-legalized-marijuana-debate/77471958/1>].

un proyecto de ley para legalizar el cannabis en su estado, como una alternativa para generar nuevos ingresos al erario, algo que también pesa en otras entidades estadounidenses para dar pasos hacia la “última frontera”.

Ante el tamaño del pastel, en México hay empresas que intentaron sacar ventaja en el río revuelto, como Comercializadora Rubicón, que promovió un amparo sustentado en el “derecho a la salud” para poder importar, sembrar, cultivar y vender medicamentos a base de marihuana y del psicotrópico THC, pero que fue rechazado a principios de abril de 2016 por la SCJN debido a que consideró que tal derecho solo era aplicable a las personas físicas y no a las morales, como es el caso del promovente, por lo que este no tenía un interés legítimo, ya que “es una sociedad cuyo objeto es esencialmente mercantil; inclusive, su objeto señala la comercialización”, según explicó el ministro José Fernando Franco.³⁴

Aunque en el sector público se habla de que el interés por una reforma legal para el uso de la marihuana se basa en privilegiar el cuidado de la salud y los derechos humanos, lo cierto es que también hay quienes ven la opción de generar con ella ahorros presupuestales importantes, a lo que se puede sumar un afán recaudatorio, en especial en un escenario en el que las finanzas públicas se encuentran de capa caída por la baja en el precio del petróleo crudo de exportación.

Como ejemplo de los presuntos ahorros están los alrededor de mil millones de pesos anuales que puede dejar de destinar el gobierno federal para la manutención de los presos liberables y el procesamiento de nuevos detenidos en caso de elevar a 28 gramos el límite permitido de portación de marihuana. A lo que se pueden sumar los recursos destinados para mantener en pie la “guerra contra el narco-

34. EFE. “Suprema Corte niega amparo para comercializar marihuana medicinal en México”, en *Terra*, 7 de abril de 2016 [DE disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/suprema-corte-niega-amparo-para-comercializar-marihuana-medicinal-en-mexico,1f747abd9f0fb70c4cf62be5738ebed61kxoxasd.html>].

tráfico”, desembolso que el gobernador de Morelos, Graco Ramírez Garrido–Abreu, calculó en más de 30,000 millones de pesos al año.³⁵

En cuanto a la recaudación, es difícil determinar a cuánto puede ascender, ya que no hay un precio estándar para esta droga ni cifras precisas de la cantidad del enervante que se comercializa. Sin embargo, se pueden realizar cálculos con base en las estimaciones extraoficiales sobre el tamaño del mercado nacional del cannabis, como la de 1,700 millones de dólares anuales de la firma Privateer Holdings, que a un tipo de cambio de 18 pesos por dólar equivale a unos 30,600 millones de pesos, a los que si se aplicara solo la tasa de 16% del impuesto al valor agregado (IVA), reportarían al erario 4,896 millones de pesos al año, de los que 2,016 millones corresponderían al uso medicinal y 2,880 millones al recreativo. Evidentemente la recaudación puede ser mayor³⁶ si se considera una mayor carga tributaria a los productos elaborados de o con base en la marihuana —en especial a los destinados al uso lúdico— y si se aplican impuestos a otros eslabones de la cadena del cannabis, como se contempla en algunas de las iniciativas en estudio en el Congreso.

6. HACIA LA “ÚLTIMA FRONTERA”

En los países donde se ha avanzado en la legalización de la marihuana la discusión ya no se centra en el cuándo sino en el cómo se terminará por cruzar la “última frontera”. En México parece que también se puede hablar en los mismos términos. Hay altas probabilidades de que el uso terapéutico o medicinal se regularice en el corto plazo, no más allá de

35. Salgado, Edmundo. “Despenalizar consumo de marihuana dejaría 30 mmdp: Graco Ramírez”, en *El Financiero*, 16 de marzo de 2016 [DE disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/despenalizar-consumo-de-marihuana-dejaria-30-mmdp-graco-ramirez.html>].

36. Según cálculos propios desarrollados en Valdivia García, Jorge. “La legalización de la marihuana, una ventana de oportunidad para las finanzas públicas de México”, Guadalajara, 2016 (sin publicar), la autorización al uso medicinal y recreativo del cannabis puede reportar al erario nacional un recurso mínimo estimado de entre 30,627 y 44,903 millones de pesos vía impuestos, así como un ahorro de hasta 37,200 millones de pesos en gastos de seguridad pública.

2017, por lo que sería cuestión de tiempo para dar los siguientes pasos para normar el uso recreativo, en especial luego de que la SCJN abrió la puerta para ello.

Aún no se ve claro para cuándo México cruzará la “última frontera”, pues no se puede terminar con una política de un siglo en unas cuantas semanas o meses. Lo que es seguro es que habrá fuertes presiones para que sea lo antes posible por el ingente volumen de recursos económicos que se espera se genere a raíz de ello, tanto para el sector privado como para el público.

Así las cosas, existe el riesgo real de que el factor económico se convierta en el elemento que incline el fiel de la balanza en la regularización de la marihuana, algo que no es necesariamente malo, pues hay diversos economistas renombrados —como Jeffrey Miron, Milton Friedman y Gary Becker— que consideran que se puede desincentivar el consumo de drogas y generar importantes ingresos para las finanzas públicas mediante mecanismos de control impositivo.³⁷ Lo que se debe cuidar en todo caso es que el proyecto de ley que se avale y la estrategia oficial que se implemente para hacer frente al problema de la drogadicción y el narcotráfico estén enfocados a velar por aquellos cuya salud, derechos humanos y libertad estén atados al consumo de estupefacientes y sus derivados, por sobre los intereses de quienes solo ven en la legalización una panacea para engrosar sus arcas, ya sean públicas o privadas.

37. Véase: Miron, Jeffrey. *The budgetary implications of marijuana prohibition*. Junio de 2005 [DE disponible en <http://www.prohibitioncosts.org/mironreport/>]; Miron, Jeffrey & Waldock, Katherine. *The budgetary impact of ending drug prohibition*. Cato Institute, Washington, 2010; Becker, Gary; Murphy, Kevin & Grossman, Michael. “El mercado de bienes ilegales: el caso de la droga”, en *Revista de Economía Institucional*, vol.8, núm.15, 2006, pp. 17-42.

Menos educación e investigación mientras se estabiliza la economía y el país

FRANCISCO URRUTIA DE LA TORRE*
Y ADRIÁN FRAUSTO MARTÍN DEL CAMPO**

1. UN PREÁMBULO NECESARIO: DESATINO EJECUTIVO SOBRE ERROR LEGISLATIVO

Al cierre del primer semestre de 2016 el gobierno federal reprime los bloqueos de carreteras y el incendio de vehículos y de infraestructura por parte de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en Oaxaca. El saldo es de seis docentes y civiles muertos al 20 de junio de 2016, y un periodista, cuya muerte se atribuye a la CNTE. Este enfrentamiento tiene su origen en la reforma “educativa” y su instrumentación, según se expuso en un artículo previo de la colección *Análisis Plural*.¹

- * Es doctor en Educación y maestro en Política Educativa. Profesor del Departamento de Educación, Psicología y Salud, adscrito a la Coordinación de Investigación y Posgrados del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Miembro del Observatorio del Derecho a la Educación y la Justicia del Sistema Universitario Jesuita y de redes temáticas sobre investigación educativa en territorios rurales auspiciadas por el CLACSO, la AUIP y el Conacyt.
 - ** Es maestro en Filosofía Social e investigador del Centro de Estudios Educativos, A.C. Profesor invitado en los posgrados del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa. Miembro del consejo arbitral de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*.
1. Urrutia, Francisco. “Una reforma educativa para evaluar a... ¿la única autoridad confiable del país?”, en *México se cimbra a mitad del sexenio (Análisis Plural, segundo semestre de 2015)*, ITESO, Guadalajara, 2016, pp. 175-185 [DE disponible en: http://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/0/S3_Una_reforma_educativa_para_evaluar_a_la_unica_autoridad_confiable_del_pais.pdf/f2503829-77bo-4df4-98c9-cb238cedia8].

Al erróneo esfuerzo legislativo respecto del sistema educativo nacional ha seguido la pésima gestión del titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), Aurelio Nuño Mayer, quien ha enfatizado el carácter punitivo de la reforma, al:

- Asociar su éxito inmediato a la continuidad del calendario escolar y el sometimiento de los docentes a la evaluación mediante el despido de los faltantes —injustificado en no pocos casos, dado que sus ausencias se debieron a que fueron notificados por correo electrónico en la víspera de la examinación (para “blindarla” de protestas y bloqueos), cuando laboran en comunidades sin acceso a la Internet, y a horas de distancia de las sedes de la evaluación.
- Manipular políticamente la ley a través de la persecución exclusiva a los dirigentes de la CNTE por el presunto delito de lavado de dinero, sin proceso legal contra la empresa supuestamente cómplice, o los responsables de gestionar la nómina en varias entidades federativas, posibles secuaces de ella en delitos similares.²
- El desinterés por construir un pacto social con el magisterio con respecto a los procesos de ingreso, permanencia, promoción, estímulos y reconocimientos.
- La falta de alternativas laborales para los excluidos por la reforma, aun cuando estas alternativas están previstas en la ley.³

A esta gravísima coyuntura de desatinos consecutivos legislativos y del Ejecutivo, que desencadenaron el movimiento social opositor de

2. Al respecto véase la certera crítica de Camarena, Salvador. “PGR, Etesa y la CNTE: mí-no-comprende”, en *El Financiero*, 14 de junio de 2016 [DE disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/pgr-etesa-y-la-cnte-mi-no-comprende.html#.V1_qCb9lWWI.facebook, consultada el 19 de junio de 2016].

3. En el análisis de lo que consideramos una pésima gestión por parte del secretario Nuño, seguimos a Serdán, Alberto. “Aurelio envenenó la reforma educativa”, en *Animal Político*, 20 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-quechado/2016/06/20/aurelio-enveneno-la-reforma-educativa/>, consultada el 20 de junio de 2016]. Sin embargo, y como se refiere en Urrutia, Francisco. *Op. cit.*, según nuestro juicio, la reforma referida fue pobremente planteada de origen, y no solo fue envenenada por el titular de la SEP.

la CNTE —con sus aliadas familias oaxaqueñas y chiapanecas, y declaratorias de apoyo de los movimientos armados EZLN y EPR—⁴ y la represión gubernamental, que a la fecha ha cobrado seis vidas —más la del reportero— y cuyo derrotero aún es incierto, se suma una situación de coyuntura bianual presupuestal que, dadas las tendencias económicas del sexenio en curso y las previstas para su cierre, amenaza con configurarse como estructura en el plano nacional y que es la que ahora nos ocupamos de estudiar.

2. INTRODUCCIÓN: AJUSTE AL AJUSTE PRESUPUESTAL

El secretario de Hacienda, Luis Videgaray Caso, anunció el 6 de junio de 2016, en la Reunión Nacional de Consejeros de BBVA Bancomer, que México profundizará su ajuste al presupuesto de egresos en 2017. En la misma reunión el gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, manifestó estar “completamente de acuerdo” con el sector privado respecto de la necesidad de profundizar este ajuste para mantener la estabilidad macroeconómica, aun a costa de su efecto sobre el crecimiento económico y la demanda.⁵

Ya en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 se habían ajustado 132,301.6 millones de pesos, correspondiente a 0.7% del producto interno bruto (PIB). En el presupuesto de 2015, aprobado en el año previo, el 13.8%, es decir 656,697.5 millones de pesos, se había destinado al sector educativo, monto que solo fue superado por el de “protección social” —que incluye programas de subsidios como Prospera, la pensión para adultos mayores y los de infraestructura

4. Siglas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del Ejército Popular Revolucionario.

5. Aristegui Noticias. “Necesitamos profundizar en el ajuste al gasto público”: Videgaray”, en *Aristegui Noticias*, 6 de junio de 2016 [DE disponible en: <http://aristeguinoticias.com/0606/mexico/necesitamos-profundizar-en-el-ajuste-al-gasto-publico-videgaray/?platform=hootsuite>, consultada el 8 de junio de 2016].

indígena y para estancias infantiles—, al que se asignó 15.5% del gasto programado.⁶

Sin embargo, en febrero de 2016 se anunció un nuevo ajuste “preventivo” al presupuesto, que tuvo a la SEP como la tercera dependencia gubernamental más afectada, con 3,360.2 millones de pesos, solo superada por Comunicaciones y Transportes (SCT), y Medio Ambiente (Semarnat). Esto, sumado al ajuste aprobado en 2015, más el ajuste adicional de 2016, significó un decremento de 9.5% con respecto a lo invertido en educación el año pasado.⁷

A continuación se analizan los rubros y las posibles consecuencias de este ajuste al presupuesto educativo, así como los programas afectados por los ahorros en ciencia y tecnología, actividades que sirven de vínculo entre la producción intelectual de algunos de los profesionales que más y mejor educación (pública, privada, nacional, extranjera) reciben por parte de la sociedad y de su transferencia a manera de retorno a la sociedad; a lo que se suma un análisis respecto de la inconveniencia de “ahorrar” en educación, ciencia y tecnología, actividades centrales para el desarrollo nacional.

3. “AHORROS” EN EDUCACIÓN

Entre las políticas y los programas afectados por el ajuste presupuestal en educación resulta particularmente grave la disminución de 15.7% de la inversión nacional para expandir la educación media superior y superior (véase la tabla 12.1), niveles en los que 30 y 70% de los jóvenes en edad de estudiar, respectivamente, quedan excluidos del sistema

6. Transparencia Presupuestaria. Presupuesto de Egresos 2016: Guía rápida [DE disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PEF_2016, consultada el 9 de junio de 2016].

7. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Ajuste preventivo al presupuesto de 2016. Nuevas medidas para fortalecer los fundamentos económicos”, CEFP, México, 19 de febrero de 2016 [DE disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/febrero/notacefp0042016.pdf>, consultada el 9 de junio de 2016].

TABLA 12.1 AJUSTE PRESUPUESTAL A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN 2016

Programa de ajuste al gasto 2016 (millones de pesos)

Dependencias y entidades / Programa presupuestario	Aprobado PEF 2016	Ajuste 2016	Presupuesto ajustado	Variación relativa %
Secretaría de Educación Pública	38,555.1	3,660.2	34,894.9	-9.5
Actividades de apoyo administrativo	8,593.7	700.0	7,893.7	-8.1
Expansión de la Educación Media Superior y Superior	6,373.4	1,000.0	5,373.4	-15.7
Programa de la Reforma Educativa	7,607.8	500.0	7,107.8	-6.6
Programa Nacional de Becas	12,651.8	1,000.0	11,651.8	-7.9
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	2,645.8	300.0	2,345.8	-11.3
Proyectos de infraestructura social del sector educativo	682.6	160.2	522.4	-23.5

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "Ajuste preventivo al presupuesto de 2016. Nuevas medidas para fortalecer los fundamentos económicos", CEFP, México, 19 de febrero de 2016, p.7 [DE disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/febrero/notacefp0042016.pdf>].

educativo. Un asunto que merece un análisis especialmente enfático es la reducción de 11.3% al Programa para el Desarrollo Profesional Docente,⁸ bandera del sexenio presidencial en curso en tanto que concreta la denominada reforma educativa en acciones de evaluación y formación a maestras y maestros de educación básica. Resulta grave al respecto que, como acusa Manuel Gil Antón, nuestro país esté invirtiendo cinco veces más en evaluar a los profesores (presupuesto del Instituto Nacional de Evaluación Educativa) que en formarlos (presupuesto de formación continua).⁹

8. *Idem.*

9. CNN. "Experto: 'México gasta cinco veces más en evaluar a sus profesores que en formarlos'", en CNN, 10 junio de 2015 [DE disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/06/10/en-mexico-hay-una-clasica-subordinacion-de-lo-educativo-a-lo-politico-investigador-en-aristegui/#0>, consultada el 9 de junio de 2016].

La formación continua es el correlato de la evaluación, puesto que esta última debe ser un mecanismo que genere información sobre las áreas de oportunidad en la práctica docente. Tiene como propósito asegurar la calidad de los aprendizajes en educación a través de la formación, la actualización académica, la capacitación y la investigación de personal docente, directivo, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica. Por ello, la reducción de 300 millones de pesos afecta las posibilidades de que los maestros aspiren a la posibilidad real de participar de una formación pertinente y de calidad, que beneficiaría a la población estudiantil.¹⁰

Por otra parte, el presupuesto para el Programa de la Reforma Educativa (PRE) se redujo 6.6% (véase la tabla 12.1). Este programa tiene como propósito “contribuir a la disminución del rezago de las condiciones físicas de las escuelas públicas y al fortalecimiento de la autonomía de gestión para mejorar la prestación de servicios con calidad y equidad”.¹¹ En el año lectivo 2014–2015 fueron beneficiadas 20,135 escuelas de todo el país, 25.7% de las cuales son indígenas y 13.6% escuelas de la Comisión Nacional de Fomento Educativo (Conafe).¹²

Las escuelas del programa, en su mayoría concentradas en los estados del sur-sureste mexicano, están catalogadas con alto y muy alto rezago en infraestructura.

El recorte presupuestal puede afectar la cobertura del programa o disminuir el recurso asignado a cada escuela que solicitó el apoyo. Por ello cabe preguntarse: ¿qué tipo de criterio regirá la reasignación de recursos? ¿A qué “apostará” la autoridad educativa, a mantener la cobertura en decremento del recurso por escuela o a reducir el número de escuelas beneficiadas y mantener el monto de acuerdo con

10. *Idem.*

11. Frausto, Adrián. “Programa de la reforma educativa: dimensión y análisis de sus lineamientos”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.46, núm.1, primer trimestre de 2016, p.81 [DE disponible en: <http://cee.edu.mx/home/dialogo-informado-1er-trimestre-2016/>].

12. *Ibidem*, pp. 79–94

el número de alumnos? ¿Preponderará el gasto en infraestructura en detrimento del monto asignado a la autonomía escolar?

Otro de los programas que sufrieron ajustes (en 7.9%) es el Programa Nacional de Becas (véase la tabla 12.1). Este tiene como finalidad apuntalar la permanencia de estudiantes, sobretudo en nivel medio superior y superior, desde el enfoque de inclusión. Otorga becas a niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad por embarazo, donde hay que tomar en cuenta que México es el país con mayor tasa de fertilidad en adolescentes de 15 a 19 años entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Aunado a lo anterior, el ajuste al programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior se redujo en 15.7% (véase la tabla 12.1). Esto afecta principalmente al fortalecimiento de la infraestructura física educativa, al equipamiento y a su operación para incrementar la matrícula. Las condiciones físicas de los establecimientos educativos son importantes en la generación de ambientes propicios para el aprendizaje.

Finalmente, el rubro más afectado (con una reducción de 23.5% en su presupuesto), “Proyectos de infraestructura social del sector educativo”, tuvo en la unidad profesional multidisciplinaria del IPN el principal proyecto afectado, con una reducción relativa de 90% con respecto a lo programado el año anterior.

4. “AHORROS” EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por su parte, vio su presupuesto reducirse en 5.6%, donde los rubros más afectados fueron el de fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica, con 21.5% menos, y el de fomento regional de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, con una reducción de 12.1% en su presupuesto (véase la tabla 12.2).

La relación de la inversión social en ciencia y tecnología con el crecimiento económico —principal preocupación de la Secretaría de

TABLA 12.2. AJUSTE PRESUPUESTAL AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN 2016

Programa de ajuste al gasto 2016 (millones de pesos)				
Dependencias y entidades / Programa presupuestario	Aprobado PEF 2016	Ajuste 2016	Presupuesto ajustado	Variación relativa %
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	16,036.8	900.0	15,136.8	-5.6
Apoyos para actividades científicas, tecnológicas y de innovación	4,111.0	350.0	3,761.0	-8.5
Becas de posgrado y apoyos a la calidad	9,114.9	100.0	9,014.9	-1.1
Fomento Regional de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación	1,649.6	200.0	1,49.6	-12.1
Fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica	1,161.3	250.0	911.3	-21.5

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "Ajuste preventivo al presupuesto de 2016. Nuevas medidas para fortalecer los fundamentos económicos", CEFPE, México, 19 de febrero de 2016, p.7 [DE disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2016/febrero/notacefp0042016.pdf>].

Hacienda y el Banco de México al reducir el presupuesto— y con el desarrollo social es difícil de calcular global o nacionalmente, no obstante que la producción de propiedad intelectual se relaciona con indicadores relacionados con crecimiento y desarrollo —como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o los indicadores de bienestar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Es decir, que los países en los que se registra el mayor número de patentes, marcas y diseños son, a su vez, los que reportan los mejores niveles en esos indicadores.¹³ Así, el desarrollo de propiedad intelectual nacional —distinto de la propiedad transnacional producida nacionalmente— puede

13. World Intellectual Property Organization. *World intellectual property indicators*, WIPO, Ginebra, 2014 [DE disponible en: http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2014.pdf].

considerarse un referente con respecto a la riqueza de un país, en tanto que representa su producción científica y de innovación tecnológica, lo que le otorga una posición de ventaja para participar en el concierto productivo global.

Más allá de la producción de propiedad intelectual, los estudiosos de enfoques orientados a valorar la incidencia social de la investigación, como el de “valor público de la investigación” y “valor social de la investigación”, están trabajando para construir indicadores que cuantifiquen, incluso monetariamente, la contribución de las actividades de investigación, desarrollo e innovación a las sociedades.¹⁴ Si bien el desarrollo de estos conceptos es incipiente, son aproximaciones que están llamando la atención de algunas comunidades científicas y académicas, particularmente en el mundo anglosajón, para apreciar el valor económico de los procesos y resultados de investigación que no se ligan tradicionalmente a un mercado que pague por ellas, particularmente en los campos de las ciencias sociales y humanas. Por otro lado, una expresión no monetizada de estos enfoques alternativos hoy predomina en el continente europeo, a través de la perspectiva de “investigación e innovación responsable” (RRI).¹⁵

En coherencia con estas aproximaciones, si bien con un tratamiento menos riguroso para cuantificar la relación entre ciencia, tecnología, crecimiento económico y desarrollo, el gobierno de la república formuló el objetivo 3,5 de su Plan Nacional de Desarrollo (PND): “hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares del progreso económico y social sostenible”.

14. Cf. Williams, Iestyn & Shearer, Heather. “Appraising public value: past, present and futures”, en *Public Administration*, vol.89, núm.4, 2011; Kelly, Ursula & McNicoll, Iain. *Through a glass, darkly: measuring the social value of universities*, National Co-ordinating Centre for Public Engagement, Bristol, noviembre de 2011; Wilsdon, James; Wynne, Brian & Stilgoe, Jack. *The public value of science: or how to ensure that science really matters*, Demos, Londres, 2005.
15. Comisión Europea. *Indicators for promoting and monitoring responsible research and innovation. Report from the Expert Group on Policy Indicators for Responsible Research and Innovation*, Unión Europea, Bruselas, 2015 [DE disponible en: http://ec.europa.eu/research/swafs/pdf/pub_rri/rri_indicators_final_version.pdf, consultada el 20 de junio de 2016].

El plan cuenta con las estrategias: 3.5.1, contribuir a que la inversión nacional e investigación científica y desarrollo tecnológico crezca anualmente y alcance un nivel de 1% del PIB (pero esto no solo no creció sino que se redujo en 5.6% relativo anual); 3.5.2, contribuir con la formación y el fortalecimiento de capital humano de alto nivel (que en becas de posgrado y apoyos disminuyó 1.1%, y en apoyos para actividades científicas, tecnológicas y de innovación, en 8.5%); 3.5.3, impulsar el desarrollo de las vocaciones y capacidades científicas, tecnológicas y de innovación locales, para fortalecer el desarrollo regional sustentable e incluyente (tema asociado al fomento regional, con un decremento de 12.1%); 3.5.4, contribuir a la transferencia y el aprovechamiento del conocimiento, vinculando a las instituciones de educación superior y los centros de investigación con los sectores público, social y privado (lo que no tiene un correlato claramente identificable en el ajuste), y 3.5.5, contribuir al fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica del país (rubro reducido directamente en 21.5%).

Como se observa en el párrafo anterior, casi todas las estrategias del PND para el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación reportan reducciones significativas. ¿Es esta, y la disminución del presupuesto educativo, la mejor estrategia económica para nuestro país?

5. ¿CONVIENE, EN EL LARGO PLAZO, AHORRAR EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA?

Considerando la educación como una relación entre alumnado y docente en torno al aprendizaje, que se realiza en espacios físicos o virtuales, el ajuste presupuestal educativo afecta negativamente a los dos agentes centrales y al espacio físico en todos los niveles educativos, desde preescolar hasta superior:

- Al cuerpo docente, especialmente de educación básica, por recibir menos formación que le permita mejorar su desempeño docente de acuerdo con la calificación que se le asigne en la evaluación.

- A millones de jóvenes estudiantes, al reducir su posibilidad de aspirar a una beca que ayude a mantener sus estudios.
- En la educación media superior y superior no habrá recursos suficientes para generar espacios educativos capaces de recibir la demanda de egresados de secundaria.
- También se verá afectada la calidad de la infraestructura de las escuelas de educación básica, especialmente en las de mayor rezago.

El ajuste presupuestal a la SEP envía el mensaje de que la educación es un “lujo” susceptible de recortarse para conseguir un “ahorro” en las finanzas públicas. Todo lo contrario: es una inversión a mediano y largo plazo cuyos réditos se traducen en bienestar y desarrollo de la población, que genera un círculo virtuoso, en el cual las próximas generaciones tendrán cimientos educativos sólidos.

En la segunda mitad del sexenio el ajuste presupuestal indica que en el mejor de los casos se mantendrán las brechas en nuestro sistema educativo. Seguirá pendiente la disminución y erradicación del rezago en ámbitos esenciales para una verdadera educación de calidad, a saber: infraestructura digna, formación docente pertinente, permanencia y eficiencia terminal totales en el nivel medio superior, cobertura y calidad en educación del nivel superior.

La gravedad de estas carencias para el desarrollo social de nuestro país es contundente. Sin embargo, todavía hay quien argumenta a favor de los ajustes infiriendo que el desarrollo social, sin una base económica sólida, podría traer a nuestro país un impacto global negativo. Así lo hacen el secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México cuando afirman que la inestabilidad macroeconómica podría impactar negativamente en el crecimiento del país de una manera más grave que el ajuste presupuestal, por lo que este vale la pena. Lo que descuidan es que hay variables no financieras relacionadas con lo que se invierte en educación, ciencia y tecnología que pueden, en el largo plazo, tener una incidencia profunda tanto en el crecimiento como en el desarrollo de los países y el bienestar de sus ciudadanos.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha documentado una clara correlación positiva entre el nivel de escolaridad y el PIB per cápita de los países de la región, si bien admite las dificultades globales para cuantificar el aporte de la educación al crecimiento económico nacional, dada la convivencia de círculos virtuosos (inversión en “capital humano”) y viciosos (reproducción al ofrecer la peor educación para los más pobres y viceversa). También refiere que el escaso crecimiento de nuestros mercados laborales está impidiendo que se aproveche el aumento de la escolaridad de la población económicamente activa (PEA) en Latinoamérica.

Entre alrededor de 1990 y alrededor de 2010, el promedio de años de educación de la PEA subió en 14 países de 8.6 a 9.8 en zonas urbanas y de 4.8 a 6.3 en las rurales. No obstante, existen unas condiciones en el mercado de trabajo que hacen que la relativa baja productividad se deba a una subutilización de ese potencial creciente.¹⁶

Está ampliamente documentada la coincidencia de una mayor y mejor educación en los países con mejores indicadores internacionales de crecimiento, desarrollo humano y bienestar, si bien la escasez de crecimiento en los mercados y en el desarrollo social generalizado está limitando el potencial de nuestras sociedades para aprovechar la educación que ofrecen. La solución no es, por supuesto, dejar de invertir para ofrecer más educación y procurar mejorar la calidad y equidad que se ofrece a la población sino procurar que nuestras sociedades den un salto cualitativo que les permita volver a crecer y desarrollarse.

Una manera de fortalecer nuestras sociedades es la inversión en ciencia y tecnología, puesto que esta permite buscar nuevas soluciones a las problemáticas emergentes, y no intentar resolver las nuevas

16. Mejía, Fernando & Urrutia, Francisco. “La escuela, ¿para qué?”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol.43, núm.3, 2013, p.14.

situaciones con respuestas superadas, como reza el adagio atribuido a Albert Einstein. Son muchos los retos al exterior y al interior del sistema educativo nacional, y de la gestión de la ciencia y la tecnología en nuestro país que se requiere atender. Entre ellos, a continuación se enumeran algunos, seleccionados por la Coordinación de Investigación y Posgrados del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) para proponer una agenda de investigación que sintetice las necesidades para el desarrollo nacional, con base en las prioridades señaladas por organismos internacionales (UNESCO, OCDE) y nacionales (Conacyt) al respecto:¹⁷

- Problemáticas económicas relacionadas con: pobreza y desigualdad; falta de política económica, fiscal y social redistributiva, inseguridad alimentaria y subsidios agrícolas regresivos, corrupción, fragilidad institucional y falta de gobernanza; baja producción de propiedad intelectual y pobre generación de empleo a partir de la innovación y la difusión científica y tecnológica.
- Problemáticas de salud, preferentemente orientadas a la mejora de la salud pública preventiva con respecto a: enfermedades relacionadas con la obesidad y el sobrepeso, insuficiencia en la cobertura del esquema básico de vacunación infantil, atención insegura de partos, combate a la desnutrición, así como a la articulación de factores y procesos psico-socio-culturales generadores de bienestar y malestar en el desarrollo de personas, grupos e instituciones que favorezcan el impulso de proyectos para incidir en tales problemáticas.

17. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Índice para una vida mejor. Enfoque en los países de habla hispana de la OCDE Chile, España, Estados Unidos y México, OCDE, 2015 [DE disponible en: http://www.oecd.org/centrodemexico/%C3%8Dndice%20para%20una%20Vida%20Mejor%20resumen_130529.pdf, consultada el 14 de agosto de 2015]; OCDE. Índice para una vida mejor. México, OCDE, 2015 [DE disponible en: http://www.oecd.org/centrodemexico/Working%20draft%20Mexico%20Report_FINAL.pdf, consultada el 14 de agosto de 2015]; PNUD. *Los objetivos de desarrollo del milenio. 8 objetivos para 2015. México y los ODM*, 2015 [DE disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/mdgoverview.html>, consultada el 17 de agosto de 2015]; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018*, Conacyt, México, 2014.

- Problemáticas ambientales relacionadas con: reducción de emisiones de gases efecto-invernadero a través de alternativas de movilidad con respecto al automóvil y la regulación a la contaminación atmosférica industrial y agropecuaria; gestión y consumo sustentable del agua y de la energía, y conocimiento, monitoreo y restauración ecológica.
- Problemáticas de convivencia en relación con: violencia e inseguridad exacerbada; guerra entre gobierno y crimen organizado; mejorable participación político-electoral y compra o coacción del voto; interculturalidad, equidad de género y empoderamiento de la mujer; estudios de juventud; vulnerabilidad de poblaciones migrantes y poblaciones en esclavitud moderna.
- Problemáticas de aprovechamiento de la tecnología en relación con: acceso relativamente pobre e inequitativo a computadoras, dispositivos móviles, la Internet y otras tecnologías vinculadas a las posibilidades de desarrollo social que abre la digitalización de la sociedad.
- Problemática sociocultural y educativa: comprensión de la configuración sociocultural de las problemáticas anteriores (estructuras, discursos, mediaciones, prácticas, poder), y de la manera de transformar esta configuración por medio de acciones educativas, comunicacionales o de gestión cultural (para la empleabilidad y el emprendimiento, la vida saludable, el cuidado del medio ambiente, el buen vivir y el aprovechamiento de la tecnología).¹⁸

Atender las complejas situaciones problemáticas enunciadas (muchas de ellas, lastre para el desarrollo nacional), el encontrar alternativas para su solución requiere, sin duda, de un impulso de largo aliento a la educación, la ciencia y la tecnología. No es el propósito de este

18. Coordinación de Investigación y Posgrados-Dirección General Académica / ITESO. *Agenda para la pertinencia social de la investigación del ITESO*. Manuscrito.

trabajo encontrar los rubros del presupuesto nacional en los cuales se pueden generar ahorros que impidan que se restrinja la inversión en estos campos, estratégicos para fortalecer nuestra nación, hoy fragilizada por los errores que gobierno y sociedad hemos cometido en las últimas décadas. Pero no es difícil encontrar, en la propia agenda de investigación planteada, algunas de las pistas para construir un sistema social nacional sustentable y sostenible, en lugar del país en constante deterioro en que vivimos.

El apagón analógico: costos políticos, económicos y sociales

ISRAEL TONATIUH LAY ARELLANO*

El *apagón analógico* o *convergencia digital* es el nombre que se le dio a un proceso que consistió en cesar las emisiones analógicas y cambiarlas por señales digitales, las cuales permiten una mejora en la calidad de audio y video, y además una optimización del espectro radioeléctrico que consiste en la capacidad de transportar otro tipo de datos a través de la misma frecuencia y reducir el tamaño de esta, lo que puede permitir el acceso de nuevos competidores o la diversificación de la oferta, incorporando a otros actores a los medios de comunicación.

Tras varios tropiezos, el *apagón* concluyó en México el 31 de diciembre de 2015, convirtiéndose en el primer país en lograrlo en América Latina.¹ El proceso no fue sencillo, pues la competencia por el mercado de la publicidad en radiodifusión se combinó con intereses políticos de diversa índole, convirtiéndose en una arena debido a las diferentes perspectivas sobre el derecho a la información y a la comunicación. En este texto se describe y analiza esa discusión, que fue más allá de los

• Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor investigador en el Instituto de Gestión del Conocimiento y Aprendizaje en Ambientes Virtuales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) Capítulo Jalisco. Es autor del libro *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000-2012*.

1. Guadarrama, José de Jesús. "México, primer país latinoamericano en lograr apagón analógico: SCT", en *Excelsior*, 21 de enero de 2016 [DE disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/21/1070281>].

aspectos técnicos y comprendió presiones, exigencias y deliberaciones de los distintos actores del sector.

1. ANTECEDENTES

Antes del proceso del *apagón* el gobierno federal arrancó los estudios para evaluar el estándar que se habría de aplicar en México, por lo que el 20 de julio de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el acuerdo del secretario de Comunicaciones y Transportes para el estudio, la evaluación y el desarrollo de tecnologías digitales en materia de radiodifusión, a través del cual se creó el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión.

El siguiente paso fue reservar el uso de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para llevar a cabo tales estudios, lo que se publicó en otro acuerdo en el *DOF* el 27 de marzo de 2000, y establecer las reglas sobre el manejo de los llamados canales espejo, a través de los cuales se transmitirían las señales digitales de prueba.² De esta manera, en 2004 se decidió adoptar el estándar A / 53 de ATSC (Advanced Television Systems Committee),³ que utilizan Estados Unidos y Canadá, principalmente;⁴ asimismo, se estableció que el periodo de transición comenzará con la entrada en vigor del acuerdo y terminará el 31 de diciembre de 2021.⁵

2. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo mediante el cual se establecen obligaciones para los concesionarios y permisionarios de radio y televisión relacionadas con las tecnologías digitales para la radiodifusión”, en *DOF*, México, 3 de octubre de 2000.

3. En *Wikipedia* se señala que la primera emisión de TDT en México fue en 1998, lo cual es improbable, pues el estándar A / 53 de ATSC no fue adoptado sino hasta 2004. Lo que sucedió en 1998 fue la suscripción de un Memorandum de Entendimiento con la Federal Communications Commission de Estados Unidos, donde se adjudicaron canales de televisión digital para cada una de las partes, dentro de una zona de coordinación a lo largo de la frontera común entre ambos países. Véase Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Libro blanco. Televisión digital terrestre*, SCT, México, 2012, p.9.

4. Este estándar también fue adoptado por Corea del Sur, El Salvador, Honduras y República Dominicana.

5. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México”, en *DOF*, México, 2 de julio de 2004.

Paradójicamente, mientras que por un lado se impulsaba el estudio y la instrumentación de estándares y otras adecuaciones para preparar el proceso del *apagón analógico*, por otro lado los poderes fácticos de los medios electrónicos de comunicación mantenían bloqueada en el Senado de la República la discusión de un proyecto ciudadano para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT). La iniciativa buscaba una democratización del espectro y el acceso a diversos grupos a los medios, lo que obviamente no convenía a los intereses de las grandes corporaciones de radiodifusión. Sin embargo, el boicot también afectaba a sus intereses empresariales, pues era necesaria una reforma para sentar las bases jurídicas con miras a la transición digital.

Para sortear ese problema los entonces diputados Miguel Lucero Palma (PRI) y Javier Orozco (PVEM) presentaron —el 22 de noviembre de 2005— una iniciativa para reformar la LFRT y la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), que fue aprobada en comisiones el 29 de ese mismo mes —ante la sorpresa y el reclamo de algunos legisladores, que hicieron notar que otras iniciativas en ese y otros temas tenían meses de haber sido turnadas y no se habían discutido— y finalmente por el pleno el 1 de diciembre, con lo que nació la famosa *Ley Televisa*.⁶

A la distancia, y empalmando este proceso con el del *apagón analógico*, sumamos la hipótesis de que la certeza jurídica que requería Televisa y los demás grupos de radiodifusión era la que les permitiría iniciar la operación de los canales espejo y comenzar de este modo la experimentación de la transmisión de señales digitales, pero no así las ventajas de la televisión digital terrestre (TDT) para crear competencia, gracias a las características de optimización señaladas.

Para lograr esto Televisa no solo cabildeó en el Senado la negociación de la aprobación de la minuta en sus términos sino que pactó con los entonces candidatos presidenciales Felipe Calderón (PAN) y

6. Lay, Tonatiuh. *Legislación de medios y poderes fácticos en México 2000–2012*, Universidad de Guadalajara, México, 2012.

Roberto Madrazo (PRI). De esta manera, en la sesión del pleno del 30 de marzo la minuta fue aprobada sin ninguna modificación, a pesar de los argumentos de un grupo de senadores encabezado por Javier Corral (PAN), Manuel Bartlett (PRI), Dulce María Sauri (PRI), César Ojeda (PRD) y Raymundo Cárdenas (PRD), y de los errores que contenía la redacción, consolidando así la *Ley Televisa*.

El siguiente paso para el grupo opositor de senadores fue presentar una demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual se entregó el 4 de mayo, después de haber logrado que la suscribieran 47 senadores, pero no sería sino hasta un año después cuando la Corte discutiría el tema en el pleno. Durante nueve sesiones, realizadas entre el 22 de mayo y el 6 de junio de 2007, se analizó el contenido de los artículos impugnados, invalidando la mayoría de ellos, eliminando así aquellas porciones normativas que le beneficiaban a Televisa. Sin embargo, esta victoria jurídica no tuvo los efectos correspondientes, pues de nuevo la discusión en el Senado para reformar los artículos invalidados por el fallo de la Corte fue lenta y boicoteada, además de que la administración del presidente Calderón (2006–2012) no solo no democratizó el sector sino que además apoyó a Televisa, declarándola ganadora de la famosa Licitación 21, que le concesionaba a Nextel–Televisa una porción del espectro radioeléctrico con un valor comercial de más de cinco mil millones de pesos en tan solo 180 millones, además de iniciar un ataque contra los intereses de América Móvil, a lo que se suma la aprobación de la fusión Televisa–Iusacell, aunque después de tres años las empresas se separarían.⁷

A seis meses de terminar su periodo, Calderón anunció una modificación al calendario del *apagón analógico*, adelantando a noviembre de 2015 la culminación de la transición digital. En el acuerdo del 31 de diciembre de 2006 las urbes que se apagarían en la primera fase eran la Ciudad

7. *Idem*.

de México, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa; mientras que en el documento que publicó el 4 de mayo de 2012 ponía a Tijuana como la primera en ser apagada (16 de abril de 2013). En la segunda fase estarían Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Monterrey (26 de noviembre de 2013). La Ciudad de México y Guadalajara se apagarían el 26 de noviembre de 2014, en una tercera fase, y el 26 de noviembre de 2015 el resto del país.⁸

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y EL INICIO DEL APAGÓN ANALÓGICO

Al tomar posesión Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012, una de sus primeras acciones fue convocar a la oposición al llamado Pacto por México y emprender así las reformas estructurales necesarias para el país,⁹ entre ellas la de telecomunicaciones y radiodifusión. De esta manera, el día 11 de marzo de 2013, Peña Nieto presentó una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución en materia de telecomunicaciones, la cual fue aprobada el día 21 de ese mismo mes.

De acuerdo con el calendario de la transición digital, Tijuana debía apagar sus señales análogas el 16 de abril de 2013. La política pública previó la instalación de decodificadores en más de 200 mil hogares, a un costo de 103.4 dólares (precio del decodificador-antena, distribución e instalación), por lo que se etiquetaron recursos por 360'316,633.50 pesos,¹⁰ aunque un retraso en la entrega y la instalación de los aparatos

8. Diario Oficial de la Federación. "Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado el 2 de julio de 2004", en *DOF*, México, 4 de mayo de 2012.
9. Este pacto no se trataba de un gesto democrático por parte del presidente sino que debe ser visto como un medio para disminuir la presión sobre el contexto de su llegada al poder, pues como se verá más adelante, jamás hubo un verdadero espíritu deliberativo y las legislaciones secundarias, no solo en materia de radiodifusión sino en otras, fueron en contra del espíritu de ese acuerdo.
10. SCT. *Op. cit.*, p.26.

obligó al pleno de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) a posponer el *apagón* poco más de un mes, estableciendo la fecha límite el 28 de mayo, recorriendo al mismo tiempo la segunda etapa, ya que las señales análogas de Ciudad Juárez, Monterrey, Nuevo Laredo, Reynosa–Matamoros y Mexicali, que se apagarían el 26 de noviembre, se reprogramaron para el 29 de mayo de 2014, y la de Mexicali para el 26 de noviembre.¹¹

Según las estadísticas de la propia Cofetel, en esta fecha se había logrado una cobertura superior a 93%, pero otros medios señalaron que más de 14 mil hogares se habían quedado sin señal por “desorganización” de la comisión.¹² Las protestas y el contexto del proceso electoral local obligaron a la Cofetel a volver a encender la señal tres días después de haberla apagado, recorriendo una vez más la fecha al 18 de julio,¹³ la cual fue definitiva. Otros ajustes se publicarían el 31 de julio de 2013 y el 13 de mayo de 2014, donde se resalta que la transición digital culminaría a tiempo el 31 de diciembre de 2015.

3. LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSION: LEY TELEVISA 2.0

Debido a la falta de presentación de un proyecto del presidente de la república para la legislación secundaria durante el verano de 2013, la entonces diputada Purificación Carpinteyro presentó, el 17 de octubre,

11. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado el 2 de julio de 2004, y que se publicó el 4 de mayo de 2012”, en *DOF*, México, 4 de abril de 2013.
12. Heras, Antonio. “Pide la SCT a Cofetel suspender apagón hasta después de los comicios”, en *La Jornada*, 31 de mayo de 2013 [DE disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/31/economia/ozimeco>].
13. Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo por el que se adopta el estándar tecnológico de televisión digital terrestre y se establece la política para la transición a la televisión digital terrestre en México, publicado el 2 de julio de 2004, modificado el 4 de mayo de 2012 y 4 de abril de 2013”, en *DOF*, México, 1 de junio de 2013.

la Iniciativa de Ley Reglamentaria de los Artículos 20., 60., 70., 27, 28 y 105 Constitucionales. Por su parte, la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) entregó, el 21 de octubre, la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a un grupo plural de 18 senadores, encabezados por Javier Corral (PAN), Manuel Bartlett (PT), Alejandra Barrales (PRD), Zoé Robledo (PRD) y Silvia Garza (PAN).¹⁴ No fue sino hasta el 24 de marzo de 2014 cuando el Ejecutivo federal presentó su iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.¹⁵

En medio de la discusión legislativa, el 24 de mayo de 2014 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió un comunicado en el cual dio a conocer la puesta en marcha de un programa del Ejecutivo federal para entregar televisores digitales a las familias de escasos recursos. Días después, a pesar de los reclamos y la protesta social, el 4 de julio la Iniciativa de Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se aprobó, pasando a la Cámara de Diputados, que también le dio luz verde sin discusión ni modificaciones el 9 de julio.

En el artículo 19 transitorio de esta ley se reiteró que el Ejecutivo federal instrumentaría programas y acciones para la entrega o distribución de equipos receptores o decodificadores, por lo que con una inversión de 26 mil millones de pesos repartiría 13.8 millones de televisiones digitales,¹⁶ justificando que ello significaría un ahorro de 1,638

14. Lay, Tonatiuh. "Reforma y contrarreformas en la legislación de medios y telecomunicaciones en México", en *Problemas candentes, respuestas a medias (Análisis Plural, primer semestre de 2014)*, ITESO, Guadalajara, 2014, pp. 129-139.

15. Un análisis sobre la discusión de este proceso es descrito en Lay, Tonatiuh, *op. cit.*

16. La cifra de beneficiarios varía entre la información publicada en el *DOF* y el portal de la SCT. Mientras que el primero señala en su edición del 13 de mayo de 2014, página 10, que los beneficiarios serían 12.6 millones [DE disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5344585&fecha=13/05/2014], en el portal de la segunda, esa misma fecha, señalaba que la cantidad era de 13.8 millones [DE disponible en: <http://www.sct.gob.mx/despliega-noticias/articulo/publica-la-sct-en-el-diario-oficial-el-programa-de-la-transicion-a-la-tdt/>]. Cantidad que posteriormente se reduciría a 10 millones por cuestiones de recortes presupuestales (véase Semarnat / SCT. *Programa nacional para la gestión integral de los televisores desechados por la transición a la televisión digital*, 2015, p.3, disponible en: http://www.sct.gob.mx/fileadmin/TDT/Programa_TV_TDT.pdf).

millones de pesos en electricidad, además de que cada pantalla podía ser utilizada como dispositivo de acceso a la Internet.¹⁷

En enero de 2015 legisladores del PAN le reclamarían a la SCT que los televisores entregados no se podían conectar a la Internet, quienes obtuvieron como respuesta lo siguiente:

“El ofrecimiento no es que tengan Internet, sino que tengan la posibilidad de conectarse a Internet y todos los televisores traen un puerto donde la gente podrá conectar un dispositivo que les dará acceso” [...]

[En otras palabras] no están impedidos para que sus equipos puedan descargar contenidos en línea, siempre y cuando se les conecte un dispositivo externo con esta capacidad, ya sea una llave (*dongle*), USB Wireless, o bien un Bluray con WiFi, mediante las entradas HDMI que incluyen.¹⁸

Sobre las dos nuevas cadenas de televisión abierta, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) había establecido un *valor mínimo de referencia* de 830 millones de pesos por cada una. Los ganadores de la licitación fueron Grupo Imagen (Cadenatres) y Grupo Radio Centro, pero este último tuvo problemas para cubrir el monto ofrecido, por lo que en abril de 2015 el IFT declaró desierta esa licitación y requirió a este consorcio la garantía de seriedad, la cual ascendió a 415 millones de pesos. Sobre esta situación hubo menciones de que Grupo Radio Centro “había sido obligado” a retirarse; que las entidades financieras le habrían negado el préstamo por “presiones” de terceros, o que simplemente habían calculado mal “su movimiento”.

17. Lay, Tonatiuh. “Año electoral y medios de comunicación: círculo vicioso en funcionamiento”, en *ProyectoDiez*, 6 de marzo de 2015 [DE disponible en: <http://www.proyectodiez.mx/ano-electoral-y-medios-de-comunicacion-circulo-vicioso-en-funcionamiento-opinion/>].

18. Ramos, Juan Luis. “Las TV digitales sí podrán conectarse a Internet: SCT”, en *24 Horas*, 20 de junio de 2015 [DE disponible en: <http://www.24-horas.mx/las-tv-digitales-si-podran-conectarse-a-internet-sct/>].

A finales del mes de octubre, en perfecta mancuerna Televisa y senadores del PAN y del PRD señalaron su “preocupación” por las personas que se habían quedado sin televisión abierta a causa del *apagón analógico* en Monterrey. El IFT había calificado la acción como exitosa (comunicado 87 / 2015), mientras que Emilio Azcárraga, en una entrevista, el 21 de octubre, señaló que 10.3% de los hogares regiomontanos, alrededor de 470 mil personas, se había quedado sin televisión abierta.

Por lo anterior, senadores del PAN, encabezados por Javier Lozano y Mariana Gómez, se pronunciaron por aplazar un año el *apagón analógico*, señalando que los más de nueve millones de televisores digitales que el gobierno entregaría no representaban 90% de la meta señalada en la Constitución sino 66%. Por su parte, el senador perredista Zoe Robledo, presidente de la Comisión de Radio y Televisión, también argumentó que las televisoras educativas y culturales estarían en peligro de cesar transmisiones al no tener presupuesto para comprar sus transmisores digitales.

Diversos académicos y organizaciones como la Amedi se pronunciaron en contra de la petición de Televisa y de los legisladores, por considerar que con ello se restaría autonomía al órgano regulador y se volvería a demostrar el sometimiento del Poder Legislativo federal a los poderes fácticos. Finalmente se cumplió el calendario y el 31 de diciembre de 2015 fueron apagadas las señales de televisión análogas que continuaban en operaciones, concluyendo así el *apagón analógico*.

4. LA TRANSICIÓN DIGITAL EN LAS SALAS CINEMATOGRAFICAS

En el sector cinematográfico no ha habido ninguna discusión ni interés gubernamental en el tema de la transición digital de las salas y pareciera que ello está fuera de la regulación o la intervención gubernamental. La digitalización de las salas de cine de los complejos comerciales no ha requerido de apoyos económicos del gobierno ni de normatividades técnicas para su operación, ya que los exhibidores han recuperado su

inversión cobrando la tarifa del *Virtual Print Fee* (VTF) a los productores y no a los distribuidores.

Tanto Cinépolis como Cinemex señalan en sus respectivas páginas web que son cadenas 100% digitales. Ambas empresas aglutinan alrededor de 98% de las salas comerciales del país. Para finales de diciembre de 2015 Cinépolis contaba con 3,037 salas, mientras que Cinemex tenía 2,541. Muy lejos está Cinemagic, tercera cadena más grande del país, que controlaba 47 salas en la misma fecha.¹⁹

Una de las consecuencias de la digitalización en el cine es la profundización de la concentración del mercado de la exhibición en pocas manos, mientras que presiona a los participantes independientes, obligándolos a ceder sus complejos al duopolio. Por otro lado, la concentración en las grandes ciudades y no en todas las ciudades medias, así como los costos de ingreso y consumo, excluyen de facto a alrededor de 70% de la población del acceso a este medio, cerrando también la posibilidad de que otra cadena se instale en sus municipios por los elevados costos de inversión que implican los complejos.

Es innegable que la legislación actual en materia cinematográfica no aborda la transición digital, pero la Iniciativa de Ley Federal de Cinematografía y el Audiovisual, presentada el 29 de enero de 2014, cuya discusión continúa enfrascada en el Senado de la República, no solo aborda esta transición digital sino que contempla a las nuevas plataformas digitales como ventanas de exhibición (televisión restringida, protocolos de la Internet y plataformas).

Asimismo, esta iniciativa propone estímulos e incentivos fiscales para exhibidores que invirtieran en la construcción de nuevas salas, rehabilitación de locales que hubiesen dejado de operar como tales o la digitalización y modernización de las ya existentes. Los recursos para financiar tales acciones vendrían de un nuevo fideicomiso denominado Fondo para el Desarrollo de la Cinematografía y el Audiovisual (Fode-

19. López, Sergio. Comunicación personal, Facebook, 16 de junio de 2016.

ca), que fusionaría a los actuales Fidecine y Foprocine. Sin embargo, esto causó polémica al creerse que al abrir el fondo a los sectores más allá de la producción se reduciría el financiamiento para este rubro.

5. CONCLUSIONES

Como conclusión podemos señalar que el *apagón analógico* o *transición digital* ha tenido un costo elevado para el gobierno mexicano, no solo debido a las políticas que este mismo ha impulsado sino por el favoritismo y apoyo a Televisa, tanto para entregarle infraestructura con una contraprestación menor al precio de mercado y por ponerle trabas a su competidor América Móvil; mientras que en el ámbito cinematográfico su desinterés y opacidad también ha permitido la constitución de un duopolio de facto.

Contrariamente, aunque la convergencia digital puede usarse para democratizar o pluralizar el espectro radioeléctrico y darles acceso a los medios a comunidades y grupos que llevan décadas exigiendo esta apertura, el estado ha defendido ciegamente los intereses comerciales empresariales, cerrando la puerta o dificultando el paso de las comunidades rurales, indígenas, de los medios públicos y a las universidades el derecho que tienen a la información y a la comunicación.



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadalajara

La colección **Análisis Plural** ofrece un análisis semestral de los hechos más sobresalientes que afectan a México, desde distintas ópticas y sobre diversos ámbitos, realizado por un grupo multidisciplinario de expertos, a través de artículos de opinión y estudio, que en conjunto intentan dar sentido y explicar lo acontecido, para comprender mejor la realidad nacional.

El primer semestre de 2016 fue todo menos tranquilo en México. Arrancó con la recaptura del narcotraficante Joaquín "Chapo" Guzmán, seguida por una polémica visita del papa Francisco; luego vinieron las sorpresivas iniciativas del presidente Enrique Peña Nieto para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo, así como el uso de la marihuana para fines médicos y de investigación. Y cerró con la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia penal y la debacle electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Estos acontecimientos se registraron en medio de un deterioro de la economía, la exacerbación del conflicto entre el magisterio y el gobierno, y de un incremento generalizado de la inseguridad y la violencia en el país.

En mayor o menor medida, este turbulento arranque de año impactó en el ánimo de los mexicanos, muchos de los cuales están descontentos con la marcha del país y lo hicieron notar mediante un voto de castigo, que tuvo como principal destinatario al partido y la élite política gobernantes, en unos comicios que se consideran la antesala de la elección presidencial y en los que quedó claro que la inseguridad pública, la corrupción y la economía pueden convertirse en las variables que inclinen el fiel de la balanza electoral en 2018.

