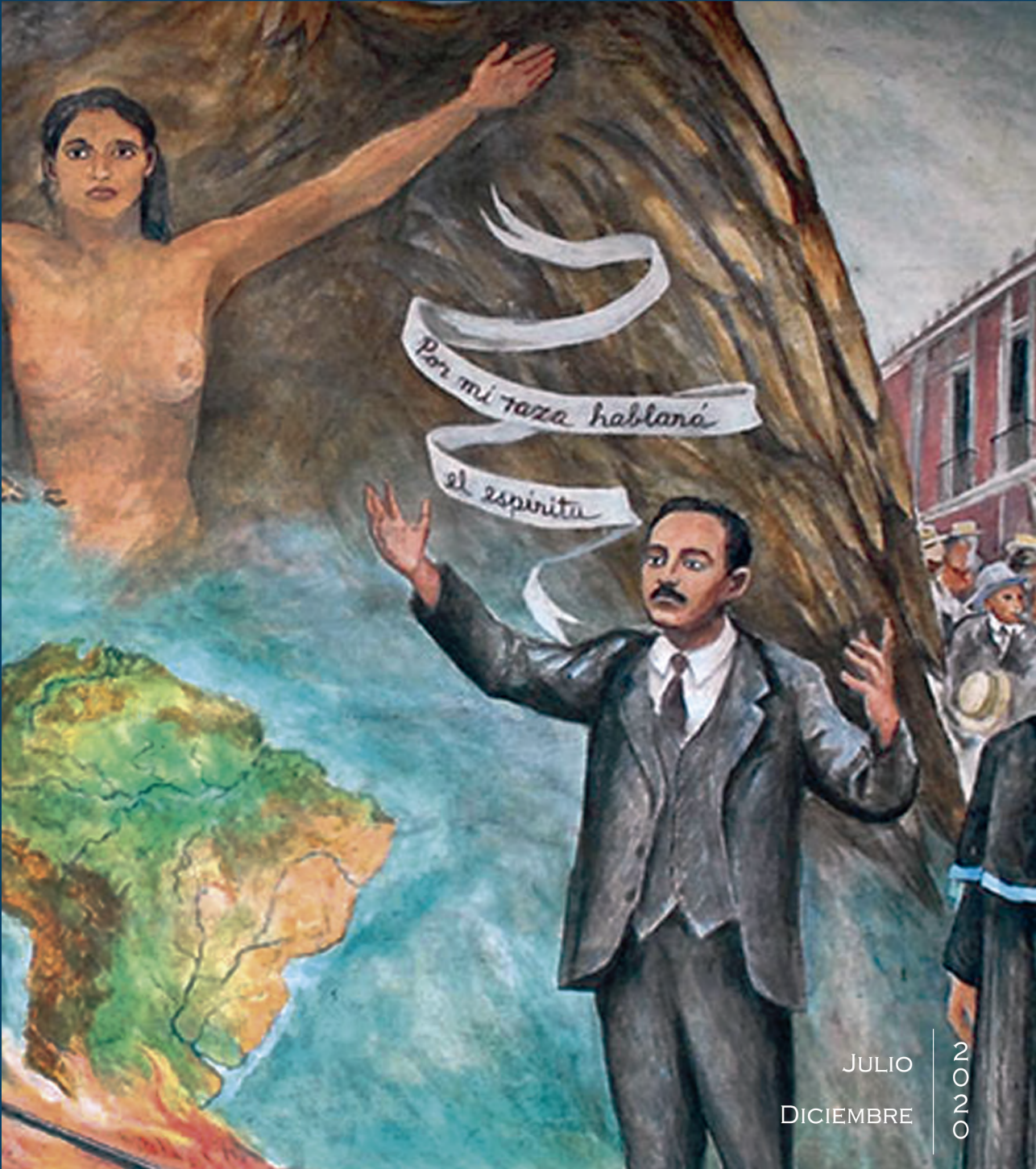




ISSN:2683-1783

REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM
AÑO 7, NO. 13, JULIO - DICIEMBRE 2020



JULIO
DICIEMBRE

2020



Consulta nuestra revista en línea:
<http://revistaderecho.posgrado.unam.mx/>
<https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2020.13>



REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM

NUEVA ÉPOCA, AÑO 7, NÚMERO 13
JULIO - DICIEMBRE 2020



DIRECTORIO

Enrique Graue Wiechers

RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIO GENERAL

Patricia Dolores Dávila Aranda

COORDINADORA GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Fernando Guadalupe Flores Trejo

COORDINADOR DEL PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

ENTIDADES

Raúl Contreras Bustamante

FACULTAD DE DERECHO

Manuel Martínez Justo

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Fernando Macedo Chagolla

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

Pedro Salazar Ugarte

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

En portada: Arturo García Bustos, *La Universidad en el umbral del siglo XXI*, estación Universidad, Línea 3, Ciudad universitaria, Coyoacán, Ciudad de México.

REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM, Año 7, No. 13, julio - diciembre 2020, es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, a través de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, Unidad de Posgrado, Edificio "F", Circuito de Posgrado, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, teléfono 5623-7024, <http://derecho.posgrado.unam.mx/revista>, correo: revista@derecho.posgrado.unam.mx. Editor en Jefe: Dra. Abril Usanga Barradas. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2019-040118041000-203, ISSN: 2007-5995, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, Dr. Fernando Guadalupe Flores Trejo, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, fecha de la última modificación, 10 de noviembre de 2020.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista de los árbitros, del Editor o de la UNAM. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.



REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM

Abril Uscanga Barradas

DIRECTORA / EDITOR EN JEFE

José Manuel Guevara García

EDITOR ADJUNTO

Tania Mendoza Martínez

EDITORA ADJUNTA

Diana Erika Hernández Ríos

Mitzi Aurora Mendez Hermenegildo

Javier Cancino Jiménez

SECRETARÍA EDITORIAL

Francisco Javier Chan Chan

ASESOR EDITORIAL

Adriana Ochoa Fernández

Yuriria Maryem Domínguez Juárez

Luis Ángel González Fascinetto

Salvador Villaseñor Olguín

ASISTENTE EDITORIAL

Susana Monserrat Gil Vilchis

ENLACE Y GESTIÓN EDITORIAL

Héctor Alejandro Ramírez Medina

ENCARGADO DE DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN

CONSEJO EDITORIAL

Juan Antonio García Amado
UNIVERSIDAD DE LEÓN, ESPAÑA

Perfecto Andrés Ibáñez
TRIBUNAL SUPREMO, ESPAÑA

Sergio García Ramírez
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM

Flavia Emilia Carbonell Bellolio
UNIVERSIDAD DE CHILE

Raúl Carrancá y Rivas
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

María Patricia Kurczyn Villalobos
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM

Francisco Javier De Lucas Martín
UNIVERSIDAD DE VALENCIA, ESPAÑA

Jordi Ferrer Beltrán
UNIVERSIDAD DE GIRONA, ESPAÑA

Flavia Daniela Freidenberg Andrés
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM

José María Serna de la Garza
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM

Carlos Bernal Pulido
UNIVERSIDAD DE MACQUARIE, SYDNEY

Carlos Francisco Quintana Roldán
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Jorge Fernández Ruiz
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Rafael Luis Hernández Marín
UNIVERSIDAD DE MURCIA, ESPAÑA

CONSEJO ASESOR

Jesús Aquilino Fernández Suarez

UNIVERSIDAD DE OVIEDO, ESPAÑA

Victoria Iturralde Sesma

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO, ESPAÑA

Juan José Iniesta Delgado

UNIVERSIDAD DE MURCIA, ESPAÑA

María del Pilar Gutiérrez Santiago

UNIVERSIDAD DE LEÓN, ESPAÑA

Benjamín Rivaya García

UNIVERSIDAD DE OVIEDO, ESPAÑA

Sandra Gómora Juárez

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,
UNAM**

Tiago Gagliano Pinto Alberto

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE
PARANÁ, BRASIL**

Leonor Suárez Llanos

UNIVERSIDAD DE OVIEDO, ESPAÑA

Amós Arturo Grajales

UNIVERSIDAD DE SAN ANDRÉS, ARGENTINA

Marta Ordás Alonso

UNIVERSIDAD DE LEÓN, ESPAÑA

Rodrigo Brito Melgarejo

FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Oscar Cruz Barney

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,
UNAM**

José Manuel Cabra Apalategui

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA, ESPAÑA

Javier Díez García

UNIVERSIDAD DE LEÓN, ESPAÑA

Luis Ángel Ballesteros Moffa

UNIVERSIDAD DE LEÓN, ESPAÑA

Antonio Peña Freire

UNIVERSIDAD DE GRANADA, ESPAÑA

Bernardo Andrés Gallegos Mendoza

FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Imer B. Flores Mendoza

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,
UNAM**



ÍNDICE

EDITORIAL	13
<i>Abril Uscanga Barradas</i>	

EN PORTADA	19
----------------------	----

ARTÍCULOS

LA PANDEMIA COVID-19 Y LA NUEVA RELACIÓN CON LA MUERTE	25
<i>Guillermo José Mañón Garibay</i>	

LA POLÍTICA ECONÓMICA FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA ESTÁ SIENDO INSUFICIENTE PARA RETOMAR EL CRECIMIENTO	57
<i>Arturo Huerta González</i>	

ENTRE EL DEBER SER Y EL SER DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO: 1980-2020	91
<i>Ericka J. Arias Guzmán</i> <i>Felipe Cruz Díaz</i>	

EL FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO Y SUS IMPACTOS FRENTE AL COVID-19	121
<i>Paola Rodríguez Romo</i>	

DERECHO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS EN MÉXICO	159
<i>Roberto Carlos Fonseca Luján</i>	

EL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO: LA TENTACIÓN DE UNA REFORMA EQUIVOCADA	193
<i>Carlos Patiño Gutierrez</i>	

ENTREVISTAS

ENTREVISTA AL DOCTOR RAÚL CARRANCÁ Y RIVAS	237
<i>Abril Uscanga Barradas</i>	

ENTREVISTA AL DOCTOR SANTIAGO NIETO CASTILLO	255
<i>Abril Uscanga Barradas</i>	

INSTRUCTIVO PARA LOS AUTORES	277
----------------------------------------	-----

EDITORIAL

Vivimos tiempos históricos. Este año será recordado por siempre como el año en que la sociedad se vio obligada a enfrentar una crisis de salud que nos obligó a replantear la forma en que se llevaba a cabo la actividad económica y nos forzó a replantear las normas de convivencia humana a nivel nacional e internacional. Esta pandemia sin duda dejará secuelas y cicatrices dentro del acontecer cotidiano en todo el mundo y ahora más que nunca se están poniendo a prueba nuestras capacidades de resiliencia y adaptabilidad a un medio que, se nos advirtió, estaba propenso a cambiar.

Es seguro afirmar que nos encontramos inmersos en un período que nos ha puesto a prueba en todos los ámbitos y si esperamos superar esta prueba debemos adaptarnos a los desafíos que esta nueva normalidad conlleva. Por ello, el equipo de la Revista del Programa del Posgrado en Derecho de la UNAM está trabajando arduamente para mejorar nuestra presencia en redes sociales y difundir los productos del esfuerzo colectivo de esta empresa editorial. Sin embargo, esto no significa que hayamos movido a segundo plano nuestros objetivos de fortalecer, difundir y enaltecer la cultura jurídica. Por lo anterior, reafirmamos nuestro compromiso de recolectar y difundir artículos recientes de gran relevancia y cercanía a las dificultades que nos rodean en la actualidad para generar en nuestros lectores la curiosidad académica y, con suerte, generar un debate respetuoso entre diferentes esferas de nuestra sociedad.

Manteniendo las políticas editoriales que implementamos en números anteriores, el presente número de la Revista está compuesto de artículos redactados por diferentes juristas con una formación nacional e internacional que nutren nuestro conocimiento de la ciencia jurídica y nos mantienen a la vanguardia de temáticas relevantes en nuestra actualidad. Además, tenemos el honor de presentarles a nuestros lectores la entrevista que realizamos al Doctor en Derecho Magna Cum Laude de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor emérito de nuestra facultad, el Doctor

Raúl Carrancá y Rivas. Estamos seguros de que la experiencia del Doctor como Miembro de Número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y su antigüedad académica de 70 años dentro de nuestra Universidad será de sumo interés para todo aquél que conozca su trayectoria.

Así mismo, tuvimos el placer de entrevistar al Doctor Santiago Nieto Castillo, Profesor investigador y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, actualmente Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien indudablemente tiene un papel valioso que desempeña en la vida nacional de nuestro País.

Habiendo dicho lo anterior, me permitiré dar una breve síntesis de los artículos contenidos en esta Revista:

Nuestro primer artículo es autoría del Doctor en filosofía por la universidad Humboldt de Berlín e Investigador Ordinario de Carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Doctor Guillermo José Mañón Garibay y se intitula “La pandemia covid-19 y la nueva relación con la muerte”. En este artículo el Doctor expone sus consideraciones filosófico-jurídicas sobre la guía mexicana de bioética y sus criterios de triaje médico señalando que ésta deja a los adultos mayores enfermos de Covid-19 indefensos ante la espera de la muerte al favorecer principalmente a los enfermos jóvenes. Al respecto el Doctor nos invita a cuestionarnos ¿Es compatible esta política del triaje con los derechos humanos? y ¿Qué fundamento teórico filosófico está a la base, así como qué concepción de la vida y de la muerte se proponen?

El Doctor Arturo Huerta González es Profesor del Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM y en su artículo “La política económica frente a la crisis económica está siendo Insuficiente para retomar el crecimiento” realiza un estudio de las políticas económicas que han tomado los gobiernos y bancos tanto de países desarrollados como los menos desarrollados destacando que han sido insuficientes para enfrentar la crisis provocada por la pandemia del Covid-19. Posteriormente, el Doctor analiza el caso del Estado

Mexicano y como las políticas que ha implementado no han sido efectivas para hacer frente a la crisis. Al final propone replantear nuestra inserción en la globalización, así como políticas económicas para el combate a la pandemia necesarias para alcanzar un crecimiento sostenido con pleno empleo.

Dos profesores adscritos a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM trabajaron juntos para brindarnos nuestro tercer artículo “Entre el deber ser y el ser del crecimiento económico en México: 1980-2020”. En éste, los doctores Ericka J. Arias Guzmán y Felipe Cruz Díaz realizan un estudio sobre el modelo neoliberal desde su nacimiento, principios y su aplicación en países desarrollados hasta su adopción por el Estado Mexicano en los años ochenta señalando las ventajas y las desventajas que su adopción ha traído. Consecuentemente, hacen un análisis de la política económica del gobierno del presidente López Obrador señalando que no es clara la estrategia que se llevará a cabo para establecer el modelo que ha denominado como “posneoliberal”.

Nuestro cuarto artículo llega de la hábil pluma de la Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma de México y alumna de la Especialidad en Derecho Energético en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Paola Rodríguez Romo. En su artículo “El fomento a las cadenas productivas en el sector energético y sus impactos frente al Covid-19” detalla los desafíos que representa la introducción de la pandemia Covid-19 en el cumplimiento de labores del sector energético y la manera en que ésta ha afectado al fomento de las cadenas productivas dentro del sector energético advirtiendo sobre las graves consecuencias que podrían traer al país si no se solucionan de manera satisfactoria. A lo anterior, la autora hace un estudio de los desafíos a los que se enfrenta el sector energético y las medidas que el Estado ha adoptado para solucionarlos.

Nuestro quinto artículo fue escrito por el Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM y Candidato a Investigador Nacional en el Sistema Nacional de Investigadores del

CONACyT, el Doctor Roberto Carlos Fonseca Luján. Su artículo se intitula “Derecho a la justicia de las víctimas en México”. Dentro de este artículo el Doctor revisa el contenido jurídico del derecho humano a la justicia resaltando que se ha derivado de otros derechos como son: el acceso a la justicia, la protección judicial y el debido proceso. Su estudio está focalizado en México y, mediante el uso de la jurisprudencia interamericana sostiene que el contenido del derecho a la justicia de las víctimas rebasa el contenido atribuido a esos derechos pues conlleva una exigencia de sanción penal como expresión de justicia material.

El sexto y último artículo contenido en este ejemplar de la Revista se intitula “El sistema de justicia en México: la tentación de una reforma equivocada” y corresponde a la autoría del Doctor Carlos Patiño Gutiérrez. Dentro de su artículo el Doctor en derecho por nuestra Universidad y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, cuestiona el enfoque que se ha abordado -consistente en reformar normas, endurecer reglas, incrementar sanciones, mantener políticas reactivas o reducirlas al ámbito penal- para reformar nuestro sistema de justicia y plantea a través de estudios empíricos especializados en la materia que, en lugar de ello, los esfuerzos deben orientarse a cambios en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia.

Como decíamos al principio de esta introducción, vivimos tiempos difíciles y es innegable que las cosas nunca volverán a ser como lo fueron antes de la llegada de la pandemia. El panorama puede no parecer muy prometedor, pero debemos seguir adelante y perseverar con la confianza de la llegada de un mejor mañana.

En entregas anteriores hemos dicho que la exogamia y la cooperación interinstitucional son herramientas indispensables para conocer realidades distintas a la nuestra y, por tanto, generar conciencia sobre temáticas que desconocemos o ignoramos. Lo que buscamos al exponer estas realidades es dotar a nuestros lectores con herramientas que les permitan participar dentro de debates de manera respetuosa e informada. No obstante, la pandemia que vivi-

mos nos ha posicionado en un contexto histórico que nunca habríamos considerado. Por ello es que este número tiene una marcada tendencia nacional y económica, porque todos estamos inmersos en esta nueva normalidad y solo la unión entre los que conformamos la sociedad podrá ayudarnos a superar los retos que enfrentamos y enfrentaremos cuando la realidad regrese a la normalidad previa al Covid-19.

En conclusión, este número de la Revista del posgrado en Derecho de la UNAM es especial porque le ofrece al lector distintas visiones de la ciencia jurídica y nos permite conocer cuestiones apremiantes que definirán el panorama nacional en el porvenir.

Esto sólo ha sido posible gracias al trabajo de los autores, los evaluadores, los editores, los informáticos, los traductores y demás miembros del equipo de la revista.

De parte del equipo de la Revista del Programa del Posgrado en Derecho de la UNAM deseamos que este número sea interesante para nuestros lectores y que sus contenidos permitan superar los desafíos que enfrentaremos próximamente. Como deseo aparte, deseamos que todos nuestros lectores se encuentren bien y que tanto ellos como sus seres queridos gocen de una buena salud y buenos ánimos. ¡Saldremos adelante!

Dra. Abril Uscanga Barradas

DIRECTORA DE LA REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO

ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-5650-4740>>.

EN PORTADA



El mural *La Universidad en el umbral del siglo XXI* del pintor Arturo García Bustos se inaugura el 26 de julio de 1989, en la estación Universidad, Línea 3. En el centro del mural se aprecia el emblema de la Universidad, el alma máter: el cóndor y el águila forman parte del escudo, que significa latinoamericanismo.

Del lado derecho aparecen los grandes creadores de la Universidad: José Vasconcelos, Manuel Gómez Morín, Antonio Caso, Nabor Carrillo y Javier Barros Sierra. En la parte superior de estos personajes se encuentra Carlos Zapata Vela frente a la escuela de Medicina.

Asimismo, está la Universidad actual; el Observatorio Astronómico que simboliza nuestra presencia en el universo. También se ve un acelerador de partículas y diferentes escenas de jóvenes que estudian y trabajan para crear un mundo de armonía.

Por otra parte, están los hombres de la Revolución: una mujer que enarbola la bandera nacional y un hombre herido en su trinchera. En ambos lados del emblema aparece la lucha por la autonomía: Alejandro Gómez Arias habla al pueblo y a los estudiantes; también aparece Diego Rivera, José Clemente Orozco y Frida Kahlo como los grandes pintores que estaban ligados con la Universidad.

Del lado izquierdo, se hace referencia del México antiguo con el Calmecac, la primera Universidad. Posteriormente se ve a Nezahualcóyotl, a un astrónomo indígena marcando la división del tiempo y a un matemático mostrando el cero maya, al centro de este panel está un danzante, pues es una de las manifestaciones culturales más importantes de México.

Arriba de estos, están los notables de la colonia como: Sor Juana Inés de la Cruz, Fray Bartolomé de las Casas, Juan Ruiz de Alarcón, Carlos Sigüenza y Góngora y al fondo, la Universidad Teológica. También se observa Justo Sierra, en el punto intermedio entre los grandes hombres de la cultura y la Universidad.

Asimismo, se aprecia un hombre primitivo que talla piedra y uno de la colonia que talla la piedra pero de los grandes palacios. En una superficie de 55 metros cuadrados, García Bustos utilizó una técnica mixta: acrílico complementado con óleo. El material de base es yute, un lino de la India muy resistente y hermoso que tiene una textura casi imperceptible. El mural fue barnizado para protegerlo del smog y de otros elementos.

ACERCA DEL AUTOR



Arturo García Bustos nació en la Ciudad de México, el 8 de agosto de 1926 y falleció el 7 de abril de 2017. En 1941 se incorporó a la Escuela Nacional de Artes Plásticas y al año siguiente se inscribió a la de Pintura y Escultura *La Esmeralda* donde estaban Frida Kahlo, Feliciano Peña y Raúl Anguiano, sus profesores.

Los problemas de salud de Frida Kahlo le impidieron acudir a *La Esmeralda*, por lo que los alumnos se trasladaron a su casa en Coyoacán. García Bustos, Guillermo Monroy, Arturo Estrada y Fanny Rabel fueron apodados *Los Fridos*, por ser quienes acudieron con mayor interés.

En 1943 *Los Fridos* se dieron a la tarea de hacer sus primeros murales, iniciando en la pulquería “La Rosita” donde iniciaron estos trabajos bajo la dirección de Kahlo. García Bustos difundió sus obras, tanto de manera individual como colectiva por Argentina, Austria, Cuba, Ecuador, Guatemala, Estados Unidos y México.

Fue uno de los fundadores de la plástica mexicana, integrante de la Academia de Artes y del Consejo Mundial de La Paz. En 1986 recibió la medalla mérito docente de la Secretaría de Educación Pública.

El 29 de marzo de 2005, una colección que consiste en once de sus pinturas, fue exhibida en el Instituto Nacional de Bellas Artes, en Ciudad de México.

ARTÍCULOS

LA PANDEMIA COVID-19 Y LA NUEVA RELACIÓN CON LA MUERTE

THE COVID-19 PANDEMIC AND THE NEW RELATION TO DEATH¹

GUILLERMO JOSÉ MAÑÓN GARIBAY²

RESUMEN: El consejo de salubridad general dio a conocer el pasado 11 de abril la guía mexicana de bioética para el triaje de pacientes graves de COVID 19. Esta fue la primera versión a la que siguió una más publicada el 30 de abril y que repetía los mismos errores de la primera, a saber: asignar los recursos médicos (medicina crítica) a los enfermos jóvenes, con mayores probabilidades de curarse y que dispongan de una vida por completarse (sic). Lo que dejaba fuera de consideración para su tratamiento, y posible cura, a los adultos mayores y, por tanto, sólo a espera de la muerte. ¿Es compatible esta política del triaje con los derechos humanos? ¿Qué fundamento teórico filosófico está a la base, así como qué concepción de la vida y de la muerte se proponen?

PALABRAS CLAVE: *Derechos humanos, triaje médico, fundamento teórico malthusiano y utilitarista, muerte.*

ABSTRACT: On April 11 the General Health Council released the Mexican bioethics guide for triage of seriously ill patients with COVID 19. This was the first

¹ Tema: Consideraciones filosófico-jurídicas sobre la guía mexicana de bioética y sus criterios de triaje médico.

² Doctor en filosofía por la universidad Humboldt de Berlín, Investigador Ord. de Carrera, Titular A, T. C., en el Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM. Contacto: <garibay1@unam.mx>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5632-4416>. Fecha de recepción: 10 de julio de 2020; fecha de aprobación: 24 de septiembre de 2020.

version published followed by another one on April 30 and which repeated the same errors of the first, namely: allocating scarce medical resources (critical medicine) to young patients, who are more likely to be cured and have a life to be completed (sic). What left out of consideration for treatment, and possible cure, older adults and, therefore, awaiting death. Is this triage policy compatible with human rights? What theoretical philosophical foundation is at the base?

KEYWORDS: *Human rights, medical triage, Malthusian and utilitarian theoretical foundation, death.*

SUMARIO: I. Introducción al enigma de la muerte; II. La guía de bioética “mexicana”; III. Presupuestos filosóficos; IV. Presupuestos filosóficos desde la *tragedia de los comunes*; V. Principio utilitarista de racionalidad individual; VI. Primer intento de solución: imposición de la obligación legal; VII. Segundo intento de solución: “coerción” mutuamente acordada; VIII. Uso ideológico de los derechos humanos; IX. La muerte: actitudes fundamentales sobre los muertos y los moribundos desde la guía de bioética mexicana; X. Segundo intento y solución final: obligación normativa *versus* obligación personal; XI. Referencias bibliográficas.

I. INTRODUCCIÓN AL ENIGMA DE LA MUERTE

La muerte es el tema filosófico por excelencia, porque en la vivencia de la muerte tiene lugar una mirada sobre la existencia toda, una búsqueda del último porqué de la vida, lo que se ha dado en llamar el destino del hombre. Cicerón en sus *Tusculanas* había dicho que la filosofía no es más que un reflexionar sobre la muerte. Reflexión que, además de esclarecerla, preten-

de enseñar a morir para con ello aprender a vivir, como apostilló Michel de Montaigne en su ensayo sobre la muerte³.

Ahora bien, si hay que aprender a morir es porque hay falsas formas de morir. Y éstas se deben a las falsas formas de vivir, sin autenticidad ni autonomía, sin tomar conciencia ni responsabilidad del quehacer cotidiano y dejando elegir a los demás por uno mismo. También, porque un morir no aprendido significa renunciar a pensar sobre aquello que le confiere dignidad al hombre. Por eso, vale preguntar: qué significa la muerte para el hombre (sobre todo en tiempos de una pandemia mortal). Y lo primero que salta a la vista con la muerte de una persona es que el individuo se halla desamparado, arrojado a su insignificante singularidad, expuesto a la soledad y aislamiento. Por ello, puede decirse que solamente el hombre muere, solamente él tiene conciencia del tiempo, del valor de su existencia individual y de la angustia frente al final total.

Hans Urs von Balthasar⁴ dividió la reflexión sobre la muerte en tres periodos: el mítico-mágico de las fábulas y religiones, el teórico-científico de la medicina y el existencial de la filosofía. Según él, desde la filosofía existencial vale preguntar qué significa morir, cuando con Epicuro puede decirse que no hay una experiencia de la muerte o, en todo caso, que ésta no es comunicable por el moribundo a nadie más. Hay evidentemente un aspecto fisiológico del morir (como del vivir) que puede describirse copiosamente o reducirse a decir que hubo un paro de las funciones metabólicas, respiratorias, cardíacas o cerebrales. Pero al hablar de la muerte humana no se está simplemente refiriendo a lo que ocurre biológicamente, porque en el vivir humano no se trata de manifestar ciertos signos vitales,

³ Michel de Montaigne, *Ensayos*. Libro I, Capítulo XIX: Qué filosofar es aprender a morir. Barcelona, Acantilado, 2007, pp. 83-108. Y en: http://www.cervantes-virtual.com/obra-visor/ensayos-de-montaigne--0/html/febf17e2-82b1-11df-acc7-002185ce6064_158.html#I_28_.

⁴ Hans, Urs von Balthasar, *Leben aus dem Tod*. Einsiedeln. Johannes Verlag, 1997, p. 50 y ss.

sino de vivir bien o vivir con bienestar y dignidad. Por ello es posible mantener con vida el cuerpo de manera artificial y afirmar con verdad que la persona ha muerto, porque lo que constituye la vida del ser humano no son los procesos biológicos, sino aquello que los desborda. Por lo mismo, la discusión sobre la concepción del morir en la guía mexicana de bioética no es un asunto médico o biológico, sino netamente filosófico que puede ser planteado así: ¿cuál es la nueva concepción de la muerte después de la pandemia de COVID 19? ¿Cómo queda concebida desde la guía mexicana de bioética y su valoración de la vida útil o por realizarse?

II. LA GUÍA DE BIOÉTICA “MEXICANA”

La guía bioética mexicana⁵ redactada por un grupo de especialistas (¿mexicanos?, v., p. 2) y autorizada por el consejo de salubridad general, con el fin de decidir sobre el triaje o asignación de recursos en tiempos de emergencia sanitaria (medicina crítica), asume ciertos presupuestos filosóficos y sociales, los cuales derivan 1) de la ética utilitarista y 2) del neoliberalismo económico (junto con su excrecencia el neo-malthusianismo).

Esto delinea su marco de reflexión que, además de la emergencia sanitaria y escasez de recursos, está compuesto por los problemas propios de toda guía (i. e., generalización, simplificación y estandarización del problema sobre quién vive, cómo y por qué), así como por la des-moralización de la sociedad, en el crepúsculo del deber o paso de la bio-política a la bio-psicología.

Esto quiere decir que, si bien no se ignoran los derechos humanos y la igualdad de todos los hombres, sin embargo, al querer ejercer los mismos dentro del contexto malthusiano (o de la llamada medicina crítica) se deben establecer diferencias entre los hombres a través de una supuesta justicia social (¿el mérito, fortuna,

⁵ http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/Guia-BioeticaTriaje_30_Abril_2020_7pm.pdf.

oportunidad?, v., p. 4 y 5), para así poder decidir quién merece qué. A esto lo llama la misma guía hacer ajustes razonables (v., p. 5), ya que confiesa que los derechos humanos no contemplan “situaciones críticas”, o sería mejor decir: no contempla (y no puede contemplar por principio) la desigualdad entre los hombres.

III. PRESUPUESTOS FILOSÓFICOS

La filosofía utilitarista del inglés John Stuart Mill⁶ fue desarrollada en el siglo XIX, siglo del positivismo comtiano y del capitalismo salvaje, para posteriormente continuar su desarrollo en el mundo anglosajón (principalmente norteamericano) (v. p. 13 y ss.). Entonces, el positivismo científico y capitalismo salvaje fueron el abrevadero natural de la ética utilitarista desde su origen hasta nuestros días. Y la guía de bioética “mexicana” no niega que es un simple intento de adaptación (sic., v. p. 2) de esas ideas vertidas en: *Allocation of Scarce Critical Care Resources During a Public Health Emergency* (incorporando material de la publicación: *Who Should Receive Life Support During a Public Health Emergency? Using Ethical Principles to Improve Allocation Decisions*). Esto representa un profundo inconveniente para la guía de bioética mexicana cuando el contexto de emergencia sanitaria (a saber: México y no los Estados Unidos de Norteamérica) tiene una relevancia extrema para plantear y solucionar el problema del triaje.

Según este modelo ético, el principio de acción moral es el de maximizar los beneficios personales (i. e., moralmente bueno es lo que reporta placer, en mayor número e intensidad; y si no es posible sentir placer, entonces evitar el dolor⁷). A partir de esto, J. S. Mill desarrolló las ideas de su maestro J. Bentham⁸ y agregó al principio

⁶ John, Stuart, Mill, *Utilitarianism*. <https://www.utilitarianism.com/mill1.htm>.

⁷ V., *Utilitarianism*. Chapter 1. El principio empíricamente verificable de la acción moral es para sus representantes el promover el placer y/o evitar el dolor.

⁸ Jeremy, Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. En esta

de acción moral el de promover la vida con calidad o valor de vida⁹, para el mayor número de personas.

Qué sea para la guía de bioética “mexicana” la vida con mayor valor queda claro cuando recomienda atender no sólo al diagnóstico, sino también al pronóstico (v., p. 6). Y cuál sea el pronóstico de sanación para enfermos de COVID-19 queda claro dentro del contexto teleológico neo-liberal/maltusiano. Allí es donde adquiere todo su significado el principio utilitarista sobre la maximización de los beneficios personales al intentar salvar la mayor cantidad de vidas con calidad de vida porque, cuenta a parte de la cándida obviedad de la guía cuando postula *a priori*: pacientes que tienen mayor probabilidad de sobrevivir ... son priorizados sobre los pacientes que tienen menor probabilidad de sobrevivir (v. p. 11), la guía recomienda favorecer el valor de la vida por completarse o la vida de jóvenes, resistentes y resilientes a enfermedades, y dispuestos a convertirse en vidas productivas, en sentido económico.

El principio malthusiano¹⁰ sobre la insuficiencia de recursos para todos (más tarde adoptado por el socialdarwinismo con el fin de exponer la convivencia como lucha y la supervivencia como la justa imposición de los más aptos¹¹) remite al contexto de oferta/demanda de vida con bienestar, i. e., vida con salud y trabajo estable y sa-

obra preconizaba que “todo acto humano, norma o institución, deben ser juzgados según la utilidad que tienen, esto es, según el placer o el sufrimiento que producen en las personas”.

⁹ Existe en la obra de uno y otro utilitarista una *teoría del placer* que distingue entre placeres superiores/inferiores, intensos/superficiales, para algunos/para todos, etc. La consigna es promover las experiencias placenteras intensas, que repercutan en el mayor número y afecten las facultades superiores.

¹⁰ Thomas, R., Malthus, *An Essay in the Principle of Population*. London, J. Johnson, 1798, Chapter 1, p. 1-6. Y en: <http://www.esp.org/books/malthus/population/malthus.pdf>.

¹¹ Para profundizar en la filosofía del socialdarwinismo ver: Manuela Lenzen, *Der Sozialdarwinismus. Evolutionstheorien in den Natur- und Sozialwissenschaften*. Frankfurt am Main, Campus, 2003, pp. 161.

larios satisfactorios, pero en tiempos de escasez e inestabilidad; porque la supervivencia de los hombres (como la de las empresas) tiene lugar dentro de un contexto de lucha a muerte, o sea de ahorro de recursos, ahorro de empleados y salarios. Lo que quiere decir que tanto dentro como fuera de la clínica, dentro o fuera del contexto de emergencia sanitaria, siempre cuadra el dogma de la escasez de recursos¹² (dogma para Hobbes, Malthus y Darwin y toda la tradición ética utilitarista, como la encabezada por Garrett Hardin en nuestros días).

Por ello, la guía de bioética “mexicana” recomienda que el triaje médico, a la hora de atender a los enfermos en clínicas y hospitales, se lleve a cabo considerando la vida de las personas con probabilidades no sólo de sanar, sino sobre todo de completarse (sic) o de llevar una vida productiva. Esta es la vida principalmente de los jóvenes aptos para el trabajo (inestable y mal pagado), en tiempos de pasividad social y auto-explotación obsesiva; excluyendo a la par la vida sin valor de vida, como la de los viejos o minusválidos o grupos étnicos segregados. Si la guía de bioética “mexicana” se revela explícitamente en contra de esto en la página 5 es por puro reflejo condicionado y no por una argumentación convincente.

La pertinencia u oportunidad de una guía bioética que necesariamente generalizar, simplificar y estandarizar las decisiones sobre la vida y la muerte, en tiempos de des-moralización social, solamente puede servir para descargar de responsabilidad a la conciencia moral de los sanitarios (el sueño de Maquiavelo y el manierismo) en el momento del triaje, y favorecer así la decisión rápida y eficiente sobre un único tipo de vida, la productiva (o por completarse).

Este es el principio de justicia social que establece el valor social percibido (sic) de los hombres dentro de un contexto de emergencia

¹² En el caso de la pandemia de SARS-COV 2 sirve de mucho consultar la obra de Andrew Maskrey, *Los desastres no son naturales*. En: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap1.htm>.

social¹³, que es cualquiera de los contextos en que vivimos (v., p. 6). Y el valor social percibido se transparenta en esta guía de bioética “mexicana” a través de un “puntaje”, que toma en cuenta tres cosas: 1) situación presente del paciente (avance de la enfermedad), 2) situación pasada (comorbilidades preexistentes) y 3) situación futura (expectativa de beneficiarse con el tratamiento, disponer de una vida por completarse, i. e., devenir un ente productivo) (v., p. 10 y 11).

Esta simpleza solamente cobra pleno sentido dentro del contexto malthusiano neoliberal, que maneja un concepto estrecho de “valor de vida”, sea para guiar el triaje médico, el mundo laboral o el consumo. Lo que finalmente siembra más miedo que el mismo virus SARS-COV2; porque ya no importa que uno haya cumplido su ciclo laboral, pagado sus impuestos y atendido a todos sus deberes ciudadanos: si se es un viejo improductivo (jubilado) enfermo de COVID-19 (y alguien más joven demanda la atención médica), se corre el riesgo de ser desahuciado o condenado a una muerte con cuidados paliativos (i. e., eutanasia: v., p. 13).

IV. PRESUPUESTOS FILOSÓFICOS DESDE LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES

Podría pensarse que cualquier crítica a la guía de bioética “mexicana” sobre el triaje es injusta cuando no se considera la escasez de recursos. Pero, ¿por qué existe escasez de recursos? ¿Es este un dogma malthusiano o el entorno natural de la vida? Para responder es necesario profundizar en el tema.

A mediados del siglo pasado, el ecologista estadounidense Garrett Hardin¹⁴ advirtió sobre los riesgos que entrañaba el deseo de materializar los derechos humanos sin considerar la sobrepoblación

¹³ “Emergencia social” en el socialdarwinismo es todo contexto social, op. cit., 9.

¹⁴ Garrett, Hardin, *The Tragedy of Commons* (La tragedia de los comunes). Ciudad de México, Gaceta Ecológica (núm. 37), 1995, pp. 13.

mundial. Con esto, Hardin retomaba una vieja tesis expuesta por vez primera en 1651 por Thomas Hobbes en su obra el *Leviatán*, retomada en 1798 por Thomas Malthus en su ensayo sobre *El principio de la población*, y vuelta a utilizar en 1859 por Charles Darwin en el *Origen de las especies*.

Ciertamente, estas formulaciones periódicas, en contextos diversos, perseguían finalidades distintas: en el primer caso, Hobbes deseaba demostrar que efectivamente el estado de guerra privaba entre los hombres antes del Contrato Social y que por ello era necesario el gobierno de un soberano absoluto; en el segundo, Thomas Malthus pretendía demostrar la futilidad de la ley de pobres para erradicar la pobreza en cualquier sociedad; y en el tercero, Charles Darwin ansiaba demostrar que las especies están en lucha permanente por la supervivencia (incluyendo al hombre).

En el siglo XX, Hardin empleó el argumento para hacer manifiesto el problema del crecimiento poblacional geométrico frente al aumento aritmético de recursos naturales (condición *sine qua non* de la materialización de los derechos humanos). Y ahora en el siglo XXI, la guía de bioética “mexicana” vuelve a argumentar de la misma manera para justificar el incumplimiento del derecho elemental a la atención médica y la implementación del triaje que favorece sólo a los más fuertes o mejor dispuestos a sanar. Lo que no significa más que claudicar frente a la realización efectiva de los derechos humanos.

Hardin afirmó parando mientes en los derechos humanos lo siguiente: “si amamos la verdad, debemos rechazar la validez de los derechos humanos”¹⁵. Con el antecedente, asumía la validez del principio utilitarista de racionalidad individual que -para Hardin - siempre tenderá a maximizar los beneficios personales (¡incluso acosta de los propios congéneres!); y con el consecuente se refería a la tragedia presente en toda relación entre el deseo humano y necesidad natural. Esta tragedia (en el sentido clásico de los helenos

¹⁵ *Ibíd.*, p. 8.

antiguos: el deseo humano enfrentado al inexorable destino), obligaba indefectiblemente a la renuncia de los derechos humanos o, más bien, a su aplicación universal.

Los argumentos para demostrar que los recursos finitos son insuficientes para todos hombres (siempre en crecimiento infinito) presumen de linaje “matemático”, según Hardin expuestos claramente en 1947 por von Neumann y Morgenstern (en sus deliberaciones sobre teoría de juegos y comportamiento económico), y reconocibles desde D’Alambert en el s. XVIII (en sus reflexiones sobre la teoría de las ecuaciones diferenciales parciales). Entonces, para Hardin no cabe duda sobre la existencia de la tragedia humana, lo que compele a emplearse en la forma de limitar la libertad (entendida como la capacidad ilimitada del deseo) y no en hacerla efectiva en cada individuo. Para ello, Hardin vislumbra dos caminos: a través de la imposición heterónoma o a través de la decisión autónoma (i. e., consciente de los problemas mundiales y moralmente responsable). Históricamente, esto puede frasearse así: o se adopta la solución del nieto de Darwin (Charles Galton) o se adopta la de Elinor Ostrom¹⁶.

Hardin, con base en las reflexiones de J. B. Wiesner y H. F. York, descalificó cualquier solución tecnológica; porque podría pensarse que Hobbes, Malthus o Darwin no sospecharon en su tiempo que el desarrollo tecnológico vislumbraba la realización de la *Nueva Atlántida* (de Francis Bacon), e. i., que hiciera posible el rendimiento exhaustivo de los recursos naturales. Sin embargo, para Hardin, en este mundo (y con esta libertad o deseo insaciable) no es posible evitar la tragedia (i. e., la imposibilidad de aumentar infinitamente los recursos para satisfacer los deseos de igualdad y respeto de los derechos humanos), incluso echando mano de toda la tecnología a nuestro alcance.

¹⁶ Elinor, Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México, UNAM-CRIM-FCE. 2011, 64 pp. Y en: [http://www.pabloabitbol.com/\(NEP\)_files/14.1.%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes%201.pdf](http://www.pabloabitbol.com/(NEP)_files/14.1.%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes%201.pdf).

V. PRINCIPIO UTILITARISTA DE RACIONALIDAD INDIVIDUAL

Hardin no es un filósofo, por eso irrita su uso de conceptos y teorías filosóficas: yerra al achacarle a J. Bentham el utilitarismo de J. S. Mill, al reconocer el carácter moral de los actos humanos solamente en función del sistema completo, y al referirse a filósofos como Nietzsche o Hegel cuando habla superficialmente del sentimiento de culpa y el concepto de necesidad. Sin embargo, conviene atender a sus argumentos porque subyacen implícitos en la nueva guía de bioética “mexicana” para el triaje de pacientes enfermos de COVID-19.

Si tomamos en consideración el derecho universal a la salud, educación y vivienda digna, junto con la escasez de recursos, entonces nunca podrán ser materializados o exigidos por toda la sociedad mexicana (ni que decir de la humanidad entera), porque sobrepasan a los recursos y siempre será necesario un triaje, pero éste se llevará a cabo con base en el dinero o en los méritos, por sorteo, o según el criterio del primer ocupante. Estas dudas las plantea explícitamente la guía de bioética “mexicana” en la página 4 y 5.

Como no tiene sentido prometer o exigir lo imposible, entonces mejor es abandonar el deseo de materializarlos (por lo menos para la mayoría de los hombres). Y si queremos que sean “válidos para todos”, entonces (y por mor de la verdad) habría que contestar a las siguientes preguntas: ¿a cuáles derechos estamos dispuestos a renunciar? Y si se asume su implicación lógica (i. e., derecho a la vida → derecho al trabajo → derecho a la propiedad privada → derecho a la educación ... etc.), y no se puede renunciar a uno sin renunciar a todos los demás, entonces nuevamente surge la pregunta: ¿a quiénes negárselos y sobre qué base?

Ciertamente, Hardin habla tangencialmente de los derechos humanos; él se refiere a la libertad (del deseo) del hombre a la procreación ilimitada, al uso indiscriminado de los recursos en propio beneficio, a la contaminación del medio ambiente, al deshecho

irresponsable de residuos etc. Pero la guía “mexicana” de bioética sí se asienta de lleno en el contexto de los derechos humanos cuando desea establecer lineamientos mínimos para la consecución del triaje de enfermos y servicios médicos en detrimento del derecho universal a la salud y asistencia médica. Porque si a la libertad del deseo (o ambición desmedida) se agrega el ya mentado principio utilitarista de racionalidad individual (que manda maximizar utilidades en beneficio personal), entonces por qué razón un hombre racional debería limitarse y no aprovechar en su propio beneficio todos los recursos naturales, máxime cuando la mano invisible de Adam Smith, que transformaría mágicamente el uso egoísta en beneficio general, no existe más desde 1883, cuando fue desmentida por el matemático William Foster Lloyd.

Se podría alegar que alguien renunciaría a su beneficio personal por merced a los demás congéneres. Pero para Hardin, como para el utilitarismo de Jeremías Bentham y J. S. Mill, no es racional o explicable por qué alguien renunciaría a su beneficio sin ningún tipo de contraprestación (cuenta aparte del principio de acción moral de J. S. Mill que exige buscar el mayor bien para el mayor número).

Con el fin de socorrer la postura de Hardin y de la comisión nacional de bioética, se podría introducir –como hace Elinor Ostrom- en lugar del principio de "racionalidad individual" (o egoísta) el de "racionalidad acotada", porque aquí sí entra en consideración la inteligencia e información de los agentes morales y no sólo su sentido del placer (al que apela el utilitarismo). De esta manera, si los hombres están informados sobre los problemas de la sobrepoblación, y son lo suficientemente inteligentes para prever una tragedia, entonces se autolimitarán. Esto, sin embargo, es inaceptable para Hardin, porque significa asumir el doble mensaje moral y la ansiedad del sentimiento de culpa. ¿A qué se refiere con esto?

Según Hardin, el doble mensaje moral expresa, por un lado, si no te limitas en el ejercicio de tu libertad, entonces recibirás un castigo; y, por otro lado, si te limitas en el ejercicio de tu libertad,

entonces otros aprovecharán tu continencia para hacer como mejor les plazca. Ante el dilema de auto controlarse o aprovecharse, cualquiera optará -según Hardin y el utilitarismo- por el propio beneficio antes de averiguar si los demás tienen el mismo propósito y responsabilidad moral.

Ahora bien: si se atiende a la ansiedad, producto del conflicto entre deseo y deber, entonces debemos aceptar -dice Hardin- la enfermedad mental de la “esquizofrenia” (sic), representada por la dualidad bifronte deseo/culpa: cada vez que se actúa guiado por el propio placer o beneficio personal (i. e., principio de la acción moral utilitarista: todo mundo quiere su bien, todo mundo quiere su placer) sobreviene un sentimiento de culpa debido a las consecuencias que acarrea. Por ello (por patogénico), esta segunda solución (principio de racionalidad acotada) debe ser abandonada.

El doble mensaje implícito en la racionalidad acotada es cuestionado por Hardin con base en el principio utilitarista que dice “nadie hace algo sin contraprestación”: ¿qué se recibe a cambio cuando alguien se autolimita por los demás (incluyendo las generaciones futuras) o por bien de la naturaleza misma? Si Hardin aceptara un tipo de “conciencia o voluntad de la especie” a la Schopenhauer, tendría que reconocer la “racionalidad de la especie”, la existencia del “individuo universal” (*contradictio in adjecto*) y de las intenciones y actos generales (cualquier cosa que esto signifique), y no el beneficio del individuo y de sus intenciones y actos individuales (postulado del empirismo clásico inglés, heredado por el utilitarismo). De alguna manera, y por absurdo que parezca, Hardin hace esto al recuperar ideas darwinianas, pero las abandona debido -según él- a la debilidad de la memoria humana (memoria de la especie) que siempre opera a favor del beneficio individual.

Además, -según Hardin- ¡los bienes son inconmensurables! Esto es: sobre la pista de una insipiente teoría de las necesidades, Hardin piensa que no cualquiera sopesa igual las necesidades vitales. ¿Qué es más necesario para la supervivencia, un auto o el pan de todos los

días? Antes de responder y apelar a la pirámide de A. Maslow (donde las necesidades de todos los hombres son clasificadas por igual en primarias, secundarias, etc.), hay que reconocer que, para quien se gane el pan como taxista no existe diferencia entre tener un auto y el pan de su sustento diario. Entonces, el mandato utilitarista (i. e., buscar el mayor bienestar posible) será imposible de materializar en un mundo de recursos limitados y pareceres irreconciliables.

Aunque teóricamente esto es verosímil, la vida real ofrece un mentís, porque allí los bienes se comparan e intercambian todos los días en el mercado. Ya lo dijo Marx: todas las necesidades humanas son necesidades socio-culturales, y no hay una vara de medida desde la descripción biológica del hombre que establezca una distinción entre necesidades primarias y secundarias. Ciertamente esto empeora las cosas: ¿cómo renunciar a un satisfactor si todos tienen el mismo peso para la supervivencia social? Y otra vez: ¿cuál sería la contraprestación a la renuncia exigida? Porque, para cualquier ética utilitarista, el problema no reside en encontrar una acción moral sin beneficio personal, sino en la imposibilidad de justificar moralmente una renuncia que conlleva un perjuicio, así sea moral. La situación que plantea la guía mexicana de bioética es paradigmática: se pide al anciano que renuncie éticamente a la atención médica que le salvaría la vida con el fin de beneficiar a algún otro más joven o con una vida por completar.

VI. PRIMER INTENTO DE SOLUCIÓN: IMPOSICIÓN DE LA OBLIGACIÓN LEGAL

En un primer momento, Hardin propone una legislación que obligue a renunciar al ejercicio irrestricto de la libertad; por ejemplo, al derecho irrestricto a la procreación. Sin embargo, esto no es posible ni deseable. Es imposible, porque da lugar a la corrupción de los administradores de la ley, en el entendido de que entre más radical es una obligación legal (en el sentido de supresión de un fuerte deseo),

más susceptible es de ser violada. Y también porque es indeseable: no se quiere evitar la procreación, sino estimular su moderación. El problema para Hardin es cómo inculcar y/o legislar la moderación (i. e., principio de racionalidad acotada).

VII. SEGUNDO INTENTO DE SOLUCIÓN: “COERCIÓN” MUTUAMENTE ACORDADA

La coerción acordada parece ser la solución definitiva de Hardin. Sin embargo, esto no es para nada claro desde el análisis de los ejemplos que utiliza Hardin, como el desafortunado ejemplo del ladrón de bancos. Un banco puede ser visto por alguien como un “recurso común” (como el aire, el sol, la belleza natural) y, correspondientemente, asaltarlo en su propio beneficio. Aquí la sociedad ha acordado castigar al ladrón, y nadie supondría que coartar la libertad de robar bancos empobrezca los derechos humanos.

Como esta prohibición es absoluta, y no moderada, Hardin echa mano de otro ejemplo igualmente desafortunado: el pago de impuestos. Pero como la exención de impuestos no es el resultado de la virtud ética ni de la moderación socialmente acordada, trae finalmente a colación el pago por privilegios, como el aparcamiento en vías públicas. No se trata de una prohibición absoluta (como no robar o pagar impuestos), sino de una prohibición sujeta a la moderación, a saber: abstenerse de estacionarse en cualquier vía pública. ¿Cómo se alcanza el acuerdo sobre la moderación a estacionarse en cualquier lado? Simple: a través de infligir un perjuicio: se puede estacionar aquí o allá siempre y cuando se pague por ello. Como la disponibilidad de lugares es finita, el deseo de estacionarse también lo será porque estará acotado o supeditado al dinero de cada cual para costearlo.

En pocas palabras, la moderación en el uso de los recursos comunes se logra –para el utilitarista Hardin– a través del sentido de placer/dolor: humano (y ético) es procurar lo que causa placer y

evitar lo que causa dolor. Entonces, cualquiera que tenga que pagar (dolor), moderará el estacionamiento en la vía pública. De la misma forma, se puede cobrar por tener hijos, por desechar indiscriminadamente basura, por circular día y noche en las vías públicas o disponer de los servicios de salud a cualquier edad, etc. Así es en efecto para los autores de la guía “mexicana” de bioética: quien pueda pagar la curación de COVID-19 en un hospital privado, tendrá el servicio médico sin importar la edad; pero si se encuentra supeditado a la beneficencia médica del Estado, entonces se someterá al triaje médico.

VIII. USO IDEOLÓGICO DE LOS DERECHOS HUMANOS

La solución de Hardin es insatisfactoria, no tanto por irrealizable (de hecho, así funciona el sistema económico actual), sino por incoherente con otras ideas del mismo autor en el mismo artículo y, sobre todo, con la idea de los derechos humanos vinculados a la dignidad humana y no al pecunio individual.

Aquí no es el caso de discutir si el problema que plantea la ética utilitarista y la tragedia de los comunes es trillado o no, porque para Hardin -como para los autores de la guía “mexicana” de bioética- la relevancia del tema está directamente conectado con su apremio o emergencia actual y con la supuesta validez universal de los derechos humanos en un mundo de escasos recursos.

Si esto es verdad, entonces ¿por qué se insiste en ellos? No resta más que hacer un análisis diferente, pero esta vez sobre el uso ideológico de los derechos humanos (en el sentido de Marx/Engels en *Die deutsche Ideologie*). ¿Cuándo y por qué conviene enfatizar o desechar el discurso de los derechos humanos? Marx y Engels en su obra *La ideología alemana* proponen que la conciencia humana solamente puede construirse de la mano de los medios de producción de vida, y cuando se disocia de ellos, entonces aparece la falsa

conciencia o conciencia alienada¹⁷. ¿Por qué habría de disociarse la conciencia que tiene el hombre de sí respecto de los medios de producción utilizados para crear su sustento? Marx/Engels responden que con el fin de ocultar la explotación de la mayoría en beneficio de unos cuantos. Esto no se logra a través de la fuerza (o no sólo), sino de una mentira política o explicación religiosa¹⁸: así como la religión propone la mentira de un ser eterno, más allá de este mundo o de las condiciones concretas de vida, la mentira política que procura la alienación propone una explicación del orden social, ajena a las condiciones concretas de producción. Esta visión religiosa de la sociedad es apocalíptica: si hay un cambio del orden social, sobreviene el caos. Ideas que afirman “la esencia del hombre es inalterable”, “el núcleo de la sociedad es la familia nuclear” y “la propiedad privada es un derecho natural”, son necesarias para justificar y eternizar un orden social determinado¹⁹.

La mentira política para Marx/Engels es compleja, no se explica simplemente como ocultar intencionalmente la verdad o decir conscientemente algo opuesto a ella, sino refiere al proceso de abstracción de las ideas, que consiste en separarlas de las condiciones concretas de producción que les dieron vida, convertirlas así en universalmente verdaderas o a-históricas, disponer de un "vínculo místico" entre ellas y la realidad para que ni se expliquen ni se cuestionen, y, finalmente, crear los voceros de la verdad universal que confirmen su validez a través de su reiteración permanente a lo largo del tiempo²⁰. Todo esto trae aparejado la creación de una cultura de clase que uniforma los hábitos de consumo, coherente

¹⁷ Marx, Karl, Engels, Friedrich (libro electrónico), *Die deutsche Ideologie. Kritik der neuesten deutschen Philosophie in ihren Repräsentanten Feuerbach, B. Bauer und Stirner und des deutschen Sozialismus in seinen verschiedenen Propheten*. T. 5. Berlín, De Gruyter Akademie Forschung, 1846.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ *Id.*

con la hegemonía de los mercados y la forma de producción. La "cultura universal", la "cultura de clase" establece la hegemonía de los valores y premia conforme a ellos a sus productos, como el cine, la literatura, o estipula cuáles son los problemas que ameritan una solución científica o ser olímpicamente ignorados. De esta forma, circunscribe el modo de entender la vida civilizada y la comunicación, o sea: algunas veces hablar de derechos humanos universales y otras veces ignorarlos.

Para Marx/Engels volver a una historia científica y a una conciencia despabilada o revolucionaria implica explicar las ideas a partir de las condiciones concretas de producción y a desenmascarar el engaño que otorga sostén y vida a una sociedad estratificada según los privilegios de una minoría. En el caso presente, atender a las razones por las cuales no hay recursos médicos suficientes y por qué se decide hacer el triaje con éstos u otros criterios.

Desde esta perspectiva, la mentira política se aproxima a la hipocresía, condesciende con la mentira innoble a la vez que con el encubrimiento del apetito de poder. La mentira política funciona como una coartada de los cínicos respecto a sus propias ambiciones, tan propensos como la plebe a aceptar las opiniones placenteras (en lugar de las verdades puras y duras) y a mentir, no por el peligro que representa la verdad, sino por el desprecio que sienten por los gobernados. Y como la verdad es indispensable para la libertad, la mentira política remite a una sociedad de amos y siervos.

En nuestros días, el filósofo coreano Byung Chul Han²¹ retoma estas ideas de Marx/Engels para denunciar la forma como una bio-guía (como la guía "mexicana" de bioética) instaure como instrumento de gobierno la psico-política (a diferencia de la bio-política de Foucault). La psicopolítica no quiere controlar la vida sino, además, controlar los pensamientos sobre la vida: determinar cómo se debe entender la "vida valiosa", la vida por completar, cómo se le

²¹ Byung Chul Han, *Psychopolitik*. Frankfurt am Main, S. Fischer, 2014, pp.115.

debe procurar en los centros de educación y hospitalización, para así procurar la vida del ciudadano, no tanto con plenos derechos universales, sino con pleno miedo. Porque bajo la instauración del “gobierno del miedo” (Hobbes resucitado) se ejercerán derechos siempre y cuando exista la dócil obediencia a los deberes dictados por la autoridad, *saecula saeculorum*.

IX. LA MUERTE: ACTITUDES FUNDAMENTALES SOBRE LOS MUERTOS Y LOS MORIBUNDOS DESDE LA GUÍA DE BIOÉTICA MEXICANA

La muerte es lo absolutamente otro. Por eso, como sentenció Edgar Morin²², sólo se puede hablar de la muerte en términos de la vida. De tal forma que nuestra noción de muerte obedecerá a la que tengamos de nuestra vida, y nuestro desasosiego ante ésta responderá a nuestro tipo de apego por la vida.

¿Qué tipo de vida se procura hoy día? ¿Cómo se le valora? ¿Es la vida de un viejo una vida consumada o aún por completarse? Desde la óptica de la guía de bioética “mexicana”, los viejos deberían aspirar a morir, estimando que su misión se ha cumplido, que ya no hay más qué esperar de su existencia, que están ellos mismos hartos de vivir. Porque en la óptica de los criterios del triaje, el viejo está desahuciado, listo para morir. ¿Y cuándo comienza la vejez? ¡Muy fácil!, desde la entrada en la jubilación o vida improductiva. Nadie tiene que esperar a su desenlace biológico fatal, porque cuando se vuelve improductivo se ha muerto para la sociedad del rendimiento.

Es imposible no referirse a las palabras de Simone de Beauvoir sobre la muerte de su vieja madre²³: “No se muere de haber nacido, ni de vivir, ni de vejez [...] porque no hay muerte natural: nada de lo que sucede al hombre es natural puesto que su sola presencia

²² Edgar, Morin, *El hombre y la muerte*. Barcelona, Kairos, 2001, p. 199 y ss. (357).

²³ Simon, de Beauvoir, *Una muerte muy dulce*. Buenos Aires, Sudamericana, 2002, p. 53.

cuestiona al mundo. Todos los hombres son mortales; pero para todos los hombres la muerte es un accidente y, aun si la conoce y la acepta, es una violencia indebida”.

X. SEGUNDO INTENTO Y SOLUCIÓN FINAL: OBLIGACIÓN NORMATIVA VERSUS OBLIGACIÓN PERSONAL

Primero, recapitulando, puede decirse que la guía de bioética ha tenido dos versiones; una primera, la del 11 de abril pasado, y una segunda, publicada el 30 de abril (siempre bajo el auspicio del Consejo General de Salubridad). En ambas ocasiones, la finalidad general ha sido la de resolver el problema de la medicina crítica: “Ser una guía bioética para la toma de decisiones de triaje cuando una emergencia de salud pública genera una demanda en los recursos de medicina crítica que no es posible satisfacer” (sic. V., p. 1). Pero, otra finalidad ha sido descargar la conciencia moral de los cuerpos de salud poniendo a su disposición lineamientos generales para decidir quién recibe tratamiento y quién no, según el criterio de “vida por completarse”.

¿Es esto ético? ¿Hasta qué punto una guía general resuelve un problema moral sobre vida y muerte? Primero; una aproximación a la pandemia causada por el Sars-Cov-2, dentro de las humanidades y ciencias sociales, consiste en analizar la forma cómo se ha construido el discurso sobre la misma como un fenómeno natural y un desastre social. Como desastre social, la construcción del discurso ha sucedido en tres niveles entrelazados, que son: el colapso de los sistemas de salud pública, la caída económica y la pérdida de vidas humanas. Es necesario enfatizar esto, porque existe un error común en confundir el virus con su riesgo para el hombre (i. e., confundir el fenómeno natural con el desastre social), ya que muchas veces se consideran a ambos como fenómenos naturales ante los cuales se está indefenso. Sin embargo, el riesgo se establece y mide desde el impacto en la sociedad, mientras que el virus se estudia desde la perspectiva genético-biológica. Y como fenómeno que impacta a la

sociedad, puede ser controlado y mitigado por el hombre.

Segundo; hay que considerar que sin la reflexión de las humanidades y ciencias sociales (responsables “naturales” del estudio del riesgo y desastre pandémico) se ignoraría las políticas públicas para la gestión de riesgos, la fortaleza/debilidad económica para hacerles frente y la concepción cultural de la enfermedad, la vejez y la muerte. Un estudio integral revelará un panorama multifacético sobre el virus SARS-CoV-2, cuyas conclusiones al día de hoy serán provisionales, ya que la pandemia continúa expandiéndose y no se alcanzan a ver la eficacia de las políticas públicas para su mitigación. Por si fuera poco, los informes disponibles sobre la pandemia (y el virus SARS-coV-2), sobre su causa, riesgo, impacto, etc., son a la fecha predominantemente alarmistas, antes que sistemáticos y científicos.

Entonces, por un lado, el agente infeccioso (el virus) no es en sí mismo una amenaza, a menos que se propague y vulnere la salud de un gran número de personas. Es sabido que muchos virus no constituyen un riesgo para la humanidad, porque pasan de ser (pan-) epidémicos a ser endémicos, sin constituir un desastre para la sociedad en su conjunto y los sistemas de salud (otra cosa para los directamente afectados). El análisis de la pandemia actual (del virus SARS-coV-2) dentro del campo de la biología y epidemiología tenderá a revelar su estructura genética, el tipo de enfermedad que causa, su forma de propagación, morbilidad y mortalidad según la demografía, etc. Por otro lado, el desastre provocado por la pandemia posee una gravedad distinta debido a la paralización de la “normalidad social”; o sea, debido a su impacto antrópico; impacto que agrava las desigualdades sociales, crea nuevas y, sobre todo, pone al descubierto las (pre-) existentes.

¿Cómo debe analizarse el desastre producido por el SARS-CoV-2 para así entender las desigualdades mexicanas durante el triaje? Gracias a científicos de gran talla, como los ingleses Andrew Maskrey y Allan Lavell o los mexicanos Jesús Manuel Macías y Vir-

ginia García Acosta (*et al*), es posible dar una respuesta. Le debemos a Andrew Maskrey haber señalado a la obra de Friedrich Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845), como la primera reflexión seria y profunda en la historia de los desastres; porque allí se describe la situación de ciudades como Manchester, afectadas por las epidemias de fiebre tifoidea y cólera en el siglo XIX, y por las que el 57% de los niños de clase baja murieron antes de los 5 años. ¡Un desastre social!, por el que el gobierno de la Gran Bretaña promulgó una ley sobre salud pública en 1848 (*Public Health Act*) con el fin de enfrentar los riesgos planteados por esas y otras epidemias.

La tesis de Engels fue y es útil porque propone que la legislación del 48 fue una respuesta al riesgo que la pandemia representaba para la burguesía y su clase trabajadora, pero no para el resto de los miserables británicos. Y esto configura para Andrew Maskrey (*et al*) el inicio de la desigualdad social, porque si se toma en cuenta a la gripe estacional -dice Maskrey- se verá que es responsable de 650,000 muertes cada año (i. e., la tercera causa de muerte en el mundo). Y si esta enfermedad no ha generado la respuesta global que hay por la pandemia de COVID-19, es debido a que su prevalencia se concentra en países de bajos y medianos ingresos, sin afectar a los países más ricos. Ahora bien, como es sabido, el COVID-19 ha afectado a países de altos ingresos, centros de la economía mundial; por eso la alarma es estentórea, perentoria y mundial. Ni el hambre, ni el efecto del cambio climático, ni el desplazamiento debido a conflictos bélicos, han provocado una reacción tan contundente y a escala internacional. Maskrey concluye, a partir de Engels y otros estudios epidemiológicos, que es poco probable que a la pandemia de COVID-19 se le hubiera dado la misma importancia si la propagación del SARS-CoV-2 se hubiera restringido a grupos sociales de bajos ingresos y en países insignificantes dentro de la economía global (como sucedió, por ejemplo, con la epidemia de ébola en África).

Hasta ahora los estudios sobre los riesgos y las catástrofes provocadas por el virus y la enfermedad COVID-19 arrojan como conclusión, primero, que la alarma mundial se debe a la afectación en los países ricos (primera desigualdad en el interés), y, segundo, que desde tiempo atrás ha habido condiciones de riesgo (pre-) existentes y subyacentes para convertirla en un problema internacional que obliga al triaje médico, como condiciones de vida en pobreza generalizada, un sistema de salud pública deficiente, mala alimentación y desnutrición, además de un déficit premeditado en la educación e información (pública y privada, escolarizada o informal).

Entonces, la pandemia no pone de manifiesto la disparidad entre recursos e individuos, antes bien las crea y profundizan artificialmente. Por ello, si la pandemia nos ha igualado a todos en el riesgo, no lo ha hecho en la responsabilidad y conciencia. Cada generación tiene un momento de lucidez y autoconocimiento; para algunos fue la revolución mexicana o la Gran Guerra o el movimiento del 68. Otras generaciones más menesterosas no cuentan más que con un artista de cine o una banda musical. Ahora, en tiempos de pandemia COVID-19, las generaciones quedarán señaladas por el miedo al contagio viral y a la muerte a través del triaje.

Sabemos por la psicología pedagógica que existe el *aprendizaje por shock*; y -según el Dr. J. Reichmann- el *shock* en este momento es el virus SARS-CoV-2, y su enfermedad el COVID-19: un virus zoonótico “nuevo”, frente al que no existe inmunidad previa. Un virus que está demoliendo la “normalidad” de la vida o abulia frente a la depredación del hábitat natural, la (dis-) armonía social, el (des-) orden urbano, la (in-) estabilidad productiva-laboral.

No obstante, hay que subrayar que el *shock* no se debe sólo a la pobreza prevaleciente y erosión del Estado Benefactor (del sistema de salud pública y educación), sino al pequeño virus pandémico, familiar a biólogos y epidemiólogos, pero ajeno a filósofos y juristas. Exactamente porque no se trata de un fenómeno catastrófico aislado, sino de uno entre muchos, la pregunta que plantea Reichmann

es si seremos capaces de aprender de él. La pregunta es válida si se tiene en cuenta que el *Shock* ha tenido como primera reacción espontánea no el aprendizaje, sino la negación de la finitud y vulnerabilidad del cuerpo, esto es: concomitantemente a la sacudida de la civilización mundial por la pandemia, se niegan los procesos que han puesto en marcha la destrucción del planeta y han quebrantado la salud del hombre. Esta actitud contradictoria de *shock* y negación conlleva sorprendentemente a confiar todavía en una solución dentro del orden prevaleciente. Lo que devela la "condición trágica del hombre", algo nada menor para un filósofo. Esta condición trágica del hombre no significa otra cosa que el hombre es un ser contradictorio, donde su deseo discrepa de su conocimiento: sabe que ha de morir, pero desea vivir eternamente.

Y precisamente en esto reside el cambio drástico producto de la pandemia: si el coronavirus trasmuto la forma de vivir es porque antes cambio la forma de morir: muertes intempestivas, en soledad, simultáneas o masivas, que han hecho caer en pocos días la vigencia de lo normal, de lo habitual y acostumbrado, convirtiéndolo en el *mundo de ayer* (*cf.*, Stefan Zweig), arrojándonos a la intemperie de la contingencia e improvisación absoluta. Lo irrepresentable de la muerte y la enfermedad son la esencia de la crisis actual, del (sin-) sentido de la catástrofe.

Y, ciertamente, la pandemia del SARS-CoV-2 representa la vuelta de la muerte a la reflexión filosófica y a la angustia popular, después de su larga negación en la era *pos - moderna*, que había habilitado al cuerpo como fuente de disipación y placer eternos. Con esto no se niega el derecho de cada cultura y civilización a imponer un nuevo orden, una nueva perspectiva, una nueva forma de existir. Simplemente se advierte que en la cima de una nueva propuesta de vida se encuentra algo oscuro, destructivo, como puede verse en el hecho trivial de alimentarse: nuestra vida está literalmente construida sobre los cadáveres de los vivos, porque para comer y vivir es necesario matar. Intuición fundamental de las reflexiones econó-

micas del austriaco Joseph Schumpeter sobre la *creatividad destructiva* (*schöpferische Zerstörung*). Sin extremar los términos, se puede decir con verdad que nuestros cuerpos son el cementerio de numerosos cadáveres y que nosotros mismos seremos consumidos por otros seres vivos más adelante.

Sin embargo, todas las civilizaciones y culturas que proponen nuevas formas de vida tienden a reprimir el pensamiento sobre la muerte y a valorar la vida del individuo por sobre el de la especie. El sueño persistente es vivir eternamente; por ello es normal angustiarse ante la muerte y luchar por la vida tanto como sea posible, incluso al grado de proteger a los miembros más débiles e indefensos (viejos y enfermos, etc.). Esto permite entender el anhelo actual y de todas las naciones a salvaguardarse a toda costa de los peligros “naturales”. Y vale la acotación entrecomillada, porque las desgracias y catástrofes son todo menos naturales: son el resultado del fracaso neoliberal y del Estado mínimo, que deja en manos del mercado y el capital privado la salud del pueblo. ¿Cómo es posible que escaseen los médicos, enfermeros, insumos de todo tipo como las mascarillas, las ambulancias, las camas, las pruebas y los remedios paliativos? ¿Por qué hasta ahora se toma conciencia de ello y se piensa en cómo subsanar estas carencias?

Sobre estos peligros “naturales” hay que informarse asistiendo (¡cómo se pueda!) a las conferencias sobre el COVID-19, repasando las cápsulas noticiosas sobre el tema, al mismo tiempo que se asumen los estragos del encierro. Así, tropezosamente, aprendemos que el virus SARS-CoV-2 es la forma en que el pasado arcaico existe en el presente moderno, porque el virus es una de las fuerza más elementales de la evolución: circula de una forma de vida a otra, sin limitarse a las fronteras de un solo género, especie o individuo; libre, anárquico, casi inmaterial, sin afectar a nadie en particular, vivo y muerto, pero con la capacidad de transformar a todos los seres vivos y posibilitar su dinámica evolutiva para adaptarse a su entorno. Por todo ello, el virus es una fuerza creativa-evolutiva, que impulsan el cambio con un potencial prácticamente infinito.

El filósofo italiano Emanuele Coccia afirma en su libro *La vida sensible* que aproximadamente del 8 % de nuestro ADN es de origen viral. El precio de este aprendizaje, de este saber, es el de asumir que el hombre no es el agente de la historia. El ser humano ha perdido su centralidad frente al virus y su caótica dinámica de contagios, hasta el punto de tener que despedirse nostálgicamente del imaginario humanista heleno donde el hombre era el artífice de su propia vida. El humanismo (de todos los tiempos) se fincó en la idea del hombre libre y capaz de *auto-crearse*; lo que en el *trecento* y *quattrocento* representó para los filósofos italianos la superación del determinismo natural y/o teológico. En nuestra época posmoderna, el SARS-CoV-2 anuló la visión de la razón programática y tecnocrática a favor del devenir voluble y caótico. Desde el comienzo de la primera revolución industrial, la imaginación tecnológica presentó a la tierra como la "casa del ser" (*cf.*, Martin Heidegger), o sea, como un *eco-sistema* ordenado y gracias al cual es posible la vida. Sin embargo, la naturaleza no es el reino del equilibrio incólume, en donde todos encuentran su lugar idóneo: primero, sabemos por Henri Bergson que la vida no comienza con nuestro nacimiento, porque la nuestra es la vida de nuestros mayores, de nuestra especie toda, que se dilata en un momento dado hasta nosotros (sin reparar en el valor del individuo), para trascendernos y continuar en las generaciones futuras, en la vida de este y aquel cuerpo, de esta y aquella otra especie, sufriendo múltiples comienzos, pero, sobre todo, múltiples muertes. Segundo, el "retorno de la muerte" como característica definitoria de la vida humana ha tenido lugar a contrapelo de la cultura capitalista (cultura del triaje, cultura de clase), que ha sido un intento permanente para superar y negar la muerte, defendiendo a capa y espada la vida del mercado y la acumulación desmesurada, a través de la abstracción del valor de uso a favor del valor de cambio. Para lograrlo abandonó el trabajo como principio rector de la integración social y se centró en el consumo y la manipulación falaz de la información, cenit de la enajenación de la realidad social.

Después de cuarenta años de la quimera neoliberal, la carrera del capitalismo financiero se detuvo intempestivamente: dos, cuatro, seis, meses ... ¿cuántos más?, de bloqueo total, una larga parálisis de los procesos de producción y de la circulación fluida de personas, bienes y capitales, sumado al largo período de reclusión. Lo que apremia el triaje o la selección de los escasos recursos. Así se resume la tragedia de la pandemia. Todo esto quiebra (quebró, seguirá quebrando) la dinámica capitalista de una manera tal vez irremediable, irreversible (*cf.*, Byung-Chul Han vs Žižek).

Los poderes que administran el capital global a nivel político y financiero están tratando desesperadamente de salvar la economía, inyectando enormes cantidades de dinero: miles de millones que, si se suman ahora, tienden a significar una sola cosa: ¡cero! Porque de repente el dinero no significa nada, o muy poco; porque el dinero no puede comprar lo que no existe: el dinero no puede comprar la vacuna que no existen; no puede comprar a los médicos y enfermeras que no existen, ni siquiera las máscaras protectoras (agotadas en el mercado global); no puede comprar las unidades de cuidados intensivos ni reestablecer el sistema de salud estatal (eliminados por la reforma neoliberal). Solo el conocimiento, solo el trabajo y la solidaridad pueden proveer de lo necesario y que ahora no existe en el mercado. De esta forma, el dinero y los mercados devienen superfluos e impotentes, mientras la solidaridad social y la inteligencia científica están activas y fecundas al grado de devenir políticamente poderosas.

Por ello, al final de la cuarentena global, nadie volverá a la normalidad, porque nadie desea lo "normal", representado por la preeminencia del dinero y los mercados, del consumo y la desinformación. El mejor ejemplo de esto son las declaraciones de Dan Patrick, vicegobernador de Texas, quien declaró que había que "sacrificar vidas para salvar la economía". Ciertamente nadie sabe al 100% lo que sucederá, y las soluciones que se ofrecen se encuentran desde hace tiempo caricaturizadas en los libros de autoayuda y supera-

ción personal. Sin embargo, el imperativo dicta avanzar hacia la creación de una sociedad basada en el afecto y solidaridad. Lo que significa que necesitamos una nueva cultura del apego, de la ayuda y la medida, porque durante el confinamiento se ha instituido un nuevo *ethos* que manifiesta el disgusto de los seres humanos por vivir juntos, y en el que cada uno considera al prójimo como una amenaza para su vida y desea que permanezca a una sana distancia. Es necesario imaginar un nuevo lenguaje de apapachos y caricias que obligue a los hombres a apagar sus pantallas conectivas como estrategia para salir de la vida solitaria y temerosa (*cf.*, Tzvetan Todorov). Curiosamente, en estos días vacíos se tiene todo el tiempo para uno mismo y, sin embargo, apenas si se puede hacer algo con él, porque en lugar de reactivar nuestro sentido del tiempo y de la grata convivencia, se exagera el hundimiento en la nada eterna de la conexión virtual que ha tenido como resultado la dictadura *online* (*cf.*, Sherry Turkle), pese a que encontrarse *online* equivalga hoy día a sufrir la pandemia COVID-19.

¿Quién puede observar cualquier objeto habitual como la perilla de la puerta, una taza de café, una bolsa del mandado, sin imaginar que está repleta de microbios a la espera de adherirse a nuestros pulmones? ¿A quién se le ocurriría darle la mano a un extraño, subirse a un autobús o enviar a su hijo a la escuela sin sentir un miedo cervical? ¿Quién puede pensar en el placer ordinario de conversar sin evaluar el riesgo a contagio? ¿Quién no mira a los migrantes como una acumulación indeseable y riesgosa en estos tiempos de pandemia? Todo esto compele a la construcción de muros y al levantamiento de fronteras, aunque la evidencia establezca lo contrario, a saber: que el virus no respeta fronteras ni discrimina entre nacionalidades, sino, antes bien, confirma que los hombres son todos iguales porque los matan de la misma manera.

No obstante, el enfrentamiento con la muerte refuerza el sentimiento nacionalista, junto con el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que lleva a poner en entredicho la democracia liberal y

a estar dispuesto a entregar la libertad a un estado autoritario que se presente como la solución al problema. Parecería que el verdadero virus es el "ciudadano universal", cosmopolita, que hace efectivo su derecho (humano) a vivir donde le plazca. Ejemplo de esto es la fórmula malthusiana de Trump que dice "hacer vivir a los nuestros y dejar morir a los otros", sin articular una sola política internacional que sobrepase su miopía.

La metáfora más recurrente durante la pandemia (y contra el Sars-CoV-2) es aquella que alude a la situación actual como si fuera una guerra, algo peligroso porque justifica -como advirtió Susan Sontag- todas las medidas extremas y niega la iniciativa personal para que todo venga impuesto desde arriba.

Para colmo de males, en los últimos años se ha constatado la "infantilización de la sociedad": los hombres maduros juegan con los videojuegos de sus hijos y asisten disfrazados al cine asemejando a los héroes de fantasía. Y las madres ingresan al quirófano deseando la apariencia de muñecas sarmentosas. El infantilismo es uno de los grandes males en estos tiempos, al grado que el gran problema actual es que no hay adultos (*cfr.*, Tzvetan Todorov). ¿Y será esta sociedad sin adultos la que enfrente a la pandemia, la muerte intempestiva y el duelo sin consuelo? Hacen falta adultos que puedan afrontar la gravedad de la vida desde la conciencia lúcida y plena de la muerte.

Si como dijo el filósofo en la *Ética a Nicómaco*, el fin de la vida es la felicidad, habría que preguntarse si la pandemia ha dejado alguna enseñanza desde donde se vislumbre cómo pueda ser esto posible en los tiempos venideros.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDRT, HANNAH, *Eichmann en Jerusalén. Un reporte sobre la banalidad del mal*. Barcelona, Lumen, 1999.

BEAUVIOR, SIMONE DE, *Una muerte muy dulce*. Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

- BENTHAM, JEREMY, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.
- BERGSON, HENRI, *La evolución creadora*. En: http://figuras.liccom.edu.uy/_media/figari:anexos:bergson_henri_-_la_evolucion_creadora.pdf.
- BUBER, MARTIN, *Eclipse de Dios. Estudio sobre las relaciones entre religión y filosofía*. Salamanca, Sígueme, 2014.
- BYUNG CHUL HAN, *Psichopolitik*. Frankfurt am Main, S. Fischer, 2014.
- DELEUZE, GUILLES, *La lógica del sentido*. Barcelona, Paidós Ibérica, 1989.
- DERRIDA, JACQUES, *Fuerza de Ley. El fundamento místico de la autoridad*. Madrid, Tecnos, 1997.
- _____, *Dar la muerte*. Barcelona, Paidós Ibérica, 2000.
- EURÍPIDES, *Ifigenia en Áulide*. Madrid, Gredos, 1991.
- Guía Bioética Mexicana http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/GuiaBioeticaTriaaje_30_Abril_2020_7pm.pdf.
- HARDIN, GARRETT, *The Tragedy of Commons* (La tragedia de los comunes). Ciudad de México, Gaceta Ecológica (núm. 37), 1995.
- HEGEL, GEORG, WILHELM, FRIEDRICH, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Hamburg, Felix Meiner Verlag, 2010.
- JOAS, HANS, *Die Entstehung der Werte*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Taschenbuch, 1997.
- KANT, IMMANUEL, *Kritik der praktischen Vernunft*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1983.
- KIERKEGAARD, SOREN, *Furcht und Zittern*. Frankfurt am Main, Zweitausendeins Verlag, 2000.

- _____, *Die Papiere von B. Frankfurt am Main*, Zweitausendeins Verlag, 2000.
- LENZEN, MANUELA, *Der Sozialdarwinismus. Evolutionstheorien in den Natur- und Sozialwissenschaften*. Frankfurt am Main, Campus, 2003.
- LÖWENTHAL, LEO, *Falsche Propheten*. Frankfurt am Main, Shurkamp Taschenbuch, 1982.
- MALTHUS, THOMAS, R., *An Essay in the Principle of Population*. London, J. Johnson, 1798.
- MARX, KARL, ENGELS, FRIEDRICH, (libro electrónico) *Die deutsche Ideologie. Kritik der neuesten deutschen Philosophie in ihren Repräsentanten Feuerbach, B. Bauer und Stirner und des deutschen Sozialismus in seinen verschiedenen Propheten*. T. 5. Berlín, De Gruyter Akademie Forschung, 1846.
- MASKREY, ANDREW, (et. al), *Los desastres no son naturales*. Capítulo I: ¿Cómo entender los desastres? En: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/>.
- MILL, JOHN, STUART, *Utilitarianims*. <https://www.utilitarianism.com/mill1.htm>.
- MONTAIGNE, MICHEL DE, *Ensayos*, Barcelona, Acanalado, 2007.
- MORIN, EDGAR, *El hombre y la muerte*. Barcelona, Kairos, 2001.
- OSTROM, ELIONOR, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Ciudad de México, UNAM-CRIM-FCE. 2011. Y en: [http://www.pabloabitbol.com/\(NEP\)_files/14.1.%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes%201.pdf](http://www.pabloabitbol.com/(NEP)_files/14.1.%20Ostrom%20El%20gobierno%20de%20los%20bienes%20comunes%201.pdf).
- SONTAG, SUSAN, *La enfermedad y sus metáforas/el SIDA y sus metáforas*. En: <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/04/Susan-Sontag-La-enfermedad-y-sus-metáforas.-El-sida-y-sus-metáforas.pdf>.

TODOROV, Tzvetan, *La vida en común*, Madrid, Taurus, 1995.

_____, *Memoria del mal, tentación del bien. Indagación sobre el siglo XX*.
Barcelona, Península, 2002.

VON BALTHASAR, HANS, URS, *Leben aus dem Tod*. Einsiedeln. Johannes
Verlag, 1997.

WALDENFELS, BERNHARD, *Schattenrisse der Moral*. Frankfurt am Main,
Suhrkamp Taschenbuch, 2006.

LA POLÍTICA ECONÓMICA FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA ESTÁ SIENDO INSUFICIENTE PARA RETOMAR EL CRECIMIENTO

THE ECONOMIC POLICY FACING THE ECONOMIC CRISIS IS BEING INSUFFICIENT TO RESUME GROWTH

ARTURO HUERTA GONZÁLEZ¹

RESUMEN: El trabajo analiza cómo la crisis económica que se enfrenta a raíz del Covid-19, los gobiernos y los bancos centrales de los países desarrollados están incrementando el gasto público y bajando la tasa de interés a niveles cercanos a cero y aún así no logran superar los problemas. Los países menos desarrollados se ven limitados para flexibilizar su política fiscal y monetaria, lo que junto con la falta de cooperación internacional, hace que la pandemia y la crisis se acentúen. La pandemia llega a México cuando la economía ya enfrentaba una recesión, lo que la coloca en debilidad para encarar los problemas. El gobierno mexicano, en lugar de cambiar la política de austeridad fiscal causante del estancamiento, la mantiene, por lo que se ahondan los problemas, evidenciando que no está dimensionando la magnitud de la crisis. No hay perspectivas de que las exportaciones, remesas, turismo, entrada de capitales, vuelvan a crecer como antes de la crisis, por lo que al no cambiar la política monetaria y fiscal, la crisis será prolongada. El artículo propone replantear nuestra inserción en la globalización, sí como políticas económicas para el combate a la pandemia y para alcanzar un crecimiento sostenido con pleno empleo.

¹ El presente trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación del PAPIIT de la UNAM, IN305419, “Libre Comercio vs proteccionismo: sus consecuencias sobre el crecimiento y las variables macroeconómicas”.

Profesor del Posgrado, Facultad de Economía, UNAM. Contacto: <ahuerta@unam.mx>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0986-6404>. Fecha de recepción: 7 de junio de 2020; fecha de aprobación: 15 de septiembre de 2020.

PALABRAS CLAVE: Pandemia, Crisis, déficit fiscal, austeridad fiscal, expansión monetaria.

ABSTRACT: The work analyzes how the economic crisis faced by Covid-19, the governments and central banks of developed countries are increasing public spending and lowering the interest rate to levels close to zero and yet they still cannot exceed the problems. The least developed countries are limited in making their fiscal and monetary policies more flexible to recover the economic growth, which together with the lack of international cooperation, makes the pandemic and the crisis worse. The pandemic arrives in Mexico when the economy was already facing a recession, which leaves it weak to face the problems. The Mexican government, instead of changing the policy of fiscal austerity that caused the stagnation, maintains it, thus deepening the problems, showing that it is not measuring the magnitude of the crisis. There is no prospect that exports, remittances, tourism, capital inflows, will grow again as before the crisis, so by not changing economic policy, the crisis will be prolonged. The article proposes to rethink our insertion into globalization, as economic policies to combat the pandemic and to achieve sustained growth with full employment.

KEYWORDS: Pandemic, Crisis, fiscal deficit, fiscal austerity, monetary expansion.

SUMARIO: I. Se enfrenta una crisis similar a la de la Gran Depresión de 1929-1933; II. La respuesta de los países desarrollados al impacto económico del Covid-19; III. Comportamiento de los bancos centrales en los países desarrollados; IV. Los Créditos Swaps, los DEG y la postergación del pago de la deuda a los países más pobres; V. Ausencia de cooperación internacional real a favor de las economías más débiles; VI. La respuesta de los gobiernos de los países en desarrollo está siendo diferente a la de los países desarrollados; VII. La economía mexicana vulnerable al contexto internacional; VIII.

La política monetaria y fiscal no han respondido en la magnitud necesaria para hacer frente a la crisis que enfrentamos; IX. Créditos del gobierno a las MiPymes y los problemas de insolvencia; X. La dificultad de superar la pandemia y retomar el crecimiento, lleva a que la crisis no sea temporal; XI. El Covid-19 cuestiona la globalización y las políticas que le acompañan; XII. El gobierno debe asumir el papel rector de la actividad económica; XIII. Política fiscal, monetaria y cambiaria para el crecimiento y el empleo; XIV. Fuentes consultadas.

I. SE ENFRENTA UNA CRISIS SIMILAR A LA DE LA GRAN DEPRESIÓN DE 1929-1933

Enfrentamos una crisis económica que no se ha visto desde la Gran Depresión de 1929-1933. En 1932 la economía mexicana se contrajo 14.8 por ciento. La pandemia del Covid-19, ha frenado el abasto de insumos provenientes del exterior y cerrado plantas productivas, lo que ha parado la producción mundial. La internacionalización de los procesos productivos, que abarataron costos e incrementaron ganancias por décadas, sobre todo a las empresas transnacionales, ha terminado generando una crisis, que llevará años superar y todo apunta que tendrá que replantearse las cadenas productivas por lo que las cosas no volverán a ser como eran antes.

La respuesta a la crisis de los gobiernos de los países desarrollados, ha sido flexibilizar la política monetaria y fiscal, tal como lo hicieron en la crisis de 2008-2009, y mantuvieron las mismas políticas económicas que la generaron. Ello llevó a que prosiguiera el bajo crecimiento, la vulnerabilidad y fragilidad, incapaces de sortear los problemas derivados de la pandemia del Covid-19 y de ahí la crisis de magnitud que se está presentando.

La salida de la crisis de 1929-1933 implicó cambio drástico del patrón de acumulación, donde el New Deal instrumentado por el presidente Roosevelt de Estados Unidos, colocó al Estado como rector de la economía, subordinó al sector financiero a favor del gobierno para que éste instrumentara políticas de pleno empleo y a favor del sector productivo. Tal estrategia de crecimiento se implementó en la mayoría de los países y configuró condiciones de crecimiento desde fines de los años treinta hasta 1981 a nivel mundial.

La pandemia ha puesto de manifiesto las deficiencias del sector salud a nivel mundial, debido al predominio de las políticas de austeridad fiscal que han desatendido a dicho sector. Asimismo, cuestiona la alta interdependencia de insumos productivos en que se ha caído debido al libre comercio.

La crisis del Covid 19 ha acentuado las críticas a la globalización, ya que pasó a evidenciar la fragilidad de las economías, dada su dependencia respecto a importaciones, exportaciones, remesas, turismo, flujos de capital, que al verse afectados por la pandemia, por la interrupción de las cadenas de suministro internacionales, se frenaron los procesos productivos, como el sector servicios asociado al turismo, como la entrada de capitales. Ello aumenta el déficit de cuenta corriente, desestabiliza el mercado de capitales y de divisas y ha llevado a la gran mayoría de las economías a la crisis.

De ahí que la crisis actual tendrá que llevar a los gobiernos a replantear el proceso de globalización y las políticas que le acompañan, causantes de la problemática actual.

El problema se acentúa en aquellos países que no cuentan con manejo de la política económica para encarar los embates del virus y la problemática económica que se deriva de todo ello.

Cuando se presenta la pandemia en México, la economía ya enfrentaba caída de consumo, de la inversión privada y del gasto público debido a la política de austeridad fiscal predominante. A los problemas que las empresas ya enfrentaban, se suma el desabasto de insumos importados originado por el cierre de empresas de los

países abastecedores, debido a la cuarentena para hacer frente a la pandemia. Ello viene aparejado a la caída de las exportaciones, de las remesas, del turismo internacional, por lo que se frena más la producción, lo que reduce sus ingresos, en contexto donde enfrentan alta deuda, y no ven perspectivas de apoyo gubernamental. Ello está ocasionado cierre de empresas y fábricas, lo que agrava los problemas del sector productivo, del sector externo, como de las finanzas públicas y privadas y configura un contexto de crisis y creciente desempleo. Ello va aparejado a la caída del mercado de capitales y de divisas, aumento de la insolvencia que desestabilizará el sistema bancario, lo que restringirá los flujos de capitales, como la disponibilidad crediticia.

Conforme no se erradique la pandemia y no cambie la política económica, continuará el cierre de empresas con la consecuente caída de la producción y aumento del desempleo, lo que es preocupante, pues llevará años restablecer la actividad económica.

II. LA RESPUESTA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS AL IMPACTO ECONÓMICO DEL COVID-19

La economía estadounidense se contrajo a un ritmo anual del 5 por ciento en el primer trimestre de 2020. En el mes de abril la producción industrial cayó 11.2% y la producción manufacturera cayó 13.7%, siendo la caída más aguda en su historia. Desde finales de marzo a fines de mayo de 2020, 42 millones de trabajadores han solicitado ayuda por desempleo en dicho país. Y la tasa de desempleo en abril fue 14.7% y en mayo fue de 13.3%, máximos históricos desde la Segunda Guerra Mundial. (Datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos)

El PIB de Francia e Italia cayó en 5.3% en primer trimestre del 2020. El Banco Central de Europa (BCE) anunció el 4 de junio que prevé una caída del 8.7% en el PIB de la zona euro en 2020.

Ante el cierre de empresas y el creciente desempleo que está originando la pandemia, la mayoría de los gobiernos han roto los paradigmas convencionales de austeridad fiscal y están procediendo a incrementar el gasto público en forma significativa, para el combate a la pandemia, como para apoyar a las empresas, al empleo y familias. Están otorgando subsidios y apoyos a las empresas, permitiendo postergar el pago de sus deudas, como aplazar el pago de impuestos siempre que mantengan a sus trabajadores.

Los gobiernos de los países desarrollados, a través del seguro del desempleo y otros programas, están apoyando los que están quedando desempleados y a los que ven disminuidos sus ingresos, para que guarden cuarentena, mantengan demanda y niveles de consumo. Con la finalidad de mantener la planta productiva y el empleo, países como Canadá, Dinamarca y otros cubren hasta el 75 % de los salarios de las pequeñas y medianas empresas. El gobierno de Inglaterra está pagando hasta el 80% de los salarios de los trabajadores hasta un tope de 2,500 libras al mes.

Hay países que han eliminado el impuesto a las nóminas y han instrumentado grandes paquetes de estímulo fiscal. No pueden dejar quebrar a las empresas, pues se comprometería el crecimiento potencial y la generación de empleo, donde todos saldrían perdiendo.

A raíz que Francia, Alemania y otros países empezaron a nacionalizar empresas cruciales para evitar su cierre y despidos masivos, dada la importancia que tienen en la actividad económica, el Consejo Económico Europeo pasó a autorizar a los países miembros que nacionalicen empresas estratégicas a fin de evitar que entren en quiebra.

Todos los países desarrollados están incrementando el gasto público deficitario, sin incrementar impuestos y muchos de ellos sin preocuparse de cómo lo van a financiar, o de cómo van a cubrir la deuda que están emitiendo.

El Congreso de Estados Unidos desde fines de marzo a mediados de mayo de 2020 ha aprobado paquetes de estímulo por 5 billones

de dólares para ayudar a familias y empresas para superar la crisis. Por su parte, la Reserva Federal (Fed) ha bajado la tasa de interés a 0.0 y 0.25%. Ha inyectado liquidez a los mercados y a la banca para que otorgue crediticios para apoyar a empresas, emprendedores, familias y gobiernos estatales. Los recursos desembolsados entre el Gobierno y la Fed rebasan los apoyos otorgados en la crisis de 2008-09. Señala Ghosh que “desde marzo, el gobierno de EE. UU. ha anunciado un gasto adicional de más del 14% del PIB. En Japón, la cifra supera el 21%, en comparación con casi el 10% en Australia y alrededor del 8.4% en Canadá”². Por su parte dicen Sheng y Geng que la Oficina de Presupuesto del Congreso en Estados Unidos proyecta un déficit fiscal de 17.9% del PIB - en 2020³. Hay que recordar que el déficit fiscal de EUA en 2009 fue de 10% del PIB.

El gobierno de EUA está enviando cheques a todos los ciudadanos. Ha detenido los desalojos de casas ante el incumplimiento de pagos de las hipotecas. Sin embargo, tales medidas encaminadas a evitar cierre de empresas y fuerte caída de demanda, están lejos de ser suficientes para proteger a los económicamente vulnerables, mientras no se resuelvan los problemas del fuerte desempleo.

La Unión Europea desde marzo de 2020 está flexibilizando en alguna medida su política fiscal y monetaria para apoyar a las empresas privadas y a los trabajadores y desempleados. Se están otorgando garantías crediticias, préstamos y subvenciones, y recursos específicos solo para el combate a la pandemia.

Los países más débiles de Europa vienen pidiendo la emisión de bonos europeos (que tengan el respaldo de todos), para tener mayor capacidad de gasto, pero los países del norte, se oponen, pues no quieren asumir el costo si los del sur caen en insolvencia. Se frenan los recursos a las economías más débiles, y los créditos y los condi-

² Ghosh, J., “Messages from “Fiscal Space”, 2020, en www.project-syndicate.org, May 13

³ Sheng, A. y Geng, X., *Cooperate with China or Suffer*, 2020, en www.project-syndicate.org, Mayo 28.

cionan a la instrumentación de políticas de austeridad fiscal⁴.

El 27 de mayo 2020, la Comisión Europea propone un plan de recuperación de 750 mil millones de euros (500 en subvenciones y 250 en préstamos), que se suman a los 540 mil millones que ya habían sido aprobados por el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Ello es tanto para recapitalizar empresas, como para proteger trabajadores y la salud. El fondo de 750 mm de euros tiene que ser recuperado a través de emisión de bonos y con nuevos impuestos. Ello refleja que no hay política fiscal que represente recursos adicionales que vayan a incrementar demanda para impulsar la dinámica económica y el empleo.

Cada vez hay más países europeos (ya suman 20) que otorgan renta mínima a su población, que va de los 200 euros en Polonia a 2000 en Luxemburgo⁵. Sin embargo, ello no contrarresta los niveles salariales que perdieron los que han quedado desempleados.

Como en todo proceso, hay sectores que se oponen a los déficit públicos y quieren condicionar los apoyos a que instrumenten políticas de mayor privatización de sus sectores estratégicos, así como reformas laborales y de los sistemas de pensiones, que pasa a actuar en detrimento de los derechos laborales y el nivel de vida de los trabajadores.

III. COMPORTAMIENTO DE LOS BANCOS CENTRALES EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

La expansión del gasto público es acompañado por sus bancos centrales que han bajado la tasa de interés a niveles cercanos a cero (Japón y Alemania ya venían trabajando con tasas de interés negativas por los problemas que enfrentaban) y proceden a comprar la deuda

⁴ Véase a Mitchell, W., *The European Commission non-stimulus is a waiting game before new austerity is imposed*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>, Abr. 27.

⁵ www.elmundo.es, 30 de mayo 2020.

pública en los mercados secundarios, para que la banca tenga liquidez para que siga comprando deuda del gobierno. Señalan Sheng y Geng que “la Reserva Federal de EE. UU. ha desatado una relajación monetaria sin precedentes (ampliando su balance en casi 3 billones de dólares a mediados de mayo)”⁶. (2020) Ello se hace con el fin de aumentar gasto público y demanda interna, para contrarrestar la caída de exportaciones y de la inversión y consumo interno.

Por lo general, los rescates gubernamentales y de los bancos centrales siempre se dirigen a favorecer al sector financiero a pesar de que la causa de la crisis actual no deviene de dicho sector como en 2008-2009. Este sector pasa a ser afectado ante la caída de las bolsas por las expectativas negativas conformadas en la economía mundial por la pandemia, como por los problemas de insolvencia que se presentan, tanto por la desvalorización de los activos financieros, como por la caída de ingresos de las empresas y familias, por el cierre de empresas, caída de producción, de ventas e ingresos.

El apoyo al sector financiero ha permitido que se recupere en parte la caída del precio de las acciones. El mercado de capitales se ha venido recuperando. El 27 de abril mostraba un 30% por arriba del nivel mas bajo de marzo⁷, lo que amortigua en parte los problemas financieros, aunque éstos siguen por la contracción de la producción y de la demanda. por lo que hay quienes señalan que no se caerá a una crisis como la de la de 2008-09. Ello dependerá de que tanto dure la pandemia, tanto en EUA, como en el resto del mundo, así como de la política económica que se instrumente.

Ante la crisis que se enfrenta, algunos bancos centrales de los países desarrollados están instrumentando medidas no convencionales de compra directa de deuda de los gobiernos para que éstos financien sus gastos para combatir a la pandemia, como para apoyar a empresas e individuos y evitar una fuerte crisis. El banco

⁶ Sheng, A. y Geng, X., *op cit.*

⁷ O’Neill, J., *Reading the COVID-19 Market*, 2020, en www.project-syndicate.org, Abr.29.

central de Inglaterra a partir del 9 de abril de 2020, pasó a prestarle directamente al gobierno, sin la necesidad de emitir bonos, para permitirle gastar libremente, en forma temporal para encarar la pandemia y los problemas de la economía. El valor de la deuda actual es de 0.1%. Nos dice Mitchell que “en lugar de que el banco central compre deuda en el mercado secundario, puede prestar directamente al gobierno”⁸.

El BCE ha dicho que hará lo necesario, pero impone condiciones a los países para recibir mayor liquidez⁹. Alemania y los países del norte de Europa, se oponen a que el BCE compre deuda directa de los países miembros, sobre todo de los más débiles, ante sus problemas de pago.

El BCE incrementó el 4 de junio de 2020 su programa de compras de bonos a 1.35 billones de euros (1.52 billones de dólares), desde los 750 mil millones de euros, que había ofrecido meses antes, para apoyar a los países que enfrentan déficits presupuestarios. Éstos déficit son no porque estén aumentando su gasto, sino sobre todo por la menor recaudación tributaria, como por el pago de sus deudas. De tal forma esa compra de deuda no es para impulsar la dinámica económica de tales países. Como señala Mitchell, la única función efectiva que realiza el BCE es evitar que los Estados miembros se vuelvan insolventes, lo que prolonga la vida de la moneda común¹⁰. El BCE no les permite a los países miembros expandir el gasto deficitario en las magnitudes necesarias para generar empleo y crecimiento económico. El BCE señaló que se espera una inflación de 0.3 por ciento en el 2020, lo que refleja una situación de deflación en dicha zona, lo que frenará más su crecimiento económico.

⁸ Mitchell, W., *Bank of England official blows the cover on mainstream macroeconomics*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>, Abr. 28.

⁹ Mitchell, W., *Be careful not to get ahead of ourselves – hard-edged class struggle will be necessary*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>, Abr. 8.

¹⁰ Mitchell, W., *Eurozone inflation heading negative as the PEPP buys up big – don't ask the mainstream to explain*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>, Jun. 4.

De no comprar deuda pública el BCE a los estados miembros para que éstos puedan incrementar su gasto para encarar los problemas que enfrenan, habrá quienes (sobre todo Italia, dado su mayor nivel de politización) se salgan del euro y retomen su moneda para financiarse con ella. La salida de algunos de los países de la Unión Monetaria Europea debilitaría dicha zona. Toda crisis genera cambios significativos y ésta los va a ocasionar y Europa puede quedar debilitada y la colocaría en desventaja frente a EUA y China.

IV. LOS CRÉDITOS SWAPS, LOS DEG Y LA POSTERGACIÓN DEL PAGO DE LA DEUDA A LOS PAÍSES MÁS POBRES

En marzo de 2020, la Reserva Federal extendió líneas swaps de intercambio de divisas a 14 bancos centrales de economías en desarrollo (incluido México) para que éstos contasen con dólares y liquidez necesaria frente a las demandas de dólares que enfrentan. No se permite que tales recursos se canalicen al impulso del empleo y la dinámica económica, ante el temor que ello pueda ocasionar inflación y desestabilice más la moneda y se afecten los intereses del capital financiero invertido en tales países. Como señala Jayati Ghosh “estos intercambios reflejan los intereses nacionales estratégicos de los Estados Unidos y, por lo tanto, refuerzan los desequilibrios de poder globales”¹¹Ello se hace para evitar que tales países caigan en moratoria del pago de sus deudas y cambien la política predominante que favorece al gran capital internacional.

El problema de los créditos swaps es que se están canalizando a las subastas de dólares que realiza el Banco de México para encarar la demanda por dólares que enfrenta para evitar presiones sobre el tipo de cambio. En el contexto de incertidumbre que vivimos, la demanda especulativa por dólares se incrementa y terminarán por agotarse dichos créditos, lo que le planteará un problema al gobier-

¹¹ Ghosh, J, *The Pandemic and the Global Economy*, 2020, en www.peri.umass.edu Abr. 20.

no de cómo reembolsar los créditos swaps. Ello llevará a hacer uso de las reservas internacionales y/o de mayores créditos externos y esa historia ya la conocemos y siempre termina en crisis. Es decir, al acabarse esos créditos y las reservas internacionales, como aconteció en 1982 y 1994, no habrá viabilidad de cubrir el pago de la deuda externa, ni el déficit de comercio exterior, ni mantener la estabilidad peso – dólar, lo que acentúa la crisis.

Economistas como Gordon Brown y Lawrence H. Summers¹² se han pronunciado por que el Fondo Monetario Internacional asigne Derechos Especiales de Giro (DEG) a los países en desarrollo para que encaren sus problemas. Tales recursos son sobre todo para hacer frente al pago de la deuda, por lo que solo postergan la manifestación de la insolvencia, pues no hay perspectivas de crecimiento de exportaciones y al continuar la misma política económica, seguirá reproduciendo la incapacidad de pago.

El G-20 decidió que se posponga el pago del servicio de la deuda a los países más pobres por seis meses o hasta fin del 2020 y otorgaron préstamos adicionales para que cubran contingencias, pero condicionados a que no haya cambios de política económica. Ello impide instrumentar políticas a favor del crecimiento económico y del empleo, por lo que no se configuran condiciones de pago de la deuda y la postergación de pagos no les ayuda para superar la crisis, por lo que ésta continuará y acentuará las diferencias económicas entre las economías exitosas y las menos desarrolladas.

V. AUSENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL REAL A FAVOR DE LAS ECONOMÍAS MÁS DÉBILES

Ante la creciente ramificación de la pandemia y la fuerte caída de la actividad económica, no se manifiesta política de cooperación de las potencias exitosas, hacia las menos desarrolladas. En vez de

¹² Brown, G. y Summers, L. H., *Debt Relief Is the Most Effective Pandemic Aid*, 2020, en www.project-syndicate.org, Abr. 15.

cooperación entre países de transferencia de recursos financieros baratos y ayuda para el combate a la pandemia, crece el individualismo y el nacionalismo que ya venía aconteciendo. Cada país vela por sí mismo y quiere crecer a costa del vecino.

China está mandando medicamentos a algunos países dentro de su estrategia de adquirir mayor número de clientes comerciales para su expansión. Pero no se presenta apoyo financiero sin condiciones para superar los problemas que se enfrentan.

Los estragos que la pandemia está ocasionando en EUA, en término de número de contagios y muertes, como por la contracción económica y alto desempleo, su gobierno acentúa el conflicto con China, ante la pérdida creciente de hegemonía mundial que está sufriendo frente a China. EUA culpa a este país de la propagación del Covid-19 y continúa imponiéndole políticas proteccionistas, así como restricciones tecnológicas a la empresa Huawei.

Las instituciones financieras, más allá de permitir a los países africanos más pobres que posterguen el pago de la deuda hasta inicios del 2021, tampoco están soltando dinero en magnitudes suficientes a los países que lo necesitan, que son la gran mayoría, por lo que los problemas de éstos seguirán.

Los países pobres, como los llamados países en desarrollo, requieren de apoyo de las economías con mayor nivel de desarrollo, tanto para combatir la pandemia, como para frenar la contracción económica y el alto de desempleo.

Mientras no haya trabajo conjunto para el combate a la pandemia, como para frenar la crisis económica a través de transferencias financieras y tecnológicas a bajo costo y mejores tratos comerciales, más se tardará en erradicar la pandemia, como la salida de la crisis. Un país por sí solo no podrá retomar una dinámica sostenida, si la mayoría de la economía mundial sigue con fuertes problemas económicos y de pandemia.

La cooperación internacional es importante en el combate a la pandemia, como para preservar el ecosistema. Debe haber solidaridad internacional para apoyar a los países pobres con equipo e instrumentos médicos, como con recursos para garantizar niveles de ingreso para frenar la epidemia y evitar mayores niveles de miseria en éstos.

Los países acreedores tienen que aceptar la postergación del pago de la deuda por parte de los países menos desarrollados hasta que éstos tengan condiciones de crecimiento y de pago. De no darse esta cooperación, seguirá la prolongándose y ramificándose a nivel mundial, lo que hace más difícil salir de la crisis.

VI. LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO ESTÁ SIENDO DIFERENTE A LA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Los países subdesarrollados enfrentan caída de sus exportaciones, de su precio y volumen, así como salida de capitales, devaluación de sus monedas, caída de sus mercados de capitales, encarecimiento de su deuda externa en términos de su moneda, que presiona sobre las finanzas de los sectores endeudados. Se contrae la producción y aumenta el desempleo, lo que presiona hacia abajo los salarios, lo que disminuye más la demanda y la actividad económica. El problema se agrava debido a que no cuentan con condiciones productivas, financieras y de política económica para encarar tal situación.

En esos países predominan las políticas de austeridad fiscal, de libre comercio, que han ocasionado rezagos productivos, baja productividad, aumento de la economía informal, desatención y privatización de los servicios públicos (donde sobresale el del sector salud), que han colocado a estos países en un contexto de debilidad para hacer frente a los estragos que está ocasionando el Covid-19.

El proceso de más mercado, menos Estado que viene desde los años ochenta en la mayoría de las economías latinoamericanas, que

ha impulsado las asociaciones público – privada, ha llevado a descuidar y privatizar la infraestructura y los sectores estratégicos de muchas economías. También han rezagado, delegado y subcontratado servicios públicos, que han resultado inoperantes para otorgar servicios requeridos a la población.

La pandemia del coronavirus está evidenciando que los sistemas de salud en muchos países están incapacitados para encarar y superar el virus, como consecuencia de cómo las políticas de austeridad han atentado sobre los servicios públicos. Resalta la incapacidad presupuestal para adquirir medicamentos, para hacer pruebas, para equipar a médicos y enfermeras y personal de los hospitales para evitar su contagio y dar mejor atención a los contagiados.

A ello se suma el hecho que las aglomeraciones de la población son mayores en los países menos desarrollados, por lo que el contagio tiende a expandirse más. Asimismo, un alto porcentaje de la población económicamente activa está en la economía informal y vive al día, como resultado de las políticas económicas predominantes, por lo que les es difícil guardar cuarentena para protegerse y frenar el contagio y la pandemia. Su población padece de problemas de diabetes, obesidad, desnutrición, que los hacen más vulnerables a la pandemia, y sus servicios de salud son insuficientes para encararla. Ello hará que a estos países les llevará más tiempo superar la pandemia, como salir de la crisis económica están enfrentando.

Las economías subdesarrolladas tienen menos condiciones para encarar los problemas, respecto a los países desarrollados. Si en éstos está habiendo miles de muertos y están viendo restringida su actividad económica, peor situación enfrentarán las economías menos desarrolladas. Estos países no cuentan con los recursos requeridos, ni manejo de política monetaria y fiscal para encarar la pandemia, ni mantener la planta productiva, y mucho menos para impulsar las reestructuraciones a sus procesos productivos que exigirán las nuevas reglas de comportamiento que se establezcan después de la pandemia.

Las economías menos desarrolladas aducen que no tienen márgenes de maniobra para flexibilizar la política económica, por lo que su respuesta monetaria y fiscal pasa a ser restringida. Ello se debe a que dependen de la entrada de capitales, lo que les exige asegurarles condiciones de rentabilidad a través de altas tasas de interés, austeridad fiscal y estabilidad cambiaria y no se atreven a cambiar dichas políticas.

VIII. LA ECONOMÍA MEXICANA VULNERABLE AL CONTEXTO INTERNACIONAL

La pandemia y la caída de la actividad económica mundial, llegó cuando la economía nacional ya venía decreciendo. En 2019 el PIB cayó en 0.1%, por lo que tales problemas nos afectarán más, dada la incapacidad productiva, de servicios médicos y de política económica para hacerles frente.

Las políticas predominantes de austeridad fiscal y libre movimiento de mercancías y capitales relegaron la ciencia y tecnología, al sector productivo, la generación de empleos formales, así como la atención de los servicios médicos del sector público y de educación, lo que ha configurado bajo crecimiento económico, desequilibrios productivos y en el sector externo, llevando a la economía a depender de la entrada de capitales, a tener altos niveles de endeudamiento, de desempleo y miseria, lo que nos debilita para encarar la crisis que enfrentamos.

El bajo crecimiento que ha caracterizado a la economía en las últimas décadas, se venía sustentando en las exportaciones, como en las remesas y en entrada de capitales.

Las políticas encaminadas a atraer capitales, como alta tasa de interés y austeridad fiscal, actúan en detrimento de la capacidad productiva, del empleo, como del ingreso de empresas e individuos, lo que mantiene restringido el mercado interno y nos coloca más a merced del comportamiento de la economía mundial y los inversionistas externos.

Por más que el gobierno venía diciendo que mantenía la estabilidad económica (finanzas ‘sanas’, sector externo financiable y estabilidad cambiaria) y que ello nos protegería frente adversidades externas, la pandemia pasó a evidenciar la fragilidad de dicha estabilidad. Ello no podía proteger la economía frente a los shock externos, debido a que se sustentaba en el comportamiento del crecimiento de las exportaciones, la entrada de capitales, el turismo y las remesas. De ahí que al contraerse las exportaciones (las exportaciones de México a EUA en el mes de abril en relación al mes de marzo cayeron en 44.4%), como el precio internacional del petróleo, la entrada de capitales (la inversión extranjera directa registrara una caída de 26 por ciento en el primer trimestre del año, comparada con igual periodo de 2019), las remesas (cayeron 28.5% en abril en relación a marzo, datos del INEGI), la economía cae en crisis, pues no tiene condiciones endógenas, ni manejo soberano de la política económica que contrarresten tales problemas. Cabe destacar que datos del Banco de México indican que al cierre de 2019 los valores gubernamentales en manos de residentes en el extranjero ascendían a 2 billones 148 mil 286 millones de pesos y que al 10 de junio pasado (cifra disponible más reciente) habían bajado a un billón 846 mil 234 millones (Datos de Banxico). Es decir, en los primeros cinco meses del año inversionistas extranjeros han retirado del país capitales por alrededor de 300 mil millones de pesos.

En consecuencia, ha caído la producción, tanto por el desabasto de insumos importados, como por la cuarentena, aunado a la caída de exportaciones, menor entrada de capitales y salida de éstos de la economía. El Indicador Global de Actividad Económica (IGAE) del Inegi muestra que la economía mexicana cayó 19.7% en abril, respecto a marzo. Las actividades secundarias cayeron 25.1%, las terciarias 14.4% y las primarias descendieron 6.4%. En abril, la industria de la construcción tuvo una caída de 38.4 por ciento anual.

Los desequilibrios productivos y macroeconómicos, sobre todo el déficit de cuenta corriente, salen a flote con la crisis de la pandemia,

ya que ésta ha frenado los flujos de capital para financiarlos, por lo que se devalúa la moneda, frena la actividad económica y compromete el financiamiento del déficit de cuenta corriente y con ello la libre movilidad de mercancías y capitales.

VIII. LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL NO HAN RESPONDIDO EN LA MAGNITUD NECESARIA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS QUE ENFRENTAMOS.

En los Criterios Generales de Política Económica presentados por el gobierno al Congreso de la República el 8 de septiembre de 2020, se contempla una estimación de superávit primario de 0.2% del PIB para el 2020, después de haber tenido un superávit primario de 1.1% en 2019, lo que evidencia que se mantiene la restricción fiscal, debido a que el gobierno sigue gastando menos de lo que recauda (excluyendo el pago del servicio de la deuda), por lo que no se aplica política contra-cíclica que revierta la caída de exportaciones, de remesas, de entrada de capitales, del consumo e inversión privada. Las exportaciones en el mes de julio de 2020 en relación a igual mes de 2019 traían una caída de 8.9%. La Inversión Fija Bruta se hundió 38.4% en el mes de mayo del 2020, respecto al mismo mes de 2019. El consumo privado mostró una caída de 23.5% en el mes de mayo de 2020, respecto al mismo mes del 2019 (Datos del INEGI) El programa del gobierno frente al coronavirus y los efectos negativos que tiene en la economía, representa (según el secretario de Hacienda) entre el 1 y 1.5% del PIB. Piensa que con ello se superarán los problemas. Ello refleja que no está dimensionando el impacto negativo de la crisis, y de ahí su pobre respuesta a ésta, por lo que no está asumiendo el papel que le corresponde, lo que ha llevado a que en el segundo trimestre del 2020 el PIB muestre una caída de 18.7% respecto al mismo período de 2019. (INEGI)

Como se señaló antes, los países desarrollados trabajan con altos déficit fiscales, y países de América Latina también están flexibili-

zando su política fiscal. El déficit fiscal en Perú será del 9%, en Brasil el 8%, en Chile el 5.5%, en Argentina el 3.5%, y en Colombia el 2.8%.¹³

El gobierno mexicano, al restringir el gasto público para no caer en déficit fiscal y más deuda, está dando una inadecuada respuesta de política económica a los problemas que enfrentamos, debido a su sometimiento a las calificadoras internacionales y a los preceptos básicos del neoliberalismo, tal como la autonomía del banco central (que no compra deuda pública en forma directa al gobierno), austeridad fiscal y libre movilidad de mercancías y capitales, que le impiden flexibilizar la política monetaria y fiscal a favor del crecimiento. De ahí el porque insiste en recortes presupuestales y en no bajar la tasa de interés para evitar salidas de capitales y presiones sobre el tipo de cambio, por lo que deja de tener márgenes de maniobra para tener políticas monetaria y fiscal para contrarrestar la caída de la demanda externa e interna, por lo que se profundiza la contracción económica.

Las autoridades monetarias y hacendarias no saben como encarar los problemas que la economía nacional enfrenta, y las políticas que instrumentan contraen más la actividad económica, aumentan el desempleo y la pobreza. Ello refleja o incompetencia, o simplemente que no quieren quedar mal con los dueños del dinero, que son los favorecidos de dichas políticas. Ni siquiera toman como referencia lo que los otros países están haciendo para enfrentar sus problemas.

Los economistas convencionales parten del precepto de que el gobierno gasta en función de sus ingresos tributarios, de ahí que el gobierno insiste en que las empresas deben pagar impuestos para que el gobierno pueda gastar. El problema es que las empresas no pueden pagar impuestos dada la caída de sus ventas e ingresos deri-

¹³ Elgin, Basbug y Yalaman, *Economic policy responses to a pandemic*, Center for Economic Policy Research (CEPR), 2020, 10 de Mayo de 2020.

vado de la contracción económica y del hecho que el gobierno gasta poco. Al gastar poco, frena la actividad económica, así como el ingreso de empresas e individuos, por lo que éstos no tienen condiciones de pagar impuestos, ni su deuda, por lo que piden postergar dichos pagos. Si las empresas pagan impuestos para no ser sujetos de multas, lo hacen a costa de disminuir inversión y consumo, lo que ahonda más la contracción económica y el gobierno terminará recaudando menos.

El gobierno con su filosofía de no rescatar a los de arriba, sino apoyar a la gente pobre, está desatendiendo a la esfera productiva. El planteamiento falas que dice que lo de abajo sube a los de arriba y así favorece a la esfera productiva, no se da, pues lo que da a los de abajo, es insuficiente para incrementar demanda y para impulsar la producción y la generación de empleo. El INEGI reporta que el índice global de las remuneraciones de los sectores económicos en junio se encuentra 8.7 por ciento debajo de su nivel de 2019. Y que en el mes de junio el número de personal ocupado en empresas constructoras, manufactureras y comercio cayó 6.4 por ciento respecto al mismo mes de 2019.

El gobierno, en su afán de no incrementar la deuda, no está haciendo nada para evitar el cierre y quiebre de empresas y el mayor desempleo, lo que está contrayendo la capacidad productiva y la generación de riqueza y empleo, por lo que la crisis será prolongada, con graves consecuencias económicas, políticas y sociales.

El gobierno mexicano no tiene preocupación alguna de cambiar la política económica predominante. No tiene interés en romper con los paradigmas convencionales y llegar acuerdo o legislar para que el banco central le compre deuda al gobierno para que éste pueda incrementar el gasto para hacer frente a quejas de los Estados y Municipios que han visto reducida la partida de las Participaciones Federales y Aportaciones, como para apoyar a empresas y generar empleo. De responder el gobierno a ello, impulsaría la actividad económica y vería incrementada su recaudación tributaria, lo

que le permitiría reducir el déficit fiscal y el monto de la deuda que haya emitido para gastar.

El gobierno solo se aboca a políticas sociales a costa de recortar el presupuesto en otras partidas y trata de combatir la corrupción, como si esto fuera el combate al neoliberalismo, el cual continúa, lo que refleja una postura de subordinación a las reglas del juego impuestas por los organismos financieros internacionales.

Al restringir el gobierno el gasto e inversión, tratando de generar excedentes presupuestarios para reducir la deuda pública, contrae más la actividad económica y aumenta más el desempleo. Ello restringe el ingreso de empresas e individuos, por lo que gran parte de la población no guarda la cuarentena. Ello lleva a que prosiga el contagio y se incremente el número de muertes, y se frene de nuevo la actividad económica en varios sectores y la actividad económica. En menor ingreso nacional disminuye la recaudación tributaria, lo que impide alcanzar el bajo déficit fiscal que busca, por lo que aumenta la deuda pública sin haber incrementado el gasto. Los ingresos tributarios que contemplaba la Ley de Ingresos para el 2020 eran 3 billones 626 mil millones de pesos, y lo estimado que se recaudará a fines del 2020 serán 3 billones 343 mil millones de pesos y la deuda pública interna en valores gubernamentales pasará de ser 53.4% del PIB en 2019, a ser 54.4% en el 2020. (Datos de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación al Ejercicio Fiscal 2021, Pags. 51 y 62)

El gobierno de México no esta dimensionando la magnitud de los problemas que enfrentamos. El gobierno debe responder a los reclamos nacionales, de crecimiento económico y empleo, para lo cual debe retomar el manejo soberano de la política económica.

IX. CRÉDITOS DEL GOBIERNO A LAS MIPYMES Y LOS PROBLEMAS DE INSOLVENCIA

El gobierno anunció que otorgarán 2 millones de microcréditos de 25 mil pesos a negocios familiares a una tasa de interés del 6.0 por ciento a un plazo de 36 meses, con un plazo inicial de gracia de tres meses y otro millón de créditos hipotecarios a través del INFONAVIT y FOVISSSTE. Sin embargo, estos créditos no serán de gran ayuda, pues la economía enfrenta caída de ventas e ingresos.

Los microcréditos que otorga el IMSS son solo para las microempresas formales y para ser sujetos a ellos tienen que no haber desocupado a sus trabajadores y resulta que la mayoría no ha mantenido a los trabajadores, por lo que no son sujetos de crédito, lo que empeora más su situación, por lo que muchas terminan por cerrar y darse de baja, como ha venido aconteciendo, evidenciando que tales créditos no vendrán a apuntalar la actividad productiva. Los 25 mil pesos de crédito a las microempresas son sobre todo atractivos para los informales, los que no están en el IMSS y no son sujetos de esos créditos, solo los que fueron censados durante la campaña del 2018.

Ante la caída de ventas e ingresos, lo que menos quieren las pequeñas empresas son créditos, pues no tendrán como asegurar el reembolso de la deuda. Ante los problemas de cartera vencida, la banca ha acordado dar períodos de gracia entre cuatro y seis meses, eliminando intereses y comisiones y a su vez la Comisión Nacional Bancaria y de Valores autorizó a los bancos, cambios temporales en sus contabilidades para que ello no redunde en balances negativos.

El problema es que la reestructuración de la deuda a la cual están recurriendo las empresas, de poco les servirán, pues no hay perspectivas de ver incrementadas sus ventas e ingresos, para cubrir sus obligaciones financieras, dado el predominio de la política de austeridad fiscal y la alta tasa de interés, como por la contracción de la economía mundial.

El predominio de altas tasas de interés incrementa la carga del servicio de la deuda, lo que acentúa los problemas financieros de los deudores. Al aumentar la cartera vencida, la banca se hace más cauta en el otorgamiento del crédito. Si no ven perspectivas de crecimiento y de recuperar el crédito no lo otorgan y tal es la situación que predomina actualmente. De hecho, las empresas no quieren crédito, pues ello las sobre endeudan y no hay perspectivas de crecimiento. Lo que quieren es que el costo de la deuda disminuya y que el gobierno incremente el gasto público para así aumentar sus ventas e ingresos y poder pagar su deuda y retomar la inversión.

Para evitar caer en insolvencia, el ingreso de los deudores tiene que crecer por arriba del costo de la deuda, situación que no acontece con la política que el gobierno y el banco central instrumentan.

Al entrar la banca en problemas de insolvencia, el gobierno no podrá entrar al rescate de la banca a fin de no comprometer sus objetivos de austeridad fiscal y no incremento de deuda. De actuar a favor de la banca, la población lo cuestionará, de por qué rescataría a la banca y no a los desempleados y a las empresas que están quebrando.

X. LA DIFICULTAD DE SUPERAR LA PANDEMIA Y RETOMAR EL CRECIMIENTO, LLEVA A QUE LA CRISIS NO SEA TEMPORAL

Ha caído la producción, tanto por desabasto de insumos, como por la cuarentena, así como por la caída de demanda interna y externa y por falta de apoyo a las empresas para evitar su quiebre, como apoyo a los trabajadores y desempleados para que guarden cuarentena para frenar la pandemia. Está disminuyendo la esfera productiva, el comercio internacional, hay aumento de la deuda pública y privada, por lo que no será fácil retomar el crecimiento. En los próximos años continuará la recesión, el desempleo, los problemas de cartera vencida, la mayor desigualdad del ingreso, que prolongarán tal problemática de no revertirse las políticas y situaciones que la han generado.

No hay perspectivas de regresar a los niveles de producción y empleo previos a la Covid -19, dada la desaceleración de la economía mundial y la respuesta insuficiente realizada por las autoridades hacendarias y monetarias en nuestro país.

La reapertura de las actividades económicas no implicará que la economía retome el crecimiento y alcance los niveles que tenían antes de la pandemia, debido a que prosigue la pandemia, está aumentando la destrucción de planta productiva y cierre de empresas, así como la cartera vencida, que no será fácil revertir y superar, por lo que la recuperación económica no será en forma “V” (simétrica o asimétrica) como el gobierno dice.

Ante el bajo crecimiento que ha venido enfrentando la economía nacional, aunado a la caída de la inversión, como al proceso de desindustrialización, la economía presenta desgaste y obsolescencia del aparato productivo, que la coloca en una posición de debilidad para encarar los embates derivados del Covid 19. Además, para quien van a producir las empresas, si hay una fuerte caída de la demanda interna y externa y el gobierno mantiene restringido el gasto, sumado a los problemas financieros y la restricción y encarecimiento crediticio que tienen las empresas. Los problemas de oferta proseguirán, tanto por la escasez de productos importados y nacionales (por la cuarentena), como por la caída de la inversión y la producción nacional. No hay perspectivas de que la demanda interna aumente, dado el alto desempleo, como la fuerte caída de consumo e inversiones y la política de austeridad fiscal predominante. Tampoco hay perspectivas de que la demanda externa derivada de las exportaciones, las remesas, la entrada de capitales y el turismo, crezcan. El comercio mundial ya venía teniendo bajo crecimiento antes de la pandemia y menos crecerá ante la crisis mundial actual. Mientras no se retome la dinámica económica mundial no volverán a crecer las exportaciones, al igual que el turismo, por lo que las empresas vinculadas a ello, permanecerán cerradas o trabajando a baja capacidad cuando empiece a abrirse paulatinamente tal actividad.

Muchos países instrumentarán políticas proteccionistas, por lo que no se alcanzará la dinámica de exportaciones que se tuvo hasta antes de marzo de 2020, por lo que varias ramas industriales y empresas tendrán que reestructurar sus procesos productivos para redirigir su producción hacia el mercado interno.

La economía nacional ha pasado a ser menos atractiva para recibir y retener capitales, lo que complica el financiamiento del déficit de cuenta corriente y obliga a las autoridades a mantener el diferencial de tasas de interés con EUA, para que el capital no salga y siga fluyendo a la economía. De tal forma, la economía no puede instrumentar una política contra-cíclica para contrarrestar los embates externos, debido a que si baja la tasa de interés menos fluyen los capitales al país, y provoca la salida de los que están en el país. De igual forma, si aumenta el gasto público, ocasionaría presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio, que también provocaría salida de capitales y se complicaría el financiamiento del déficit de cuenta corriente. De ahí que no ha habido respuesta de la política fiscal, ni monetaria para contrarrestar el comportamiento negativo de las exportaciones, de las remesas, como de la entrada de capitales.

La crisis está disminuyendo la capacidad productiva. Se han acentuado los problemas estructurales de la economía. Hay descapitalización y desindustrialización, déficit de comercio exterior, déficit en las finanzas públicas y privadas, que merman más su capacidad de inversión y de gasto, acentuando ello la contracción económica y el desempleo. Ello incrementa los requerimientos de financiamiento interno y externo que no están disponibles, lo que ahonda más la crisis y no existe política económica interna que permita encarar tales problemas.

La crisis y la incertidumbre acentúan la salida de capitales y reducen la entrada de éstos, lo que desestabiliza el mercado de capitales y de divisas.

Banxico y Hacienda no están usando sus herramientas para encarar la crisis. El banco central mantiene altas tasas de interés y

no compra deuda pública en forma directa para que el gobierno pueda incrementar el gasto a favor de los servicios médicos, de los desempleados, de los que viven al día, como para apoyar a las empresas para frenar el quiebre y cierre de éstas. El gobierno quiere evitar caer en déficit fiscal y en mayor deuda, a costa de sacrificar los propósitos nacionales de crecimiento, empleo y bienestar de la población, por lo que pasa a comprometer el crecimiento presente y futuro del país.

Mientras menos recursos se destinen a superar la pandemia y a apoyar a las empresas e individuos, menos posibilidad hay para salir de los problemas que se enfrentan. Las posiciones de varios gobiernos estatales de terminar con la cuarentena y que regresen trabajadores a varios sectores económicos para evitar fuertes caídas de la actividad económica y mayor desempleo, llevará a que siga propagándose la pandemia y el número de muertos.

XI. EL COVID-19 CUESTIONA LA GLOBALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS QUE LE ACOMPAÑAN

Así como la globalización ha favorecido a las empresas transnacionales y a unos pocos países y la mayoría han sido perdedores, ahora la pandemia y la generalización de ésta y el freno de los procesos productivos que ha ocasionado, termina empeorando la situación para todos, aunque algunos países más que otros, en función de su capacidad para hacerle frente. Algunas enfrentan desindustrialización, rezagos productivos y no cuentan con manejo soberano de la política económica a favor del sector productivo y del empleo.

No se puede continuar con políticas que han actuado en detrimento de los factores endógenos de acumulación y nos han llevado a depender de las exportaciones y entrada de capitales, lo que nos colocan en un contexto de alta vulnerabilidad. La crisis es una oportunidad para modificar las políticas que la han generado, y cambiarlas para configurar las bases reales para alcanzar un crecimiento sostenido.

No se puede proseguir con las mismas políticas económicas que han aumentado la vulnerabilidad de las economías en torno al comportamiento de la entrada de capitales. Llevará muchos años a la economía nacional recuperar la pérdida de capacidad productiva y de empleo que está aconteciendo. Y más se perderá y más tardaremos en recuperar lo perdido al no frenarse la pandemia y no cambiar la política económica causante de tal situación.

La superación de los problemas requiere de cambios significativos en toda la política económica que pasa por modificar la función y objetivos del banco central, como de la política fiscal, así como regular el movimiento de mercancías y capitales, como el comportamiento de la inversión que fluye al país para que transfiera tecnología a favor de empresas nacionales, que consuma insumos nacionales y respete el medio ambiente.

XII. EL GOBIERNO DEBE ASUMIR EL PAPEL RECTOR DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La salida de la crisis implicará revisar el papel del Estado en la economía, el cual tiene que replantear nuestra inserción en la globalización y retomar el manejo soberano de la política económica para responder a los objetivos nacionales de crecimiento, empleo y distribución del ingreso. Ello implicará reestructurar el proceso productivo, el funcionamiento del sector bancario-financiero, y las relaciones comerciales y financieras con el exterior.

La superación de la crisis económica requiere de fuertes y crecientes inversiones por parte del gobierno, por lo que debe romper con la austeridad fiscal. Tiene que recurrir al financiamiento interno, e impulsar los cambios legislativos correspondientes para que el banco central compre en forma directa al gobierno deuda pública a una tasa de interés cercana a cero, para que el gobierno impulse una actividad productiva encaminada a reducir el déficit de comercio exterior, como asegurar efectos multiplicadores internos a favor

del ingreso de empresas e individuos para mejorar las finanzas del sector privado y el gobierno incrementa su recaudación fiscal para encarar el pago de la deuda y reducirla.

El Estado no puede estar sumiso a los dictámenes de las agencias calificadoras y de los organismos financieros internacionales, sino debe asumir el papel rector que le corresponde y actuar como empleador de última instancia. Debe proteger la planta productiva, regular al sector bancario-financiero, como al sector externo, y ofrecer empleo a todo aquel que lo busca y no lo encuentra.

No se puede continuar con la política económica que configuró la crisis. Debe instrumentar aquellas políticas que permitan recuperar el crecimiento económico, con pleno empleo y estabilidad de precios. Los apoyos a las empresas van desde permitirles que posterguen el pago de impuestos y prestaciones, así como expansión del gasto público para que vean incrementada la demanda, así como préstamos preferenciales a bajas tasas de interés por parte de la banca de desarrollo. Los apoyos a las empresas deben estar condicionados a que no despidan trabajadores, a que suspendan los dividendos a los accionistas, así como que cumplan con objetivos ecológicos.

Los problemas de la economía no se resolverán solo flexibilizando la política monetaria y fiscal a favor del combate a la pandemia y al impulso del sector productivo y del empleo. Se requiere cambiar el resto de la política, tal como el libre movimiento de mercancías y capitales y el funcionamiento del sector bancario, que han actuado en detrimento del sector productivo, como de la generación de empleo.

Se tiene que replantear los acuerdos comerciales de libre comercio, pues ello ha actuado en detrimento del sector manufacturero, ha reducido el crecimiento económico, ha aumentado el desempleo y subempleo, así como las presiones sobre el sector externo y los niveles de endeudamiento. Ha incrementado la economía informal y reducido los salarios, todo lo cual nos coloca en una situación de fragilidad para encarar la crisis derivada del Covid 19.

La crisis mundial replanteará el proceso de globalización, debido a muchos países se encaminarán a asegurar la producción interna de insumos esenciales y estratégicos, tanto para evitar futuros desabastos ocasionados por pandemias y cuarentenas, como para impulsar su crecimiento e incrementar el empleo y reducir el déficit de comercio exterior y los requerimientos de entrada de capitales, ante la escasez de éstos. Señala Dalia Marin que “a medida que aumenta la pandemia de COVID-19, los riesgos inherentes a las cadenas de suministro mundiales son más evidentes que nunca”, lo que llevará a impulsar procesos de sustitución de importaciones para asegurar el abasto interno de insumos estratégicos.¹⁴

La inversión privada estará contraída mientras no se vean expectativas de superación de la pandemia y de la problemática económica. Para ello el gobierno debe instrumentar políticas económicas encaminadas a superar dichos problemas y no preocuparse por el equilibrio fiscal y por no endeudarse.

XIII. POLÍTICA FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

La política monetaria, fiscal y de tipo de cambio son fundamentales para incidir no solo en el comportamiento del gobierno en la actividad económica, sino para configurar condiciones de acumulación para impulsar la inversión privada y el empleo, como para establecer niveles competitivos a favor de la producción nacional y reducir el déficit de comercio exterior para alcanzar niveles de crecimiento más sostenidos y menos vulnerables del exterior. El gobierno tiene que dejar de lado las posiciones convencionales de que hay límites financieros y que tiene que trabajar con equilibrio fiscal. Ello ha limitado la actuación del gobierno en la economía, lo que se ha

¹⁴ Marin, D., *How COVID-19 Is Transforming Manufacturing*, en *www.project-syndicate.org*, Abr. 3, 2020.

traducido en menos Estado y más mercado, lo que ha acentuado la desigualdad del ingreso y la riqueza en el país y nos ha llevado a la crisis. Todo gobierno incrementar el gasto público deficitario para asegurar ingreso a los que están quedando desempleados, como para salvaguardar la planta productiva, generadora de riqueza y de empleo. Se requiere trabajar con un tipo de cambio flexible, competitivo que proteja la producción nacional frente a importaciones para preservar la planta productiva y la generación de empleo y evitar déficit de comercio exterior que frenan el crecimiento económico.

La crisis actual está llevando a muchos países a hacer uso de sus monedas, o regresar a las suyas (lo que tendrán que hacer los países de la zona euro), para poder financiarse con ellas. Un gobierno soberano gasta acreditando en la cuenta bancaria de los que le venden bienes y servicios y le dice al banco central que respalde dichas acreditaciones. Comúnmente, el gobierno emite deuda y la compra la banca comercial. El banco central compra la deuda pública a la banca comercial a través de acreditar en sus cuentas a través de un teclado. Y ahora dicha deuda está en posición del banco central, y éste, nos dice Mitchell, la puede cancelar a través de un teclado, de la misma forma en que la compró¹⁵. Pero en vez de pagar una tasa de interés en el mercado secundario para comprar la deuda pública, puede comprar la deuda directamente del gobierno, con tasa de interés cercana a cero, para que no represente una carga al gobierno.

El banco central tiene que satisfacer la demanda de créditos (acreditando en las reservas bancarias de los bancos) para que éstos satisfagan la demanda de créditos que enfrentan. Eso se hace a través de un simple teclado. Ello tiene que ir acompañado de una disminución significativa de la tasa de interés para bajar el costo del crédito y evitar problemas de insolvencia. Chile ha bajado su tasa

¹⁵ Mitchell, W., *The Bandwagon effect – caution not credit is needed*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>, Abr.9.

de interés a 0.5%, y no hay razón para que en nuestro país esté en 5% (julio 2020), lo cual solo favorece a la banca y afecta al resto de la economía, acentuando la recesión que ésta enfrenta, así como la desigualdad del ingreso a favor del sector financiero.

Mientras el banco central no baje la tasa de interés y compre deuda del gobierno ya sea directamente o en el mercado secundario, para que éste le compre deuda al gobierno, éste no podrá trabajar con gasto deficitario para atender las demandas de las empresas, de los desempleados y de los que han visto disminuidos sus ingresos. Debe romper con los candados macroeconómicos autoimpuestos de austeridad fiscal y de no incremento de la deuda.

Banxico debe apoyar al sector productivo y a la generación de empleo, a través de bajar la tasa de interés a niveles cercanos a cero, y debe regular al sector bancario y financiero para evitar especulaciones que distorsionen el funcionamiento de la economía y hacerlos funcional al sector productivo y al empleo.

El gobierno cuenta con mayoría en el Congreso para que se legisle para que el banco central le compre deuda al gobierno para que el gobierno incremente el gasto para el combate a la pandemia, para asegurar ingreso para aquellos que viven al día, como para preservar la planta productiva e incrementar el empleo.

Comúnmente economistas convencionales señalan que el gasto público deficitario ocasiona inflación y alzas de la tasa de interés y mayor deuda. Hay que señalar que el gobierno no puede gastar indiscriminadamente. El límite del gasto público está dado por los recursos reales con que cuenta la economía. El mayor gasto público no ocasionaría inflación, dados los altos niveles de capacidad ociosa y desempleo existentes por la drástica caída de exportaciones y del consumo interno. Lo importante es generar empleo, asegurar la planta productiva y aumentar la producción y productividad para poder satisfacer la mayor demanda que genere el incremento del gasto público y así evitar presiones inflacionarias y sobre importaciones y sobre el sector externo. La tasa de interés la determina el

banco central en función de sus objetivos, los cuales deben compatibilizar baja inflación con alto empleo, como acontece en Estados Unidos y otros países. Al impulsar una dinámica económica que impulse el ingreso nacional y la recaudación tributaria por arriba del nivel de la tasa de interés, se cubre el pago de la deuda y ésta se reduce.

Es responsabilidad del gobierno crear el empleo que el sector privado no genera. La política social y los proyectos del gobierno (trenes, aeropuerto y refinería) son insuficientes para atender los reclamos de empleo que los desempleados demandan. El gobierno tiene que expandir el gasto público para preservar el empleo existente y para crear empleo necesario para los que lo buscan y no lo encuentran. Asimismo, el gobierno debe oponerse a los recortes salariales que están realizando ciertas empresas, pues ello acentúa la contracción de demanda y de la actividad económica, además de afectar el nivel de vida de los trabajadores.

XIV. FUENTES CONSULTADAS

- BROWN, G. y Summers, L. H., *Debt Relief Is the Most Effective Pandemic Aid*, 2020, en www.project-syndicate.org
- ELGIN, Basbug y Yalaman, *Economic policy responses to a pandemic*, Center for Economic Policy Research (CEPR), 2020.
- GHOSH, J., “Messages from “Fiscal Space”, 2020, en www.project-syndicate.org.
- _____, *The Pandemic and the Global Economy*, 2020, www.peri.umass.edu.
- MARIN, D., *How COVID-19 Is Transforming Manufacturing*, 2020, en www.project-syndicate.org.
- MITCHELL, W., *The European Commission non-stimulus is a waiting game before new austerity is imposed*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>.

- _____, *Bank of England official blows the cover on mainstream macroeconomics*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>.
- _____, *Be careful not to get ahead of ourselves – hard-edged class struggle will be necessary*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>.
- _____, *Eurozone inflation heading negative as the PEPP buys up big – don't ask the mainstream to explain*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>.
- _____, *The Bandwagon effect – caution not credit is needed*, 2020, en <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/>.
- O'NEILL, J., *Reading the COVID-19 Market*, 2020, en www.project-syndicate.org.
- SHENG, A. y Geng, X., *Cooperate with China or Suffer*, 2020, en www.project-syndicate.org.

ENTRE EL DEBER SER Y EL SER DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO: 1980-2020

BETWEEN THE DUTY TO BE AND THE BEING OF ECONOMIC GROWTH IN MEXICO: 1980-2020¹

ERICKA J. ARIAS GUZMÁN²

FELIPE CRUZ DÍAZ³

RESUMEN: En el presente trabajo se analiza el llamado modelo económico neoliberal, cuáles fueron sus orígenes y sus principios básicos en la determinación del crecimiento económico y cómo fue adoptado primero en las economías desarrolladas como Estados Unidos e Inglaterra y posteriormente en los años ochenta en México, con el propósito de salir de la crisis de la deuda, la hiperinflación y generar las condiciones para un crecimiento económico sostenido con estabilidad macroeconómica. Si bien este objetivo se cumplió parcialmente, generó desigualdad y elevados niveles de pobreza extrema en el país. La política económica del gobierno de Andrés Manuel López Obrador se propuso establecer un modelo ‘posneoliberal’ en donde el Estado estaría por encima del mercado y sería el encargado de promover el bienestar de los sectores de ingresos más bajos de la población. Sin embargo, no es clara la estrategia que se llevará a cabo para alcanzar este objetivo.

PALABRAS CLAVE: *crecimiento económico, crisis, desarrollo económico, estabilidad macroeconómica, neoliberalismo y política monetaria.*

¹ El presente trabajo forma parte del Proyecto Institucional PAIDI 002/20 Debates recientes sobre la metodología económica.

² Profesora adscrita al Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Contacto: <erickajudith@yahoo.com>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1663-9509>.

³ Profesor adscrito al Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Contacto: <fel_economia@comunidad.unam.mx>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0600-6940>.

Fecha de recepción: 22 de junio de 2020; Fecha de aprobación: 19 de octubre de 2020.

ABSTRACT: This paper analyzes the neoliberal economic model, its origins, its basic values in determinates economic growth and how it was first adopted in developed economies such as the United States and England, and in case of Mexico, it was until the 1980s to get out of the debt crisis, hyperinflation was applied to create the conditions for sustained economic growth with macroeconomic stability, which, although the objective was partially fulfilled, generated inequality and high levels of extreme poverty in the country. The economic policy of the Andres Manuel Lopez Obrador government set out to establish a ‘post-neoliberal’ model where the State would be above the market and would be in charge of promoting the social welfare of the lower income sectors of the population. However, the strategy that will be carried out to achieve this objective is not clear.

KEYWORDS: *economic growth, crisis, economic development, macroeconomic stability, neoliberalism and monetary policy.*

SUMARIO: I. El neoliberalismo; II. El Neoliberalismo en el contexto internacional; III. El Neoliberalismo en México; IV. El neoliberalismo y la alternancia política en México; V. Rumbo al fin del neoliberalismo; VI. El neoliberalismo un experimento fallido en México: entre el deber y el ser; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes consultas.

1. EL NEOLIBERALISMO

El concepto de neoliberalismo fue propuesto por primera vez por el economista alemán Alexander Rüstow en 1938 y surgió por la necesidad de agrupar razonamientos teóricos existentes desde la economía clásica cuyas ideas fueron retomadas por Friedrich Von Hayek que materializó en el texto *Camino de Servidumbre (The Road to Serfdom)* donde criticaba abiertamente el creciente intervencionismo estatal en la conducción de la actividad

económica de los países más afectados por la crisis económica de finales de los años veinte. Este hecho, propició un intenso debate entre la Teoría de Libre Mercado de Hayek y la *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* (*The General Theory of Employment, Interest, and Money*) de J. M. Keynes quien argumentaba la intervención estatal para promover el crecimiento económico a través del gasto público e incluso, mediante el endeudamiento.

En este sentido, en el neoliberalismo el papel del Estado debe ser únicamente el de garantizar que se establezcan las condiciones de competencia, para que sea el propio mercado quien dirija la actividad económica, tal como lo menciona Hayek en el capítulo VI de *Camino de Servidumbre* en el que establece que se debe de garantizar el estado de derecho para el correcto funcionamiento de la economía; idea que posteriormente fue retomada por Milton Friedman (quien es considerado el padre del monetarismo) al asegurar que sólo en una verdadera democracia, se pueden generar las condiciones para que el mercado funcione correctamente y se pueda fomentar el crecimiento económico de un país mediante el control de la cantidad de dinero y los precios, restándole importancia al gasto público por considerarlo ineficiente e inflacionario. Por el contrario, para Keynes, el papel del Estado es fundamental para la promoción del crecimiento y desarrollo económicos, ya que afirma que mediante el gasto público, se generan las condiciones necesarias para que un país pueda crecer a un ritmo sostenido.

Por muchos años, este debate prevaleció entre los estudiosos del libre mercado y los teóricos de la intervención del Estado, pero fue a finales de la década de los años setenta con la alianza política y personal de M. Thatcher y R. Reagan, cuando se retomaron las ideas de Milton Friedman respecto a la forma de conducir la política económica como resultado de la crisis de estos años, dando por finalizado el llamado Estado de Bienestar que se siguió desde los Acuerdos de Bretton Woods en 1944.

Esta alianza fortaleció el poder político y económico de estos dos países, lo que les permitió tener influencia en las decisiones en estos ámbitos, en detrimento de la soberanía de las economías emergentes debido a que instauraron la forma de conducción de la política económica a través del llamado Consenso de Washington de 1988 en el cual, J. Williamson estableció diez propuestas o recomendaciones para que las economías -sobre todo latinoamericanas- enfrentaran las crisis de deuda que presentaron en estos años. Estas medidas consistieron principalmente en llevar cabo un ajuste en la estructura fiscal, estabilidad del sistema financiero y variables monetarias, liberalizar el comercio y sistema financiero, garantizar los derechos de propiedad y fomentar la inversión extranjera directa. En resumen, el modelo económico neoliberal que prevalece tiene su origen en una economía de libre mercado, de control de precios y estabilidad macroeconómica, dejando atrás el modelo keynesiano que se aplicó hasta finales de los años setenta.

II. EL NEOLIBERALISMO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

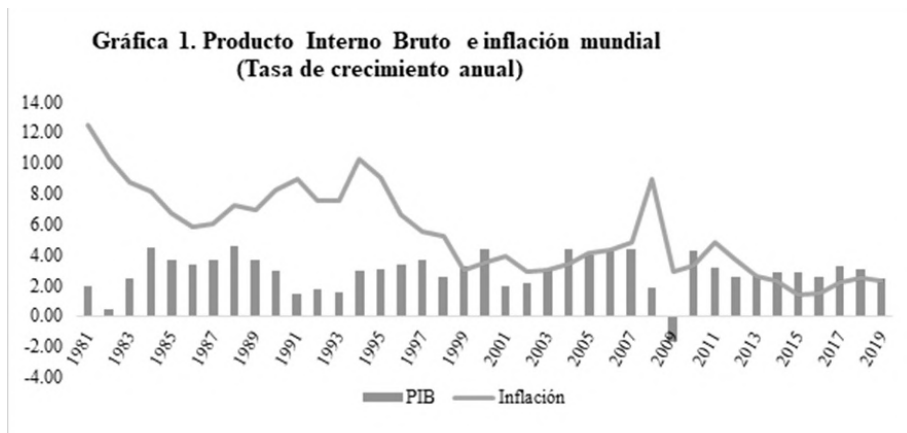
A finales de la década de los años sesenta, se inició un proceso de desaceleración económica a nivel mundial lo que evidenció que el llamado Estado Benefactor comenzaba a debilitarse; particularmente, Estado Unidos y Japón comenzaron a presentar problemas de inflación originados por un exceso de demanda en el mercado. A esto se agregó la bonanza de algunos países como resultado del incremento en los precios del petróleo a nivel internacional lo que proveía de liquidez al mercado. Sin embargo, en la mitad de la década de los años setenta, se presentaron tres fenómenos importantes a nivel internacional: 1) el *Mal Holandés*; 2) la creación de la OPEP; y 3) las crisis de balanza de pagos propiciada por la salida de capital de los países, lo cual afectó la paridad del tipo de cambio, que a su vez, acentuaron los problemas inflacionarios en los países desarrollados y posteriormente, en los países en

desarrollo donde se originó además un proceso inflacionario que obstaculizó el pago de la deuda y provocó devaluación del tipo de cambio, déficit público y caída de la actividad económica de estos países.

En este contexto, en Estados Unidos, las ideas de Milton Friedman se volvieron relevantes ya que se centraban fundamentalmente en un estricto control de los precios mediante la contención de la oferta monetaria nominal, la cual incidiría directamente sobre el ingreso nominal y en consecuencia, en los precios; y los efectos de esta política no se verían en el corto plazo ya que como Friedman lo argumentó, *un cambio en el índice monetario, puede tener efecto en el crecimiento del producto nominal entre seis y nueve meses posterior a la adopción de esta medida.*

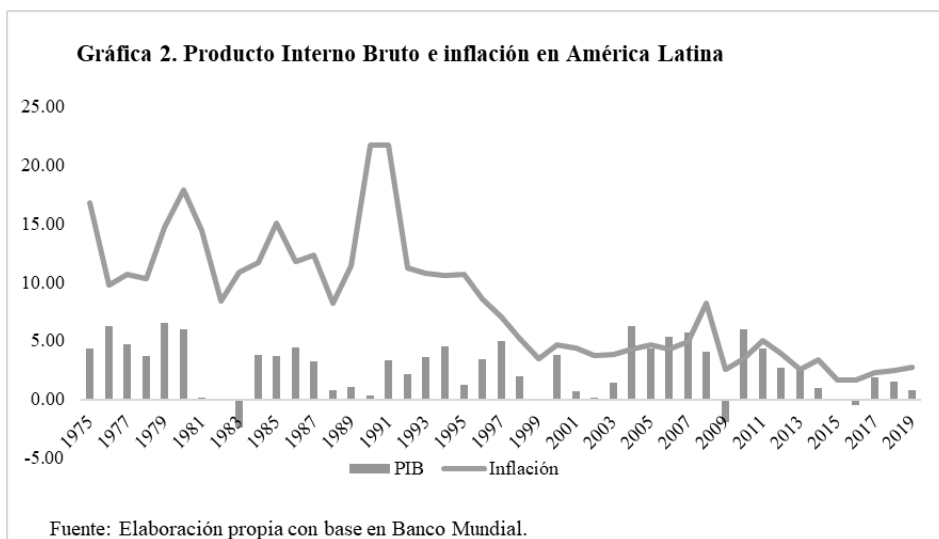
En la década de los años ochenta, la política económica se orientó a estabilizar los precios, a controlar la oferta monetaria y las tasas de interés para estimular la inversión y como consecuencia final, la promoción del crecimiento del PIB tal y como lo sugería Friedman en sus diferentes textos.

La Gráfica 1 muestra el comportamiento del PIB y la inflación, en la cual se observa que se cumplió con el objetivo de estabilizar los precios pero el crecimiento del PIB no creció a los niveles esperados, lo que provocó problemas de desempleo, desigualdad y pobreza que es una de las principales críticas que se le han realizado a este modelo económico.



En América Latina, este modelo tuvo su experimento en la dictadura militar en Chile y posteriormente en Argentina, donde la característica principal de estos países es que no eran gobiernos democráticos sino de carácter militar y por lo tanto, el modelo se aplicó de forma impositiva.

En Chile, un grupo de profesores de la Universidad Católica fueron enviados a la Escuela de Chicago para ser formados bajo la tutela de Milton Friedman los cuales fueron denominados *Chicago Boys* el resultado de su estancia fue un texto denominado *El ladrillo* en el cual quedó plasmada toda la ideología económica monetarista y neoliberal que sería aplicada en la dictadura militar el cual se convirtió posteriormente en el modelo a seguir en otras economías latinoamericanas. En la gráfica 2 se observa que el resultado fue similar al que se obtuvo en las economías desarrolladas, es decir, se controló la inflación pero el crecimiento del PIB no creció con el dinamismo esperado y los problemas de desempleo, falta de inversión y pobreza fueron más profundos que en aquellos países.



Hasta mediados de la década de los años ochenta, la deuda fue un mecanismo para contribuir al financiamiento del gasto público,

principalmente en los países en desarrollo. Esta deuda, se contrataba específicamente para crear obras de infraestructura que coadyuvaran al desarrollo económico de sus países. Sin embargo, a finales de la década de los años ochenta, la relación deuda/PIB de las economías latinoamericanas creció a niveles poco sostenibles -respecto al ingreso generado por esas economías- lo que provocó que estas economías se vieran obligadas a renegociar su deuda a un costo elevado y a plazos extensos que comprometían los ingresos públicos de los años siguientes. En este contexto, se emiten diez recomendaciones del Consenso de Washington para mitigar los efectos de este endeudamiento y que claramente benefician al capital financiero mediante mecanismos como la sobreexplotación de los trabajadores o simplemente mediante el proceso de financiarización que privilegia la acumulación mediante las finanzas en detrimento del capital productivo como argumentaba.⁴

A partir de la década de los años noventa, con la desregulación financiera, las fuentes de financiamiento externo se diversificaron y se contrajeron créditos con la banca privada internacional la cual se convirtió en una fuente importante de financiamiento ya que los recursos otorgados, no necesariamente tuvieron como fin el financiamiento del gasto público -con el problema que prestaban a tasas de mercado, lo cual hacía más elevado el costo de esa deuda- porque cabe resaltar que anteriormente, esta deuda se contraían con los organismos internacionales de crédito⁵.

A finales de la década de los años noventa, los países latinoamericanos comenzaron a adoptar el modelo de metas de inflación;

⁴ Márquez Covarrubias, Humberto. “Pautas de la subordinación de México al capital global. Noticias de la antigüedad ideológica o novedades de la dependencia”. En Darcy Tetreault y Mónica G. Chávez (Coords.), *Rostros del Desarrollo Neoliberal en México*. México. Ed. Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, 2020, pp. 223.

⁵ Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco de Importaciones y Exportaciones, entre otros.

Brasil, Chile y Argentina en 1999; México en 2001; Perú en 2002; Guatemala en 2005, entre otros. Sumado a esto, la autonomía de las Bancas Centrales de los países y el establecimiento de un tipo de cambio de libre flotación provocaron un cambio en la composición de la deuda ya que para cumplir con la meta inflacionaria y tasa de interés fijadas por la autoridad monetaria y mantener el tipo de cambio controlado fue necesario colocar valores gubernamentales que permitieran obtener la liquidez suficiente para alcanzar estos objetivos. En efecto, en el cuadro 1 se observa como a partir del 2001, la deuda interna es mayor a la deuda externa y particularmente a partir del 2005, en todos los casos la deuda interna supera a la deuda externa.

Cuadro 1. Composición de la deuda en Latinoamérica: países seleccionados. (Estructura porcentual)

	Argentina		Chile		Colombia		México	
	DI	DE	DI	DE	DI	DE	DI	DE
2000	36.42	63.58	-25.89	125.89	50.54	49.46	40.07	59.93
2001	41.46	58.54	-7493.90	7593.90	49.86	50.14	42.27	57.73
2002	36.20	63.80	2190.57	-2090.57	49.62	50.38	46.64	53.36
2003	42.96	57.04	-148.99	248.99	50.53	49.47	47.03	52.97
2004	41.65	58.35	-533.10	633.10	55.42	44.58	47.64	52.36
2005	52.63	47.37	116.08	-16.08	64.19	35.81	53.09	46.91
2006	58.86	41.14	125.07	-25.07	63.48	36.52	69.05	30.95
2007	57.07	42.93	263.29	-163.29	66.43	33.57	77.61	22.39
2008	61.82	38.18	64.04	35.96	65.78	34.22	81.94	18.06
2009	62.61	37.39	83.20	16.80	66.41	33.59	64.30	35.70
2010	62.79	37.21	91.20	8.80	68.83	31.17	65.29	34.71
2011	66.15	33.85	90.58	9.42	69.21	30.79	64.27	35.73
2012	69.53	30.47	81.50	18.50	72.18	27.82	68.89	31.11
2013	70.02	29.98	86.51	13.49	71.87	28.13	67.96	32.04

2014	69.65	30.35	91.97	8.03	68.54	31.46	67.03	32.97
2015	71.45	28.55	97.69	2.31	60.81	39.19	62.84	37.16
2016	65.53	34.47	99.11	0.89	63.39	36.61	57.32	42.68
2017	59.24	40.76	100.00	0.00	64.29	35.71	57.98	42.02
2018	51.07	48.93	n.d.	n.d.	64.27	35.73	59.53	40.47

Fuente: elaboración propia con base en datos de Secretaría de ingresos públicos de Argentina, Ministerio de Hacienda de Chile, Banco de la República de Colombia, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III. EL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

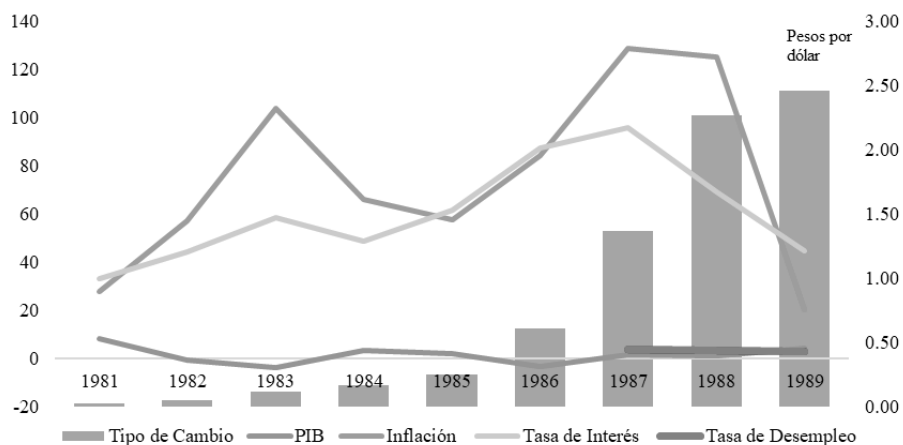
Las diez recomendaciones del Consenso de Washington fueron adoptadas por las economías latinoamericanas y particularmente en el caso de México, se llevaron a cabo las reformas estructurales pertinentes para aplicarlas y así tener las condiciones necesarias para fomentar el crecimiento y posteriormente el desarrollo económicos.

Cabe señalar que para tal fin, fueron modificados los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales con el propósito de definir el papel del Estado en la rectoría del desarrollo nacional, de fomento al crecimiento económico, de las garantías a la propiedad de la Tierra y el papel del Banco Central.

Como consecuencia de la crisis del petróleo de finales de los años setenta y la devaluación del peso frente al dólar, el país presentó una de sus peores crisis de deuda a principios de la década de los años ochenta, hecho que obligó al entonces presidente Miguel De la Madrid a adoptar una serie de medidas que pondrían fin al llamado Estado Benefactor, transitando con esto, al modelo neoliberal.

Como se observa en la gráfica 3, pese a la adopción de estas medidas para fomentar el crecimiento, el país enfrentó hechos adversos como la caída de la Bolsa de Valores, la devaluación del peso frente al dólar, alta inflación, altas tasas de interés y mayor desempleo que impidieron que se alcanzaran el crecimiento y desarrollo

Gráfica 3. Indicadores Macroeconómicos de México 1981-1989



Fuente: Elaboración propia con base en Indicadores Macroeconómicos, 1980-2003. CEFP 2003

En 1988, las medidas que adoptó el gobierno del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari para salir de la crisis económica fueron: a) renegociación de la deuda externa; b) adopción plena del modelo neoliberal mediante las recomendaciones del Consenso de Washington y; c) la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico el cual incluía la participación del gobierno, de las familias y del sector privado. En este contexto, el artículo 25 Constitucional establece que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución... Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación...”⁶

⁶ Para mayor información ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Algunos autores como Ortiz argumentan que el plan gradual de estabilización macroeconómica provocó un enorme costo social sobre todo para el grupo de asalariados ya que se estima que de 1988 a 1994 la capacidad adquisitiva cayó 55% aproximadamente. En este sentido, afirmó que este hecho benefició a los empresarios debido a que se incrementó la producción a un costo más bajo como consecuencia de esta pérdida de poder adquisitivo.⁷

A partir de la década de los años noventa, se empezaron a dar una serie de transformaciones jurídicas, políticas y económicas para terminar con el proceso de apertura comercial, liberalización económica y privatización de las empresas públicas. Adicionalmente, el proceso de globalización acentuó la importancia del sistema financiero a nivel nacional e internacional ya que se registró un aumento considerable en el número de transacciones a nivel mundial. En el caso de México en 1993, con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue necesario crear las condiciones para un sistema financiero sólido que brindara certidumbre a los flujos de capital que serían recibidos en el país y para este propósito se presentó la iniciativa de reforma al artículo 28 Constitucional donde se adicionó el siguiente párrafo: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
consultada el 19 de junio de 2020.

⁷ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-2000. El fracaso Neoliberal*. Ed. Nuestro Tiempo S. A., México, 1998, pp. 114.

administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos”⁸

La autonomía conferida al Banco de México por el artículo 28 Constitucional, trajo como consecuencia cambios importantes en la conducción de la política monetaria del país, ya que su principal responsabilidad consistió en mantener la estabilidad y poder adquisitivo de la moneda. La primera medida que se tomó fue la de cambiar el régimen de determinación del tipo de cambio al pasar a un sistema de libre flotación, el cual dejaba al mercado la fijación de su precio en función de la oferta y la demanda. Esta medida sujeta al control de la inflación y la tasa de interés, provocaron un clima de certidumbre mayor para la entrada de capital al país que permitiría a la banca central tener un margen de acción mayor para el control del tipo de cambio. En efecto, la acumulación de reservas internacionales fue la estrategia que utilizó el Banco de México para estabilizar el tipo de cambio.⁹ Por otro lado, cabe señalar que el saneamiento de las finanzas públicas mediante la disciplina fiscal se logró ya que pasó de un déficit en 1988 a un superávit en 1991 pero que concluyó en 1994 con la crisis de ese año.¹⁰

En la gráfica 4 se observa que después de la crisis financiera de finales de 1994, las medidas de política monetaria aplicadas en esos años, comenzaron a dar resultados positivos ya que se mantuvo la estabilidad del tipo de cambio, la tasa de inflación disminuyó considerablemente y la tasa de interés se mantuvo estable y

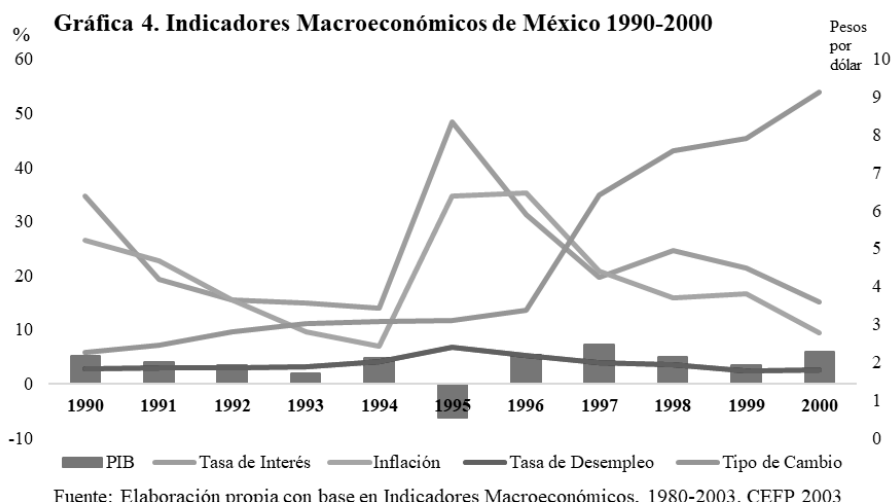
⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf consultada el 19 de junio de 2020.

⁹ Al respecto cabe señalar que las reservas internacionales están compuestas por: ingresos provenientes de la venta del petróleo, ingresos por exportaciones, remesas y actualmente, la colocación de valores gubernamentales con fines de estabilidad monetaria (Certificados de la Tesorería, Bonos de la Tesorería de la Federación, Bonos de Regulación Monetaria, entre otros).

¹⁰ Otriz Wadgyrmar, Arturo. *Política económica de México 1982-2000. El fracaso Neoliberal*. México, Ed. Nuestro Tiempo S. A., 1998. pp. 22

competitiva para hacer frente a las necesidades de financiamiento y captación de la inversión. Como resultado de este comportamiento de las principales variables monetarias, el Producto Interno Bruto (PIB) presentó una tendencia positiva y sostenida aunque no en el nivel necesario para incentivar el empleo y por lo tanto, aumentar el nivel de vida de la población.

En efecto, México aplicó las tres estrategias que son pilares del neoliberalismo: liberalización del comercio a mediados de los años ochenta, desregulación financiera y privatización de las empresas estatales en la década de los años noventa. Estos hechos generaron crisis del peso, caída de los salarios, el empleo y en consecuencia, el aumento de la pobreza en el país.¹¹ Por lo tanto, la evaluación del nuevo modelo para la mayoría de los mexicanos no fue favorable, como se ve reflejado en la crisis del peso, el impacto a los salarios, el empleo y el aumento de la miseria



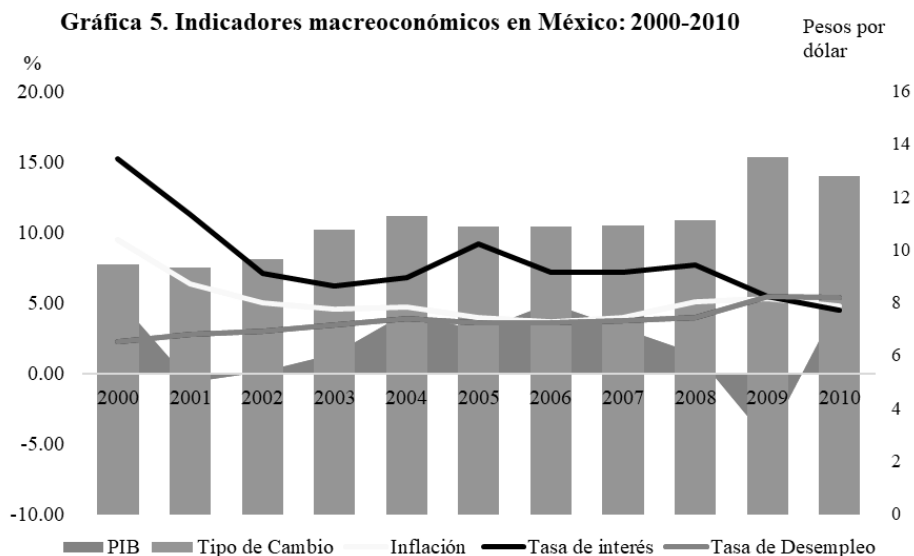
¹¹ Cooney, Pablo. “Dos décadas de Neoliberalismo en México: resultados y retos”. En *Novos Cadernos NAEA-Periódicos UFPA*. 2008. Núm. II, diciembre, pp. 39.

IV. EL NEOLIBERALISMO Y LA ALTERNANCIA POLÍTICA EN MÉXICO

En el año 2000 se presentó un hecho sin precedente en México, ya que asume la presidencia Vicente Fox Quesada candidato del Partido Acción Nacional (PAN) dando paso a la llamada alternancia política la cual desde la perspectiva neoliberal de Milton Friedman, es una condición necesaria para garantizar el éxito de la política económica de un país, como se mencionó. En este sentido, la conducción de la política económica se mantuvo sin cambios ya que el modelo continuó con el manejo de las variables monetarias, lo cual quedó de manifiesto en el 2001, cuando el Banco de México haciendo uso de los derechos que le confiere al artículo 28 Constitucional de mantener la estabilidad y poder adquisitivo de la moneda, anunció que la conducción de la política monetaria, en particular el control de los precios, estaría basado en el modelo de metas u objetivos de inflación.

El Modelo de Metas de Inflación permitió al Banco de México tener un mayor control de los precios y dar mayor certidumbre al mercado, ya que la meta inflacionaria se fijó en $3\% \pm 1\%$ de margen de fluctuación, medida que replicó con la tasa de interés.

La gráfica 5 muestra que esta política de fijación de precios dio resultado debido a que en el período de 2000 a 2008, la inflación y la tasa de interés se mantuvieron dentro del rango establecido situación que se vio afectada por la crisis hipotecaria hacia finales de esta década.

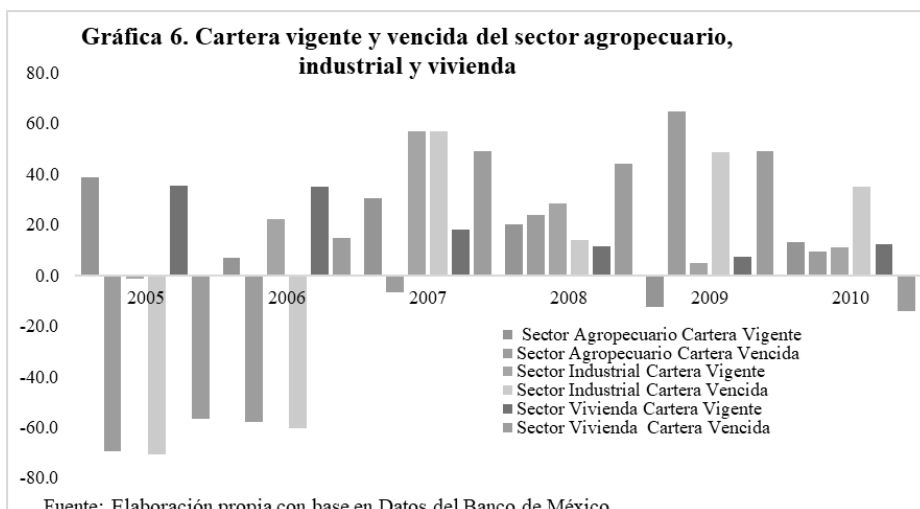


Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco de México

Los efectos de la crisis hipotecaria de Estados Unidos, no se hicieron esperar en México ya que el tipo de cambio y la inflación se incrementaron como consecuencia de la inestabilidad de los mercados internacionales contagiando el mercado nacional que a su vez, se tradujo en una caída en la Bolsa de Valores y cuyo efecto final fue una contracción del crecimiento económico y el empleo, entre otras variables. En efecto, esta situación, evidencia las inconsistencias del modelo neoliberal ya que el mercado no fue capaz de reestablecer la estabilidad en las principales variables macroeconómicas -mediante el mecanismo de las libres fuerzas del mercado- ya que en países como Estados Unidos, paradójicamente fue el Estado quien intervino para evitar el cierre masivo de empresas.

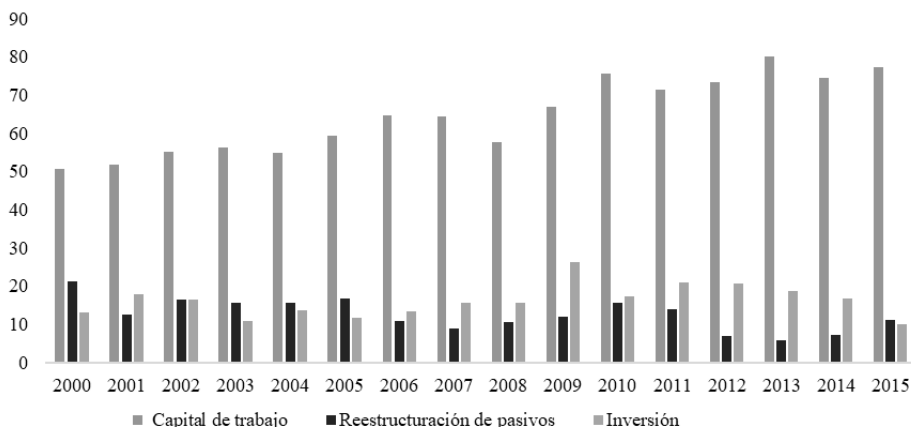
En el caso de México, el gobierno no intervino para rescatar a las empresas que se vieron afectadas por esta crisis financiera, lo que provocó un incremento de la cartera vencida en los sectores, agrícola, industrial y vivienda, sectores estratégicos para dinamizar cualquier economía. En la gráfica 6 se muestra el comportamiento

de la cartera de crédito en estos sectores antes, durante y después de la crisis de 2009. En ésta se observa una clara tendencia a la alza en la cartera vencida del crédito otorgado a estos sectores debido al problema que representó el pago de esos créditos. Por otro lado, también disminuyó el otorgamiento de estos créditos, situación que profundizó los efectos de la crisis debido a que el crédito es fundamental para incentivar la inversión y por lo tanto, el crecimiento económico.



Respecto al crédito otorgado a las empresas, se observa que a partir de 2009 se reconfiguró el uso y destino del crédito solicitado por éstas, debido a que como se observa la gráfica 7, el destino del crédito se canalizó para el pago de las remuneraciones al capital de trabajo (pago de sueldos y salarios) y a la reestructuración de pasivos en detrimento de la inversión. Esto provocó que las empresas no generaran el volumen de producción necesaria para cubrir los compromisos crediticios y tampoco el capital necesario que les permitiera cubrir el pago del capital de trabajo y pasivos sin necesidad de recurrir al crédito,

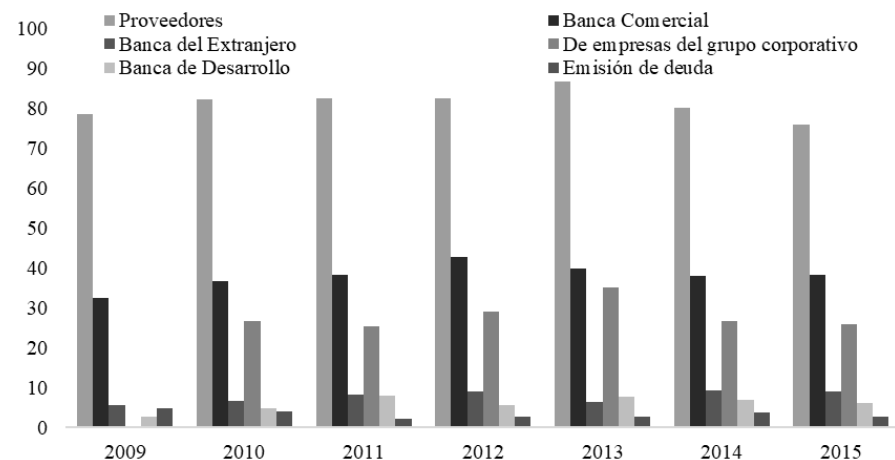
Gráfica 7. Evaluación coyuntural del mercado crediticio



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco de México

Por otro lado, ante la necesidad de financiamiento, las empresas se vieron obligadas recurrir a los proveedores y a las emisiones bursátiles para obtener los recursos para solventar sus obligaciones y poder refinanciarse y de esta forma, aumentar su ingreso ya que mediante los canales tradicionales de crédito, fue cada vez más difícil obtener este financiamiento como se muestra la gráfica 8.

Gráfica 8. Estructura del financiamiento de las empresas: 2009-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco de México

V. RUMBO AL FIN DEL NEOLIBERALISMO

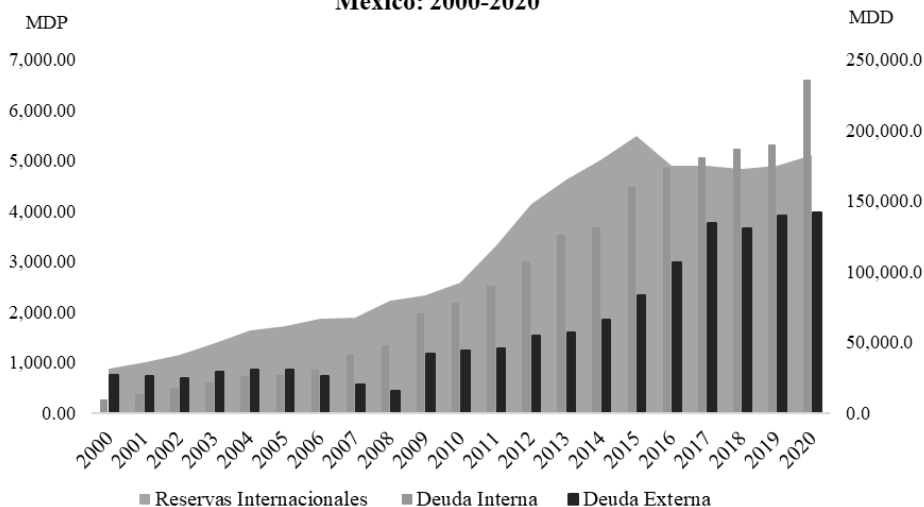
El Banco de México continuó con su esquema de política basado en metas de inflación el cual le permitió mantener estables las variables monetarias y crecer al 2.1% en promedio entre 2009 y 2018. Sin embargo, el costo fiscal de la estabilidad monetaria ha sido muy alto debido a que los objetivos principales de la política monetaria estuvieron centrados en mantener estable el tipo de cambio y controlar la inflación. En el caso del tipo de cambio, el Banco de México intervino en el mercado de cambios inyectando dólares para compensar el incremento en la demanda de éste,¹² esto generó un proceso de esterilización monetaria debido a que las reservas monetarias en dólares sólo se pueden utilizar con fines de estabilidad monetaria como lo establece el artículo 18 de la Ley del Banco de México.¹³

A partir del 2009 la estructura de la deuda se modificó ya que en ese año se incrementó la deuda interna como consecuencia de la política monetaria aplicada ya que ésta se utilizó como un complemento en la captación de reservas con fines de estabilización cambiaria. En efecto, la deuda interna se utilizó como mecanismo de estabilidad monetaria como se observa en la gráfica 9.

¹² Estos dólares dependen del nivel de reservas internacionales en los activos del Balance General del Banco de México.

¹³ El artículo 18 de la *Ley del Banco de México* señala que: “El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.” <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf> consultado el 20 de junio de 2020.

Gráfica 9. Reservas internacionales, deuda interna y externa en México: 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco de México

La esterilización monetaria no permite que los activos en poder del Banco de México se canalicen hacia el sector productivo por la vía financiera mediante el crédito o a través del gasto público en inversión. En este sentido, la gráfica 10 muestra la caída en el crédito interno y el aumento de las reservas internacionales como efecto espejo, debido a que si se analiza la partida de los activos en el balance general del Banco de México, sería insostenible que tanto las reservas internacionales y el crédito interno crecieran al mismo nivel ya que no se pueden obtener los ingresos suficientes para compensar este incremento en los pasivos.

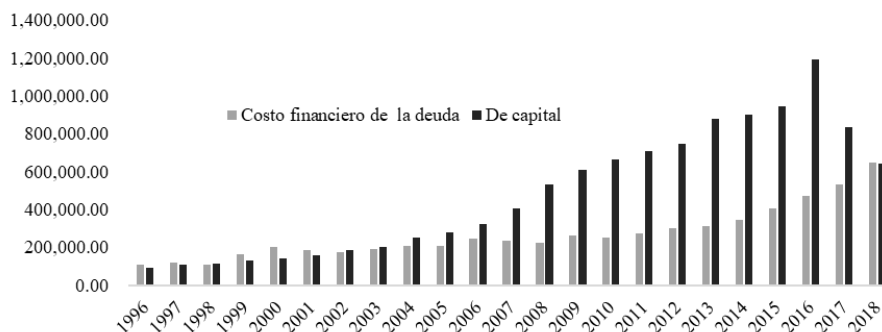
Gráfica 10. Reservas internacionales, crédito interno neto y emisión de valores de valores en México: 1996-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco de México

Esta estrategia en la conducción de la política monetaria permitió que la tasa de interés, el tipo de cambio y la inflación se mantuvieran estables, pero el costo de esta estabilidad fue alto para las finanzas públicas debido a que la deuda interna provino de la colocación de valores emitidos por el gobierno federal donde a partir de este año, aumentó el costo financiero de la deuda a niveles similares e incluso superiores a los montos que se destinan a la inversión pública o gasto de capital, a las transferencias a través de los subsidios de los bienes y servicios del Estado y a las transferencias a los estados y municipios del país como se observa en la gráfica 11.

Gráfica 11. Costo financiero de la deuda y gasto de capital



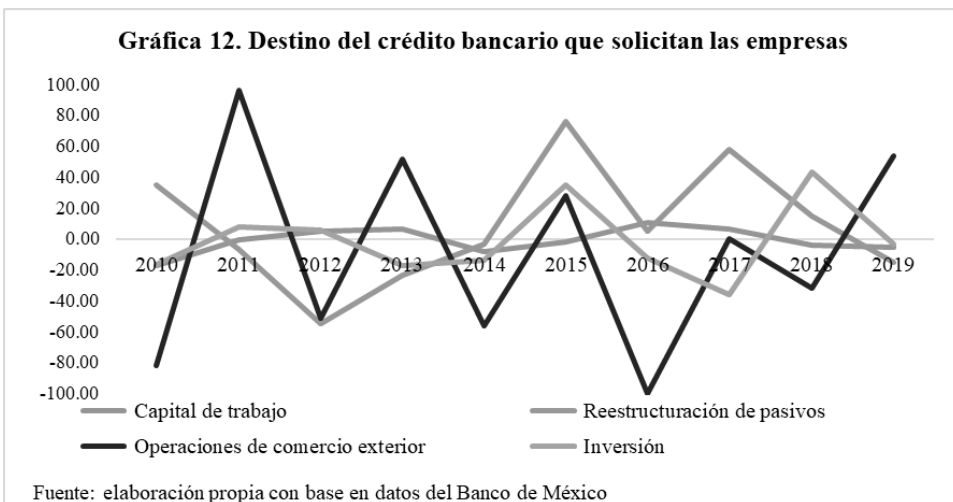
Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco de México

En efecto, la estabilidad monetaria representó un problema importante en la conducción de la política fiscal ya que ésta quedó subordinada a las necesidades de recursos que se destinaban al sistema financiero y en apoyo a la política monetaria. Adicionalmente en el año 2015, se reformó el artículo 25 constitucional donde se agregó un párrafo donde se sugiere que el Estado es el encargado de vigilar la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero, con el propósito de coadyuvar al crecimiento económico y el empleo, situación que disminuyó el margen de acción de la política fiscal para generar una mejor distribución del ingreso.

Por otro lado, otra de las variables que estimulan la economía es la inversión —pública y privada— ya que como lo establece el artículo 25 de la Constitución, el Estado impulsará a las empresas de los sectores social y privado para invertir en los distintos sectores económicos, en particular, las micro y pequeñas empresas que son las mayores generadoras de empleo en el país las cuales requieren de un mayor apoyo, pero como se mostró en la gráfica 11, los recursos se están canalizando hacia el pago de la deuda, en detrimento de la inversión productiva que a su vez, impide la canalización de recursos hacia los sectores más dinámicos de la economía. En efecto, la inversión debería ser el canal mediante el cual el gobierno debería incentivar la actividad económica para estimular el empleo y el ingreso.

Ante la persistente caída de sus ingresos, las micro y pequeñas empresas, han tomado medidas de ajuste para compensar las pérdidas y para poder continuar con el ciclo productivo, es por esto que recurren al crédito como una opción para poder continuar con sus actividades, sin embargo, como lo muestra la gráfica 12, el destino del crédito ha sido diverso como consecuencia de las necesidades de cada empresa; la reestructuración de pasivos presentó un crecimiento promedio de 8.57%, mientras que la inversión disminuyó 0.67% en promedio en esta década. En este sentido, infiere que las empresas están solicitando nuevos créditos para poder cubrir con

las obligaciones adquiridas con anterioridad, lo que vulnera su capacidad de pago ya que de continuar con esta tendencia, podrían presentar problemas de cartera vencida como ha sucedido en otras ocasiones.



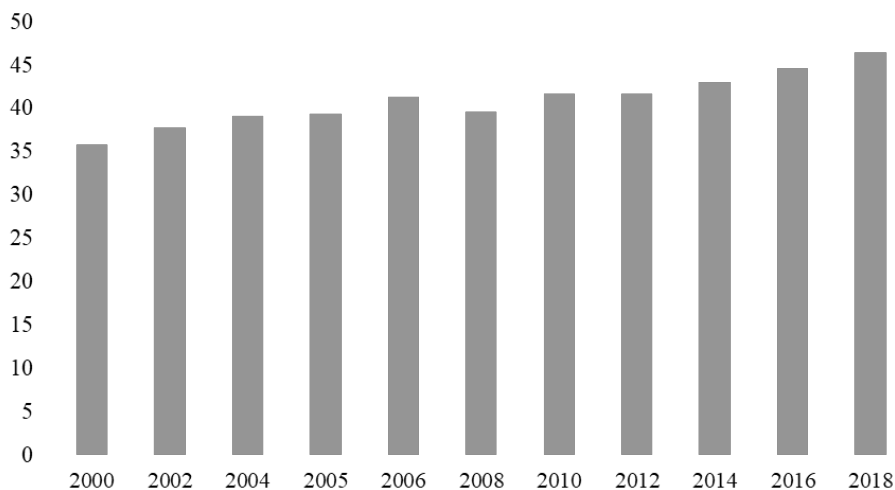
VI. EL NEOLIBERALISMO UN EXPERIMENTO FALLIDO EN MÉXICO: ENTRE EL DEBER Y EL SER.

El artículo 25 Constitucional enmarca la directriz respecto a la política económica que se debe implementar para garantizar el desarrollo nacional mediante la correcta distribución de la riqueza, a través del gasto público, ya que éste permitiría asignar recursos que se verían reflejados en mejoras en los servicios públicos como educación, salud, seguridad, vivienda entre otros y que son considerados como elementos que propician un nivel de desarrollo en la población. Además con la promoción del crecimiento económico se pretendía generar un mayor nivel de empleo que permitiría a los individuos tener los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades primarias y de esta forma promover la competencia entre los distintos actores económicos, que es una condición necesaria para el correcto funcionamiento del modelo neoliberal.

Sin embargo, esto no ha sido así debido a partir de 1988 cuando oficialmente se adoptó este modelo en México, si bien se han alcanzado niveles de estabilidad macroeconómica ha sido en detrimento del nivel de vida de la población y la distribución del ingreso generando con esto, una concentración de la riqueza en poder de unos cuantos.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, el combate a la pobreza ha sido insuficiente ya que como lo muestra la gráfica 13 la pobreza extrema en el país ha tenido un crecimiento promedio 40.86% de 2000 a 2018, lo cual evidencia el fracaso del modelo neoliberal en México induciendo a la búsqueda de un modelo alternativo que permita revertir estos efectos en la economía nacional.

Gráfica 13. Pobreza en México: 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Banco Mundial

Al respecto, García-Bedoy argumenta que han sido muchas las consecuencias del modelo neoliberal que se aplicó en México a partir de la década de los años ochenta, tales como: bajos salarios, mayor desempleo, alta concentración de la riqueza, profundización de la pobreza; daños, quiebras y cierre de la micro, pequeña y mediana

industria, y una mayor dependencia económica del exterior, sobre todo de Estados Unidos.¹⁴

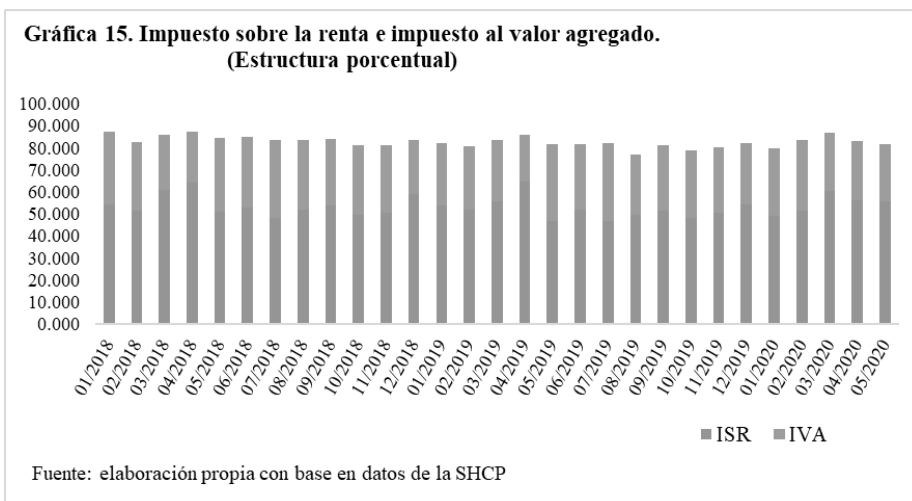
En el contexto actual de la llamada cuarta transformación, donde uno de los argumentos centrales ha sido no recurrir al endeudamiento externo para financiar el gasto público, la promoción de la austeridad y el combate a la corrupción, si bien el nivel de deuda interna no ha crecido considerablemente como se observa en la gráfica 14, el Banco de México sigue utilizando la emisión de valores (deuda interna) como un mecanismo de control a las fluctuaciones del tipo de cambio.



Por otro lado, como se muestra en la gráfica 15, este gobierno ha utilizado el impuesto sobre la renta (ISR) como el principal elemento compensatorio de los flujos de ingreso, mediante un sistema de recaudación que ha eliminado algunas deducciones para personas físicas y morales que sumado al impuesto al valor agregado (IVA), han proporcionado los recursos mínimos necesarios para ejecutar los programas prioritarios de este gobierno, sin recurrir al financiamiento externo pero sin que sea suficiente para promover el crecimiento económico.

¹⁴ García-Bedoy, Humberto. *Neoliberalismo en México: características, límites y consecuencias*. Jalisco, México. Centro de reflexión y acción social. X Centro de Reflexión Teológica. ITESO. 1992. Pp. 73-128

Como se observa en la gráfica 15, el ISR representó en los últimos meses –marzo, abril y mayo de 2020- cerca del 60% del total de los ingresos tributarios en México; y la suma de lo recaudado por concepto de ISR e IVA en el mismo periodo fue de 85% en promedio.



A partir de marzo de 2019 el Presidente Andrés Manuel López Obrador declaró el final del modelo neoliberal expresando también que en una ‘economía para el bienestar’, el mercado no puede sustituir al Estado. La política del actual gobierno, pretende incrementar el nivel del gasto público y con esto incentivar el crecimiento de la demanda agregada mediante un incremento en los recursos hacia los programas sociales, con el objetivo de proveer de ingresos a los que menos tienen -por ejemplo, en el año de 2020 se destinaron alrededor de 1.3 billones de pesos para este propósito-.¹⁵

Hipotéticamente, este tipo de apoyos son benéficos ya que permiten que las personas con los niveles de ingreso más bajos tengan un complemento para satisfacer sus necesidades; sin embargo, esto

¹⁵ Información obtenida de la página: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppcf2020

ha provocado que se relegue la inversión de capital y el apoyo a las micro y pequeñas empresas que es donde se concentra la mayor cantidad de personas empleadas en el país, y que en estos últimos años ha propiciado una caída en la actividad económica; panorama que no mejorará en 2020 debido a la crisis sanitaria ya que la caída prevista por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es de 3.9% y por el Banco de México oscila entre 4.6 y hasta 8.8%.

El actual gobierno intenta retomar algunos postulados keynesianos del estado benefactor incrementando el gasto público para distribuir el ingreso del país a través de un incremento en los programas sociales los cuales incluso han sido elevados a rango constitucional con la finalidad de proveer recursos a los beneficiarios de estos programas. Al respecto, Salazar argumenta que la ejecución del gasto se debe realizar de una forma adecuada y canalizarse hacia programas de transferencias y servicios sociales pero también hacia promoción de las capacidades productivas.¹⁶

La emergencia sanitaria, la contracción de la actividad económica mundial, los bajos niveles de inversión extranjera, la inestabilidad bursátil, la caída en el empleo, la caída de los precios del petróleo entre otros, limitan el margen de acción de cualquier tipo de política económica que se adopte para alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar debido a que el gobierno deberá generar los ingresos suficientes a través del correcto funcionamiento de la economía para el crecimiento y desarrollo en México. En este sentido, Salazar afirma que “no hay forma de pensar que vamos a estar en una sociedad mejor, más igualitaria, si hay un creciente nivel de desempleo en el país. Decir que debemos ir (hacia otros indicadores) me parece muy oportuno políticamente cuando tu economía probablemente decrezca 7 u 8 por ciento”.¹⁷

¹⁶ Salazar López, César Armando. “Gasto público y crecimiento económico: Controversias teóricas y evidencia para México. En *ECONOMÍAunam*, vol.17, núm 50, mayo agosto 2020, pp. 69, México.

¹⁷ Salazar López, César Armando; en Villanueva Dora. *Polémico pedir que el concepto*

En este contexto, la economía nacional cuenta con un marco jurídico en el cual establece que es el Estado con el sector social y el sector privado los que de manera responsable participarán en el desarrollo nacional, es decir, el deber ser en México está perfectamente delimitado y normado para estos propósitos pero el ser, no ha sido debido a que intervienen factores externos que provocan inestabilidad y desequilibrios que no pueden ser previstos y controlados por las instituciones. Por lo tanto, el gran reto de cualquier gobierno es fusionar el aparato jurídico, político y económico para lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo económicos y en la actualidad, el llamado bienestar para la población mexicana. A casi dos años de que inició el sexenio de Andrés Manuel López Obrador no es claro el cambio en la dirección de la política económica para la generación de expectativas para el crecimiento económico nacional. Sin embargo, está presente la posibilidad de que en los cuatro años restantes de este gobierno, se creen las condiciones de crecimiento económico para que en el mediano plazo se pueda aumentar el nivel de vida de la población.

VII. CONCLUSIONES

Los economistas clásicos fueron los primeros en plantear la idea de libre mercado y la escasa participación del Estado en la actividad económica, mismas que fueron retomadas por Friedrich Von Hayek en donde es el mercado el que regula la actividad económica, distribuye de forma eficiente los recursos y el Estado es el que debe garantizar el estado de derecho mediante un marco jurídico que brinde certidumbre a los actores de la economía.

Milton Friedman dejó claro que es la política monetaria la herramienta que permite al Estado garantizar el crecimiento económico mediante el control de los precios, la tasa de interés y la cantidad

del PIB debe entrar en desuso. En La Jornada <https://www.jornada.com.mx/2020/05/10/economia>, México, 10 de mayo de 2020, consultado el 03 de junio de 2020.

de dinero en circulación subordinando a la política fiscal a los objetivos de control monetario a diferencia de lo planteado por Keynes quien se pronunció a favor de un mayor gasto público para incentivar el crecimiento de la demanda agregada y en consecuencia, el crecimiento económico y el empleo.

En México la adopción del modelo neoliberal se dio de forma gradual, iniciando a principios de los años ochenta como resultado de la crisis de deuda externa y materializándose en 1989 con la implementación de las recomendaciones del Consenso de Washington con el propósito de estabilizar la economía y sentar las bases de un crecimiento económico sostenido y de largo plazo. Sin embargo, después de varias décadas de este modelo se ha reflejado el fracaso, porque a pesar de tener estabilidad macroeconómica no logró alcanzar el objetivo de mejorar el nivel de vida de la población, por el contrario, profundizó la desigualdad y marginación de un importante sector de la población del país.

El gobierno actual dio fin al llamado modelo neoliberal pero el principal reto al que se enfrenta es el de generar las condiciones de certidumbre para que el sector social y el sector privado participen de manera activa en la actividad económica del país y con ello, fomentar el desarrollo y bienestar que son los objetivos prioritarios en su ‘nueva política económica’ que denominó como posneoliberal. Cuenta con el marco jurídico e institucional para conducir la economía bajo estas directrices, el gran reto que enfrenta este gobierno es hacer frente a los desequilibrios provenientes del exterior, sobre todo en el contexto actual, para incentivar la inversión que genere un incremento en el empleo e ingresos para la población y el Estado y con esto incentive el crecimiento y desarrollo económicos.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA-BEDOY, Humberto, *Neoliberalismo en México: características, límites y consecuencias*, Jalisco, Centro de reflexión y acción social, X Centro de Reflexión Teológica, ITESO, 1992.

HAYEK, Friedrich Von, *Camino de Servidumbre*. Ed. Alianza Editorial. 2011. España.

KEYNES, J. M., *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, Ed. FCE, 2000.

MÁRQUEZ COVARRUBIAS, Humberto, “Pautas de la subordinación de México al capital global. Noticias de la antigüedad ideológica o novedades de la dependencia”, en Darcy Tetreault y Mónica G. Chávez (Coords.), *Rostros del Desarrollo Neoliberal en México*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa. 2020.

OTRIZ WADGYMAR, Arturo, *Política económica de México 1982-2000. El fracaso Neoliberal*, México, Nuestro Tiempo S. A., 1998.

2. HEMEROGRAFÍA

COONEY, Pablo, “Dos décadas de Neoliberalismo en México: resultados y retos”, en *Novos Cadernos NAEA-Periódicos UFFA*, 2008, Núm. 2, vol. 11, diciembre.

SALAZAR LÓPEZ, César Armando, “Gasto público y crecimiento económico: Controversias teóricas y evidencia para México”. En *ECONOMÍAunam*, Ciudad de México, 2020. Núm. 50, vol.17, mayo agosto, pp. 69.

_____, César Armando, en Villanueva Dora, “Polémico pedir que el concepto del PIB debe entrar en desuso”, en *La Jornada*

<https://www.jornada.com.mx/2020/05/10/economia>, México, 10 de mayo de 2020.

WILLIAMSON, John, “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, 1990, <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>.

3. ELECTRONICAS

Banco de la República de Colombia. <https://www.banrep.gov.co/>.

Banco de México: estadísticas. Sistema de Información Económica. <https://www.banxico.org.mx/>.

Banco Mundial <https://www.bancomundial.org/>.

Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Indicadores Macroeconómicos, 1980-2003*, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302003.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

Ley del Banco de México <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>.

Ministerio de Hacienda de Chile, <https://www.gob.cl/ministerios/ministerio-de-hacienda/>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>.

Subsecretaría de ingresos públicos de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos>.

EL FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO Y SUS IMPACTOS FRENTE AL COVID-19

PROMOTION OF THE PRODUCTIVE CHAINS IN THE ENERGY SECTOR AND ITS IMPACT AGAINST COVID-19

PAOLA RODRÍGUEZ ROMO¹

RESUMEN: El sector energético se enfrenta día a día a dos constantes: la incertidumbre y el riesgo, de ahí que se hable de su resiliencia ante ciertos eventos. No obstante, la pandemia causante del síndrome respiratorio agudo grave, conocido como COVID-19 parece ser la variable en estos momentos en el sector, por lo que la resiliencia no será tan fácil. Hablando de las cadenas productivas en el sector, el impacto de la pandemia que se vive hoy en día está mostrando efectos, algunos inesperados y que están provocando replanteamientos importantes en los procesos de producción. El fomento a dichas cadenas, un reto ya de por sí en México, parece enfrentar desafíos sin precedentes que de no atenderse de manera eficaz y eficiente traerá consigo graves repercusiones en el país. Algunos de dichos efectos y las medidas adoptadas para su solución serán abordadas en el presente.

PALABRAS CLAVE: *Cadenas productivas, inversión directa, contenido nacional, Estrategia, Fideicomiso, Informes, COVID-19, Tratados comerciales, T-MEC, Barreras comerciales.*

¹ Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma de México y actualmente alumna de la Especialidad en Derecho Energético en la División de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM. Contacto: <romius19@gmail.com>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4249-9551>. Fecha de recepción: 23 de junio de 2020; fecha de aprobación: 6 de octubre de 2020.

ABSTRACT: The energy sector faces two constants every day: uncertainty and risk, hence its resilience to certain events. However, the pandemic causing severe acute respiratory syndrome, known as COVID-19, seems to be the variable at the moment in the sector, so resilience will not be so easy. Speaking of the productive chains in the sector, the impact of the pandemic that is experienced today is showing effects, some unexpected and that are causing major rethinks in the production processes. The promotion of these chains, a challenge already in Mexico, seems to face unprecedented challenges that, if not attended to effectively and efficiently, will have serious repercussions in the country. Some of these effects and measures adopted for their solution will be addressed in the present.

KEY WORDS: *Productive chains, direct investment, national content, Strategy, Trust, Registry, Guides, Reports, COVID-19.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Cadenas productivas locales e inversión directa en el sector hidrocarburos. III. Contenido Nacional como fomento a las cadenas productivas. IV. Situación actual de las cadenas productivas locales e inversión directa. V. Fomento a las Cadenas Productivas y la Inversión Directa a partir de los Tratados Comerciales de México. VI. El COVID-19 y su impacto en las cadenas productivas. VII. Medidas para hacer frente a la crisis. VIII. Conclusiones. IX. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

En términos de la legislación en materia energética, el fomento a las cadenas productivas locales y a la inversión directa debe garantizarse en toda la cadena del sector de hidrocarburos - *upstream*, *midstream* y *downstream* - y el mecanismo previsto para tal efecto es su establecimiento como una obligación para los operadores en cada sector - *asignatarios*, *contratistas* y *permissionarios* - cuyo cumplimiento debe ser verificado por la Secretaría de Economía.

No obstante, políticas públicas como la adoptada por México para hacer del fomento a las cadenas productivas y a la inversión directa una realidad han sido ampliamente cuestionadas por la comunidad internacional, al ser consideradas como barreras al libre comercio, situación que resulta relevante considerando que México, durante 2019, se posicionó como el primer socio comercial de Estados Unidos, la recién entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y los múltiples tratados comerciales suscritos por México.

En razón de ello, resulta relevante analizar si con su implementación, este tipo de políticas han contribuido a fortalecer las cadenas productivas locales y pueden ser consideradas como alicientes para atraer mayor inversión, o bien, constituyen limitantes para tal objeto, considerando la situación crítica por la que atraviesa México y el mundo entero, dadas las grandes repercusiones que la pandemia ha traído consigo al comercio, a la inversión directa, en general, a las economías de los países a nivel mundial.

Para tal efecto, en el primer apartado del presente artículo se identifican las cadenas productivas locales, así como las principales fuentes de inversión directa en el sector de hidrocarburos. En el segundo apartado, se abordará la política pública implementada por el estado mexicano para fortalecer las cadenas productivas locales e incentivar la inversión directa en el sector, así como el estado actual

en la que se encuentra su implementación, destacando al contenido nacional como uno de los instrumentos diseñados para fortalecer la industria nacional y los mecanismos establecidos para medir su cumplimiento, particularmente en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Señalado lo anterior, el siguiente punto será mostrar la situación actual en la que se encuentran las cadenas productivas y la inversión directa, así como las áreas de oportunidad identificadas. El análisis de la situación actual también requiere abordar los estragos que actualmente la pandemia está causando, pues sólo así, la visión del problema será integral.

Una vez conocida la situación en la que México se encuentra en la materia, se plasmarán algunos retos importantes que enfrentan este tipo de políticas a nivel internacional y sus repercusiones dada la entrada en vigor del T-MEC.

Finalmente, se analizarán las medidas que actualmente se han establecido para incentivar el fomento a las cadenas de producción, dadas las serias repercusiones que han enfrentado con motivo de la pandemia.

II. CADENAS PRODUCTIVAS LOCALES E INVERSIÓN DIRECTA EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

En este apartado se definirán e identificarán las principales cadenas productivas y fuentes de inversión directa en el sector hidrocarburos que hacen posible el desarrollo de esta industria. Al respecto, es importante comprender que el reconocimiento de estas figuras tiene como fin lograr la inserción de las empresas de la industria nacional a la cadena del sector hidrocarburos bajo criterios de productividad, innovación, y el desarrollo del capital humano.

Así, de acuerdo con la Secretaría de Economía, por inversión directa se entiende:

La inversión extranjera directa que tiene como propósito crear un interés duradero y con fines económicos o empresariales a largo plazo por parte de un inversionista extranjero en el país receptor. Su potencial permite generar empleo, incrementar el ahorro y la captación de divisas, estimular la competencia, incentivar la transferencia de nuevas tecnologías e impulsar las exportaciones; todo ello incidiendo positivamente en el ambiente productivo y competitivo de un país².

Entre las principales fuentes de inversión directa en el sector destacan las empresas petroleras cuya participación en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos ha sido sobresaliente. En efecto, las empresas interesadas y participantes en las diversas licitaciones organizadas por el Estado mexicano a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para adjudicar áreas de exploración y extracción de hidrocarburos en México lograron atraer fuertes inversiones.

Es así que, a la fecha, suman un total de once rondas de licitación organizadas por el órgano referido, cuyo resultado fue la participación de setenta y una empresas, de las cuales treinta y seis son de origen extranjero³. Asimismo, se calculó que los ciento tres contratos para la exploración y extracción vigentes, suscritos como resultado de dichas rondas, detonarían en su ejecución ciento cincuenta y tres millones de dólares durante la vida de los proyectos.

Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con las estadísticas a agosto del año en curso, publicadas por la Comisión, se desprende que las inversiones aprobadas para la ejecución de estos contratos ascienden a cuarenta mil seiscientos noventa y siete millones de dólares, cantidad de la cual se han ejercido un total de

² Secretaría de Economía, Inversión Extranjera Directa, <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa>.

³ Plan Quinquenal de licitaciones para la exploración y extracción de Hidrocarburos 2015-2019. Evaluación 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509176/PQ_Evaluacion_2019.pdf.

cinco mil novecientos cincuenta y cuatro millones de dólares⁴.

Del monto total ejercido destaca el hecho de que una mayor parte de dicha inversión ha sido destinada a la adquisición de información, cuyo monto asciende a cuatro mil quinientos ochenta y ocho millones de dólares.⁵ Es importante señalar que si bien, en el top cinco de empresas con más proyectos de este tipo se encuentran Petróleos Mexicanos y CGG México, las empresas extranjeras (Dowell-Slb, Seitel y TGS) siguen liderando esta área.

No obstante, durante este año, la inversión en este rubro ha descendido considerablemente, debido fundamentalmente a la cancelación de las rondas de licitación que estaban en curso y de futuras licitaciones, ello con motivo de la actual política tendente a fortalecer a las empresas productivas del Estado. Sin embargo, es preciso decirlo, como se ha visto, este tipo de procedimientos constituyen uno de los esfuerzos más significativos de la reforma energética que atrae inversión y permite crear y desarrollar el sector energético en México, lo que implica un apoyo directo a las proveedurías locales.

Asimismo, es de destacar que, a junio del año en curso, la cantidad que el Estado mexicano ha recibido por concepto de los pagos realizados por los operadores petroleros derivado de la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos asciende a la cantidad de 571 millones dólares.

En cuanto a la segunda etapa en la cadena de valor del sector -midstream-, podemos apreciar grandes inversiones en las diversas actividades que la integran, destacando aquellas en transporte de petrolíferos y gas natural, así como en la comercialización y distribución de petrolíferos.

Ahora bien, por lo que hace a las cadenas productivas, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial las define de la siguiente forma:

⁴ Centro Nacional de Información de Hidrocarburos. Estadísticas, Inversiones aprobadas, agosto 2020. <https://hidrocarburos.gob.mx/estad%C3%ADsticas/>.

⁵ Ibidem, Inversiones en información, junio de 2020, https://hidrocarburos.gob.mx/media/3647/inversiones_informacion.pdf.

Conjunto de empresas que conforman una línea de producción, partiendo de actividades como la obtención o explotación de materia prima hasta la comercialización de bienes finales. De esta manera, la cadena está conformada por distintos eslabones o conjuntos de empresas que constituyen una etapa productiva dentro de ésta⁶.

De acuerdo con el Manual de Minicadenas Productivas, la cadena productiva se caracteriza por ser “secuencial, involucrar a dos o más sectores productivos y económicos, la interdependencia, el aporte de todos los eslabones y los beneficios equitativos según los recursos que tiene cada actor”⁷.

Así, podemos apreciar que las empresas que pueden formar parte de una cadena productiva van desde aquellas responsables de suministrar los insumos básicos mejor conocidos como materia prima, transitando por aquellas responsables de su producción, transporte, distribución y comercialización.

En Colombia, ya se emplea el término de minicadenas productivas entendido como el conjunto de empresas que se conforman para realizar actividades económicas complementarias.

En México, son múltiples las cadenas productivas locales existentes en el sector, que van desde la capacitación, infraestructura, mano de obra, bienes y servicios, siendo este último rubro el que más se ha desarrollado, pues como se señaló, hoy en día existen empresas que proporcionan servicios de procesamiento y reprocesamiento de información geofísica y petrofísica, aunque poco a poco se han desarrollado empresas especializadas en el diseño, intervención y terminación de pozos, construcción de instalaciones marinas y ingeniería conceptual.

La política sectorial de fomento industrial de cadenas productivas locales y el fomento de la inversión directa son tareas asignadas a la Secretaría de Economía.

⁶ ONUDI, Manual de Minicadenas Productivas, ONUDI-Colombia, 2004.

⁷ Cfr. *idem*.

A la fecha, el fomento a las cadenas productivas se ha llevado a cabo a través de una actividad central ejercida por dicha Secretaría, mediante el mecanismo denominado Estrategia⁸, que forma parte de la Política de Fomento Industrial impulsada por esta dependencia. En este instrumento se plasman los mecanismos para el fomento de las cadenas productivas locales, siendo los siguientes:

- Identificación de los sectores industriales y regiones en atención a la demanda de la industria, mediante el desarrollo de proveedores nacionales en el sector energético.
- Integración, administración y actualización del Registro de Proveedores Nacionales de la Industria Energética.
- Integración de un Consejo Consultivo.
- Diseño de herramientas de apoyo tales como contenido nacional (con una madurez mayor en la industria de hidrocarburos) y al Fideicomiso (a través de sus diferentes convocatorias y conceptos de apoyo a la proveeduría energética del país).
Para el caso de la inversión directa, los mecanismos previstos son:
- Fomento de la participación directa de empresas mexicanas en las actividades de la industria (contenido nacional).
- Promoción de la asociación entre empresas mexicanas y extranjeras.
- Promoción de la inversión nacional y extranjera para realizar actividades de manera permanente en México.
- Impulso de la transferencia de tecnología y conocimiento.

De acuerdo con el Catálogo de Bienes y Servicios de la Industria de Hidrocarburos⁹ diseñado por la Secretaría de Economía, las ca-

⁸ Estrategia para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos forma parte de la Política de Fomento Industrial.

⁹ Catálogo de Bienes y Servicios de la Industria de Hidrocarburos (*Upstream*), disponible para su consulta en el siguiente vínculo: https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/proenergia/catalogo_bs_upstream2017.pdf.

denas productivas presentes en el sector hidrocarburos constituyen todo un universo, que se relacionan con otras industrias tales como la de construcción, manufacturera (eléctrico, acero, maquinaria y equipo) y servicios (asesoría especializada en diferentes ingenierías, administración de proyectos, finanzas y tecnologías de información y comunicaciones).

Para promover el fomento de estas cadenas productivas, se estableció en Ley¹⁰ la obligación de constituir un fideicomiso público cuyo fin sea promover el desarrollo y competitividad de proveedores y contratistas locales y nacionales mediante esquemas de financiamiento y programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación.

A la fecha, han sido tres las Convocatorias que el fideicomiso público ha lanzado, con el objeto de otorgar financiamiento en las siguientes categorías de apoyo: Estándares de la Industria, desarrollo regional, fortalecimiento de cadenas de valor en sectores industriales, certificación, capacitación e investigación.

Sobre el destino de los recursos otorgados al amparo de este fideicomiso y la supervisión de los proyectos objeto de dicho apoyo no hay información pública disponible, por lo que no es posible analizar la eficacia de este mecanismo.

Las medidas antes señaladas tienen por objeto identificar el mercado nacional existente en el sector energético y su nivel de madurez, para así propiciar el contacto, orientación, capacitación y apoyos necesarios a fin de equilibrar la balanza entre la oferta y demanda de bienes y servicios requeridos en el sector.

¹⁰ De conformidad con el artículo Vigésimo Quinto Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, debían realizarse las acciones necesarias para que el “*Fideicomiso Público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales de la industria petrolera estatal*”, se transformara en el fideicomiso público en cuestión, cuyo cumplimiento se formalizó el 30 de septiembre de 2014, con la firma del Segundo Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público.

No pasa desapercibido que el pasado dos de abril del año en curso, el Ejecutivo Federal publicó el “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”¹¹, el cual tiene por objeto extinguir o dar por terminados todos los fideicomisos públicos sin estructura orgánica. No obstante, quedan excluidos de su aplicación, en términos de su artículo 5, aquellos fideicomisos públicos constituidos por mandato de ley o decreto.

Si bien el fideicomiso público en comento no cuenta con estructura orgánica, de conformidad con sus Reglas de Operación, se ubica en el supuesto de excepción referido, toda vez que fue constituido por mandato de ley.

III. CONTENIDO NACIONAL COMO FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS

Como se señaló con anterioridad, el fomento industrial de las cadenas productivas locales y el fomento de la inversión directa son tareas asignadas a la Secretaría de Economía, mediante el establecimiento de una política pública, que busca incrementar los niveles de empleo, especialización y ventas en el sector.¹²

De acuerdo a la forma en que se implementó esta política, se advierte que su fin más que desplazar a la inversión extranjera o proteger la industria nacional, persigue fortalecer el sector energético, ya que su apertura a nuevos participantes, tanto nacionales y extranjeros, trajo consigo la necesidad imperante de fortalecerlo, siendo más competitivo para estar en condiciones de atraer flujos de inversión.¹³ Ello es así, ya que previo a la reforma energética, el

¹¹ Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020.

¹² Pfr. Michael Warner, Silvana Tordo y otros, *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, en *The World Bank*, Washington, D.C., 2013.

¹³ *Displacement, protection y establishment* son medidas adoptadas por diversos países al

sector sólo respondía a las necesidades del único operador petrolero existente, Petróleos Mexicanos, entidad en la que recaía la responsabilidad de conducir las actividades petroleras, por lo que el grado de desarrollo y especialización del sector era muy bajo.

Así, el contenido nacional como política destinada al fomento de las cadenas productivas nacionales, tiene por objeto desarrollar el sector energético en el país, a fin de que en toda la cadena del sector hidrocarburos se privilegien la proveeduría nacional entendida esta como bienes y servicios, mano de obra y de trabajo calificada, capacitación, inversión en infraestructura y transferencia de tecnología.

Para lograr su realización, los asignatarios y contratistas, en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y permisionarios, en el resto de las actividades reguladas (transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, entre otras) deben cumplir con la obligación de contenido nacional, en los términos previstos en las asignaciones, contratos y permisos, respectivamente.

En las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, los asignatarios y contratistas están obligados a cumplir con un porcentaje mínimo de contenido nacional igual al treinta y cinco por ciento; sin embargo, su cumplimiento es progresivo, acorde con el desarrollo de las actividades petroleras previstas en los títulos de asignación y contratos, respectivamente.

Si bien, por ley, la meta de contenido nacional debe alcanzar al menos el treinta y cinco por ciento, es importante señalar que algunos contratos petroleros fueron más ambiciosos y prevén como meta un porcentaje mayor igual al treinta y ocho por ciento, que corresponden a aquellos suscritos como resultado de la segunda y tercera licitación de la Ronda Dos destinadas a adjudicar áreas para explorar y extraer hidrocarburos en zonas terrestres.

abrir sus mercados, atendiendo a si la industria local es significativa o no en el mercado. Si su papel es fundamental, las medidas para acceder el mercado se intensificarán con el objeto de desplazar la participación extranjera o proteger la nacional. Para pronta referencia, puede consultarse el texto completo en Stone Susan y otros, *Emerging Policy Issues. Localisation Barriers to Trade*, OECD Trade Policy Papers No. 180, 2015.

En el caso de las asignaciones, el porcentaje de contenido nacional aumenta de manera anual hasta llegar a la meta referida, en tanto que en los contratos, el porcentaje varía en atención a la etapa en la que se encuentre el proyecto, de ahí que durante la etapa de exploración, el porcentaje de contenido nacional a cumplir sea menor y se incremente conforme el contratista transite a las siguientes etapas, -la evaluación y el desarrollo-.

La forma de dar cumplimiento a esta obligación es mediante un programa de cumplimiento de contenido nacional, instrumento a través del cual el asignatario o contratista establece los plazos y etapas para observar tal obligación.

En el caso de los permisionarios, la Ley de Hidrocarburos mandata la obligación de proporcionar información a la Secretaría de Economía sobre el contenido nacional en las actividades desarrolladas, conforme a las disposiciones que para su cumplimiento emita esta dependencia.

Así, como se advierte, es la Secretaría de Economía la responsable de verificar el cumplimiento de esta obligación, mediante el establecimiento de una metodología, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil catorce.

Esta metodología considera, para efecto de la medición de contenido nacional, los elementos antes referidos, consistentes en mano de obra, bienes y servicios, infraestructura, capacitación y transferencia de tecnología.

No obstante, como veremos más adelante, esta metodología ha sido uno de los principales impedimentos para la verificación del cumplimiento del contenido nacional, razón por la que cual no ha sido posible determinar si esta política pública ha cumplido con el objetivo de fomentar las cadenas productivas locales.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS LOCALES E INVERSIÓN DIRECTA

De conformidad con el artículo 125 de la Ley de Hidrocarburos “la Secretaría de Economía debe elaborar y publicar de forma anual un informe sobre los avances en la implementación de las Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos”, el cual debe presentarse al Congreso de la Unión a más tardar el treinta de junio de cada año.

Este informe constituye uno de los principales medios a través del cual es posible advertir el estado actual en el que se encuentra la implementación de los diversos mecanismos diseñados para el fomento a las cadenas productivas y a la inversión directa.

Recientemente se publicó el informe 2019-2020¹⁴; sin embargo, es poca la información que se brinda respecto a los avances en la implementación de la política pública de contenido nacional y el resto de las medidas ya señaladas, ya que se centra en dar cuenta de las acciones que la actual administración implementará para mejorar los apoyos tanto a la proveeduría nacional como a la inversión directa.

De esta forma, se destacan las siguientes acciones:

- Definición de la nueva Estrategia para promover el desarrollo y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas en la industria de hidrocarburos. Ello mediante la identificación de la demanda y la caracterización de la oferta actual.
- Establecimiento de la Estrategia para el fomento de la inversión

¹⁴ Informe sobre los avances en la implementación de las Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la Inversión Directa en la industria de hidrocarburos. 2019-2020. Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563689/SE_Informe_Congreso_Industria_de_Hidrocarburos_2019-2020.pdf.

directa 2020-2022, mediante los Programas de Capacitación y Transferencia de Tecnología, así como la identificación de áreas de oportunidad dentro de los acuerdos comerciales y de inversión con otros países.

- En materia de contenido nacional el reto es la emisión de la metodología para verificar el cumplimiento de la obligación de contenido nacional a cargo de los operadores petroleros.
- Respecto al Fideicomiso, se buscará posicionar a Petróleos Mexicanos como uno de los Organismos Canalizadores de mayor importancia para el sector energético.

Como se comentó, toda vez que este informe proporciona poca información respecto al estado actual de las cadenas productivas y la inversión directa en el sector, se considera importante retomar la información que brinda el informe presentado ante el Congreso en junio de 2018¹⁵.

Como se señaló, la Estrategia tiene por objeto incentivar las cadenas productivas y para lograrlo ha instrumentado una serie de mecanismos, algunos de ellos ya comentados, los cuales permiten identificar la demanda y que el comportamiento de los proveedores se dé en función de ésta. Así, de acuerdo con la Estrategia, son cinco los pasos por los que deben transitar los proveedores, respecto de los cuales en el Informe se identifican áreas de mejora, retos, así como las acciones adoptadas para superarlos, los cuales se sintetizan de la siguiente forma:

¹⁵ Informe sobre los avances en la implementación de las Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la Inversión Directa en la industria de hidrocarburos. 2018. Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343134/Informe_Congreso_2018_Hidrocarburos.pdf.

Mecanismo	Reto	Acciones
Registro de Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • Poco conocimiento del registro. • Poca participación de proveedores registrados. • Perfil básico de madurez de proveedores registrados. • Mínima incorporación en estados con problemas de inseguridad. • Mínimo de proveedores registrados en diversas entidades. • Información real de las necesidades de desarrollo de proveedores registrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de talleres para su difusión. • Mayor difusión de la existencia del Fideicomiso. • Diseño de mecanismos de contacto directo con proveedores. • Continuidad a la localización de proveedores. • Diseño de un mecanismo de preevaluación de las empresas registradas.
Procesos y Requerimientos de demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Altos estándares en requerimientos de bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Guías¹⁶. • Trabajo con cámaras empresariales y gobiernos estatales. • Creación de una Base de Datos de inversiones programadas derivado de CEE¹⁷.

¹⁶ Guías de estándares mínimos para empresas proveedoras del sector energético y de estándares técnicos para empresas proveedoras de la industria de hidrocarburos, disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-energia>.

¹⁷ Base de Datos Inversiones en Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/349480/CNH_SE_Inversiones_Programas_en_Exploracion_y_Extraccion_240718.pdf.

Contenido Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Constantes dudas sobre la forma de dar cumplimiento a la obligación contractual de contenido nacional. • Inoperatividad de la metodología para la medición del contenido nacional. • Beneficios visibles a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un modelo de verificación de contenido nacional. • Implementación de una nueva metodología.
Detección de brechas y necesidades de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de esfuerzos para focalizar y reorientar los apoyos del Fideicomiso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una metodología de evaluación y clasificación del nivel de madurez de las empresas que participan en el Registro. • Mayor seguimiento a los apoyos del Fideicomiso.
Cierre de Brechas	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de áreas de oportunidad para proveedores nacionales. • Concentración de apoyos en determinadas entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento de apoyos a empresas más vinculadas y relacionadas con las actividades del sector. • Generación de un mayor acercamiento entre la oferta energética nacional y aquellas que integran la demanda.
Otras acciones: Actualización de la Estrategia basada en experiencias y acciones estratégicas, como promoción de licitaciones en yacimientos no convencionales		

Tal como se advierte, si bien la Secretaría de Economía ha identificado y catalogado los principales requerimientos o estándares de la industria que deben ser considerados por los proveedores nacionales que quieran participar en un proceso de contratación, los retos aún son mayores, puesto que aún sigue pendiente una Estrategia que revierta esta situación, ya que como se expuso con anterioridad, la implementación de nuevas acciones sigue pendiente.

Ya sea por falta de información, poco interés o madurez aún incipiente de la proveduría nacional, la cierto es que constatar los apoyos e incentivos a este sector de la economía resulta necesario para verificar el grado de cumplimiento de los diversos esfuerzos establecidos para tal fin.

Otro aspecto que resulta relevante destacar es el hecho de que varias de las acciones previstas en este informe no tienen continuidad en el diverso que se presentó recientemente. Por ejemplo, con relación al Fideicomiso, en 2018 se planteó como línea de acción dar un mayor seguimiento a los apoyos otorgados, en tanto que la actual administración planea orientar los recursos del fondo al fortalecimiento de Petróleos Mexicanos.

Otra de las acciones que el actual gobierno emprenderá es la creación de la nueva Estrategia, cuando dicha acción debió ejecutarse desde hace un año, dado que se ha dejado este tiempo sin permitir conocer el avance en la demanda y oferta del sector, así como la evaluación real de las medidas adoptadas para su implementación.

La falta de continuidad en las acciones dispuestas por la anterior administración y la actual sólo resta a la eficacia en la implementación de la política pública en comento. Esfuerzos como el que se describen en el informe 2019-2020 en conjunto con la Comisión Nacional de Hidrocarburos, respecto a la identificación del destino de las inversiones, era una acción que ya se había realizado, por lo que más que retomar acciones pretender reiniciarlas sólo retrasará el cumplimiento de los fines descritos.

Respecto al contenido nacional, es importante detenerse para hablar de un problema que presenta actualmente la evaluación de su cumplimiento. La propia Secretaría de Economía ha reconocido la dificultad para aplicar la metodología establecida a fin de medir la obligación de contenido nacional contenida en asignaciones y contratos. Ejemplo de ello, fue lo señalado por dicha dependencia como parte de la evaluación del desempeño de los contratos para

la exploración y extracción de hidrocarburos que llevó a cabo la Secretaría de Energía, en los términos siguientes:

No se cuenta con los elementos adecuados para poder evaluar el cumplimiento del Contenido Nacional, toda vez que los datos presentados por los operadores no son de calidad.

Ej. CN reportado para la Segunda y Tercer Convocatoria de la Ronda Dos (R02-L02 y R02-L03) es superior a los montos de inversión total reportados al Fondo Mexicano del Petróleo.

Así, se informa que actualmente se está construyendo una nueva metodología de cálculo de Contenido Nacional que permita medir de forma más simple, transparente y precisa, cada uno de los conceptos que se consideren óptimos en la política de CN e incentive a que los operadores contribuyan con mayor inversión en aquellos conceptos que permitan un mejor desarrollo de las pequeñas y medianas empresas nacionales.

Al respecto, en fechas recientes el titular de la Unidad de Contenido Nacional y Fomento de las Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético de la Secretaría de Economía estableció la nueva estrategia a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la política pública de fomento a las cadenas productivas locales, misma que comprende cuatro aspectos: i) Cambio normativo y la publicación de lineamientos, ii) la construcción de la Estrategia con varios actores involucrados, iii) la publicación de nuevas reglas de operación para el ejercicio del Fideicomiso y su uso en la promoción de la pequeña y mediana empresa del sector energético y iv) la digitalización de las tareas sustantivas para habilitar el reporte y verificación de los operadores de manera transparente y eficiente¹⁸.

Si bien, el autor no desarrolla todos los puntos que comprende la nueva estrategia, hace énfasis en que el marco normativo vigente es inoperante para que el área encargada entre otras cuestiones de verificar el cumplimiento de contenido nacional, implementar la Estrategia y operar el Fideicomiso, lleve a cabo tales tareas sustantivas.

¹⁸ *El primer pilar: un sólido andamiaje jurídico normativo y la publicación de lineamientos*, en *Global Energy*, México, Ciudad de México, MMXX, 140, mensual, 2020, p. 8.

Asimismo, hace un reconocimiento expreso respecto a que las verificaciones realizadas por la Secretaría de Economía fueron muy limitadas, lo que significa que no atendían ni las complejidades ni las particularidades del sector hidrocarburos y que dicha verificación también se vio limitada por el tiempo, por cuanto hace a la temporalidad a la que estaba sujeta el resguardo de la información por parte de los operadores.

Por lo que hace a la metodología ya mencionada, el jefe de la Unidad referida también se pronunció¹⁹, en el sentido de que ésta presenta tanto inconsistencias operativas como conceptuales, destacando en la primera, las constantes confusiones que genera para los operadores presentar el reporte para el cumplimiento del contenido nacional, pues no se incluyen todos los elementos que comprende dicha metodología o reportan algunos que no debieran ser informados.

En cuanto a los problemas conceptuales, refiere que la mayor ponderación de la medición se concentra en bienes y servicios, por lo que el cumplimiento del contenido nacional suele concentrarse en este elemento, siendo los más olvidados la transferencia de tecnología, así como la inversión en infraestructura física local y regional. De ahí, la necesidad de replantear la medición de contenido nacional y la construcción de una nueva metodología.

En el informe sobre los avances en la implementación de la Estrategia correspondiente al período 2019-2020, se enfatiza lo señalado en el sentido de que resulta necesario clarificar los conceptos y definiciones de los componentes de dicha metodología, razón por la que la Unidad referida trabajará en el rediseño, conceptualización y desarrollo de una nueva metodología.

Asimismo, por lo que hace al cumplimiento de la obligación de contenido nacional, por parte de asignatarios y contratistas, la medición y verificación no ha sido posible, con motivo de la suspensión

¹⁹ *La nueva metodología de medición*, en *Global Energy*, México, Ciudad de México, MMXX, 142, mensual, 2020, p. 12.

de plazos decretada en toda la administración pública, lo que comprende a la Secretaría de Economía, con motivo de la pandemia causada por el virus COVID-19, razón por la que como se señaló con anterioridad, esta política pública no puede ser evaluada debidamente dado los problemas referidos.

Sin embargo, es importante mencionar que, en este año, la normatividad aplicable a la forma de dar cumplimiento y verificación de la obligación de contenido nacional fue modificada. Así, el pasado 23 de enero, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos acuerdos relacionados directamente con dicha obligación²⁰.

Es importante señalar que previo a estas publicaciones, ya habían sido publicadas la Metodología para la medición del contenido nacional - *noviembre de 2014* - así como los requisitos para la entrega de información que deben presentar los asignatarios y contratistas - *26 de mayo de 2017* -

Por tanto, el primero de los acuerdos recién publicados tiene por objeto establecer el procedimiento para la verificación de contenido nacional, circunscrita a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Entre las cuestiones más relevantes de dicho acuerdo, se destacan las siguientes:

- Su aplicación corresponde a la Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético de la Secretaría de Economía.
- El objeto de la verificación será constatar que la información entregada por los operadores es correcta, completa y veraz, así como el cumplimiento de las obligaciones relativas al contenido nacional.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de contenido nacional de Asignatarios y Contratistas, respecto de las actividades de Exploración y Extracción que realicen en territorio nacional*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584610&fecha=23/01/2020 y *ACUERDO que modifica al diverso por el que se establecen las disposiciones para que los asignatarios, contratistas y permisionarios proporcionen información sobre contenido nacional en las actividades que realicen en la industria de hidrocarburos*, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584609&fecha=23/01/2020.

- Para efectos de la verificación, la única información considerada será la que efectivamente se presente y obre en el expediente correspondiente.
- Las verificaciones serán practicadas por la Secretaría de Economía o terceros independientes contratados por ésta.
- Existen tres tipos de verificación: Medición del porcentaje de contenido nacional informado, verificaciones de gabinete y visitas de verificación.
- Se tendrá por cumplida la obligación de contenido nacional cuando se cuente con el respaldo documental correspondiente o la información haya sido verificada. En caso contrario, el contenido nacional será igual a cero y se descontará del porcentaje total informado.
- La verificación del contenido nacional se realizará dentro de los cinco años posteriores a la presentación del informe de contenido nacional de la actividad.
- La resolución se emitirá dentro de los dieciocho meses siguientes al inicio formal de la verificación, en la que establecerá si se cumplió la obligación de contenido nacional. En caso de incumplimiento, se informará a la Comisión Nacional de Hidrocarburos para los efectos legales correspondientes.
- El criterio para practicar la verificación de gabinete se establecerá con base en una metodología que debe ser emitida en un plazo máximo de noventa días naturales, plazo que se vio interrumpido con motivo de la publicación de diversos acuerdos mediante los cuales la Secretaría de Economía suspendió los plazos respecto a este y otros procedimientos de su competencia, a causa de la pandemia²¹.

Al respecto, es importante mencionar que el pasado 28 de julio del año en curso, se publicó en el portal de la Secretaría de Economía, el Manual en el que se establece la metodología para la selec-

²¹ Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590570&fecha=26/03/2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592542&fecha=30/04/2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595789&fecha=29/06/2020.

ción de Asignatarios y Contratistas²², cuyo objeto es establecer los criterios que se aplicarán para seleccionar a aquellos operadores petroleros cuyo informe de cumplimiento de contenido nacional será sujeto a una verificación de gabinete. Así, los criterios a considerar son los siguientes:

- a. El grado de incumplimiento de las obligaciones, calidad de la información y su consistencia con los planes aprobados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- b. Impacto de la información reportada y de la operación respecto de la actividad de la empresa.
- c. Aleatoriedad de la información reportada y de la operación de la actividad del operador petrolero.
- d. La disponibilidad de los recursos humanos y financieros de la Dirección responsable de la aplicación del presente Manual.

Con la publicación de este Manual, la Secretaría de Economía dejará de aplicar el criterio de antigüedad previsto en el transitorio Segundo del Acuerdo ya referido, y llevará a cabo la verificación de gabinete con la aplicación de los criterios citados. Para tal efecto, a cada operador se le asignará un valor con el cual se identificarán el número de anomalías detectadas en los informes presentados. Así, la lógica es que a mayor número de fallas en su presentación, mayor la probabilidad de ser sujeto a una verificación de gabinete.

Ahora bien, por lo que hace al segundo de los acuerdos mencionados, su objeto es modificar el diverso en el que se establecen los requisitos para la entrega de información que deben presentar los asignatarios, contratistas y permisionarios, pues prevé que los permisionarios deberán proporcionar la información sobre contenido nacional únicamente a requerimiento expreso de la Secretaría de Economía, correspondiente a un período máximo de cinco años, contando con noventa días para tal efecto.

²² Secretaría de Economía, Industria y Comercio/Energía, *Manual en el que se establece la metodología para la selección de Asignatarios y Contratistas*, <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-energia>.

Previo a esta modificación, los permisionarios debían cumplir con la obligación de manera quinquenal, durante el mes de abril inmediato siguiente al término del quinquenio y debía corresponder al periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre del último año.

Es importante mencionar que, si bien los permisionarios deben cumplir con esta obligación, no se localizó información pública que permita conocer las acciones realizadas por la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Economía para su verificación.

Aunado a los mecanismos ya referidos, existen otras fuentes de información que permiten conocer la situación actual de la inversión directa y las cadenas productivas locales. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, en el primer semestre del año, se observa una disminución de 0.7% en el total de la inversión directa captada (18,102.4 millones de dólares), comparado con el primer semestre del año anterior. Asimismo, se destaca que el sector que lidera la recepción de la inversión directa es el manufacturero (43.2%), seguido por los servicios financieros (15.4) y transporte (14.1), mientras que el sector de energía sólo representa el 4.8 de captación de dicha inversión. Por entidad federativa, la Ciudad de México lidera el flujo de inversiones, seguido de Nuevo León y Jalisco.²³

A partir de dichos datos es posible afirmar que el sector energético no atrae suficiente inversión, pues las entidades que destacan con el mayor flujo no son precisamente estados en los cuales se desarrolla actualmente la industria energética, lo cual repercute directamente en que las cadenas productivas locales no se ven beneficiadas.

Si bien, los beneficios que trae consigo el establecimiento de políticas públicas orientadas a fortalecer la industria nacional suelen ser de carácter temporal, pues las fuentes de empleo y de inversión

²³ Economía, *Informe sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), enero a junio de 2020*, agosto 2020, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570580/IED_1er_sem_2020_Final_.pdf

cambiarán y probablemente disminuirán en la medida en que los proyectos avancen en su ejecución, de dar continuidad a los procesos de licitación cuyo fin es la adjudicación de áreas para la exploración y extracción de hidrocarburos traería consigo una constante en este tipo de apoyos a la industria nacional así como una constante en el flujo de inversiones.

El consolidar una industria energética en México permitiría además que los bienes y servicios, la mano de obra y la tecnología sean más especializados y por tanto más atractivos para otros países, lo cual podría aprovecharse considerando los diversos tratados bilaterales en materia comercial que México ha suscrito.

V. FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y LA INVERSIÓN DIRECTA A PARTIR DE LOS TRATADOS COMERCIALES DE MÉXICO.

De acuerdo con el Informe sobre el clima de inversión 2020²⁴, México se ha caracterizado por ser un país abierto tanto a la inversión extranjera directa en la mayor parte de los sectores económicos, así como uno de los mayores receptores de inversión en los mercados emergentes.

Prueba de lo anterior, son los tratados en materia comercial suscritos por México: trece Tratados de Libre Comercio con cincuenta países; treinta y dos acuerdos para Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, con treinta y tres países así como, nueve Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración.

Por otra parte, el pasado 1 de julio del año en curso, entró en vigor el T-MEC cuyo objetivo es modernizar y ampliar las reglas del comercio de bienes y servicios en la región.

²⁴ U.S. Department of State, *Informe sobre el Clima de Inversión 2020: México*, <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/mexico/>.

Dicho acuerdo mantiene el libre comercio para todos los bienes originarios, nuevas disposiciones para el comercio de bienes remanufacturados, incluye disposiciones que facilitan y agilizan el movimiento y despacho de mercancías en las aduanas y la transparencia en los procedimientos administrativos.

De acuerdo con la Secretaría de Economía y varios expertos en la materia, este nuevo tratado mantiene buena parte del aún vigente Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En lo que concierne a las reglas de origen, tema que nos ocupa, los cambios del T-MEC están orientados al sector automotor y su objeto es asignar un valor del contenido regional; establecer reglas de origen para productos específicos; adquisición de acero y aluminio; definir el valor del contenido laboral como una obligación de generar valor agregado en zonas de alto salario, y cartas paralelas sobre la restricción de las exportaciones.²⁵

Así, como se advierte, en el tema de contenido nacional y por lo que hace al sector energético, el T-MEC retoma los principios establecidos en el TLCAN orientados a la protección de la inversión extranjera.

Lo anterior, resulta relevante, ya que, si bien con estos diversos acuerdos México se ha posicionado como un país comprometido con la apertura del mercado y el respecto a las inversiones, varios actos emitidos por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador han generado preocupación a nivel nacional e internacional, particularmente los actos relacionados directamente con el sector energético y que claramente han buscado repercutir en el flujo de las inversiones de origen extranjero.

Medidas que han repercutido directamente en la recepción de la inversión extranjera directa y de manera indirecta en cumplir con el objetivo de fortalecer las cadenas productivas locales.

²⁵ BANCOMEX, *Nueva Regla de Origen en el T-MEC*, <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=862&t=nueva-regla-de-origen-en-el-t-mec>.

En efecto, desde la cancelación de las rondas de licitación para adjudicar nuevas áreas para la exploración y extracción de hidrocarburos, seguido de la cancelación de los procedimientos cuyo objeto era seleccionar al socio de Petróleos Mexicanos a fin de desarrollar las actividades petroleras, coartan la llegada de nueva inversión a México y como consecuencia, la generación de empleos, el desarrollo de la industria nacional en el sector energético y la especialización que requiere dicha industria.

Por tanto, hoy más que nunca los principios previstos en el TLCAN así como en los diversos tratados suscritos por México cuyo objeto es la protección de las inversiones se tornan relevantes, ya que si bien aún no se han emprendido acciones por parte de empresas extranjeras que han visto mermadas sus inversiones en México, arbitrajes internacionales podrían desencadenarse si llega a acreditarse que el trato nacional o de nación más favorecida se ven transgredidos por una política que pretende desplazar la inversión extranjera.

Lo anterior se suma a las acciones concretas que prevé el Programa Sectorial de Energía 2020-2024, tendentes a fortalecer a las empresas productivas del estado, que no necesariamente implican el fortalecimiento de la industria nacional energética. Lo anterior, dado que la forma en que se busca lograr la autosuficiencia energética a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es mediante el desplazamiento de la inversión extranjera (disminución de la actividad exploratoria, disminución en la capacidad de refinación, limitantes a las importaciones, restricciones a la entrada de nuevas inversiones de carácter extranjero) y con la operación de la industria nacional que aún se muestra incipiente.

El informe enfatiza la incertidumbre que prevalece a nivel internacional respecto al clima de inversión en México, particularmente en el sector energético, debido a los cambios regulatorios, la “débil salud financiera” de Petróleos Mexicanos y débil política fiscal percibida a la crisis económica del COVID-19, así como la reorien-

tación de inversiones al sur de México, a través de infraestructura como el Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el proyecto ferroviario transistmo seriamente cuestionados en cuanto a su viabilidad e eficacia, a ello se suma la reducción en la calificación soberana de México por las calificadoras Fitch, Moody's y Standard and Poor's y las calificaciones crediticias de Pemex (a estatus basura).

Las expectativas a la baja en el crecimiento del Producto Interno Bruto de México para 2020, que van de -4,6 a -8,8 por ciento, así como la falta de seguridad jurídica respecto al cumplimiento de los contratos petroleros vigentes, la inseguridad, la informalidad y la corrupción constituyen obstáculos al crecimiento económico mexicano. Así, de acuerdo con el Informe, todos estos factores “elevan el costo de hacer negocios en México”²⁶.

Así, como se ha sugerido, de poco servirán la suscripción de acuerdos internacionales como el T-MEC si su implementación puede verse limitada de no solucionarse los problemas internos que atañan al gobierno de México y este no replantea ciertas decisiones que lo único que han generado es un clima de incertidumbre para la industria nacional y extranjera.

Por otra parte, vale la pena considerar si la política pública vigente para fortalecer la industria nacional se concibe como una barrera al libre comercio, como son actualmente catalogadas las políticas de contenido nacional implementadas. Pues con la intención de apoyar la industria nacional, las empresas extranjeras pueden ser objeto de un desplazamiento o limitantes para operar.

En el caso de México, el impedimento decretado para la continuidad de las actividades petroleras mediante nuevas licitaciones no solo impide que la industria nacional continúe su desarrollo, especialización y consolidación, esto es, una repercusión directa al sector, sino también efectos indirectos como el incremento de los costos. Puesto que, si una empresa es obligada, bajo el ánimo de

²⁶ *Op. Cit.*

cumplir con una política de contenido nacional, a contratar mano de obra o infraestructura poco desarrollada, la actividad se torna ineficiente y por ende más costosa, lo que genera distorsiones en el flujo comercial y pérdida de oportunidades en el mercado.

En el caso de México parece claro que el objetivo de estas medidas es consolidar y diversificar el sector energético, con gran ahínco en apoyar la industria nacional, y hacer de esta industria una competitiva y con ello incrementar el bienestar nacional, sin embargo, ello solo puede lograrse con una continuidad en las actividades.

No obstante, una política bien intencionada como la de México puede tornarse un impedimento para hacer negocios en México, considerando el ambiente político actual tendente a impedir que la industria energética se desarrolle, más allá de la mera prestación de servicios a empresas productivas del estado²⁷.

Originalmente, la política concebida para incentivar la industria nacional funcionaba dado que actuaba en un ambiente de apertura del sector energético, hoy en día corre el riesgo de constituir una barrera comercial, no por la política en sí, sino por las acciones adoptadas por el gobierno, situación que difícilmente podrá solucionarse con la implementación del T-MEC.

VI. EL COVID-19 Y SU IMPACTO EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS

Son múltiples los artículos, reportajes, investigaciones y foros en los que se analizan día a día los impactos económicos, sociales, políticos, financieros y evidentemente de salud que la pandemia del COVID-19 está generando a nivel mundial, impactos que no son ajenos para el sector hidrocarburos, el cual atraviesa sin duda por uno de los peores momentos en la historia, con ciertos efectos sin precedentes.

²⁷ Stone Susan y otros, *Emerging Policy Issues. Localisation barriers to trade*, OECD Trade Policy Papers No. 180, 2015.

Estos efectos sin duda golpean a las cadenas productivas y a la inversión directa, dado que la demanda de energéticos se redujo a nivel mundial debido a la inactividad económica y reducción de la movilidad, como consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia.

Por otra parte, destaca el acuerdo adoptado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo, en abril del presente año, con el fin de disminuir la producción petrolera a nivel mundial, en 9.7 millones de barriles diarios, acuerdo considerado como positivo para el sector; no obstante, insuficiente para afrontar las grandes repercusiones que la pandemia está generando, de ahí que el pasado seis de junio, los países miembros de dicha organización determinaran extender el recorte de producción un mes, hasta julio.

Entre los impactos que el COVID-19 genera en el sector, en particular a las cadenas productivas y la inversión directa, se destacan los siguientes:

- Caída en la demanda global de servicios en campos petroleros. Rystad Energy estimó que descenderá casi un veinticinco por ciento durante este año²⁸.
- Desarticulación grave y profunda de las cadenas productivas, fundamentalmente en sectores de manufactura automotriz, eléctrico-electrónica y aeroespacial, lo cual afecta la proveeduría nacional.
- Caída en la demanda de hidrocarburos. Rystad Energy calculó que en abril tal caída se aproximó a los veintisiete millones de barriles diarios, el triple del recorte acordado por la organización internacional mencionada líneas arriba²⁹.
- Mercados en *contango*: precios futuros más baratos que los actuales.

²⁸ El reporte completo puede ser consultado en el siguiente vínculo electrónico: <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/global-ofs-demand-is-set-for-a-25pct-decline-in-2020-here-is-how-the-recovery-will-unfold/>.

²⁹ *Global outbreak overview and its impact on the Energy Sector*, en *Covid-19 Report*, Oslo, Noruega, MMXX, 13, mensual, 2020, p. 15.

- Reducción del gasto de capital en al menos treinta y cinco por ciento, en setenta y dos empresas petroleras, así como en los gastos operativos.
- Bancarrota (pequeñas empresas en riesgo de quiebra, dado el cierre de actividades).
- Alto nivel de desempleo.
- Entorno adverso para la inversión, dada la falta de seguridad jurídica que diversas empresas del sector han advertido como consecuencia de las decisiones adoptadas por el Gobierno Federal.
- Disminución de la demanda interna ante la caída del consumo.
- Mercado financiero sin liquidez.
- Contracción de las exportaciones de hidrocarburos y petrolíferos, de las más fuertes desde 2009.
- Generación de mayor inequidad social.
- Fugas de inversiones extranjeras en bonos del gobierno mexicano.
- Reducción de los ingresos petroleros en un veintisiete por ciento, a consecuencia de una menor plataforma de producción.
- Afectaciones a actividades de almacenamiento, refinación y el expendio de energéticos. La disponibilidad de almacenamiento a nivel mundial se está viendo superada dada la poca demanda de energéticos, así como los precios actuales, al punto que buques petroleros, vagones de trenes, oleoductos fuera de uso y cuevas de sal han sido empleados para tal efecto. Récord histórico en la cantidad de petróleo almacenada en el mar: 160 millones de barriles.
- Reducción del consumo de combustibles en el país en aproximadamente cuarenta por ciento.
- Pérdidas sin precedentes de Pemex Transformación Industrial por treinta y cuatro millones de pesos en el primer trimestre del dos mil veinte.
- Descenso en la producción de petrolíferos en casi tres por ciento, con una reducción del cuatro por ciento en la producción de gasolinas, y trece por ciento en el diésel dada la caída en el procesamiento.

- Impactos en la logística de petrolíferos. A nivel internacional se estima que el mayor impacto se registrará en el sector transporte.

Asimismo, resulta importante destacar que recientemente, la Comisión Nacional de Hidrocarburos informó que al menos dieciocho empresas petroleras han invocado la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor, con el objeto de prorrogar o suspender las actividades petroleras, con motivo de los efectos de la pandemia. Lo cual motivó que el pasado tres de agosto del año en curso, emitiera el acuerdo cuyo fin es establecer diversas medidas a fin de promover el desarrollo de las actividades petroleras, entre las que destaca la suspensión de los períodos aprobados por la Comisión³⁰.

Así, como podrá advertirse, son múltiples los efectos adversos que la pandemia ha traído consigo y que han impactado de manera directa al sector hidrocarburos, mismos que repercutirán en mayor medida en las pequeñas y medianas empresas, las cuales tendrán que realizar esfuerzos mayores para salir a flote.

VII. MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

El mundo ha sido testigo de la forma en que diversos países han hecho frente a los graves impactos que la pandemia ha generado. Algunos de ellos reconocidos y aplaudidos, otros severamente cuestionados.

En el caso de México, han sido diversos los acuerdos que el Consejo de Salubridad, máxima autoridad a nivel sanitario, ha emitido en los cuales se establecieron una serie de medidas para hacer frente a la pandemia. No obstante, dichos acuerdos han sido severamente criticados por la demora en su publicación y la ambigüedad, así como falta de certeza que han generado³¹.

30 Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597681&fecha=03/08/2020.

31 Cossío Díaz, José Ramón y Sánchez Mejía, David J., *Ante la pandemia, vacíos y confusiones legales*, en *Proceso*, México, Ciudad de México, 29-04-2019.

Por otra parte, el reclamo desde el sector privado ha sido persistente ante la falta de voluntad política para establecer medidas que permitan mitigar los impactos que la pandemia genera.

No obstante, es importante destacar las medidas de carácter institucional y del sector privado que se han adoptado para hacer frente a las grandes repercusiones de la pandemia. Así, el pasado veintiuno de abril, el Banco de México emitió las “Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero”, cuyos objetivos son los siguientes:

- Proveer liquidez para mejorar el funcionamiento de los mercados internos.
- Fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía.
- Promover el comportamiento ordenado de los mercados de deuda y de cambios de nuestro país.

Entre las medidas adoptadas para cumplir dichos objetivos, se destacan las siguientes:

- Incremento de la liquidez durante los horarios de operación para facilitar el óptimo funcionamiento de los mercados financieros y los sistemas de pagos.
- Ampliación de los títulos elegibles para dotarlos de mayor liquidez, coberturas cambiarias y operaciones de crédito en dólares.
- Ampliación del acceso a dichas facilidades con el fin de contemplar a las instituciones de banca de desarrollo, para que puedan obtener mayor liquidez y control.

Dichas medidas permitirán que los créditos sean más baratos y garantizar con ello que el sistema financiero tenga los recursos para el otorgamiento de créditos para empresas y personas por un monto total de setecientos cincuenta millones de pesos.

Asimismo, la Corporación Interamericana de Inversiones y el Consejo Mexicano de Negocios celebraron un acuerdo para dar

créditos por hasta dos millones de dólares, a treinta y ocho mil pequeñas empresas de México. Esto resulta importante porque el mecanismo empleado será el factoraje invertido, esto es, un servicio de pagos que permitirá a estas empresas mantener liquidez, sus procesos y lo más importante su existencia.

Aunque este acuerdo fue severamente criticado por el presidente de México, para el sector privado fue de vital importancia dado que aproximadamente cuatro millones de pequeñas empresas en México aportan el cuarenta y dos por ciento del Producto Interno Bruto y generan el setenta y dos por ciento del empleo en el país. No obstante, sólo el veintitrés por ciento de estas empresas obtienen financiamiento de la banca comercial.

Por otro lado, también se destacan los esfuerzos de la Secretaría de Economía para colaborar con pares de Estados Unidos y Canadá para reactivar las cadenas productivas, entre ellas la automotriz, aeronáutica, electrónica y minera, esto bajo protocolos de seguridad sanitaria para los trabajadores. Estas acciones se conjuntarán con las once mesas de trabajo que comprende la Conferencia Nacional para la Recuperación Económica, convocada por el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana.

Se destaca la entrada en vigor del T-MEC que permitirá reactivar diversos sectores en México, siendo el más beneficiado el automotriz así como la emisión de diversas disposiciones normativas que harán posible la ejecución de dicho acuerdo internacional.

Por otra parte, se advierten otras medidas adoptadas por las empresas para hacer frente a los impactos de la pandemia, tales como la creación de seguros de desempleo para sus trabajadores, inversión privada en infraestructura para almacenar hidrocarburos, lo que generará empleos y ajustes en los gastos de capital.

Asimismo, existen algunas empresas petroleras que ha optado por vender activos con el fin de reorientar sus inversiones en proyectos más redituables, siendo la tendencia las energías renovables.

Finalmente, existen otras medidas que han sido sugeridas para aminorar los impactos que el sector vive dada la pandemia:

- **Upstream.** Mayor acercamiento del regulador con los operadores para analizar la viabilidad de renegociaciones en los términos contractuales y los regímenes fiscales, vía reducciones de regalías temporales y flexibilidad en los compromisos de exploración. En el caso de México, un primer paso lo dio la Comisión Nacional de Hidrocarburos, mediante el reconocimiento del caso de fuerza mayor invocado por diversos contratistas.
- **Indispensable** que la Secretaría de Economía acelere las diversas medidas contempladas para garantizar el cumplimiento del contenido nacional por parte de los operadores y permisionarios, destacando la emisión de una nueva metodología que permita su evaluación.
- **Midstream.** Comprender que la iniciativa privada no es competencia de las empresas productivas del estado, sino un complemento en el desarrollo de las actividades, por lo que su apoyo implicaría fortalecer al sector.

Finalmente, no pasa desapercibido que el pasado primero de septiembre, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución mediante la cual rechaza el proyecto de autorización para la constitución de una cámara de la industria específica, cuyo objeto era representar al sector de hidrocarburos, enfocada a las actividades de suministro, almacenamiento, distribución y venta de hidrocarburos³².

VIII. CONCLUSIONES

La resiliencia que caracteriza al sector energético hoy en día se enfrenta a desafíos sin precedentes, por lo que los esfuerzos para ha-

³² La resolución puede ser consultada en la siguiente liga: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599413&fecha=01/09/2020.

cerles frente habrán de ser enormes, esfuerzos que necesariamente deben estar acompañados del apoyo de las autoridades gubernamentales. Esto último ha sido lo más cuestionado, dada la poca o nula voluntad política para apoyar al sector privado, esto es, a las cadenas productivas que sostienen al país. Ejemplo de ello es la falta de una política fiscal anticíclica, lo que ha dificultado la operación sobre todo de las pequeñas empresas.

Otro gran pendiente es la emisión del Programa de Infraestructura, de vital importancia, pues contempla proyectos en materia de petrolíferos, gas natural y del sector eléctrico. De acuerdo con la Confederación Patronal de la República Mexicana, se presentaron sesenta y cinco proyectos de almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos, con una inversión de ochenta y cuatro mil millones de pesos.

Como toda política pública, la del fomento a las cadenas productivas y a la inversión directa está sujeta al cortoplacismo, lo que significa falta de seguimiento y evaluación de su implementación. Si bien, el informe correspondiente a 2019 ya está disponible resulta evidente que no da continuidad a las acciones ya previstas para fortalecer las áreas de mejora detectadas y que se insiste en el fortalecimiento de empresas productivas cuyos resultados han sido por demás cuestionados.

Desde la entrada en vigor de la reforma energética fueron pocos o nulos los esfuerzos por hacer del contenido nacional una realidad en México, ya sea por la metodología inoperante o por falta de voluntad política, lo cierto es que resulta imprescindible medir su cumplimiento, como la forma más palpable de fomento a las cadenas productivas locales.

El sector energético ha invertido poco o nada en materia de transferencia de tecnología razón por la que como país nos encontramos rezagados frente a otros países. Lo anterior, debe ocuparnos ya que, con la entrada en vigor del T-MEC este rubro del contenido nacional será uno de los más incentivados. De la misma forma es

imperante considerar que este tratado por sí solo no traerá mejoras al sector energético, sino que para ello es necesario que la actual administración reconsidere la puesta en marcha de diversas decisiones que han generado limitantes a la inversión.

Fundamentalmente, la autoridad gubernamental debe comprender que urgen medidas pragmáticas, flexibles y ajustadas a la realidad cambiante.

VII. FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA

BID, *La política pública frente al Covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe*, 2020.

D LITTLE, Arthur, *Impact of Covid-19 on the Oil & Gas Sector*, 2020.

TORDO, Silvana y otros, *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, World Bank Study, 2013.

STONE, Susan y otros, *Emerging Policy Issues. Localisation Barriers to Trade*, OECD Trade Policy Papers No. 180, 2015.

U.S Department of State, *Informe sobre el Clima de Inversión 2020*, México.

2. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

CNH, <<https://www.gob.mx/cnh>>.

CNIH, <<https://hidrocarburos.gob.mx/>>.

CRE, <<https://www.gob.mx/cre>>.

DOF, <<https://www.dof.gob.mx/>>.

Global Energy, <<https://globalenergy.mx/>>.

Proceso, <<https://www.proceso.com.mx/>>.

Rystad Energy, < <https://www.rystadenergy.com/>>.

Secretaría de Economía, <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-energia>>.

DERECHO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS EN MÉXICO

VICTIMS' RIGHT TO JUSTICE IN MEXICO

ROBERTO CARLOS FONSECA LUJÁN ¹

RESUMEN: La idea de la justicia ha tenido múltiples conceptualizaciones en el pensamiento jurídico. En el derecho contemporáneo dominado por los derechos humanos y su discurso, la justicia se concibe como una exigencia material objeto de un derecho subjetivo. Este es el derecho a la justicia de las víctimas. El artículo revisa el contenido jurídico de este derecho humano a la justicia, que se ha derivado de otros derechos como son: a) acceso a la justicia, b) protección judicial y c) debido proceso. Se sostiene la tesis de que el contenido de este derecho a la justicia de las víctimas rebasa el contenido atribuido tradicionalmente a esos derechos, pues conlleva una exigencia de sanción penal como expresión de justicia material. El estudio se focaliza en México y la jurisprudencia interamericana relevante.

PALABRAS CLAVE: *Acceso a la justicia, víctimas, debido proceso, derecho humano.*

ABSTRACT: The idea of justice has had multiple conceptualizations in legal thought. In contemporary law dominated by human rights' discourse, justice is conceived as a material claim that is the object of a right. This is the right to justice of victims. This article reviews the legal content of this human right to justice, which has been derived from other rights such as: access to justice, effective remedy and due process of law.

¹ Doctor en Derecho. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM. Candidato a Investigador Nacional en el Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Contacto: <rfonsecal@derecho.unam.mx>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0076-9576>. Fecha de recepción: 14 de mayo de 2020; fecha de aprobación: 6 de octubre de 2020.

The article's thesis maintains that the content of the victims' right to justice exceeds the content traditionally attributed to those other rights because it entails a claim of criminal punishment as an expression of material justice. The study focuses on Mexico and the relevant inter-American case law.

KEYWORDS: *Access to justice, victims, due process of law, human right.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Derecho de acceso a la justicia; III. Derecho al debido proceso; IV. Derecho a la protección judicial; V. Derecho a la justicia de todas las víctimas; VI. Conclusión; VII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Las víctimas son actores de gran importancia en el sistema jurídico contemporáneo. En un sentido general, una víctima es quien ha sufrido un daño inmerecido o sufrimiento provocado por otro. Este sufrimiento de alguna índole es el presupuesto de la “victimidad”, entendida como “una condición objetiva” que procede “del padecimiento de una injusticia victimaria”.² La condición de victimidad justifica el reconocimiento de un determinado estatus jurídico. Esto es, la víctima emerge como un sujeto titular de derechos específicos, en tanto ha padecido la circunstancia de haber sido *victimizado* por otro. Ese acto victimario define su protagonismo jurídico; con base en este acto se plantean sus exigencias como un *derecho a la justicia*.

Esta prerrogativa de las víctimas parece quedar comprendida en el contexto de interpretación de otros derechos humanos de larga tradición, como son los derechos de acceso a la jurisdicción, a la protección judicial, al debido proceso y a un recurso efectivo. Se

² Myriam Herrera Moreno, “Sobre víctimas y victimidad. Aspectos de controversia científica en torno a la condición de víctima”, en Antonio García-Pablos de Molina (ed.), *Víctima, prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Granada, Comares, 2009, pp. 75-109.

trata de derechos que encuentran su fundamento en el contenido de los artículos 17 (derecho de acceso a la jurisdicción), 14 y 20 (derecho de audiencia y al debido proceso penal), y 103 y 107 (derecho a la protección judicial vía el amparo), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. A este fundamento se suman el artículo 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial mediante un recurso efectivo) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [CADH]; así como el numeral 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos [DUDH] de 1948.

La visión generalizada identifica el derecho que aquí se discute con el conjunto de esos derechos al acceso, protección judicial y debido proceso. La tesis que se propone en este artículo discute esa visión, al sostener que el derecho a la justicia del que son titulares las víctimas, en la forma como se ha venido reivindicando, incluye un contenido sustantivo que rebasa el marco de esos derechos tradicionales. Este contenido compromete la decisión judicial, pues conlleva una exigencia respecto a la sanción del responsable del acto victimario. Esta exigencia se asume como una expresión de justicia material, que resulta incierta cuando se interpreta como un derecho a que se impongan sanciones.

Para exponer esta tesis, se hace en este artículo un breve repaso del contenido jurídico de esos distintos derechos humanos correlativos, para contrastarlos en un segundo momento con el contenido que se empieza a asignar al derecho en discusión.

II. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

El derecho de acceso a la jurisdicción o a la administración de justicia se prevé en el segundo párrafo del artículo 17 de la CPEUM. En general, este precepto establece la facultad que tiene toda persona de acudir ante las instituciones del Estado encargadas de resolver controversias, para exigir la salvaguardia de sus intereses y la

protección de sus derechos. En tal sentido, no es un derecho cuyo ejercicio corresponda exclusivamente a víctimas; es un derecho que corresponde a cualquiera que esté en la posición de reclamar un interés defendible judicialmente.

Este derecho encuentra sus antecedentes en el pensamiento del contractualismo. Es un lugar común en la doctrina señalar que en el tránsito a la modernidad estatal, una vez que las organizaciones políticas prohíben la autotutela, la autoridad pública se arroga la potestad de resolver todo conflicto entre individuos que comprometa bienes o intereses jurídicamente relevantes. La creación de la justicia como medio institucional imparcial para la resolución de conflictos con base en las leyes es una de las razones para la constitución del Estado. Así, los individuos, en ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción, tienen la potestad de defender sus intereses ante los órganos judiciales. Para esto, todo individuo puede actuar ante el órgano con una pretensión, con el fin de provocar la acción resolutive de este órgano en su favor, en caso de que al finalizar el proceso se encuentre que la razón jurídica le asiste.

La principal garantía de este derecho es el deber del Estado de estatuir la jurisdicción. Así, Fix-Fierro señala que: “el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce correlativamente en la obligación que tiene el Estado de instituir la administración de justicia como *servicio público*”.³ Aunque puede profundizarse si la justicia es una *función* o un *servicio público*, en todo caso es innegable que fundar tribunales y otros organismos como parte de una estructura jurisdiccional, con competencias distintas para ventilar asuntos sobre determinación de derechos, obligaciones y establecimiento de responsabilidades, es indispensable dentro de toda organización estatal.

³Héctor Fix-Fierro, “Artículo 17”, en Miguel Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, tomo I, p. 357.

El desarrollo de los estándares sobre este derecho de acceso ha identificado las características que deben cumplir los órganos jurisdiccionales en su diseño y funcionamiento para asegurar su propósito. En la doctrina es común mencionar los principios de prontitud, completitud, imparcialidad, gratuidad, independencia y efectividad de sus fallos, como parámetros que rigen el funcionamiento de las jurisdicciones. La jurisprudencia constitucional también se ha encargado de desarrollar con amplitud estas bases de la judicatura. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación da una buena definición de estos estándares. La “justicia pronta” significa que las controversias han de ser resueltas “dentro de los términos y plazos” legales. La “justicia completa” significa que la institución que resuelve ha de pronunciarse “respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario”. Esta resolución ha de garantizar al ciudadano que respecto a su asunto, “mediante la aplicación de la ley al caso concreto”, se determine si tiene o no al derecho de su lado, como fundamento para la defensa de derechos que ha requerido.⁴

La “justicia imparcial” supone que el órgano judicial debe dar una decisión basada en el derecho, “sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido”. Finalmente, la “justicia gratuita” significa que el servicio de la jurisdicción, en tanto una prestación pública al ciudadano, ha de ser sin costo. Esto es, los funcionarios que ejercen dicho encargo “no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público”.⁵

Por otra parte, la independencia, entendida como autonomía judicial, aparece como otra garantía de este derecho. Supone la exis-

⁴ Acceso a la impartición de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran la garantía individual relativa, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales. Tesis 2a./J. 192/2007. Registro IUS: 171257.

⁵ Ídem.

tencia de determinadas condiciones para asegurar que los órganos han de ser capaces de resolver con estricto apego al derecho y al margen de influencias de otros actores del Estado o de intereses privados. La doctrina constitucional distingue dos facetas de la independencia judicial: a) “externa”, que se refiere a la judicatura en su conjunto y tiene como principal garantía la división de poderes, es decir, la no intervención de los otros poderes en el ámbito propio de actuación de los órganos judiciales; y b) “interna”, que comprende una serie de condiciones de que deben gozar jueces y magistrados en lo particular, tendientes a asegurar esa independencia de decisión frente a otros órganos y funcionarios de la misma estructura judicial.⁶

Es un lugar común en la doctrina establecer que del derecho de acceder a la jurisdicción no se desprende un derecho a conseguir resoluciones favorables. En este sentido, resulta un derecho de contenido formal: se garantiza para el ciudadano la existencia de una vía procedimental para tramitar pretensiones y reclamos susceptibles de imposición judicial. Igualmente en el caso de las víctimas, el derecho de acceder les asegura la existencia de un ámbito jurisdiccional ante el cual tramitar sus exigencias. Para la víctima, este derecho constitucional “a que se le imparta justicia” es el pilar del conjunto de derechos procesales que se le han garantizado progresivamente.⁷

El derecho de acceso del numeral 17 de la CPEUM se interpreta en conjunción con el derecho a ser oído, previsto en el PIDCP en su artículo 14,⁸ así como en el artículo 8 de la CADH. Ambos docu-

⁶ Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 3a. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, pp. 731-732; Héctor Fix-Fierro, *op. cit.*, pp. 364-366.

⁷ José Zamora Grant, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016, pp. 154-155.

⁸ La Observación General Núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, dada en 2007, se encarga de detallar el contenido del artículo 14 del Pacto, desarrollando las

mentos tienen su antecedente en la DUDH de 1948, que ya refiere en su artículo 10º el derecho de acceso (ser oído), y a un proceso con justicia. Por lo que hace al sistema regional en el viejo continente, en el texto del Convenio Europeo el enunciado con múltiples derechos correlativos previsto en el artículo 6 se denomina “derecho al proceso equitativo o justo”.⁹

Es importante destacar que en los estándares internacionales, el derecho de acceso a la justicia aparece inseparable del debido proceso; ambos se integran en el derecho a ser oído con las debidas garantías consagrado en los documentos mencionados. Particularmente en el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos [COIDH] ha señalado que el acceso a los jueces y tribunales debe estar libre de obstáculos ilegítimos, lo que constituye la dimensión formal del derecho previsto en el artículo 8 de la CADH. Junto con esta dimensión aparece una dimensión procesal, que tiene que ver con la posibilidad de participar en el procedimiento. Asimismo, surge una tercera dimensión material, que supone una decisión con justicia.

Sobre estas dimensiones, se señala en la jurisprudencia de este organismo que el derecho a ser oído tiene “un ámbito formal y procesal”, que es garantía del “acceso al órgano competente”, el cual ha de resolver sobre los derechos a debate, “en apego a las debidas garantías procesales (tales como la presentación de alegatos y la aportación de prueba)”.¹⁰ Paralelamente la dimensión material de este derecho consiste en que los Estados deben asegurar que esa

exigencias que garantizan el derecho de acceso a un tribunal competente, independiente e imparcial. *Vid.* CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007.

⁹ Eduardo López Betancourt y Roberto Carlos Fonseca Luján, “Jurisprudencia de Estrasburgo sobre el derecho a un proceso equitativo: sentencias contra España de interés para México”, en *Revista de Derecho UNED*, España, Madrid, núm. 21, 2017, pp. 353-378.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 13 de octubre de 2011, Serie C No. 234, párr. 122.

“decisión que se produzca a través del procedimiento” sea satisfactoria con “el fin para el cual fue concebido” ese procedimiento. Esto quiere decir que el derecho no supone que el reclamo del ciudadano “siempre deba ser acogido”; más bien, de lo que se trata es que en el procedimiento se ha de asegurar que el órgano tenga “capacidad para producir el resultado para el que fue concebido”.¹¹

Así, las normas internacionales garantizan que toda decisión que determine derechos de los individuos no sea arbitraria. El artículo 8 de la CADH consagra garantías generales con este objetivo de alejar el resultado de la arbitrariedad, mediante el cumplimiento del deber de motivación, que conlleva justificación y razonamientos que se basen en los hechos del caso y las pruebas.¹²

De este modo, la dupla entre derecho de acceso y debido proceso en los criterios jurisprudenciales de la COIDH supone que el contenido del derecho incluye la existencia de la vía formal, junto con requisitos que se han de cumplir para que esta vía sea efectiva. Estos requisitos tienen carácter de medios; se espera que en su conjunto sirvan para garantizar que la resolución cumpla con lo esperado, al ser imparcial y apegada a derecho.

III. DERECHO AL DEBIDO PROCESO

La expresión debido proceso, junto con otras utilizadas en la doctrina constitucional y la jurisprudencia internacional como proceso garantizado o juicio equitativo, se refieren a las particularidades que debe reunir un procedimiento materialmente jurisdiccional, el cual se abre cuando la controversia o el reclamo presentado por un particular es admitido para su trámite por el órgano competente.

¹¹ Ídem.

¹² Juana María Ibáñez Rivas, “Artículo 8. Garantías judiciales”, en Christian Steiner y Patricia Uribe (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2014, pp. 215 y 231.

El derecho al debido proceso es inseparable del derecho de acceso, según ya se sugirió arriba; mientras el acceso garantiza la vía de los tribunales, el debido proceso complementa al señalar los estándares que deben cumplirse en el procedimiento conducido ante esos tribunales. Esto reúne dos elementos: una estructura procesal que asegure el equilibrio para los sujetos procesales que participan, como un elenco de derechos que deben proteger a dichos sujetos.¹³

Es bien sabido que la expresión debido proceso deviene de la institución del *due process of law*, gestado en la tradición del derecho anglosajón. Principalmente, su concreción moderna se da en la V Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Caballero Juárez refiere que en su desarrollo jurisprudencial, el debido proceso en ese país ha tenido una dimensión sustantiva y otra procesal o adjetiva. En la primera, se refiere a “la posibilidad de limitar la acción de un gobierno ante la posible afectación de los derechos de las personas”; en la segunda se orienta “a la necesidad de garantizar que los procesos jurisdiccionales se lleven a cabo de tal forma que resulten en juicios justos y equitativos”.¹⁴

En su acepción más difundida, la noción de debido proceso se aplica en el marco de juicios que pueden tener como consecuencia una privación de derechos de la persona, como sucede por ejemplo en los procesos penal y administrativo sancionador. En estos escenarios, el debido proceso se compone por un listado de garantías que deben respetarse para que el acto de autoridad que conduce a la privación de un bien o derecho protegido no aparezca infundado. Así, los estándares del debido proceso se consideran indispensables para que la decisión final se estime correcta jurídicamente o justa.

¹³ Eduardo López Betancourt y Roberto Carlos Fonseca Luján, “Jurisprudencia de Estrasburgo... *op. cit.*, pp. 355-356.

¹⁴ José Antonio Caballero Juárez, *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014, pp. 9-10.

Este “juicio justo” se considera “un pilar fundamental en todo orden jurídico-estatal”, en tanto es una “protección ante la arbitrariedad estatal”.¹⁵ La jurisprudencia de la COIDH emplea de manera cotidiana el término debido proceso, entendiéndolo como “derecho de defensa procesal”. En su muy conocida definición, se señala que: “el llamado ‘debido proceso legal’ [...] abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”.¹⁶

En el sistema constitucional mexicano, la jurisprudencia ha entendido que el contenido del debido proceso constitucional tiene varios niveles. En primer lugar incluye un núcleo mínimo, que es la garantía de audiencia del segundo párrafo del artículo 14 de la CPEUM con sus formalidades esenciales. En segundo nivel aparecen listados de garantías específicas, que han de observarse en los distintos procedimientos dependiendo de la materia.¹⁷ Por ejemplo, en materia penal, el segundo nivel del debido proceso reúne los principios generales enlistados en el apartado A del artículo 20 de la CPEUM. Asimismo, el debido proceso conlleva el respeto a los derechos del imputado (previstos en el apartado B), y a los derechos de la víctima (dispuestos en el apartado C). De este modo, puede considerarse que cada uno de los derechos del imputado y de la víctima forma parte del marco amplio del debido proceso. El incumplimiento de alguna de las prerrogativas concretas redundaría en el

¹⁵ Rudolf Dolzer y Jan Wetzl, “El derecho del acusado a un juicio justo según la Convención Europea de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Montevideo, tomo II, 2006, pp. 1175-1190.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva Oc-9/87 de 6 de Octubre de 1987. “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, solicitada por el Gobierno de la República Oriental de Uruguay, Serie A No. 9, párr. 28.

¹⁷ Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo. Tesis: p./J. 47/95. Registro IUS: 200234; Derecho al debido proceso. Su contenido. Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.). Registro IUS: 2005716.

incumplimiento del “debido proceso constitucional”¹⁸, nulificando el carácter formalmente justo del enjuiciamiento.

Ahora bien, respecto a la titularidad y el ejercicio de este derecho hay que hacer alguna precisión. Es claro que las personas sujetas a un procedimiento penal son quienes exigen por excelencia el contenido del debido proceso; el sentido tradicional del derecho busca precisamente garantizar los derechos sustantivos de estas personas frente a privaciones ejecutadas por el Estado sin el obligado juicio previo. Por lo que hace a las víctimas, entenderlas como agentes del derecho al debido proceso requiere de argumentación adicional, porque en principio es claro que su posición estructural es otra: las víctimas no requieren protección frente a la posible privación arbitraria de un bien o interés como consecuencia del procedimiento. Más bien, su interés es que, como resultado del procedimiento, se les brinden ciertas prestaciones compensatorias por la injusticia victimaria sufrida.

En este orden de ideas, el debido proceso resulta exigible por las víctimas, solo cuando se entiende como “íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia”,¹⁹ según lo ha interpretado la jurisprudencia de la COIDH. De este modo, ha sido este órgano, en su interpretación extensiva del conjunto de garantías judiciales del artículo 8 de la CADH, el que ha dado las bases para establecer que esta dupla de derechos configura para las víctimas un acceso al debido proceso como garantía formal de sus exigencias de justicia. Los estándares del debido proceso buscan asegurar que a la pretensión de la víctima recaiga una decisión no arbitraria, de la misma manera que se protege al inculpado de privaciones de derechos arbitrarias.

¹⁸ Roberto Carlos Fonseca Luján, “La Constitución y los juicios orales en materia penal”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LXVII, núm. 267, enero-abril 2017, pp. 161-163.

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, <<https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm>>.

La COIDH ha ido más adelante en la precisión de esta noción formal, al incluir entre las garantías del debido proceso una cierta caracterización del resultado del mismo, que se identifica con una resolución justa, dada por la corrección jurídica de la decisión. Así, se establece que este derecho está “íntimamente ligado con la noción de justicia”. Este vínculo se da en tres niveles: primero, en una jurisdicción que “reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables”, esto es, que no se agote en el acceso “formal”. Segundo, en “el desarrollo de un juicio justo”. Tercero, en un acercamiento de las resoluciones a la “solución justa” que se dé “en la mayor medida posible”, de modo que al poner fin a las controversias, se busque que “la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho”.²⁰

Aunque pareciera una obviedad, resulta importante para este repaso insistir en que esa justicia del resultado que el debido proceso busca garantizar mediante la proscripción de la arbitrariedad no se puede interpretar a priori como la exigibilidad de una decisión a favor ni de la víctima ni del inculpado. El sentido tradicional del debido proceso lo entiende, cabe insistir, como la exigibilidad de unas reglas de procedimiento, lo que no incluye como resultado un sentido del fallo.

IV. DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL

Este derecho tiene como contenido el acceso a un mecanismo institucional destinado a investigar, procesar y remediar violaciones a derechos humanos. Es común en la doctrina señalar que de alguna manera opera como un derecho instrumental, surgido de la exigibilidad jurisdiccional de las prerrogativas sustantivas. El derecho al recurso efectivo es la garantía judicial que se activa cuando se

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 303, párr. 151.

incumplen las obligaciones primarias relacionadas con cada uno de los derechos. En el sistema constitucional mexicano este recurso ha sido tradicionalmente el juicio de amparo, entendido a la vez como medio de justicia constitucional y como mecanismo de tutela de los derechos humanos previstos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Por lo que hace a la jurisprudencia interamericana, el derecho a reclamar judicialmente violaciones a otros derechos, propiamente denominado derecho a la protección judicial, se entiende como un componente del derecho de acceso a la justicia. La COIDH ha interrelacionado este derecho previsto en el artículo 25.1 de la CADH con lo dispuesto en el artículo 8, al señalar que en ambos numerales se da una “consagración transversal del acceso a la justicia”.²¹ El nexo con el derecho al debido proceso ha sido igualmente expresado, al señalarse en reiterada jurisprudencia que los “recursos judiciales efectivos [...] deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal”.²²

Desde sus primeras resoluciones, la COIDH ha indicado que el artículo 25 de la CADH tiene un alcance general, al disponer “la institución procesal del amparo”, mismo que se ha de entender “como procedimiento sencillo y breve”, establecido precisamente para cumplir con el fin de “la tutela de los derechos fundamentales”.²³ Este procedimiento ha de ser efectivo; es decir, no basta la mera existencia formal de una vía. Esta vía ha de reunir las características necesarias que la hagan idónea para establecer la violación y, en su caso, ordenar la reparación. De esta manera, no son admisibles recursos “ilusorios”, previstos en la constitución o las leyes, pero con

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, <<https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm>>.

²² Ídem.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva Oc-9/87... *op. cit.*, párr. 23.

una “inutilidad [...] demostrada por la práctica”.²⁴ El recurso ha de ser eficaz, lo que supone que sea “capaz de producir un resultado”.²⁵

Si el debido proceso, en su entendimiento tradicional, parece mejor acomodado a la posición del acusado al protegerlo de privaciones arbitrarias según se sugirió arriba, el derecho a la protección judicial del artículo 25 de la CADH es el derecho por excelencia de las víctimas. Este derecho garantiza el acceso a una vía jurisdiccional creada ex profeso para la atención de las exigencias fundadas en el padecimiento de un acto victimario específico: la violación de un derecho humano. En este orden de ideas, el contenido del derecho de la víctima a la justicia encuentra su pilar en este derecho al recurso de protección, más que en el acceso a la justicia genérico.

Para este repaso, aparece que el punto crucial en la construcción de este derecho se presenta cuando la jurisprudencia de la COIDH vincula la idea del recurso efectivo con los deberes de investigación y sanción derivados del artículo 1.1 de la CADH. En efecto, reiterada jurisprudencia ha encontrado que de este numeral, que prevé la obligación de garantizar los derechos, se derivan “medidas positivas que deben adoptar los Estados”, como son los deberes “de investigar y sancionar las violaciones de derechos”.²⁶ El vínculo entre los artículos 8, 25 y 1.1 se hace explícito cuando la COIDH decide analizar las “violaciones a los derechos a las garantías judiciales y protección judicial”, considerando que se encuentran incluidas en “la obligación estatal de investigar posibles violaciones de derechos humanos”.²⁷ Esta unión en la interpretación da forma a una vía

²⁴ *Ibidem*, párr. 24.

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 25... *op. cit.*

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, <<https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm>>.

²⁷ Ídem; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 194, párr. 76; Corte Interamericana de Derechos Huma-

remedial con doble fundamentación convencional, al ser a la vez expresión del recurso efectivo y de la obligación de garantizar.

Si se dice que la identificación de esta vía remedial es el punto crucial en la construcción del derecho a la justicia, es porque la misma conduce al desbordamiento del contenido tradicional de los derechos de acceso y al debido proceso comentado antes. El vínculo entre recurso efectivo y deber de investigar y sancionar supone que las obligaciones del Estado ya no son únicamente establecer la vía procesal (acceso a la justicia) y delimitar las reglas de los procedimientos que se han de seguir en esta vía (debido proceso); también, surge como obligación estatal garantizar un determinado resultado. Este resultado, además de caracterizarse formalmente como una decisión no arbitraria o correcta jurídicamente, presenta ahora un contenido material definido. Este contenido ha de ser precisamente la identificación y la sanción de los sujetos que tienen responsabilidad en dichas vulneraciones. Desde la perspectiva de las víctimas, el contenido expandido de su derecho a la protección judicial supone que están en posición de exigir tanto la vía (acceso) y el respeto a las reglas de la vía (debido proceso), como el sentido material de la resolución (la identificación de los responsables y su sanción).

La exigibilidad del resultado de esta vía remedial con doble fundamentación se hace más clara cuando entra en juego el “derecho a la verdad” que la COIDH ha forjado en su jurisprudencia, entendiéndolo como un “resultante del derecho de acceso a la justicia”²⁸ de las víctimas. En numerosas decisiones, la COIDH ha venido reiterando que este “derecho a la verdad”, cuya titularidad corresponde “a la víctima o sus familiares”, se identifica como “subsumido” en los derechos de los artículos 8 y 25 de la CADH, “al esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes”, que “los órganos competentes del Estado” deben asegurar

nos, Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195, párr. 88.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 25... *op. cit.*

mediante “la investigación y el juzgamiento”.²⁹ Esta nueva exigencia eleva los estándares para la investigación de las violaciones, que ha de orientarse a la búsqueda de la verdad de manera “seria, efectiva y exhaustiva”.³⁰ La investigación debe asumirse como un “deber jurídico propio” del Estado, no dependiente “de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”.³¹

Cabe mencionar que la COIDH ha precisado también de manera reiterada que la investigación de las violaciones es una obligación de “medio o comportamiento” y “no de resultado”; es decir, que “no es incumplida por el solo hecho de que la investigación” no llegue a traducirse en un “resultado satisfactorio”.³² Sin embargo, la eventual esterilidad de la investigación no puede dejar de apreciarse negativamente, pues como es evidente, la falta de un resultado desde la perspectiva de las víctimas significa simplemente la no satisfacción de sus exigencias de verdad y de justicia ya reconocidas.

Hay que precisar que este derecho a la verdad resultante del acceso a la justicia se ha desarrollado particularmente en el contexto de casos que implican violaciones graves a derechos humanos como desapariciones forzadas de personas. En estos casos, la COIDH ha considerado que los Estados deben investigar, porque “los familiares de las víctimas tienen el derecho [...] a conocer la verdad de lo sucedido”.³³ Este derecho a conocer la verdad, a “que los hechos

²⁹ Ídem; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70, párr. 201; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Barrios Altos Vs. Perú*. Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 48.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209, párr. 234.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 1... *op. cit.*

³² Ídem.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Radilla Pacheco*... *op. cit.*, párr. 180.

sean investigados y que los responsables sean procesados”, corresponde a “los familiares de la persona desaparecida”, porque se entiende que también “son víctimas de los hechos constitutivos de la desaparición forzada”.³⁴

A partir de lo anterior, para este repaso interesa recalcar que la desaparición forzada de personas tiene la particularidad de estar tipificada como delito, como también lo están otras violaciones graves de derechos como la tortura y las ejecuciones extrajudiciales. Esta circunstancia, de que un acto victimario tenga la doble naturaleza jurídica de ser una violación de un derecho humano y un delito, conduce a un solapamiento de la vía remedial de la violación con el procedimiento penal. La jurisprudencia interamericana ha afirmado este solapamiento, al señalar que una investigación penal puede “constituir un recurso efectivo”.³⁵ En esta medida, la “investigación penal [puede] asegurar el derecho de acceso a la justicia de las presuntas víctimas”,³⁶ siempre que se realice de la manera seria y debida ya mencionada.

Con esta operación interpretativa culmina el alejamiento del derecho a la justicia de los tradicionales derechos de acceso, al debido proceso, y a la protección por vía del amparo. En su enunciación extendida, el derecho a la justicia supone que las víctimas de violaciones graves a derechos humanos que además estén tipificadas como delitos están en posición de exigir al Estado la investigación penal de los hechos, con el consecuente resultado de la identificación de los responsables y su sanción, también penal. De esta manera, asumir que el resultado de la vía remedial forma parte de lo exigible como parte del derecho a la justicia y que el proceso penal es también la vía remedial de violaciones trae como consecuencia que la sanción penal caiga en el ámbito de lo reclamable por las víctimas.

³⁴ Ídem.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Digesto. Artículo 25... *op. cit.*

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco... *op. cit.*, párr. 233.

Cabe añadir que esta extensión interpretativa no es la regla en el derecho internacional de los derechos humanos. Al respecto, O'Donnell reseña que en el ámbito del sistema universal de derechos humanos “la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos reconoce la obligación del Estado de investigar violaciones graves de los derechos humanos”, del mismo modo que “reconoce el derecho de las víctimas a un recurso efectivo”. Sin embargo, de ninguna manera “reconoce a las víctimas como titulares de un derecho a que los autores de la violación sean procesados penalmente”. De manera diversa, la jurisprudencia de la COIDH dispone que “el derecho a un recurso efectivo no se limita a recursos promovidos por la propia víctima o sus derechohabientes”, además abarca “un derecho a que el Estado investigue [...] y, en la medida de lo posible, sancione penalmente a sus autores”. De esta manera, las obligaciones de la autoridad estatal de investigación y sanción de las violaciones sí “conlleva[n] un derecho subjetivo de la víctima” en la doctrina interamericana.³⁷

V. DERECHO A LA JUSTICIA DE TODAS LAS VÍCTIMAS

El anterior repaso ha permitido identificar que el derecho a la justicia de las víctimas que ha construido la jurisprudencia interamericana desborda el sentido tradicional de los derechos de acceso, al debido proceso y a la protección judicial. Estos derechos le dan fundamento, pero su contenido los rebasa al implicar la exigibilidad de la sanción penal por parte de la víctima.

Es importante recalcar que en la jurisprudencia interamericana, este derecho de contenido expandido se ha desarrollado para las víctimas de actos victimarios de gravedad que además de violar

³⁷ Daniel O'Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2a ed., México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, pp. 522-524.

derechos protegidos convencionalmente están tipificados como delitos. Así, el derecho a la justicia de las víctimas de, por ejemplo, desaparición forzada de personas, se fundamenta también en el entendimiento de que los deberes correlativos de investigar y sancionar a los responsables de esos crímenes son normas insoslayables, que incluso “han alcanzado carácter de *jus cogens*”,³⁸ según declara la COIDH.

Dado esto, no parece en principio que este derecho de contenido expandido pueda corresponder a *todas* las víctimas de violaciones de derechos humanos; mucho menos a *todas* las víctimas de delitos. Sobre esta delimitación de la titularidad, es importante mencionar que en la doctrina internacional de los derechos humanos la distinción entre la víctima de violaciones a derechos humanos y la víctima de delitos está claramente establecida. En general, solo a la primera se le reconoce la titularidad del derecho a un recurso efectivo y a ser oído, así como a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Claramente, O'Donnell reseña al respecto que ninguno de los principales documentos internacionales (DUDH, PIDCP, CADH) “reconocen expresamente el derecho a un recurso en cuanto derecho de la víctima de un delito”,³⁹ como sí lo hacen respecto a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Con este panorama en el derecho internacional de los derechos humanos, el último paso en la configuración del derecho en discusión como un derecho de todas las víctimas se presenta en el derecho interno. En particular, la Ley General de Víctimas [LGV] mexicana de 2013 se encarga de extender el derecho gestado en la jurisprudencia interamericana a las víctimas de delitos. Para esto, el ordenamiento adopta una definición amplia de víctima, que incluye tanto a quienes padecen las consecuencias de un acto delictivo

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220, párr. 183.

³⁹ Daniel O'Donnell, *op. cit.*, pp. 533-534.

como a quienes padecen violaciones de derechos humanos. Así, las nociones de sujeto pasivo y ofendido, tradicionales en el terreno del derecho penal, son incorporadas en el concepto amplio de víctima definido en el artículo 4º de la LGV. Este concepto amplio homologa el estatus de la víctima de una violación de un derecho humano con el estatus de la víctima de un delito, atribuyendo a ambos sujetos la titularidad de un catálogo general de derechos. Entre estos derechos se encuentra, claro está, el derecho a la justicia.⁴⁰

La LGV enuncia este derecho en su artículo 10, que por su importancia para este estudio se cita textualmente:

“Artículo 10. Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.”

Este numeral recoge en el ámbito interno el derecho a la vía remedial construida interpretativamente por la COIDH, a partir de los fundamentos de los artículos 25, 8 y 1.1 de la CADH. Como se aprecia, todos los elementos mencionados en el repaso de los puntos anteriores (acceso al recurso efectivo, derecho a la verdad, deber de investigación y sanción de los responsables) se incluyen como contenido de este derecho, cuya titularidad se atribuye a las víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos por igual.

Ahora bien, hay que hacer en este punto una precisión terminológica. El texto de la LGV denomina este derecho del artículo 10

⁴⁰ Eduardo López Betancourt y Roberto Carlos Fonseca Luján, “Expansión de los derechos de las víctimas en el proceso penal mexicano: entre la demagogia y la impunidad”, en *Revista Criminalidad*, Colombia, Bogotá, vol. 58, núm. 2, mayo-agosto 2016, pp. 209-222.

como derecho de acceso a la justicia. Junto a esta denominación, en diversos artículos se emplea la frase derecho a la justicia. Por ejemplo, el artículo 2º fracción III señala que dentro de los objetos de la ley se encuentra “garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso”. El derecho a la justicia también se menciona, entre otros artículos, en el 7 fracción VII que establece los derechos “a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces”.

La relación entre las expresiones derecho a la justicia y derecho de acceso a la justicia que utiliza esta ley no es clara. En principio, parece que ambas expresiones se refieren al mismo derecho, de modo que la primera es simplemente una forma abreviada. Sin embargo, este desliz terminológico del legislador resulta un acierto, cuando se asume que el derecho de las víctimas a la justicia previsto en la LGV ya no es el tradicional derecho de acceso. La distinción introducida por el texto de esta ley expresa con claridad la tesis que este artículo propone: que la expresión derecho a la justicia no es solo una forma abreviada de denominar el derecho de acceso, sino que es la denominación apropiada para identificar un derecho con un contenido de mayor amplitud, que ha sido construido por la jurisprudencia interamericana y retomado en el derecho interno por la LGV.

Como se sugirió al comienzo, en la práctica nacional de los derechos humanos la visión generalizada identifica el derecho de las víctimas a la justicia con los derechos de acceso y a la protección judicial. En consecuencia, para ilustrar el contenido ampliado del derecho a la justicia resulta de mayor utilidad acudir a la jurisprudencia colombiana. La Corte Constitucional de este país sólidamente ha reconocido los derechos de la víctima de un delito como equiparables a los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos. En diversas sentencias la Corte colombiana señala

el derecho de las víctimas “a que se haga justicia”, lo que se asocia directamente con que “no haya impunidad”.⁴¹ De manera clara, la Sentencia SU-1184 textualmente señala que “las víctimas de los hechos punibles” son titulares del “derecho a que se haga justicia o derecho a la justicia [que] implica la obligación del Estado a investigar lo sucedido, perseguir a los autores y, de hallarlos responsables, condenarlos”.⁴² Por supuesto, en el caso colombiano, no puede perderse de vista que el reconocimiento de estos derechos de la víctima es inentendible fuera de los procesos de justicia transicional. Este es un término que engloba aquellos mecanismos y procesos tendientes a “asegurar responsabilidad, rendir justicia y lograr reconciliación” en sociedades que buscan dejar atrás situaciones de abusos generalizados en el marco de un conflicto o posconflicto.⁴³

En vista de lo anterior, aparece que el derecho a la justicia de las víctimas, cuando extiende su titularidad a las víctimas de delitos, trae como consecuencia que la sanción penal caiga en el ámbito de lo exigible por las víctimas. En otras palabras, la imposición de una pena a los responsables de un delito, por supuesto con observancia del debido proceso, se torna contenido de un derecho subjetivo de las víctimas: el “derecho a que se haga justicia”, según la frase lapidaria de la Corte colombiana. Esta exigencia de pena es una exigencia de justicia material, que rebasa la concepción de justicia formal y procedimental que ha caracterizado a la visión generalizada de los derechos de acceso y a la protección judicial.

En este punto surge una pregunta casi obvia: ¿puede realmente la pena considerarse como parte de un derecho subjetivo de las víctimas? Se plantea abiertamente esta inquietud porque estos proce-

⁴¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencias C-1149/01; C-228/02; C-899/03.

⁴² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU1184/01.

⁴³ Kai Ambos, “El marco jurídico de la justicia de transición”, en Kai Ambos y Ezequiel Malarino (eds.), *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, Bogotá, Temis, Fundación Konrad Adenauer, 2010, pp. 26-27.

dimientos interpretativos de ir expandiendo los derechos, primero el contenido del acceso a la justicia para incluir la investigación y sanción de los culpables de violaciones graves de derechos humanos, y después la titularidad de este derecho para abarcar a las víctimas de delitos, llegan hasta los cimientos del derecho penal, al implicar la concepción tradicional del *ius puniendi*. Cualquier penalista coincidiría con la idea de que la imposición de una pena es una potestad del Estado; según esto, de ninguna manera cabría pensar que la imposición de una pena pueda ser exigida como un derecho por las víctimas. Por lo contrario, para el penalismo garantista, que las víctimas exijan una pena suele interpretarse como venganza, no como justicia.

La magnitud de estos planteamientos se aprecia al contrastar la jurisprudencia interamericana y la LGV que la sigue con la doctrina y la jurisprudencia dominantes en España, por ejemplo. En ese país, la víctima tiene legitimidad para ejercer la acción penal y puede acudir al proceso con la pretensión de que al finalizar este el Estado imponga una pena al acusado. Sin embargo, la decisión sobre la aplicación de esa pena no puede anticiparse, está condicionada al curso del juicio. La jurisprudencia de aquel país ha establecido de manera reiterada que ninguno de los derechos procesales de la víctima (de acción y de acceso al recurso en materia penal) implican la posición de exigir una sentencia condenatoria. Esto ratifica el entendimiento común de que el derecho de presentarse ante la jurisdicción no conlleva de ninguna manera la posibilidad de exigir una resolución favorable, sino simplemente una sentencia fundada en derecho.⁴⁴

Así, la jurisprudencia española al respecto señala de manera tajante que no hay cosa tal como “un derecho fundamental a obtener condena penal de otra persona”. Incluso en los casos en que la vio-

44 Eduardo López Betancourt y Roberto Carlos Fonseca Luján, “Expansión de los derechos... *op. cit.*, p. 214.

lación del derecho constituye un delito, y “la pena puede erigirse en medio de tutela de los derechos fundamentales”, no hay tal posibilidad de exigir la pena, “pues el contenido de los derechos fundamentales sustantivos no comprende las pretensiones de tutela penal que se ejerciten en caso de vulneración de los mismos”.⁴⁵

De acuerdo con esta jurisprudencia, a la víctima le corresponde únicamente el *ius ut procedatur*, esto es, el “derecho a poner en marcha un proceso, substanciado de conformidad con las reglas del proceso justo, en el que pueda obtener una respuesta razonable y fundada en Derecho”.⁴⁶ Este derecho de acción no puede considerarse incluido en ningún otro derecho sustantivo. Es únicamente una expresión del derecho a la jurisdicción. Junto a este, en el proceso penal confluye el “derecho material de penar” o la potestad punitiva que son exclusivas del Estado, por lo que no se ha de confundir la acción de la víctima con estos.⁴⁷

En consecuencia, como aceptaría cualquier penalista a partir de generalizar la aplicabilidad de esas opiniones, no parece razonable sostener que la imposición de pena constituya un derecho de la víctima, ni que la impunidad o la absolucón de una persona supongan violación alguna. En efecto, dentro de la dogmática penal, la posición doctrinal mayoritaria rechaza las “teorías victimológicas de la pena”, que asumen la sanción como una “satisfacción para la víctima”,⁴⁸ por considerar que van demasiado lejos en la reivindicación del ofendido dentro del marco penal, hasta el punto de comprometer principios esenciales del ordenamiento punitivo moderno como la racionalización de los instintos de venganza y la protección del infractor frente a la negación de sus derechos.⁴⁹

⁴⁵ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 41/1997, de 10 de marzo.

⁴⁶ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 201/2012, de 12 de noviembre.

⁴⁷ Tribunal Constitucional de España, Sentencia 285/2005, de 7 de noviembre.

⁴⁸ Alicia Gil Gil, “Sobre la satisfacción de la víctima como fin de la pena”, en *In-Dret. Revista para el análisis del derecho*, España, Barcelona, núm. 4, 2016, pp. 1-39.

⁴⁹ Alberto Alonso Rimo *et al.*, *Manual de victimología*, Valencia, Tirant lo blanch,

Igualmente, para el ámbito del derecho penal procesal, cualquier exigencia de sanción del responsable por parte de la víctima se interpreta como una visión punitivista que va en contra de la tendencia a la justicia restaurativa y al manejo utilitarista de los conflictos penales que domina en el escenario procesal contemporáneo. Tan es así que en el marco del movimiento teórico que ha conducido al reconocimiento de los derechos de las víctimas como parte en el procedimiento penal, las exigencias de justicia y reparación se han interpretado fundamentalmente como necesidad de obtener “reembolso”.⁵⁰ Los modelos de la justicia restaurativa precisamente colocan en polos opuestos la reparación y la sanción, de modo que la implantación de políticas y medidas “alternativas” ha buscado priorizar “la reparación en detrimento de la sanción”.⁵¹ El debate sobre el alcance del derecho a la justicia de la víctima en el procedimiento penal ha sido identificado claramente por Maier, para el caso de la legislación argentina. Es sumamente interesante cómo este autor, tras expresar opiniones favorables a una mayor intervención del ofendido en el procedimiento, como una forma de controlar e impulsar la persecución penal pública,⁵² deriva a una posición antagónica que denuncia el “neopunitivismo” al que conduce la mayor participación procesal de la víctima.⁵³ Este segundo Maier se opone a la existencia de un “derecho constitucional a la punición” o de “derechos de las víctimas a la reacción penal” que, con

2006, pp. 315-317.

⁵⁰ Irvin Waller, *Derechos para las víctimas del delito. Equilibrar la justicia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 2013, pp. 76, 150.

⁵¹ José Zamora Grant, *op. cit.*, p. 191.

⁵² Julio B. Maier, “La víctima y el sistema penal”, en Julio B. Maier (ed.), *De los Delitos y de las Víctimas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1992, pp. 183-249.

⁵³ Julio B. Maier, “Víctima y sistema penal”, en Carlos F. Natarén Nandayapa *et al.* (coords.), *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2016, pp. 147-173.

base precisamente en la jurisprudencia interamericana, obligan a la realización de “persecuciones penales obligatorias hasta su final”, incluso con “anulación de ciertas reglas de principio del sistema penal”. Estos derechos resultan la expresión de un “fundamentalismo penal”, que absolutiza a la pena y la persecución penal como “única y necesaria solución de un conflicto”.⁵⁴

Cabe por tanto reiterar la pregunta planteada antes: ¿realmente la sanción penal del responsable puede considerarse un derecho subjetivo de la víctima del delito? La respuesta puede ser afirmativa, pero solamente si se entiende a la justicia penal como se entiende a la justicia en el ámbito de los derechos humanos. Concretamente, como se le entiende en el marco interamericano, en el cual como recuerda García Ramírez, la defensa de la víctima es el desiderátum del sistema de justicia, porque la tutela de los derechos de cada una de las víctimas trasciende y es la tutela de los derechos de todos.⁵⁵

El proceso de extensión de la titularidad del derecho a la justicia de las víctimas de desapariciones forzadas y otras violaciones graves de derechos humanos a todas las víctimas encuentra mejor explicación si se le considera como una muestra de la expansión de los derechos humanos y su discurso en el derecho contemporáneo. Los derechos humanos han dejado de ser un ámbito especializado dentro del sistema jurídico, para empezar a dominar en todas las materias, influyendo en conceptos e instituciones. El derecho a la justicia que instituye el texto de la LGV es claramente un ejemplo de esa influencia de la justicia de los derechos humanos sobre la justicia penal.

Francioni comenta este fenómeno con claridad, al referir que desde la visión estrecha del derecho penal, entendido como sistema cuya razón de ser es preservar el orden social, de manera rotunda

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 160, 162 y 166.

⁵⁵ Sergio García Ramírez, “Justicia transicional y jurisprudencia interamericana”, en Dimaro Alexis Agudelo Mejía *et al.* (coords.), *Justicia transicional*, Medellín, Universidad de Medellín, 2017, pp. 70-71.

aparece que el derecho de acceso a la justicia no abarca el derecho de las víctimas de delitos graves a que los responsables sean procesados y sancionados. Sin embargo, en el panorama del derecho internacional, la distinción entre la esfera pública del derecho penal y la esfera privada de los derechos individuales no está tan clara. La interpenetración entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional ha borrado esa distinción, además de que la práctica emergente tanto nacional como internacional respalda el desarrollo progresivo de la visión de que parte de las obligaciones estatales para proteger y respetar los derechos implican el deber de investigar, procesar y sancionar sus violaciones, al menos las más indignantes.⁵⁶

En este orden de ideas, los desarrollos de la jurisprudencia interamericana parecen promover una humanización del *ius puniendi*, al sostener que las víctimas de crímenes de gravedad, en el marco del derecho a la justicia, además del derecho a la reparación (*restitutio in integrum* de la jurisprudencia interamericana), tienen un derecho a la identificación y sanción del responsable. Esto no significa que la víctima tenga derecho a sancionar, eso claramente sería volver a la venganza privada; lo que esto significa es que la víctima tiene derecho a exigir al Estado que sancione. Esto apunta una clara diferencia entre la justicia *de* la víctima, y la justicia *para* la víctima.

La justicia *para* la víctima no es una venganza arbitraria o ciega. No es que se castigue a cualquier persona, en una simulación de justicia; es sancionar a quien realmente haya sido el responsable, lo que obliga a un esclarecimiento de los hechos como parte del derecho a la verdad. Con esto, la pena y el debido proceso necesario para imponerla se ponen al servicio de la víctima de carne y hueso y sus exigencias legítimas de justicia y satisfacción.

⁵⁶ Francesco Francioni, “The Rights of Access to Justice under Customary International Law”, en Francesco Francioni (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, Academy of European Law, European University Institute, Oxford University Press, 2007, pp. 1-55.

Estas ideas, cabe insistir, afectan la concepción tradicional del ius puniendi. Aparece que el Estado no tiene más una potestad de castigar a los responsables de delitos y de violaciones de derechos humanos; ahora imponer este castigo es un deber, cuyo cumplimiento es exigible directamente por las víctimas como contenido sustantivo de un derecho subjetivo del que son titulares: el derecho a que se haga justicia. Este nuevo derecho está anunciando una visión futura de la justicia penal, que la entiende como mecanismo de garantía de un derecho de la víctima. Este es el sentido que ha de asumir la idea de “justicia victimal”, como aquella “justicia debida a las víctimas”.⁵⁷ En concordancia, la ascendente victimología sostiene la necesidad de una nueva dogmática penal victimal, que privilegie un interés superior de la víctima y asuma como principio el “in dubio pro victima”.⁵⁸

VI. CONCLUSIÓN

Se ha expuesto la tesis de que las víctimas son titulares en la actualidad de un derecho a la justicia, que incluye como contenido el acceso a una vía remedial que debe conducir al resultado de la sanción de los responsables del acto victimario. Esta sanción es el contenido material último del derecho a la justicia de la víctima. Este derecho ha sido construido por la jurisprudencia interamericana con fundamento en los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso y a la protección judicial, en sucesivas operaciones de interpretación extensiva que han terminado por rebasar el contenido atribuido tradicionalmente a esos derechos.

⁵⁷ Ignacio José Subijana Zunzunegui, “Aportaciones a la construcción de la justicia victimal”, en *Eguzkilore-Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, España, San Sebastián, núm. 27, 2013, pp. 43-63.

⁵⁸ Antonio Beristain Ipiña, *La dignidad de las macrovíctimas transforma la justicia y la convivencia*, Madrid, Dykinson, 2010, pp. 139-142.

En el derecho interno se empiezan a ver intentos de extender la titularidad de este derecho, originalmente correspondiente a las víctimas de violaciones de derechos consideradas criminales, a todas las víctimas, incluyendo quienes han sufrido delitos. La LGV mexicana y la jurisprudencia constitucional en Colombia son dos ejemplos de este proceso. Estos intentos parecen poco plausibles a primera vista, en tanto se alejan de las concepciones mayoritarias en la doctrina penal sobre el *ius puniendi* y el sentido público y la finalidad de las penas. Sin embargo, son relevantes en tanto muestran el proceso de humanización del derecho que se está produciendo actualmente, por la expansión e influencia de los derechos humanos hacia todas las ramas del sistema jurídico.

Para investigaciones futuras surgen múltiples dudas. Por ejemplo, está irresuelto el problema de la titularidad y el ejercicio de este derecho a la justicia. En la jurisprudencia interamericana es claro a quienes corresponde este derecho, pero en el derecho interno parecería poco razonable extenderlo a las víctimas de todos los delitos como indica la LGV. Podría haber razones para sostener el caso de la existencia de este derecho solo para las víctimas de delitos en los que pudiera establecerse una lesión a la dignidad de la persona. Según eso, tratándose de un delito que ha lesionado a la víctima en su dignidad, entendida como la consideración y respeto que merece de los otros, ¿de qué otra manera podría restituirse en esta dignidad mancillada, más que *haciéndole justicia*? Este es un argumento a desarrollar.

VII. FUENTES CONSULTADAS

1. DOCTRINA

AMBOS, Kai, “El marco jurídico de la justicia de transición”, en Ambos, Kai y Malarino, Ezequiel (eds.), *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*, Bogotá, Temis, Fundación Konrad Adenauer, 2010, pp. 23-129.

- ALONSO RIMO, Alberto *et al.*, *Manual de victimología*, Valencia, Tirant lo blanch, 2006.
- BERISTAIN IPIÑA, ANTONIO, *La dignidad de las macrovíctimas transforma la justicia y la convivencia*, Madrid, Dykinson, 2010.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 3a. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.
- DOLZER, Rudolf y WETZEL, Jan, “El derecho del acusado a un juicio justo según la Convención Europea de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Uruguay, Montevideo, tomo II, 2006, pp. 1175-1190.
- FIX-FIERRO, Héctor, “Artículo 17”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, tomo I, p. 353-370.
- FONSECA LUJÁN, Roberto Carlos, “La Constitución y los juicios orales en materia penal”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LXVII, núm. 267, enero-abril 2017, pp. 159-187.
- FRANCIONI, Francesco, “The Rights of Access to Justice under Customary International Law”, en FRANCIONI, Francesco (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, Academy of European Law, European University Institute, Oxford University Press, 2007, pp. 1-55.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Justicia transicional y jurisprudencia interamericana”, en Agudelo Mejía, Dimaro Alexis *et al.*

- (coords.), *Justicia transicional*, Medellín, Universidad de Medellín, 2017, pp. 41-106.
- GIL GIL, Alicia, “Sobre la satisfacción de la víctima como fin de la pena”, en *InDret. Revista para el análisis del derecho*, España, Barcelona, núm. 4, 2016, pp. 1-39.
- HERRERA MORENO, Myriam, “Sobre víctimas y victimidad. Aspectos de controversia científica en torno a la condición de víctima”, en García-Pablos de Molina, Antonio (ed.), *Víctima, prevención del delito y tratamiento del delincuente*, Granada, Comares, 2009, pp. 75-109.
- IBÁÑEZ RIVAS, Juana María, “Artículo 8. Garantías judiciales”, en Steiner, Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2014, pp. 207-254.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo y FONSECA LUJÁN, Roberto Carlos, “Expansión de los derechos de las víctimas en el proceso penal mexicano: entre la demagogia y la impunidad”, en *Revista Criminalidad*, Colombia, Bogotá, vol. 58, núm. 2, mayo-agosto 2016, pp. 209-222.
- _____, “Jurisprudencia de Estrasburgo sobre el derecho a un proceso equitativo: sentencias contra España de interés para México”, en *Revista de Derecho UNED*, España, Madrid, núm. 21, 2017, pp. 353-378.
- MAIER, Julio B., “La víctima y el sistema penal”, en Maier, Julio B. (ed.), *De los Delitos y de las Víctimas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1992, pp. 183-249.
- _____, “Víctima y sistema penal”, en Natarén Nandayapa, Carlos F. et al. (coords.), *Las víctimas en el sistema penal acusatorio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2016, pp. 147-173.

- O'DONNELL, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, 2a ed., México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012.
- SUBIJANA ZUNZUNEGUI, Ignacio José, "Aportaciones a la construcción de la justicia victimal", en *Eguzkilore-Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, España, San Sebastián, núm. 27, 2013, pp. 43-63.
- WALLER, Irvin, *Derechos para las víctimas del delito. Equilibrar la justicia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 2013.
- ZAMORA GRANT, José, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2016.

2. JURISPRUDENCIA

- ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. Tesis 2a./J. 192/2007. Registro IUS: 171257.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General Núm. 32. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007.

- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU1184/01.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencias C-1149/01; C-228/02; C-899/03.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo, Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Barbani Duarte y otros Vs. Uruguay. Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 13 de octubre de 2011, Serie C No. 234.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 195.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de enero de 2009, Serie C No. 194.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 303.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Digesto. Artículos 1, 8, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, <<https://www.corteidh.or.cr/cf/themis/digesto/digesto.cfm>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva Oc-9/87 de 6 de Octubre de 1987. “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, solicitada por el Gobierno de la República Oriental de Uruguay, Serie A No. 9.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.). Registro IUS: 2005716.

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. Tesis: P./J. 47/95. Registro IUS: 200234.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, Sentencia 201/2012, de 12 de noviembre.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, Sentencia 285/2005, de 7 de noviembre.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, Sentencia 41/1997, de 10 de marzo.

EL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO: LA TENTACIÓN DE UNA REFORMA EQUIVOCADA

THE JUSTICE SYSTEM IN MEXICO: THE TEMPTATION OF A MISTAKEN REFORM

CARLOS PATIÑO GUTIÉRREZ¹

RESUMEN: En México, durante los últimos meses, se ha discutido intensamente la posibilidad de emprender una reforma a nuestro sistema de justicia, el cual se encuentra profundamente anquilosado. Existe la tentación de concebir soluciones desde una óptica que reduce el problema a un asunto de reformar normas, endurecer reglas, incrementar sanciones, mantener políticas reactivas o reducirlas al ámbito penal. El artículo plantea –a partir de una revisión de distintas aproximaciones teóricas– que los esfuerzos deben orientarse a cambios en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia. Para ello, se ofrece un panorama de dicho sistema a partir de estudios empíricos especializados en la materia.

PALABRAS CLAVE: *Neoinstitucionalismo, procuración de justicia, populismo punitivo.*

ABSTRACT: In Mexico, in recent months, the possibility of undertaking a reform of the justice system, which is very dysfunctional, has been intensely discussed. There is a temptation to devise solutions from a perspective that reduces the problem to a matter of reforming norms, hardening rules, in-

¹ Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, campus Mazatlán. Autor del libro: *La validez del derecho en la escolástica (Desobediencia, iusnaturalismo y libre albedrío en Francisco Suárez)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017. Contacto: <carlospagu@hotmail.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-5542-743X>>.

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2020; fecha de aprobación: 15 de mayo de 2020.

creasing sanctions, maintaining reactive policies or reducing them to the criminal sphere. This article states –through a review of different theoretical approaches– that efforts should be directed to change the processes, people and practices behind the justice system. For this, an overview of this system is offered from empirical studies specialized in the field.

KEYWORDS: *Neo-institutionalism, law enforcement, punitive populism.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Amplitud y complejidad del sistema de justicia; III. La desconfianza en el sistema de justicia; IV. Hartazgo, mano dura y populismo punitivo; V. Las posibles reformas en contexto; VI. Normativismo y teorías alternativas; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

Los problemas de nuestro sistema de justicia son graves y, ante ellos, existe una tentación de enfrentarlos mediante la simple reforma de leyes. Ello deriva de una comprensión parcial y reduccionista de tal desafío. El sistema de justicia es complejo y está compuesto por eslabones muy variados: desde la procuración de justicia, pasando por la impartición de justicia, hasta los sistemas penitenciarios, y se vincula con la política criminal y las estrategias de seguridad; por otro lado, se encuentra tanto la justicia constitucional como la justicia cotidiana; y esta última comprende ámbitos del derecho distintos al penal.

Encarar los problemas del sistema de justicia, puede suponer cinco riesgos: 1) reformar lo que no requiere reforma y, a su vez, dejar intocado lo que sí debería cambiar; 2) reformar sin considerar que, en algunos casos, es necesario realizar ajustes a procesos completos del sistema de justicia; 3) creer que el sistema de justicia se limita a la justicia penal; 4) pretender resolver el problema con mano dura; 5) creer que las reformas legales bastarán para enfrentar dichos problemas.

En virtud de lo anterior, este artículo busca mostrar que el deba-

te actual, particularmente entre políticos y autoridades, a propósito del sistema de justicia, está marcado por la incomprensión y el reduccionismo. Por ello, se proponen una serie de datos que permita apreciar la dimensión del problema y los aspectos en los que más deberían centrarse los esfuerzos. En este sentido, se ofrece un panorama del sistema de justicia a partir de estudios empíricos especializados en la materia. Por otro lado, se critica una concepción que podría denominarse como normativista y, en cambio, se plantea —a partir de una revisión de distintas aproximaciones teóricas— que los esfuerzos deben orientarse a cambios en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia.

II. AMPLITUD Y COMPLEJIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Los problemas del sistema de justicia son enormes. Tan solo en el ámbito del derecho penal, uno de los asuntos más preocupantes, en México, es el de la inmensa impunidad.² De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en nuestro país, se cometieron 33 millones de delitos durante el 2018. Afectó al 33.9 por ciento de los hogares mexicanos. En estados como Chiapas o Yucatán la tasa delictiva, en 2018, fue respectivamente de 16 mil y 18.6 mil víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la Ciudad de México alcanzó a 42.6 mil víctimas por cada 100 mil habitantes. Además, debe considerarse que los 33.9 millones de delitos constituyen ya la cifra negra: en ese mismo año únicamente se denunció el 10.6 por ciento de los delitos, y de estos, solo en el 63.9 por ciento de los casos se

² La impunidad puede entenderse como la ausencia de consecuencias jurídicas ante una conducta ilícita. Véase Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad (IGI 2015)*, México, Universidad de las Américas de Puebla, abril de 2015, p. 15.

inició una carpeta de investigación.³ Es decir que, de los 33.9 millones de delitos, solo en el 6.8 por ciento de los casos se inició una investigación. Y de dichas carpetas de investigación, en la mitad de las ocasiones no se llegó a nada.

Los datos son, por lo tanto, abrumadores: la cifra de la impunidad es cercana al 94 por ciento. Este es, por sí solo, uno de los problemas centrales del sistema de justicia. En México, cada uno hace pues lo que quiere impunemente. No obstante, de acuerdo con el Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías 2019, elaborado por Impunidad Cero, sí pueden observarse diferencias y mejores prácticas.⁴ El ranking de fiscalías que se propone en este estudio, de conformidad con la metodología que en el mismo se establece, coloca en primer lugar a Chihuahua, seguido de Yucatán y Querétaro. En cuanto a los homicidios dolosos, Yucatán tiene un índice de impunidad igual a cero, seguido de Querétaro, con un índice del 48.8 por ciento; en cambio, el peor caso es el de Oaxaca con una impunidad del 99.4 por ciento. Los datos son, en general, desalentadores: mientras que Baja California es el estado con mayor probabilidad de esclarecer un delito (3.4 por ciento), lo cual es muy bajo, Guerrero es el estado con menor probabilidad (0.2 por ciento). En cuanto a los ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, Chihuahua tiene 25.1, cuando la media nacional es de 8.4 y, el peor caso, con 2.8, es Puebla. La Ciudad de México, Chihuahua y Nuevo León son las entidades con mayor inversión presupuestal per cápita; mientras que las entidades con menor presupuesto son Oaxaca, Puebla y Veracruz.⁵

En este sentido, el mayor desafío parece hallarse específicamente en el sistema de procuración de justicia. Pues como lo ha señalado

³ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019*.

⁴ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe, Jiménez Rodríguez, “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019”, *Este país*, septiembre 2019, pp. 31-48.

⁵ *Idem*.

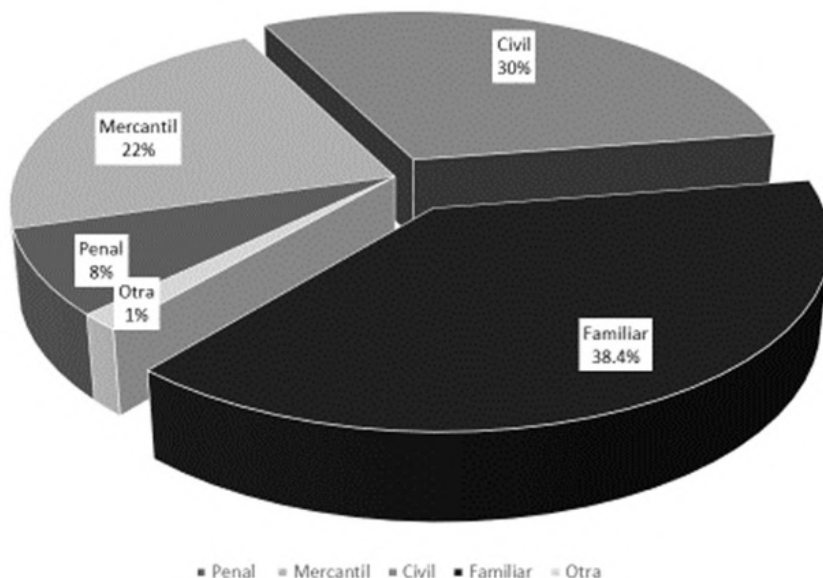
el ex ministro de la Suprema Corte, José Ramón Cossío Díaz, todo indica que la impartición de justicia es, en cambio, más eficaz: en un artículo de 2014, con datos de 2012, el ex ministro señalaba que, en relación con las personas que fueron puestas a disposición de un juez del fuero federal, el 87.5 por ciento fueron procesadas y de estas el 92.1 por ciento fueron sentenciadas.⁶ Es decir, mientras que en la procuración de justicia reina un clima de impunidad, en la impartición de justicia, cuando un asunto llega a manos de un juez, este es implacable.

Sin embargo, esto debe matizarse, ya que podría interpretarse que la procuración es el centro del problema (que en gran medida lo es), y que la impartición de justicia funciona bien (lo cual no es cierto). En primer lugar, debemos considerar que estas cifras (“buenas”) sobre el poder judicial están orientadas al orden penal. Es decir, se está haciendo referencia al sistema de justicia penal, y no al sistema de justicia en general. El ámbito penal es, en realidad, relativamente reducido si lo comparamos con los asuntos –competencia de las entidades federativas– de otras materias. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 del INEGI, en los estados el total se elevó, en 2018, a 2,126,936 de asuntos, de los cuales la materia penal solamente ocupa el 7.6 por ciento, civil 29.7 por ciento, familiar 38.4 por ciento, mercantil 22.6 por ciento y otras 1.5 por ciento, exceptuándose todos los asuntos laborales y contenciosos administrativos (véase gráfica 1).⁷

⁶ Cossío Díaz, José Ramón, “La economía del crimen en México”, *El País*, España, 6 de noviembre de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415306460_612369.html (consultado el 24 de febrero de 2020).

⁷ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*.

Gráfica 1. Impartición de justicia estatal por materia 2019, número total de causas: 2,126,936



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

En cambio, el total de causas federales, en 2018, ascendieron a 1,031,292 casos.⁸ Ello nos muestra que los asuntos del fuero local son muy superiores al fuero federal. Visto así, un mar de problemas judiciales comienza a hacerse palpable.

De acuerdo con el *Índice Global de Impunidad 2015*, en promedio los países cuentan con diecisiete jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que en México hay solamente cuatro jueces por cada 100 mil habitantes; en Croacia hay hasta cuarenta y cinco. Lo más interesante es que Croacia es también el país con el índice más bajo de impunidad, lo cual nos permite establecer una correlación entre la impunidad y el recurso humano disponible para combatirla.⁹ De

⁸ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019*.

⁹ Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *op. cit.*, p. 64.

tal manera que la cantidad de ministerios públicos y jueces tiene un impacto en la carga de trabajo que, en el caso de México, rebasa las capacidades de atención y seguimiento de los casos.

Aunque los esfuerzos deben, sin duda, centrarse en la procuración de justicia, por lo que hemos visto los problemas no se limitan a ese ámbito y se extienden a otros, como la impartición de justicia. En virtud de lo anterior, un error más consistiría en no tener en mente otro de los eslabones –igualmente delicado– que conforma el sistema de justicia: los sistemas penitenciarios. De acuerdo con los *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, elaborados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para 2012 en nuestro país el 53.3 por ciento de la población penitenciaria, de centros del fuero federal, se encontraba en reclusión sin sentencia (y 41 por ciento del fuero local).¹⁰ El 60.2 por ciento de los sentenciados en centros federales se debía a delitos contra la salud; en el caso de las mujeres, por esos mismos delitos, alcanzaba hasta el 80 por ciento.¹¹ Si realmente queremos enfrentar exitosamente el desafío que México vive, la política penitenciaria no debe escapar a la reforma del sistema de justicia. No solo porque estaríamos dejando fuera de nuestro alcance importantes políticas públicas vinculadas al sistema de justicia, sino porque en México los centros penitenciarios son, en sí mismos, un epicentro de conflictividad social grave. De acuerdo con la recomendación general No. 30/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los centros penitenciarios de nuestro país reina el autogobierno y el cogobierno. Más aún, los señala como focos delictivos, pues una práctica muy extendida, por ejemplo, son las llamadas de extorsión desde los mismos centros penitenciarios, que constituye uno de los delitos que más afectan a la ciudadanía.

¹⁰ CIDE, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, México, 2012, p. 12.

¹¹ *Ibidem*, p. 7.

Debemos mencionar que, hasta aquí, el énfasis señalado en este artículo se relaciona sobre todo con políticas reactivas, es decir, el ataque de los problemas cuando estos ya han ocurrido. En el ámbito penal no reactivo, debe reconocerse que habría pues una discusión igualmente compleja sobre nuestro esquema seguridad pública y las estrategias de prevención del delito (imaginemos, solo como ejemplo, el caso de los feminicidios y su prevención). Por otra parte, en cuanto al resto de materias, deberíamos mencionar, aunque sea brevemente, otro aspecto no menos importante y que escapa al derecho penal y a las políticas reactivas: la justicia cotidiana.

Como lo indica el informe *Justicia Cotidiana*, del CIDE, ha sido desde los años sesenta que se han realizado en Estados Unidos y en Europa estudios empíricos sobre el funcionamiento de la justicia.¹² En México, un estudio pionero fue llevado a cabo, entre 1969 y 1970, por el profesor alemán Volkmar Gessner a propósito de la impartición de justicia en materia de controversias de derecho privado.¹³ Desde entonces, Gessner señaló la existencia de “filtros” que impiden el acceso de los ciudadanos mexicanos a la justicia y concluyó que los tribunales tienen un alcance de funcionamiento muy limitado, y suelen ser efectivos sobre todo para grupos urbanos de clase media. Así, al 80 por ciento de los conflictos identificados por el estudio de Gessner se le hacía frente sin que el derecho tuviera una intervención destacable en su resolución.

El informe de *Justicia Cotidiana* del CIDE distingue seis grupos o dimensiones: 1) justicia para las familias; 2) para los trabajadores; 3) para los ciudadanos (ante las administraciones); 4) para los empresarios; 5) para las comunidades y los vecinos, y; 6) en las escuelas. Y el panorama que ofrece el informe es desalentador. Desde ciuda-

¹² CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 9.

¹³ *Ibidem*, p. 16. Véase Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1984.

danos que no se conciben a sí mismos como titulares de derechos, hasta ciudadanos que sí se conciben como tales, pero desconocen las vías para reivindicarlos y, además, enfrentan obstáculos que impiden su defensa.¹⁴ Esta aproximación a la justicia es lo que se suele denominar como “justicia cotidiana”.¹⁵

La mejora en los servicios también es un factor para el acceso a la justicia. En nuestro caso, México ha desarrollado una diversidad de mecanismos de “justicia informal” (no judicializados). Por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es una instancia que concibe a los ciudadanos como consumidores titulares de derechos. Algo similar diríamos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON). Por otro lado, contamos desde 2014 con una Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la cual tiene por finalidad propiciar la solución de conflictos sin necesidad de judicializarlos y buscando, ante todo, la reparación del daño, en consonancia con el nuevo sistema de justicia penal de 2008.

Cualquier mejora a los servicios judiciales igualmente debe comprender desde los mecanismos y órganos de supervisión de la función judicial hasta las condiciones materiales y humanas para proporcionar dichos servicios.¹⁶ En general, los ciudadanos mexicanos

¹⁴ CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., pp. 127-128.

¹⁵ La justicia cotidiana se refiere al conjunto de “instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática”. Este término, de acuerdo con el estudio propuesto por el CIDE, excluye a la justicia penal en la medida en que conlleva “el uso legítimo de la fuerza del Estado para sancionar conductas que alteran la vida social. El uso de esta fuerza implica lógicas, incentivos y problemas distintos a aquéllos que involucran los conflictos derivados de las relaciones cotidianas entre las personas”. *Ibidem*, pp. 14-15.

¹⁶ *Ibidem*, p. 124.

enfrentan obstáculos en el acceso a la justicia (ya sea en su calidad de particular —en sus conflictos con otros particulares—, ya sea como vecino de un barrio, empresario o gobernado ante la administración pública). Y si bien contamos cada vez más con mecanismos alternativos de solución de controversias, con instituciones que orientan o defienden al ciudadano, por ejemplo, en tanto que consumidor o contribuyente, y con tribunales que han ampliado su cobertura en el territorio nacional, la impartición de justicia sigue siendo una asignatura pendiente en México. Las personas en situación de desigualdad y de exclusión social tienen mayores dificultades para defender sus derechos y acceder a la justicia.¹⁷

III. LA DESCONFIANZA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

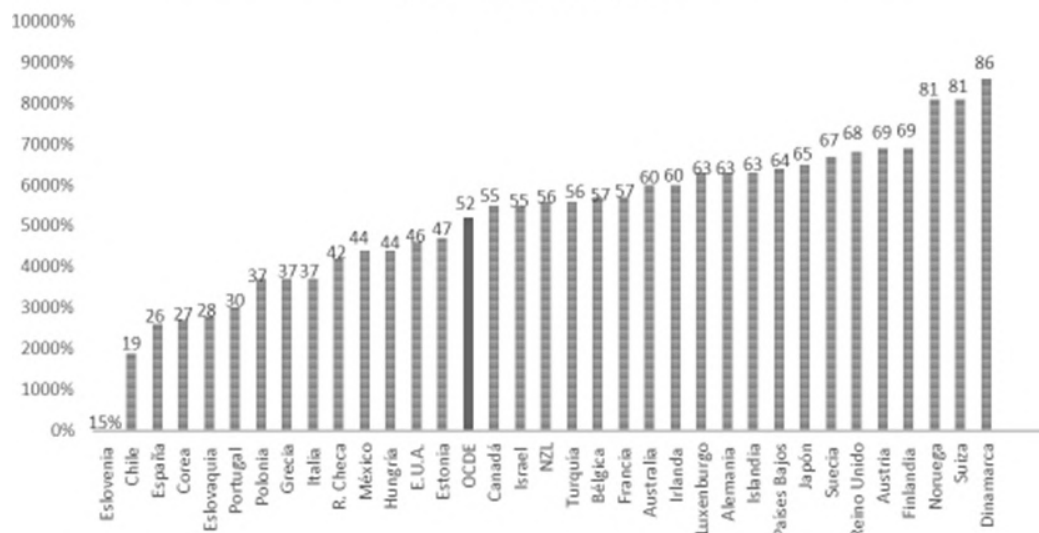
La desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones de justicia puede ser reveladora de las fracturas y problemas sociales. El informe *Justicia Cotidiana* del CIDE analiza la percepción de confianza de los ciudadanos en los sistemas de justicia y en los tribunales.¹⁸ Las encuestas señaladas en el informe indicaron que el 44 por ciento de los ciudadanos mexicanos confía en sus tribunales y en su sistema judicial, mientras que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 52 por ciento, y países como Dinamarca, Suiza y Noruega alcanzan cifras que van del 81 al 86 por ciento (véase gráfica 2).¹⁹

¹⁷ Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸ CIDE, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, abril de 2015.

¹⁹ Los datos provienen del informe *Justicia Cotidiana*, los cuales fueron elaborados a partir de reportes de la *Gallup World Poll*. El reporte es de 2013, pero las cifras corresponden a promedios de países de la OCDE de los años 2009, 2010 y 2011, a excepción de Noruega y Suiza, cuyos datos son de 2012. Véase CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, México, abril de 2015, p. 229.

Gráfica 2. Confianza en los sistemas de justicia y en los tribunales, países de la OCDE, 2013



Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

El informe *Justicia Cotidiana* ofrece, asimismo, una correlación entre la percepción de confianza en las instituciones de justicia y la percepción de control de los poderes. Se trata de un índice compuesto, pues además de la confianza en el sistema de justicia, se tasa la limitación de los poderes, de cero a uno, y equivalen a menor y a mayor Estado de derecho, respectivamente, y para ello se consideran siete factores (entre ellos, que los poderes públicos están limitados efectivamente por el legislativo; que están limitados efectivamente por el judicial; que están limitados efectivamente por una auditoría y por una revisión judicial; que los funcionarios de gobierno son castigados por mala conducta; que los poderes están sujetos también a controles no gubernamentales; que los poderes públicos están establecidos por el derecho; y que la transición del poder está sujeta a la ley).²⁰

²⁰ Este índice compuesto presentado en *Justicia Cotidiana* está elaborado a partir de

Esta correlación entre percepción de confianza en las instituciones de justicia y percepción de control o limitación de poderes –o dicho de otro modo: Estado de derecho– es fundamental. Para Guillermo O’Donnell existen dos elementos clave del Estado de derecho: el papel de los poderes judiciales independientes y el trato igualitario que todo Estado de derecho debe garantizar en favor de los ciudadanos.²¹ El Estado de derecho puede entenderse pues como aquel Estado que está limitado por la ley (incluyendo a todos los agentes estatales a través de los cuales opera el mismo Estado). Para O’Donnell, la expresión Estado de derecho hace referencia, por lo tanto, a la aplicación suficientemente constante de las leyes por parte de las autoridades judiciales o administrativas con independencia de la clase, estatus o poder que detenten las partes involucradas.²²

Cuando las personas son tratadas de forma igualitaria, sin privilegios que permitan excepciones políticas en la aplicación de la ley y se castiguen los abusos de la autoridad, es posible esperar que, en consecuencia, los ciudadanos sientan más confianza en las instituciones encargadas de aplicar e interpretar la ley. “La información empírica indica”, según refiere el informe *Justicia Cotidiana*, “que en los países con niveles más altos de confianza en la justicia tiende a percibirse que hay mayor rendición de cuentas del gobierno”.²³ Como puede observarse en la gráfica siguiente, el índice elaborado por el CIDE muestra en el eje horizontal la percepción de limitación del poder y en el eje vertical la percepción de confianza en las instituciones de justicia. Si trazamos una línea imaginaria de izquierda a derecha y de abajo hacia arriba, podríamos notar

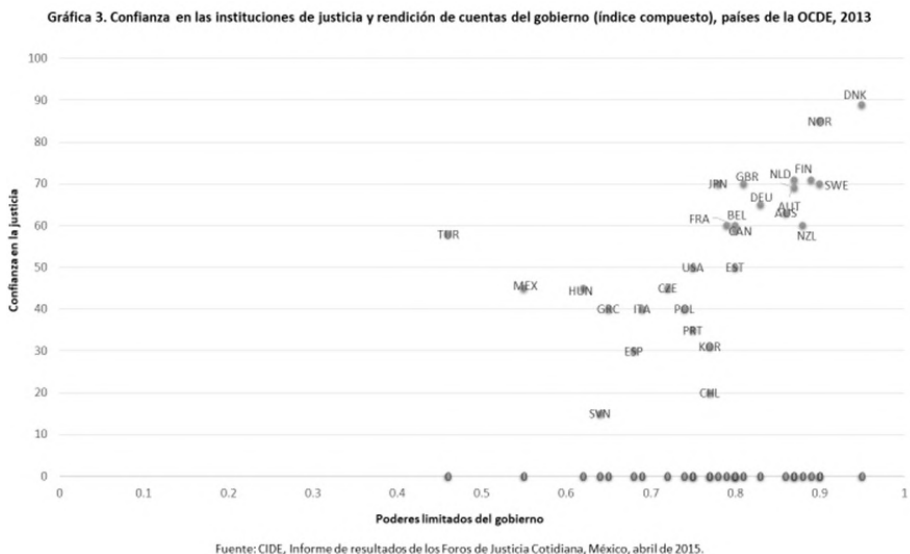
los indicadores de *World Justice Project* y *Gallup World Poll*. Véase CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

²¹ O’Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, EE. UU., Johns Hopkins University Press, volumen 15, número 5, octubre 2004, p. 32.

²² *Ibidem*, p. 33.

²³ CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

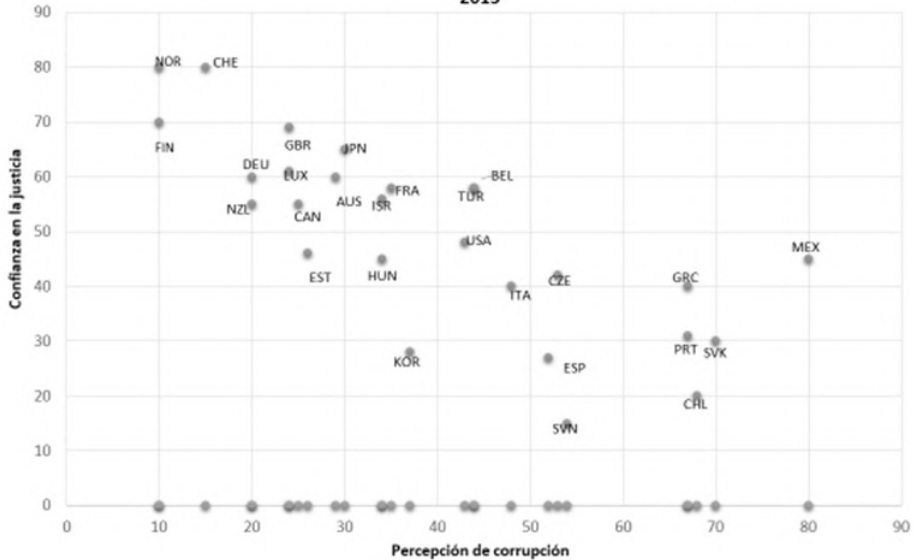
una diagonal que evidencia la correlación ya señalada, esto es, una tendencia: a mayor Estado de derecho, mayor confianza en las instituciones, como ocurre con Dinamarca; y a menor Estado de derecho, menor confianza en las instituciones, como ocurre con México (véase gráfica 3).



Otro índice compuesto que ofrece *Justicia Cotidiana* es la correlación entre la confianza en la justicia y las percepciones de corrupción. En este caso, si se trazara una línea diagonal de izquierda a derecha y de arriba a abajo, se constataría cómo la desconfianza en las instituciones de justicia puede estar igualmente asociada a los altos niveles de corrupción.²⁴ Podríamos decir que la gráfica anterior y la siguiente son complementarias: si a mayor Estado de derecho, mayor confianza, es de esperarse que correlativamente a mayor corrupción, menor confianza pues en las instituciones de justicia (véase gráfica 4).

²⁴ Este índice compuesto de *Justicia Cotidiana* está elaborado a partir de los indicadores de *Gallup World Poll* y *Transparency International Global Corruption Barometer 2013*. Véase CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

Gráfica 4. Confianza en la justicia y percepciones de corrupción, países de la OCDE, 2013



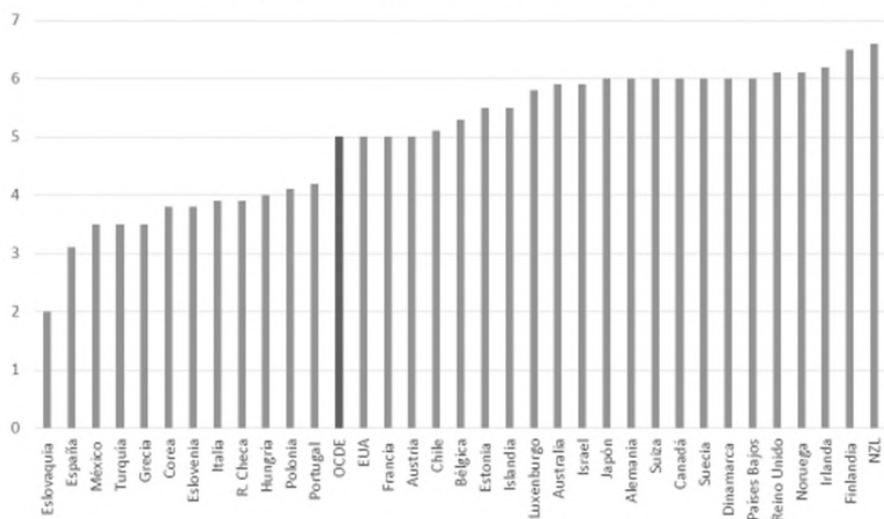
Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

Por último, otro factor asociado a la confianza en la justicia es la percepción de independencia judicial. Hablamos de independencia judicial cuando los jueces pueden administrar justicia sin estar sujetos a consignas de órganos superiores del poder judicial o de otros poderes.²⁵ Esta no solo propicia condiciones para los negocios y para las inversiones –cruciales para el crecimiento económico y el bienestar humano–,²⁶ sino que en general refleja la salud que goza el Estado de derecho en el país y asegura la imparcialidad de quien imparte justicia. El índice de independencia judicial de México se halla, como puede verse, por debajo del promedio de la OCDE (véase gráfica 5).

²⁵ Rodríguez, Sergio, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Federación, 2006, p. 30.

²⁶ CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

Gráfica 5. Independencia judicial, países de la OCDE, promedio ponderado 2013-2014



Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

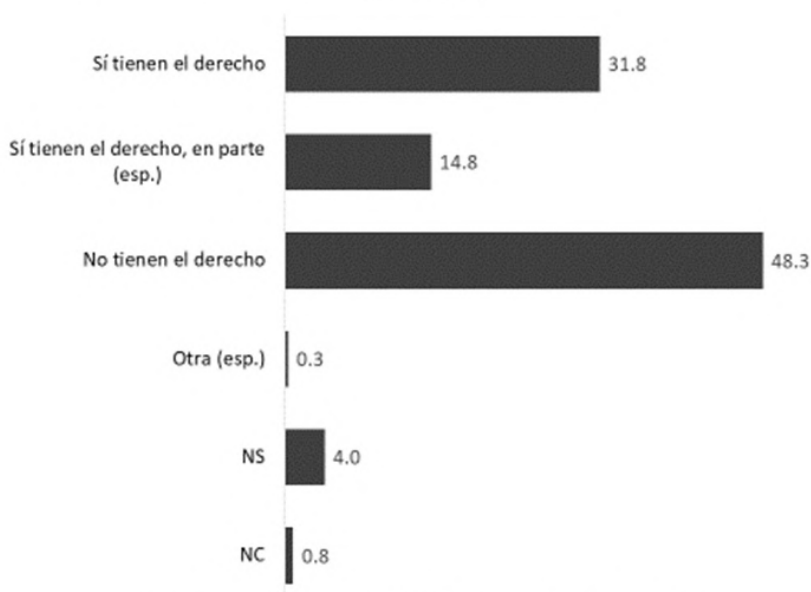
Las capacidades para asegurar la rendición de cuentas, la independencia judicial y el combate de la corrupción, están correlacionadas —por lo tanto— con una mejor confianza de los ciudadanos respecto de sus instituciones de justicia. En el caso específico de nuestro país, el predominio de la violencia, la impunidad y la corrupción, hacen inevitable un ambiente de desconfianza generalizada.

IV. HARTAZGO, MANO DURA Y POPULISMO PUNITIVO

La ciudadanía mexicana está sumida en un acentuado hartazgo social, el cual está vinculado a ámbitos, sin duda, del derecho penal —tales como el incremento de los delitos, la impunidad, la corrupción, la inseguridad y la oleada de violencia—. Sin embargo, este malestar trasciende al derecho penal y se orienta también en contra de la clase política, el desencanto con la democracia, el pobre desempeño de la economía y, en general, la ineficacia de las instituciones, sean estas o no de justicia.

El cansancio popular se traduce en exigencia de mano dura. La *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM), revela la inclinación de la población por la justicia por mano propia.²⁷ A los entrevistados se les preguntó: *Por lo que usted piensa: si un hombre mata a alguien y las autoridades no hacen nada, los miembros de la comunidad, ¿tienen o no tienen el derecho de tomar en sus manos el castigo?* Si bien cerca de 5 de cada 10 entrevistados respondieron que no se tiene el derecho de hacer justicia por mano propia, destaca que también cerca de 5 de cada 10 contestaron que sí se tiene ese derecho y sí en parte (véase gráfica 6).

Gráfica 6. Por lo que usted piensa: si un hombre mata a alguien y las autoridades no hacen nada, los miembros de la comunidad, ¿tienen o no tienen el derecho de tomar en sus manos el castigo? (porcentajes)



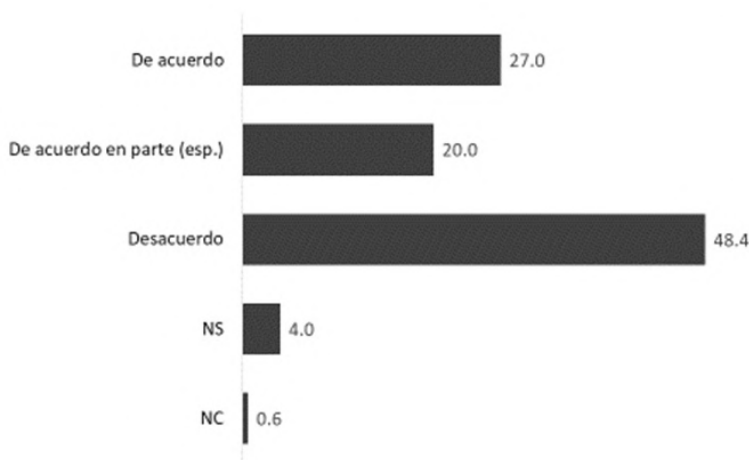
Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IIJ-UNAM, 2016.

²⁷ UNAM, *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México*, 2016. Las cifras se tomaron directamente de su base de datos disponible en su página de internet (www.losmexicanos.unam.mx).

De hecho, la diferencia entre ambas posturas (48.3 por ciento para quienes dijeron que no; y 46.6 por ciento para quienes señalaron que sí y sí en parte, es decir, una diferencia inferior al 2 por ciento) se encuentra dentro del margen del error, lo cual nos permite afirmar que se trata de una opinión dividida. Los mexicanos estamos divididos sobre el tema y ello no debe extrañarnos ante los constantes casos de linchamientos en nuestro país.

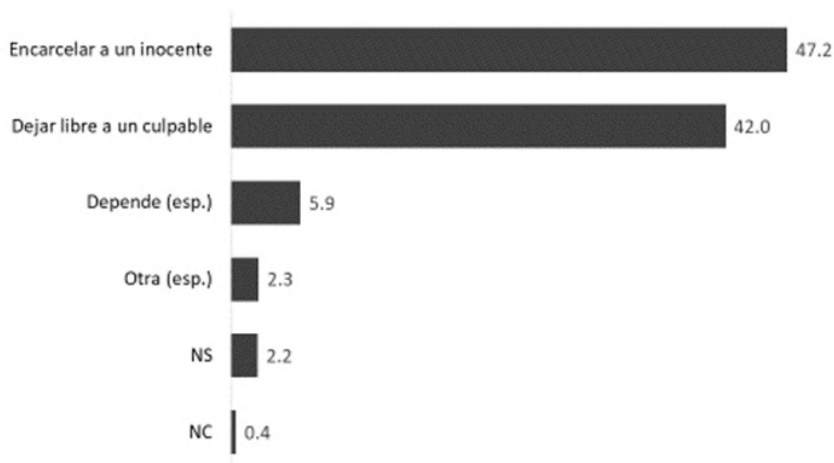
El hartazgo de la ciudadanía también se expresa en su tolerancia hacia la tortura. A los encuestados se les planteó lo siguiente: *Si la policía sabe que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?* De nueva cuenta, se observa una opinión dividida pues cerca de 5 de cada 10 entrevistados expresaron estar en desacuerdo (48.4 por ciento) y otro tanto, también cerca de 5 de cada 10 (47 por ciento) manifestaron estar de acuerdo o de acuerdo en parte (véase gráfica 7). Podríamos decir que los ciudadanos estamos literalmente partidos en dos respecto de la tortura, revelando que una porción enorme muestra alguna permisividad ante esa práctica.

Gráfica 7. Si la policía sabe que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar? (porcentajes)



Por otro lado, la presunción de inocencia no es tampoco un principio que goce de una adhesión indiscutible. A los encuestados se les preguntó: *Todos los sistemas de justicia cometen errores. ¿Qué es peor para la sociedad...? ¿Encarcelar a un inocente o dejar libre a un culpable?* Cerca de 5 de cada 10 respondieron que lo peor para una sociedad es encarcelar a un inocente y poco más de 4 de cada 10 señalaron que lo peor es dejar libre a un culpable (véase gráfica 8).

Gráfica 8. Todos los sistemas de justicia cometen errores. ¿Qué es peor para la sociedad...? (porcentajes)



Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IJ-UNAM, 2016.

Si bien son más los que expresan su inquietud por el encarcelamiento de personas inocentes, llama la atención que una porción muy considerable (42 por ciento) privilegie su preocupación por dejar libres a los culpables. Es decir, una buena parte de la sociedad está más dispuesta a correr el riesgo y sacrificar a gente inocente en prisión. Ello supone estándares menos rigurosos y, por consecuencia, puede inferirse un dudoso compromiso con el principio de presunción de inocencia. Cuando uno observa los resultados de

la referida encuesta sobre otros temas, como el debido proceso, las opiniones de los entrevistados reflejan una dureza similar.

V. LAS POSIBLES REFORMAS EN CONTEXTO

Es plausible asumir que el hartazgo social, derivado de la ineficacia de las instituciones mexicanas, haya tenido como efecto el endurecimiento de la sociedad y la exigencia de políticas más severas. El reclamo de cambio es, por lo tanto, inevitable. Un escenario ideal consistiría en la realización de una reforma integral del sistema de justicia. Sin embargo, esto no siempre es posible: a veces, los esfuerzos se ponen –por ignorancia– donde no se debe, o bien, otras veces, el capital político y los recursos son limitados, haciendo difícil una reforma tan ambiciosa.

Durante los últimos 25 ó 30 años, una de las reformas judiciales más importantes fue la reforma constitucional del 31 de diciembre 1994 que modificó la estructura y las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual permitió convertirla en un tribunal constitucional, ocupando un lugar central –como actor político– de nuestra incipiente democracia. El número actual de ministros y su designación, la creación de las acciones de inconstitucionalidad y la revitalización de las controversias constitucionales, fueron producto de aquella reforma. Sin embargo, como lo reconoció uno de los ministros de aquella nueva Corte, Juventino Castro y Castro, la reforma de 1994 fue insuficiente, pues se ocupaba de la alta justicia –la justicia constitucional– y era necesario atender, en cambio, la justicia cercana, común y corriente a la gente.²⁸

Un intento por dar respuesta a esa necesidad ocurrió el 18 de junio de 2008 cuando se publicó la reforma constitucional al sistema de justicia penal. Supuso un cambio tanto en los sistemas de

²⁸ Ambriz, Agustín, “Las condiciones que dieron lugar a la revolución de 1910, similares a las que ahora enfrenta México: Juventino Castro”, *Proceso*, México, número 1000, 1 de enero de 1996, p. 8.

procuración e impartición de justicia, como en los paradigmas que los rigen. El plazo para su puesta en marcha concluyó el 18 de junio de 2016. El proceso penal fue, con esta reforma, del semi-inquisitorio al acusatorio. Este cambio resultó ser, sin duda alguna, afortunado para el establecimiento de nuevos estándares de justicia, la protección de derechos humanos y ha sido más acorde con la vida democrática de México. No obstante, nuestro sistema de justicia penal está, a pesar de este nuevo modelo, en crisis, lo cual ha hecho pensar a algunos que el modelo acusatorio ha sido más un obstáculo y no tanto una solución. Nada más equivocado, pero aun así, políticos y legisladores han planteado la posibilidad de nuevas reformas de carácter regresivo, sin percatarse de que la terrible situación en la que nos encontramos es ajena al sistema acusatorio. En este punto se halla, pues, la discusión actual sobre la reforma al sistema de justicia.

En abril de 2019, un senador de Morena propuso la creación de una nueva sala de la Suprema Corte especializada en anticorrupción.²⁹ La propuesta no ha sido objeto de mayor interés, pues atendería la alta justicia constitucional y no el problema central del sistema de justicia, además de que se ha percibido una intencionalidad política de alterar los equilibrios y controlar políticamente a la Corte.

En octubre de 2019, el ministro presidente de la Suprema Corte, el senador de Morena ya referido y el fiscal general de la república, de forma conjunta y pública inauguraron mesas de discusión con el propósito de realizar una reforma judicial integral.³⁰ Dichas inicia-

²⁹ Ramos, Rolando, “Quiere Monreal sala anticorrupción en la Suprema Corte”, *El Economista*, México, 4 de abril de 2019, <https://www.economista.com.mx/politica/Quiere-Monreal-sala-anticorrupcion-en-la-Suprema-Corte-20190404-0162.html> (consultado el 24 de febrero de 2020).

³⁰ Leyva, Thalí, “Zaldívar y Monreal buscan reforma judicial, estaría para enero de 2020”, *Político MX*, México, 21 de octubre de 2019, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/zaldivar-y-monreal-buscan-reforma-judicial-estari-para-enero-de-2020/> (consultado el 24 de febrero de 2020).

tivas de reforma estarían listas para enero de 2020. En particular, el ministro presidente de la Corte subrayó el esfuerzo que, desde inicios de 2019, había emprendido ya el Poder Judicial de la Federación para combatir el nepotismo y la corrupción en su interior.

En enero de 2020, tuvo lugar un evento insólito: se convocó formalmente a la entrega de las iniciativas de reforma tan esperadas, pero estas no fueron presentadas. Acudieron al evento el senador ya señalado, el fiscal general de la república, la titular de la Secretaría de Gobernación, el titular de la Consejería Jurídica de la Presidencia, entre otros. El giro que tuvo esa reunión estuvo muy probablemente asociado a la presunta filtración de dichas iniciativas previamente y que resultaron ser demasiado controvertidas. La anécdota parece extraña, pero cualquiera puede constatarlo si se observa la conferencia de prensa (termina siendo la presentación de iniciativas que no se presentaron; el interesado puede verla, si gusta, en la siguiente liga al pie de página).³¹ El desconocimiento entre las personalidades, respecto de lo que ocurría, es patente. La presidenta del Senado inició diciendo: “En este acto, el Senado de la República se complace de recibir las iniciativas en materia de procuración y administración de justicia...”,³² las cuales, como se ha dicho, al final no fueron presentadas ni entregadas. Trascendió, según una nota de Animal Político, el hecho de que “el fiscal afirmó que el actual sistema no ha funcionado, que hay muchos jueces distintos y una puerta giratoria”.³³ El evento concluyó con la indicación de que las iniciativas serían presentadas a comienzos de febrero.

Sería irresponsable comentar iniciativas que no fueron presenta-

³¹ Milenio, “Estas son las reformas al sistema judicial”, <https://www.youtube.com/watch?v=mtZ9EUMktM8> (consultado el 24 de febrero de 2020)

³² *Idem*.

³³ Ángel, Arturo, “Legisladores se quedan esperando: FGR y gobierno posponen presentación de reforma judicial”, *Animal político*, México, 15 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/fgr-pospone-reformas-judiciales-febrero/> (consultado el 24 de febrero de 2020).

das formalmente. Por lo tanto, no abundaremos en ello. Solo bastará decir un par de cosas: el evento referido líneas arriba sí ocurrió; y el fiscal general decidió deslindarse de la filtración solo después de transcurrida una semana (del 15 hasta el 22 de enero de 2020).³⁴ Por otra parte, sin conceder que la filtración haya sido cierta, solo referiremos que en cualquier caso diversos periodistas se dieron a la tarea de analizar el documento presuntamente filtrado y su juicio es claro: se trataría de una regresión democrática y violatoria de derechos humanos.³⁵

Asimismo, una razón más que apoyaría la veracidad de la filtración es que el fiscal general nunca presentó ninguna iniciativa a inicios de febrero como se acordó. El ministro presidente de la Suprema Corte sí presentó, por su parte, una reforma judicial el 12 de febrero de 2020, de la cual hablaremos en un momento más. Esa imagen, pues, de una reforma integral y conjunta –con el senador, el ministro presidente, el fiscal general y los titulares de la Consejería Jurídica de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación– se desdibujó claramente y, por lo visto, por razones de peso.

Mientras tanto, el fiscal general provocó una nueva polémica (el 10 de febrero de 2020) al plantear la modificación del feminicidio en homicidio contra la mujer con agravante.³⁶ La propuesta generó

³⁴ Alzaga, Ignacio, “FGR condena ‘filtración masiva’ de supuesto proyecto de reforma a sistema penal”, *Milenio*, México, 22 de enero de 2020, https://www.milenio.com/policia/fgr-niega-haber-elaborado-supuesto-proyecto-de-reforma?fbclid=IwAR0fpIVsSVUQIkjZqZzJHY8gQNgNY14y65xCp832_gLoeBjQt9MKI4tYJXY (consultado el 24 de febrero de 2020).

³⁵ Véase, por ejemplo, el análisis que realizó Alejandro Jiménez Padilla, en la revista *Nexos*, a propósito del documento filtrado. Jiménez Padilla, Alejandro, “¿La reforma que viene? Buscar la paz con un proceso penal autoritario”, *Nexos*, México, 20 de enero de 2020, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10894> (consultado el 24 de febrero de 2020).

³⁶ Arista, Lidia, “Gertz Manero defiende propuesta de modificar tipificado de feminicidio”, *Expansión*, México, 10 de febrero de 2020, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/02/10/gertz-manero-defiende-propuesta-de-modificar-tipificacion-de-feminicidio> (consultado el 24 de febrero de 2020).

rechazo entre la opinión pública. Sin embargo, debe reconocerse que el planteamiento del fiscal general es, al menos, congruente consigo mismo. Y, sobre todo, nos revela su concepción de la reforma del sistema de justicia.

La iniciativa de reforma del ministro presidente de la Corte puede considerarse, en cambio, más eficaz. Pero también más modesta y, por lo tanto, quizás frustrante para muchos, si se compara con la ambiciosa meta inicial de lograr una reforma integral del sistema de justicia. La reforma del ministro Zaldívar es importante, pero puntual; atinada, pero gradual.

Su iniciativa formaliza la tarea que el Poder Judicial de la Federación había iniciado desde 2019, es decir, combatir el nepotismo y la corrupción, a través de atribuciones al Consejo de la Judicatura Federal; y plantea un nuevo frente: combatir el acoso sexual al interior del Poder Judicial de la Federación; impulsar la paridad de género; acercar la justicia a los más desfavorecidos mediante la reforma de la defensoría pública; establecer un nuevo sistema de precedentes judiciales y desahogar a la Corte de asuntos que no sean estrictamente constitucionales.³⁷ Mientras que la aproximación del fiscal general es punitiva, la del ministro presidente de la Corte parece poner más hincapié en las formas en que funcionan las instituciones y las personas.

Es muy probable que este debate continúe y se discutan más iniciativas de reforma, las cuales el presente artículo no alcanzará a analizar. Apenas unos días previos a la conclusión de este texto, el 19 de febrero de 2020, la Cámara de Diputados aprobó incrementar, en el Código Penal Federal, la pena a quien cometa un femini-

³⁷ Para más detalles sobre el contenido de la iniciativa de reforma, puede verse: Ortega, Eduardo, “Zaldívar presenta iniciativa de reforma judicial para combatir la corrupción y acercar justicia a los pobres”, *El Financiero*, México, 12 de febrero de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arturo-zaldivar-presenta-reforma-judicial-para-combatir-la-corrupcion-y-acercar-justicia-a-los-pobres> (consultado el 24 de febrero de 2020).

cidio hasta en 65 años de prisión.³⁸ El cambio se llevó a cabo en 15 minutos y fue turnado al Senado para concluir esa reforma.

Sin embargo, dicho incremento tendrá probablemente un nulo impacto como herramienta de política pública para cambiar la realidad. La sanción habrá aumentado, pero la impunidad y las prácticas sociales e institucionales seguirán inalteradas y los feminicidios seguirán cometándose a menos que se tomen otra clase de medidas.

VI. NORMATIVISMO Y TEORÍAS ALTERNATIVAS

Existe pues la tentación de enfrentar los problemas del sistema de justicia meramente con reformas legales. Ese sería un error, pero aún peor sería encaminar tales reformas legales hacia el populismo punitivo mediante el simple incremento de las penas. Como lo señala William Wood, por populismo punitivo se entiende el apoyo público al incremento de las penas como respuesta de política pública o incluso de ciclos electorales, con el resultado de endurecer los castigos sin considerar la eficacia o no de estas medidas en la reducción del delito.³⁹ En este sentido, los estudios de Daniel Nagin han demostrado, empíricamente, cómo el endurecimiento de las penas no tiene un efecto palpable en la reducción de los delitos.⁴⁰ La creencia de una tal correlación entre penas y delitos es, sin embargo, muy común entre abogados, políticos y ciudadanos.

³⁸ Chaparro, Jorge, “Cámara reacciona: endurece penas a feminicidio y acoso”, *La Razón*, México, 19 de febrero de 2020, <https://www.razon.com.mx/mexico/camara-reacciona-endurece-penas-a-feminicidio-y-acoso/> (consultado el 24 de febrero de 2020).

³⁹ Wood, William R., “Punitive populism”, en Miller, J. Mitchell (ed.), *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, Wiley, 2014, https://www.researchgate.net/publication/263162318_Punitive_Populism_An_Entry_to_the_Encyclopedia_of_Theoretical_Criminology (consultado el 27 de abril de 2020).

⁴⁰ Nagin, Daniel, “Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, Chicago, University of Chicago, volumen 23, 1998, pp. 1-42.

Esta creencia puede inscribirse –sobre todo, en el caso de los abogados– en una concepción mucho más amplia que podríamos denominar normativista o legalista, la cual asume que los cambios legales provocan transformaciones sociales. Es decir, parecería que, para esta concepción, las leyes van un paso adelante de la sociedad. Sin embargo, el fenómeno es justo el opuesto. Las transformaciones sociales ocurren primero y los cambios jurídicos son un reflejo de ello. Inclusive cuando normativamente busca contrarrestarse una dinámica social dominante (como, por ejemplo, la violencia machista o la homofobia), la sola pretensión de la minoría por lograr ese cambio demuestra una transformación en la mentalidad misma de la minoría. No obstante, es común observar que las autoridades dictan ordenamientos jurídicos de cualquier ámbito (municipales, estatales o nacionales) que pretenden decretar cambios y nuevas dinámicas sociales en el papel sin mucho éxito en la realidad.

No es que las reformas legales sean inútiles, pero ciertas pretensiones reduccionistas sí pueden serlo. La defensa del normativismo suele encontrarse entre los abogados, pues ejercemos habitualmente un estudio aislado de las normas, como si se tratase de un sistema cerrado, con una limitada comprensión de cómo funcionan las sociedades y con una escasa formación sociológica. Un caso más grave todavía que el normativismo, pero igualmente reduccionista, es el voluntarismo: creer que un individuo, de dimensiones históricas, por sí mismo –como si su sola voluntad bastase– tuviese la fuerza de cambiar la sociedad. Al centrarse en las “grandes figuras”, el voluntarismo constituye una noción poco ciudadana del devenir de las sociedades y, una vez más, demuestra una incompreensión sobre el rol que juegan las actitudes y las mentalidades colectivas. Esta concepción voluntarista del cambio social la encontramos, por ejemplo, en personajes muy destacados, como Thomas Carlyle,⁴¹ imbuidos por la veneración de los grandes hombres, aunque en rea-

⁴¹ Carlyle, Thomas, *De los héroes*, México, Océano, 1999.

lidad es una cualidad antiquísima y propia de la labor de los historiadores tradicionales, pues como dice Norbert Elias, cuando se intenta comprender el cambio social es inevitable preguntarse por sus autores y por las grandes figuras, aunque no por ello ese afán es menos incompleto.⁴²

Por otra parte, existe una teoría denominada institucionalista, la cual enfatiza que el rediseño de las instituciones puede determinar las dinámicas sociales y, por lo tanto, lograr transformaciones en la sociedad. De acuerdo con William Richard Scott, las instituciones suponen estructuras, reglas y prácticas que modelan el comportamiento social.⁴³

En este sentido –tratándose específicamente del estudio de instituciones de justicia–, debe destacarse una aproximación teórica que se ha llevado a cabo en especial desde la ciencia política –también con muchas décadas de historia–, conocida como *judicial politics* (“política judicial”), la cual analiza el papel de las instituciones judiciales en regímenes políticos (ya sean autoritarios o democráticos). Martin Shapiro denominó, por su parte, a esta misma corriente de estudios como “jurisprudencia política”, en un famoso artículo de 1963, el cual reconocía a los jueces como actores políticos y subrayaba su rol en el sistema político.⁴⁴ Más aún, desde 1958, Glendon Schubert ya estaba interesado en la labor judicial como parte del comportamiento político.⁴⁵

⁴² Elias, Norbert, *El proceso de la civilización*, 3ª ed., trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 313.

⁴³ Scott, W. Richard, “Institutional theory”, en Ritzer, George (ed.), *Encyclopedia of Social Theory*, California, Sage, 2004, pp. 408-414.

⁴⁴ El propósito de la jurisprudencia política es: “integrar intelectualmente el sistema judicial en la matriz del gobierno y la política en la cual, de hecho, opera, y examinar a los tribunales y a los jueces como participantes del proceso político”. Véase Shapiro, Martin, “Political Jurisprudence”, *Kentucky Law Journal*, volumen 52, 1963, p. 294.

⁴⁵ Schubert, Glendon, “The Study of Judicial Decision-Making as an Aspect of Political Behaviour”, *American Political Science Review*, volumen 52, número 4, diciembre de 1958, pp. 1007-1025.

Uno de los enfoques de los estudios de política judicial, denominado “actitudinal”, enfatiza la relación entre las actitudes de los operadores de los sistemas de justicia (sus orientaciones morales y políticas) y la manera en cómo deciden sus casos. En este sentido, el trabajo pionero fue *The Judicial Mind: The Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-1963*, de Glendon Schubert.⁴⁶ En él, Schubert se aproximaba a los votos de los ministros como indicador de patrones de actitudes y orientaciones –por ejemplo, liberales o conservadoras, pragmáticas o dogmáticas–.⁴⁷

Otro enfoque, de carácter “estratégico”, centra su atención en la inclinación de los jueces –como lo mostró Walter Murphy– por satisfacer sus intereses (políticos, profesionales, etc.), incluso a costa de sus propias convicciones.⁴⁸

Asimismo, existe una vertiente que vincula los estudios de política judicial con la corriente institucionalista, ya referida, la cual explica para el caso específico de los jueces que –además del peso que tienen las convicciones políticas individuales– las características estructurales de las instituciones también determinan, como ya lo dijimos, la conducta de los operadores. Cabe destacar además que, en tiempos recientes, la política judicial ha trasladado su interés de la impartición de justicia hacia la función de procuración con los ministerios públicos. Por lo tanto, debemos subrayar la riqueza y la variedad de las aproximaciones teóricas con que han sido estudiados los sistemas de justicia, lo cual contrasta con la concepción normativista.

Sin embargo, al igual que con el normativismo, creo que los alcances del institucionalismo pueden ser –en principio– limitados.

⁴⁶ Schubert, Glendon, *The Judicial Mind: The Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-1963*, Evanston, Northwestern University Press, 1965.

⁴⁷ Pritchett, Herman, *The Roosevelt Court: A study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*, New Orleans, Quid Pro, 2014.

⁴⁸ Murphy, Walter, *Elements of Judicial Strategy*, Chicago, University of Chicago Press, 1973.

En lo personal, simpatizo con una concepción distinta, más cercana a Norbert Elias –un sociólogo alemán que, me parece, no ha sido suficientemente difundido entre los abogados–. Para Elias, las sociedades son el reflejo de las ideas, valores y emociones que comparten los individuos de una comunidad. Las transformaciones sociales no son producto de un cambio legal o institucional, sino de un cambio en las formas de pensar, vivir y sentir compartidas.⁴⁹ Así, en el caso de la violencia machista en nuestro país, el feminicidio es un espejo de las creencias, actitudes y prácticas de la sociedad mexicana. La forma más contundente de transformar las mentalidades y las emotividades de las personas es mediante la educación; y no mediante la amenaza del castigo que el normativismo ha privilegiado tanto. En ese sentido, el simple aumento de la pena de prisión en caso de feminicidio no disminuirá la comisión de ese delito; lo que debe transformarse es la cultura machista y violenta fuertemente arraigada en la sociedad mexicana.

Para Elias, una de las labores fundamentales de los científicos sociales consiste en explicar las transformaciones sociales. Un error común –dice Elias– es estudiar las transformaciones sociales mediante el análisis aislado de las instituciones.⁵⁰ Esto no significa que el estudio de las instituciones, normas o individuos sea irrelevante. Sin embargo, “el hábito mental de preguntar por los responsables concretos de las transformaciones sociales o, en todo caso, de enfrentarse a estas transformaciones buscando únicamente las instituciones jurídicas” hace imposible, señala Norbert Elias, su comprensión.⁵¹ Y agrega: “en todos los casos lo que vemos son los resultados de las acciones de individuos aislados y lo que se nos presenta son sus debilidades y dotes personales. No hay duda de que este método es fructífero, y es imprescindible considerar la historia bajo esta

⁴⁹ Elias, Norbert, *op. cit.*, pp. 29-33.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 313 y 339.

⁵¹ *Ibidem*, p. 339.

dimensión, como un mosaico de acciones singulares de individuos aislados”, pero es –afirma– insuficiente.⁵²

Una noción esencial en el pensamiento de Elias es la de las figuraciones o relaciones de interdependencia. Pone énfasis en la comunión de mentalidades, emotividades y de valores que se establecen entre los miembros de una sociedad, sus influencias mutuas y en el grado de complejidad que se da a partir de las relaciones de interdependencia que entablamos unos con otros. Pensemos, a manera de ejemplo, en las influencias que pueden producirse entre un adolescente y un conjunto de adultos fumadores; o bien, en un individuo fumador que se inserta en una comunidad de no fumadores; o en un nivel macro, imaginemos las relaciones de interdependencia mental y emotiva que supone para un individuo crecer en el municipio mexicano más peligroso para las mujeres o en el que se concentra el mayor índice de esclavitud sexual o de linchamientos.

Resulta esencial abordar los problemas nacionales a la luz de las figuraciones de los propios mexicanos. ¿Cómo nos relacionamos, por ejemplo, los mexicanos con la ley? ¿Cuáles son nuestras actitudes a propósito del respeto a la ley? ¿Qué revelan los linchamientos, la corrupción o los feminicidios respecto de nuestros valores? ¿Qué nivel de complejidad supone resolver un conflicto mediante el linchamiento? ¿Cómo concebimos el respeto de los derechos de los otros? ¿Qué función tiene en nuestra sociedad el trato desigual que nos brindamos a nosotros mismos? ¿Qué papel juega la corrupción en la manera de relacionarnos los unos con los otros? Entender estas formas de interrelacionarnos permite repensar el desempeño disfuncional de nuestro sistema de justicia. Y permite también ver el alcance limitado del normativismo y, por otro lado, el rol que juega la educación de los ciudadanos en las transformaciones de las sociedades.⁵³ Bajo esta óptica cultural, se hace patente la comple-

⁵² *Ibidem*, p. 313.

⁵³ Podríamos poner como ejemplo de una medida aparentemente eficaz, desde el

alidad de los problemas sociales. Por lo tanto, deben ser abordados con ese mismo nivel de complejidad y evitar su “solución” mediante reduccionismos.

Hay que reconocer, no obstante, que la urgencia de nuestros problemas requiere de medidas inmediatas y, más aún, que no podemos esperar a que la educación sola surta efectos. Los desafíos de nuestro país no deben encararse únicamente a través de la construcción de ciudadanía ni debe descartarse el empleo simultáneo de otras políticas públicas. El presente artículo sostiene, por la necesidad de las circunstancias, que la adopción aislada de una solución sería una medida insuficiente. La magnitud del problema requiere soluciones diversas y complementarias. Por ello, además de los cambios culturales que las generaciones experimentan gracias a la educación, paralelamente debemos adoptar una versión renovada del institucionalismo, conocida como neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo es una concepción que pasa, en el caso que nos ocupa, por el rediseño de las instituciones de justicia como una medida ineludible, pero considera que las características de las instituciones también determinan la conducta de los operadores del sistema de justicia y, para ello, retoma aspectos del cálculo estratégico y supone aspectos generales de la teoría de la elección racional (usualmente utilizada para comprender el comportamiento social y económico). Por ejemplo, el problema de impunidad en nuestro sistema de justicia, o bien, el de nuestros elevados niveles

punto de vista normativista e institucionalista, la reforma constitucional de 1994 que creó las acciones de inconstitucionalidad y revitalizó las controversias constitucionales. Ese rediseño legal e institucional supuso nuevas dinámicas en las relaciones entre los actores políticos situando a la Suprema Corte como árbitro de nuestro sistema político mexicano. Sin esa reforma, dirían algunos, tal cambio tan drástico no habría sido posible. Es cierto que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales permitieron dinámicas antes impensadas. No obstante, debe tomarse en cuenta que dicha reforma solo fue posible en el marco de una sociedad abierta que ya había cambiado en su forma de pensar y exigía reformas que brindaran respuestas a nuestro sistema político dotándolo de un árbitro propio de una democracia.

de corrupción podrían explicarse a partir de esta aproximación que posee fundamentos económicos, muy lejana a la teoría figuracional de Elias. El neoinstitucionalismo –vinculado al análisis económico– señalaría que los individuos son agentes que toman decisiones racionales para maximizar beneficios. Como diría Gary Becker, en un texto célebre, los delincuentes cometen delitos porque tienen un gran incentivo: saben que, si delinquen en un país como el nuestro, las posibilidades de ser detenidos son pocas; la inversión es mínima, el riesgo es bajo y los réditos obtenidos son altos.⁵⁴ México es, en este sentido, el mercado idóneo para la corrupción y la impunidad.

Debemos matizar e insistir en que lo que nos distingue a los mexicanos de los pueblos, por ejemplo, nórdicos no se explica, en esencia, a partir de este análisis económico del derecho, sino sociológicamente a partir de las formas divergentes en que mexicanos y nórdicos nos relacionamos con la ley. Es decir, los incentivos para cometer delitos sí existen y sí deben realizarse ajustes institucionales para contrarrestarlos, pero tanto los incentivos como el diseño institucional existen como resultado de las formas de pensar, sentir y vivir de una sociedad dada.

En suma, ambas aproximaciones son valiosas y complementarias. En consecuencia, debe aprovecharse el estudio de las instituciones, con la perspectiva referida, para determinar qué condiciones estructurales propician determinadas conductas, con el propósito de realizar los cambios correspondientes. Lee Epstein y Jack Knight destacan que los operadores del sistema de justicia, por ejemplo, persiguen agendas, pero no son figuras simples que toman decisiones meramente en función de sus preferencias. Por el contrario, son actores estratégicos conscientes de que la obtención de sus metas depende de la consideración de las preferencias y de las decisiones que esperan que otros tomen y del contexto institucional en el que

⁵⁴ Becker, Gary, “Crimen y castigo: un enfoque económico”, en Roemer, Andrés (comp.), *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp.383-436.

actúan.⁵⁵

De ello se puede colegir que el foco de atención debe orientarse esencialmente a la revisión de los procesos que componen cada uno de los actos emanados del sistema de justicia. Es decir, debe concebirse como un asunto de administración pública y debe analizarse la integralidad de los actos de autoridad y de todas las gestiones administrativas con el propósito de revisar sus operaciones y determinar fallas y riesgos.

Las instituciones tienen prácticas inerciales que muchas veces vuelven casi irrelevante la voluntad de un individuo y, por lo tanto, terminan por modelar su conducta. El enfoque que debe adoptarse es el de estudiar los entramados institucionales y las situaciones a las que se someten los individuos, y analizar cómo estos individuos (los operadores del sistema de justicia), ante cada situación, protegen, aseguran o incluso optimizan sus propios intereses. Y de forma correlativa, analizar qué factores, qué malas prácticas y qué condiciones desincentivan el correcto cumplimiento de labores. Dicho de otro modo, debe tenerse en cuenta los sujetos que participan en la operación del sistema y determinar los incentivos que existen para la realización de malas prácticas y la reorientación de estímulos que instauren mejores prácticas.

Derivado de ello, debe replantearse también la formación, capacitación y profesionalización de los operadores. Debe combatirse el nepotismo no solo porque es una mala práctica y una barrera para el acceso laboral a las instituciones en condiciones de igualdad, sino porque también produce, en unos casos, endogamia institucional (al fortalecer y colocar los lazos familiares y de amistad por encima de la calidad y la idoneidad de los empleados), y en otros casos, incentiva la concepción patrimonialista de la institución. En su lugar, deben institucionalizarse exámenes de ingreso y ascenso, y revisarse

⁵⁵ Epstein, Lee y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, Washington DC, CQ Press, 1998, p. XIII.

los salarios que en muchos estados de la república suelen ser precarios, en especial, para los cargos inferiores.

De conformidad con las cifras que hemos visto en este artículo, debe asegurarse la contratación suficiente del recurso humano, así como la asignación presupuestal apropiada. Es verdad que gastar mucho no significa necesariamente gastar bien. Pero debemos asumir, de una vez por todas, que no podemos tener buenos servicios públicos si no invertimos en ellos. Y según hemos visto, ni la asignación presupuestal ni el recurso humano es cuantitativamente suficiente en México.

Por último, se deben fortalecer y profesionalizar, y en su caso instaurar, órganos responsables de la disciplina y del servicio profesional de carrera, así como asegurar su independencia. Es crucial, pues, modificar la narrativa del servicio público a través de su institucionalización, profesionalización y redignificación.

Por lo tanto, los problemas del sistema de justicia no deben encararse mediante una simple reforma legal. Sería un esfuerzo inútil con resultados desalentadores. Debe emprenderse un cambio administrativo en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia.

VII. CONCLUSIONES

Se advirtió, al inicio de este artículo, que existe el riesgo de reformar lo que no requiere reforma; por ejemplo, reformar la composición de la Suprema Corte, como lo han planteado algunos políticos. No es una urgencia. Por otra parte, al invertir los esfuerzos de reforma equivocadamente, existe el riesgo de dejar intocado lo que sí debe cambiar. En este texto, se ha defendido la idea de que deben modificarse, en conjunto, procesos completos del sistema de justicia, los operadores y las prácticas institucionales.

El personal de procuración e impartición de justicia es insuficiente y no está capacitado para enfrentar los desafíos que tiene

ante sí. De acuerdo con los datos recuperados en este artículo, las fiscalías estatales cuentan, en promedio, con 8.4 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes. Y el presupuesto que se les destina a las fiscalías es paupérrimo.

El problema no solo es de procuración de justicia. Quien así lo crea, se equivoca. En el ámbito de la impartición de justicia, la problemática es similar. México cuenta, como hemos visto, con solo cuatro jueces por cada 100 mil habitantes. Además, quienes satanizan la procuración de justicia y glorifican la impartición de justicia, no reparan en los desafíos que sufren los poderes judiciales locales. Tan solo el esfuerzo que realiza el Poder Judicial de la Federación en contra del nepotismo y la corrupción es síntoma de las asignaturas también pendientes en los poderes judiciales locales.

Asimismo, según hemos advertido, la mayoría de asuntos no se desahogan en tribunales federales. Y, por otra parte, en los tribunales locales la materia penal no constituye sino una pequeña parte del total de asuntos. Es decir, debemos tener bien en claro que: 1) el desafío del sistema de justicia no se reduce al derecho penal, y; 2) si la reforma del sistema de justicia pasa por reformar la impartición de justicia, ello refuerza –por la cantidad y por la cercanía a la ciudadanía– la idea de que ese cambio debe incluir necesariamente a los poderes judiciales locales.

Los esfuerzos deben concentrarse, sí, en el sistema de procuración de justicia. En especial, si se desea atacar el problema de la impunidad. Pero ello, aisladamente, no será suficiente. Debe atenderse el ciclo completo: además de la procuración e impartición de justicia, también debe atenderse el sistema penitenciario y acabar con los regímenes de autogobierno y cogobierno.

Los resultados de la militarización de la seguridad pública y del populismo punitivo están a la vista. Por lo tanto, otro aspecto esencial para atacar la impunidad es reorientar la seguridad pública y la prevención del delito. México gasta menos del uno por cien-

to del Producto Interno Bruto en seguridad,⁵⁶ muy por debajo de otros países similares al nuestro. Debemos dejar de esperar buenos servicios públicos (en este caso, seguridad y justicia), si no invertimos adecuadamente en ellos. En suma, los problemas del sistema de justicia no se van a resolver con mano dura ni con meras reformas legales. Como se dijo antes, deben revisarse los procesos que componen cada uno de los actos emanados del sistema de justicia; identificar los incentivos que inciden en las buenas y malas prácticas; institucionalizar exámenes de ingreso y ascenso laboral; profesionalizar a los operadores; instaurar órganos independientes que administren el servicio profesional de carrera; asegurar la contratación suficiente del recurso humano para enfrentar semejante desafío y garantizar la asignación presupuestal apropiada para las instituciones. Como lo ha señalado Ana Laura Magaloni, el desafío debe enfrentarse como un gran replanteamiento administrativo y no legislativo.⁵⁷

El sistema de justicia debe reformarse por los efectos adversos que produce en la actividad empresarial y, ante todo, por el drama humano que enfrentan millones de mexicanos. Si deseamos mejorar el sistema de justicia y la vida de los ciudadanos, no debe desdeñarse el terrible menoscabo que las circunstancias actuales suponen para la construcción del Estado de derecho. La corrupción, la dificultad para garantizar el cumplimiento de contratos, la inseguridad, los derechos de propiedad deficientes y los procesos judiciales largos y costosos redundan en la vida de las personas y en la economía nacional. Como hemos visto, hay una correlación, por

⁵⁶ Monroy, Jorge, “Gasto en seguridad debe llegar a 3% del PIB”, *El Economista*, 28 de enero de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Gasto-en-seguridad-debe-llegar-a-3-del-PIB-20200128-0124.html> (consultado el 24 de febrero de 2020).

⁵⁷ Magaloni Kerpel, Ana Laura, “Reformar la justicia”, *Reforma*, México, 1 de febrero de 2020, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/reformar-la-justicia-2020-02-01/op173335?referer=-https://www.google.com.mx/-- (consultado el 24 de febrero de 2020).

un lado, entre el Estado de derecho y la confianza en el sistema de justicia. Por otro lado, existe también una correlación entre altos niveles de corrupción y la desconfianza en el sistema de justicia. Es decir, en los países en donde hay una mejor percepción de rendición de cuentas y de independencia judicial, existe una mayor confianza en las instituciones. Y en cada uno de los casos, el lugar que ocupa México, respecto a otros países, es preocupante.

Por lo tanto, no debe reducirse el sistema de justicia al ámbito penal. Por el contrario, debe enfatizarse, en una discusión más amplia, el vínculo entre la calidad del sistema de justicia y la situación que guarda el Estado de derecho en México, pues como señala el informe *Justicia Cotidiana*:

Desde la perspectiva del Estado de derecho, un adecuado acceso a la justicia y mecanismos eficientes de solución de controversias generan incentivos para que los derechos se reivindiquen y los acuerdos se cumplan, produce consecuencias para quienes transgreden los derechos de otros y con ello reduce la impunidad y la corrupción, al tiempo que mejora la capacidad del Estado para dar una respuesta a los problemas sociales.⁵⁸

Las condiciones que imperan en México constituyen, más bien, los incentivos ideales para el incumplimiento de obligaciones y propician la ausencia de consecuencias ante tales conductas, lo cual nos devuelve al círculo vicioso entre la ausencia de consecuencias y el incumplimiento de obligaciones. Esta situación trae una larga serie de implicaciones:

la falta de mecanismos efectivos para dar solución a los conflictos interpersonales, así como entre la autoridad y las personas, genera incentivos para la autocomposición (justicia por propia mano), la intervención de terceros que toman beneficio del conflicto, o simplemente para dejar a las personas en virtual estado de desprotec-

⁵⁸ CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 19.

ción y con ello generar alicientes para la impunidad. Un sistema de impartición de justicia que funciona bien permite en cambio que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, que encuentren respuestas adecuadas a sus problemas y faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica.⁵⁹

Los problemas en el sistema de justicia provocan entornos de incertidumbre que afectan el crecimiento económico y el desarrollo humano.⁶⁰ En cambio, una justicia eficiente reduce costos para el ciudadano.⁶¹ Los graves problemas que enfrenta el sistema de justicia no deben, en consecuencia, conducirnos a la tentación de una reforma equivocada que atice el populismo punitivo y deje intocados los desafíos de fondo.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

1. BIBLIOGRAFÍA

CARLYLE, Thomas, *De los héroes*, México, Océano, 1999.

ELÍAS, Norbert, *El proceso de la civilización*, 3ª ed., trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

GESSNER, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, 1984.

RODRÍGUEZ, Sergio, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Federación, 2006.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

2. HEMEROGRAFÍA

- ALZAGA, Ignacio, “FGR condena ‘filtración masiva’ de supuesto proyecto de reforma al sistema penal”, *Milenio*, México, 22 de enero de 2020, https://www.milenio.com/policia/fgr-niega-haber-elaborado-supuesto-proyecto-de-reforma?fbclid=IwAR0fp1VsSVUQIkjZqZzJHY8gQNgNY14y65xCp832_gLoeBjQt9MKI4tYJXY.
- AMBRIZ, Agustín, “Las condiciones que dieron lugar a la revolución de 1910, similares a las que ahora enfrenta México: Juventino Castro”, *Proceso*, México, número 1000, 1 de enero de 1996.
- ÁNGEL, Arturo, “Legisladores se quedan esperando: FGR y gobierno posponen presentación de reforma judicial”, *Animal político*, México, 15 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/fgr-pospone-reformas-judiciales-febrero/>.
- ARISTA, Lidia, “Gertz Manero defiende propuesta de modificar tipificado de feminicidio”, *Expansión*, México, 10 de febrero de 2020, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/02/10/gertz-manero-defiende-propuesta-de-modificar-tipificacion-de-feminicidio>.
- BECKER, Gary, “Crimen y castigo: un enfoque económico”, en Roemer, Andrés (comp.), *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA, Índice Global de Impunidad (IGI 2015), México, Universidad de las Américas de Puebla, abril de 2015.
- CHAPARRO, Jorge, “Cámara reacciona: endurece penas a feminicidio y acoso”, *La Razón*, México, 19 de febrero de 2020, <https://www.razon.com.mx/mexico/camara-reacciona-endurece-penas-a-feminicidio-y-acoso/>.

CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, México, abril de 2015.

_____, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, México, 2012.

_____, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, abril de 2015.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La economía del crimen en México”, *El País*, España, 6 de noviembre de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415306460_612369.html.

INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*.

_____, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019*.

_____, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019*.

JIMÉNEZ PADILLA, Alejandro, “¿La reforma que viene? Buscar la paz con un proceso penal autoritario”, *Nexos*, México, 20 de enero de 2020, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10894>.

LEYVA, Thalí, “Zaldívar y Monreal buscan reforma judicial, estaría para enero de 2020”, *Político MX*, México, 21 de octubre de 2019, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/zaldivar-y-monreal-buscan-reforma-judicial-estari-para-enero-de-2020/>.

MAGALONI KERPEL, Ana Laura, “Reformar la justicia”, *Reforma*, México, 1 de febrero de 2020, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/reformar-la-justicia-2020-02-01/op173335?referer=-https://www.google.com.mx/.

MILENIO, “Estas son las reformas al sistema judicial”, <https://www.youtube.com/watch?v=mtZ9EUMktM8>.

- MONROY, Jorge, “Gasto en seguridad debe llegar a 3% del PIB”, *El Economista*, 28 de enero de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Gasto-en-seguridad-debe-llegar-a-3-del-PIB-20200128-0124.html>.
- NAGIN, Daniel, “Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, Chicago, University of Chicago, volumen 23, 1998.
- O’DONNELL, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, EE. UU., Johns Hopkins University Press, volumen 15, número 5, octubre 2004.
- ORTEGA, Eduardo, “Zaldívar presenta iniciativa de reforma judicial para combatir la corrupción y acercar justicia a los pobres”, *El Financiero*, México, 12 de febrero de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arturo-zaldivar-presenta-reforma-judicial-para-combatir-la-corrupcion-y-acercar-justicia-a-los-pobres>.
- RAMOS, Rolando, “Quiere Monreal sala anticorrupción en la Suprema Corte”, *El Economista*, México, 4 de abril de 2019, <https://www.economista.com.mx/politica/Quiere-Monreal-sala-anticorrupcion-en-la-Suprema-Corte-20190404-0162.html>.
- SCOTT, W. Richard, “Institutional theory”, en Ritzer, George (ed.), *Encyclopedia of Social Theory*, California, Sage, 2004.
- UNAM, *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México*, 2016.
- WOOD, William R., “Punitive populism”, en Miller, J. Mitchell (ed.), *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, Wiley, 2014, https://www.researchgate.net/publication/263162318_Punitive_Populism_An_Entry_to_the_Encyclopedia_of_Theoretical_Criminology.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe, Jiménez Rodríguez, “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019”, *Este país*, septiembre 2019.

ENTREVISTAS

ENTREVISTA AL DOCTOR RAÚL CARRANCÁ Y RIVAS¹

ABRIL USCANGA BARRADAS



RAÚL CARRANCÁ Y RIVAS nació el 6 de septiembre de 1930 en la Colonia del Valle del entonces Distrito Federal. Su vida universitaria comenzó en 1948 con su ingreso a la Escuela Nacional Preparatoria del antiguo Colegio de San Ildefonso. El 20 de marzo de 1957 obtuvo el título de licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con la tesis intitulada “La participación delictuosa, doctrina y ley penal”, elaborada bajo la dirección de Raúl Carrancá y Trujillo, fungiendo como sinodales Juan José Gonzales Bustamante, Celestino Porte-Petit y Constancio Bernaldo del Quirós. El 17 de abril de 1974 con la tesis “Cárcel y penas en México, esbozo de un derecho penitenciario” le fue concedido el grado de Doctor por la misma institución, confiriéndole la distinción Magna Cum Laude, que le otorgó el sínodo correspondiente integrado entre otros, por Antonio Mar-

¹ Este documento constituye una transcripción de la entrevista realizada. Se ha revisado sin alterar el estilo coloquial propio de una conversación, considerando que esta característica enriquecería el texto que se presenta al lector. La entrevista fue realizada con la colaboración de Salvador Villaseñor Olguín y Yuriria Mar-yem Domínguez Juárez.

tínez Báez, Alberto Truena Urbina y Luis Fernández Doblado. Su carrera como académico principió el primero de febrero de 1951, cuando al cursar el segundo año de la carrera de Derecho empezó a impartir clases de literatura universal en el plantel 2 de la Escuela Nacional Preparatoria y más tarde también impartió clases de lengua y literatura española. Posteriormente ingresó a dar clase como titular de tiempo completo en la Facultad de Derecho, impartiendo materias como Derecho Penal y Constitucional en el Posgrado. Paralelamente a la actividad académica, Carrancá y Rivas ha ocupado cargos dentro de la procuración y administración de justicia federal. El 16 de julio de 1950 fue nombrado agente del Ministerio Público Federal, ayudante de Francisco Gonzáles de la Vega quien fue en ese entonces el Procurador General de la República y, posteriormente, de 1987 a 1990 se le designó magistrado en el Primer Tribunal Federal Electoral. A lo largo de su trayectoria ha recibido innumerables testimonios de reconocimiento a su labor académica y a sus aportaciones a la ciencia jurídica, entre los que destacan la medalla al mérito académico por la Facultad de Derecho y las medallas en reconocimiento a sus años de labor docente.

ENTREVISTA AL DOCTOR RAÚL CARRANCÁ Y RIVAS

Dra. Abril Uscanga Barradas: Doctor, es un honor poder platicar con usted. De parte del Programa en Posgrado en Derecho de la UNAM y de la Revista le agradecemos que haya aceptado nuestra invitación y le damos la más cordial bienvenida.

Dr. Raúl Carrancá y Rivas: Muchas gracias, doctora Uscanga, por el honor que considero histórico debido a las circunstancias que está atravesando el mundo, en otras condiciones esta entrevista se habría realizado personalmente y ahora se realiza utilizando esta tecnología que impulsa la labor de la universidad y de sus altos funcionarios, como usted. Muchas gracias y es un honor.

AUS: Quisiera iniciar haciendo un acercamiento entre usted y nuestro público, por lo que me gustaría hablar un poco acerca de su vida académica como estudiante, así como académico. Sabemos

que usted es hijo de quien fue un renombrado jurista, me gustaría preguntarle qué lo impulsó a estudiar Derecho y cómo era el ambiente estudiantil en aquellos momentos.

RCR: ¿Qué me impulsó a estudiar Derecho? En la educación de toda persona, no podría yo ser la excepción, hay un elemento de invitación o una condición relacionada con seguir el camino de quienes nos forman, en el caso de un servidor fue el seguir el camino de mis padres, concretamente de mi padre. Yo fui hijo único de tal forma que toda la atención y dedicación estaba concentrada en mi persona por lo que, desde muy pequeño, para no dejarme en la casa paterna, acompañaba a mis padres a distintos tipos de eventos. Recuerdo haber ido a conferencias de los maestros de mi padre a quienes él traía de España a México o bien de los profesores de nuestra universidad. Yo estaba entre el auditorio, calladito y oyendo, creo que esto fue influyendo en mi temperamento y sensibilidad, independientemente de que en la casa paterna escuchaba constantemente a mi padre hablar sobre Derecho. Repito, pienso que este fue un ingrediente básico para ir orientándome, fundamentalmente fue un proceso de invitación, se podría decir que “hijo de abogado, abogado”. Llego el momento en que entré a la Facultad de Derecho y me encuentro con un ambiente determinado, propio y específico de cada generación. La caracterizaban cuatro palabras: la espontaneidad del estudiantado; éramos auténticos, no había elementos de réplica de otras condiciones o circunstancias, manifestábamos lo que éramos íntegramente, al cien por ciento. Aparte de esa espontaneidad se contaba con grandes profesores, esto es un ciclo que no termina ya que cuando acaba una generación de maestros llega otra y así sucesivamente, pero yo tuve la suerte de tener maestros de corte excepcional como Mario de la Cueva, mi padre, Carranca y Trujillo, Gonzáles de la Vega, Antonio Martínez Báez, Constancio Bernaldo del Quirós, Mariano Jiménez Huerta, entre otros. Gente de primera línea y categoría, muchos llegados de España por el problema político que ahí se había dado y otros de nuestra misma casa de estudios. Juntando estos elementos con la vocación e inte-

rés del alumno, te encuentras con grandes profesores que disertan, hablan y manifiestan sus ideas. Cada generación tiene su sello, su “escudo”, pero en mi caso eran personas excepcionales, cuyos libros siguen circulando y siguen siendo estudiados. Hay grandes profesores en la actualidad, pero hay generaciones marcadas por el sello de la historia. Quienes provenían de España tenían un conflicto de naturaleza mundial muy severo y traían consigo un coraje patriótico, un idealismo. Un ejemplo es Manuel Pedrozo quien impartió Derecho Internacional Público y quien llevaba consigo ciertas condiciones intelectuales y emocionales que matizaban sus cátedras y que fueron penetrando muy profundamente en nuestro espíritu. ¿Qué caracterizaba a mi generación? Yo digo que fue el ambiente: un ambiente espontáneo, sincero, sin réplicas de ninguna clase y en un diálogo abierto con una muy rigurosa disciplina que no era forzada, sino que se daba espontáneamente. Ese es el panorama que recuerdo.

AUB: En este contexto donde usted ya nos ha hablado de quienes fueron sus profesores, estos grandes juristas que influyeron en usted ¿hay alguno en particular a quien usted recuerde o, alguna experiencia que siga teniendo presente y que haya incidido en su pensamiento?

RCR: Sí, concretamente fue mi padre y maestro Raúl Carranca y Trujillo, lo digo con todo orgullo y honor, ya que su nombre está inscrito en la historia del derecho penal mexicano. Él fue discípulo de un jurista de renombre universal, Don Luis Jiménez de Asúa, ellos establecieron en México una escuela de Derecho Penal de corte valorativo, normativo, en la cual la cultura humanista predominada y sigue predominando. Ellos formaron un espíritu en este terreno, los recuerdo como profesores que influyeron de manera determinante. Yo no fui alumno de Don Luis Jiménez de Asúa, pero tuve el gusto de conocerlo y entablar conversación con él en un homenaje. Sus libros son excepcionales por la trayectoria que trazan en el pensamiento del estudiante, entonces alrededor de ellos había figuras excepcionales como Don Antonio Martínez Báez; Constan-

cio Bernaldo de Quirós, criminólogo que también llegó con la inmigración española; Manuel Pedrozo; Rafael de Pina, quien fue mi profesor de Penal y que igualmente provenía de España. Profesores de una talla increíble. Se daba un detalle muy especial que no he constatado a través de los años más que en casos excepcionales, pero que entonces era casi la regla: te enseñaban derecho administrativo, mercantil, constitucional, internacional, todo eso con un sello profundo de humanismo jurídico, es decir, de cultura jurídica. Estaba presente lo más depurado de la cultura, partían de la base de que el derecho reconoce una normatividad ya existente, se impregna de ella y la manifiesta en la ley. En consecuencia, era un humanismo jurídico brillantísimo y expuesto de manera notable con una característica: todos ellos sin excepción eran extraordinarios expositores, magníficos oradores. También estuvo con nosotros, como profesor invitado, Don Constancio Bernaldo de Quirós, él ocupó un cargo político en el gabinete de Azaña, quien fue presidente de la República Española; así como el inolvidable maestro de derecho laboral Don Teófilo del Bueno. Se pueden repetir las generaciones con otras circunstancias y condiciones, pero respecto a la pregunta tan interesante que me plantea, respondo de acuerdo con el tiempo, condiciones y circunstancias que viví.

AUB: Muchas gracias, doctor, sin duda tiene usted una memoria prodigiosa. Es muy interesante conocer el contexto estudiantil que le correspondió, en ese sentido quiero hacer el paso desde su vida como estudiante hacia su vida como académico, lo reconocemos en el ámbito jurídico como un gran maestro con 70 años de carrera académica, con lo cual seguramente tendrá bastantes experiencias importantes y habrá formado a muchísimos juristas que actualmente se encuentran en la práctica de la profesión. Quisiera saber cuál fue ese momento en el que usted decide dedicarse a la academia y cuál fue el momento en que usted tomó la importante determinación de que la academia iba a ser su actividad primordial en el ejercicio de la profesión.

RCR: Recuerdo el momento en el que detecté que la actividad política de mi tiempo poco tenía que ver con los más altos intereses académicos. Había profesores muy destacados que habían emergido de la universidad, pero se marcaba una diferencia radical entre el quehacer político y el quehacer académico. Lo puedo revelar a través de un episodio que quizás sea ilustrativo. Era yo agente del Ministerio Público del fuero común en la Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México en 1968 cuando estaba presente el conflicto estudiantil, recuerdo que había muchos jóvenes estudiantes detenidos y presentando sus declaraciones ante el Ministerio Público, yo me sentí muy comprometido como universitario y como profesor, así que hablé con el entonces subprocurador y le pedí que habida cuenta de mi condición académica me dispensara de hacer cierto tipo de preguntas. Se pasaba un boletín o circular que decía: “¿Desde cuándo es usted comunista?, ¿cuánto tiempo ha tardado en digerir ‘El capital’ de Marx?, ¿por qué participa en este movimiento con tanta violencia?” y otras similares, pero dando por entendido que todo eso era cierto, en vez de indagar o averiguar. Me parecieron preguntas tendenciosas y capciosas así que le pedí al subprocurador que me dispensara de interrogar a los estudiantes, a esto me respondió que no, debido a que yo tenía una responsabilidad con el Estado, era agente del Ministerio Público y auxiliar del procurador, por lo que tenía que seguir prestando mis servicios. Días después presenté la renuncia alegando alguna condición familiar, personal, de salud o que era yo muy joven, pero fue el camino que me orientó hacia la universidad y hacia la actividad académica. Es interesante esto porque revela disonancias entre el deber ser académico y el ser social, como sigue siendo a la fecha. Nuestro gran reto es actualizar el deber ser académico a la realidad social, eso sí lo reconozco, pero siendo académico puro o bien con una vocación muy marcada por el derecho y por el mundo del deber ser jurídico, esto cuesta trabajo. Entonces ahí decidí que mejor me dedicaría a la investigación y a la cátedra jurídica. Sirva pues como un pequeño detalle de la vida de un servidor, anecdótico, del momento en el que tomé la decisión a la que usted acaba de aludir.

AUB: Muchas gracias por compartirnos su experiencia, doctor. Dentro del marco de la profesión académica estos 70 años no son fáciles de decir, pero seguramente tal experiencia habrá implicado grandes retos. Quisiera preguntarle, ¿cuáles han sido los mayores retos que ha afrontado en la labor académica?

RCR: Los mayores retos se pueden concertar en lo siguiente. Cuando fui designado junto con el director de la Facultad de Derecho, Miguel Acosta Romero, como magistrado del primer Tribunal Federal Electoral que hubo en el país, al igual que Edmundo Elías Musi, queridísimo profesor de la Facultad que fue director del seminario de Derecho Constitucional; recuerdo que un entrañable amigo, maestro de todos nosotros, Don Ignacio Burgoa Orihuela, se desconcertó mucho de nuestro nombramiento y dijo: “Pero ¿cómo se les ha ocurrido aceptar ese cargo? Han paseado ustedes la toga universitaria, la han llevado a un lugar francamente inapropiado y la están lastimando, la están zahiriendo y yo protesto solemnemente por eso”. Enfureció mucho, era su costumbre periódicamente expresar su pensamiento por escrito así que divulgó un folleto en la Universidad, en la sala de maestros de la Facultad de Derecho, se distribuyó alegando lo dicho y estando en contra del Tribunal. Protesté debido a que estaba impregnado de un profundo idealismo y no creía de ninguna manera que en un cargo de tanta relevancia e importancia riñeran el Derecho y la práctica jurisdiccional; de tal forma que manifesté mi pensamiento y alguien mencionó: “Bueno, vamos a organizar un debate, van a estar presentes el doctor Burgoa y el doctor Carrancá y van a debatir sobre este punto”. Se llevó a efecto el debate en el auditorio “Ius Semper Loquitur”, ahí el maestro procedió a tomar la palabra, al igual que yo. Todo mi pensamiento lo manifesté basándome en un escrito notable de Cicerón que se llama “Pro Murena” en el cual Cicerón defiende los derechos jurisdiccionales y políticos de Murena, un personaje de su tiempo, alegando que la política y la actividad pública no se deben disociar del derecho y, que era fundamental la presencia del derecho en esa rama y espacio. Se llevó a cabo con cierta violencia,

con iracundia, pero cada uno expuso sus puntos de vista, el doctor Burgoa era un hombre excepcional, de los grandes maestros que ha habido en la Universidad. Ese momento lo recuerdo como uno de especial interés, en relación con su pregunta.

Otro momento fue también cuando la Universidad entró en una huelga de 10 meses de inactividad, de parálisis total y la autoridad no hacía nada. Recuerdo que al procurador de ese entonces se le dijo: “Se han cometido ilícitos en la universidad, ha habido despojos que han sido denunciados ante el Ministerio Público”; él manifestó que por órdenes del presidente Zedillo la línea era primero el diálogo y la concertación y, el Derecho como último. Nosotros protestamos, el doctor Burgoa y yo dijimos: “No, primero debe ser el Derecho, que todo se lleve a cabo conforme a Derecho”. La universidad estaba siendo ultrajada por ciertas personas del grupo disidente; no todos, pero sí algunos cometieron despojo de tal suerte que pedimos la presencia de la fuerza pública, no violando la autonomía universitaria, sino todo lo contrario, partiendo de la base de que en la universidad debía estar presente el Derecho. “Aquí debe de imperar el Derecho y no estamos en contra de la organización jurídica sino al contrario, la respaldamos y apoyamos por lo que pedimos que la autoridad nos devuelva lo que es nuestro.” A las pocas horas de esta solicitud y petición ingresó la policía, sin violencia ni fuerza recuperó la universidad y entró Francisco Barnés de Castro. Recuerdo que el doctor Burgoa muy orgulloso decía: “Raúl, querido Raúl, hemos sido los cónsules que le han devuelto la universidad al país”, fuimos los dos, acompañados de otros grandes profesores que hicieron eco de nuestra solicitud entre quienes recuerdo a mi entrañable amigo Julián Güitrón Fuentesvilla, uno de los grandes civilistas que hay en México y promotor del derecho familiar. El doctor Burgoa se enorgullecía mucho de esto y fue otro episodio que marcó muy poderosamente mi vocación política y jurídica. El maestro, al recuperarse la Facultad de Derecho y todas las áreas de estudio e investigación de la Universidad, participó con un servidor en un acto público en reconocimiento de lo sucedido con alegría

y jolgorio intelectual y académico, durante dicho evento ingresaron disidentes al Ius Semper Loquitur, interrumpiendo de manera violenta y amenazando con golpearlos. Alguien en ese momento dijo: “No pueden salir, tienen que retroceder porque si salen va a haber un enfrentamiento violento” así que fuimos retrocediendo y detrás del presidio del Ius Semper se encontraba un gabinete donde académicos y profesores acudían a vestirse para algún evento de relevancia. Entramos en el gabinete y nos percatamos que en la parte superior había una escotilla de metal por la cual salimos, recuerdo que el periódico Excelsior publicó una fotografía que tenía escrita: “Así salen los académicos frente a la violencia universitaria” y la mano del doctor Burgoa fue la primera que asomó para agarrarse del borde de la escotilla. Fue un momento muy importante de recuperación de la universidad a través de la actividad académica.

AUB: Esos recuerdos deben ser invaluable. Quisiera permitirme, si usted también lo considera pertinente, hacer unas preguntas de índole académico. Me gustaría conocer su opinión como profesor emérito, distinción importantísima que solo los más grandes académicos de nuestra universidad tienen, respecto de ciertos temas que están en la discusión nacional en materia penal, ¿considera usted que el Código Nacional de Procedimientos Penales se adecua a la realidad mexicana y ayuda eficazmente a la impartición de justicia en México?

RCR: En principio creo que no. Pienso que se inauguró un periodo caracterizado por la incertidumbre, la ineficacia y el desconcierto. Así mismo, creo en principio que es una reproducción de la legislación norteamericana, de los Estados Unidos de América, caracterizada por un tinte pragmático muy poderoso y fuerte. Creo que ha sido negativo. Tengo en mi biblioteca el Código Nacional de Procedimientos Penales y, en relación con la pregunta que usted hace, me remito a los artículos 255 y 256 en los cuales se alude al criterio de oportunidad. Para no entrar en materias técnicas, el criterio de oportunidad consiste en que cuando el Ministerio Público lo considera conveniente y adecuado se maneja la figura del testigo

protegido, es decir, una persona que puede dar testimonio de lo que ha pasado, de lo que ha visto y de lo que ha sucedido, pero bajo ciertas condiciones, por ejemplo, que la pena no sea por un delito violento y que no exceda de los 5 años, entre otros requisitos precisados por el Código. El testigo protegido, como su nombre lo indica, está bajo la protección de la justicia en el sentido de que todo lo que diga le va a ser favorable para disminuir o atenuar su responsabilidad penal. Resumidamente esta es la característica del testigo protegido, claro que habría de leerse con mayor cuidado el Código, ya que esta no es una clase de Derecho Penal ni de Derecho Procesal. La gran pregunta que surge aquí es la siguiente: ¿qué acaso la responsabilidad, aunque no se haya cometido un delito violento, aunque la pena no exceda de 5 años, se puede disminuir porque yo narro lo que he presenciado? ¿qué tiene que ver esto con la culpabilidad? La culpabilidad la califica el juez con base en otro de elementos, condiciones y circunstancias. Esto tiene el sello de un pragmatismo muy fuerte, muy grande, pero no tiene que ver con valores jurídicos fundamentales y eso es por lo que se ha hablado de la puerta giratoria debido a que el sistema es muy endeble, es imperfecto y podría perfeccionarse, pero no obedece a nuestra tradición jurídica. Habrá que buscar inspiración en otras fuentes de motivación procesal y penal porque lo que digo nos es ajeno, no tiene relación con nuestra tradición de tipo jurídico y de tipo penal. Por lo que, a mi parecer, esta figura ilustra mi crítica y pone de manifiesto algo que no opera en la técnica adecuada: que la culpabilidad puede disminuir o desaparecer por una serie de circunstancias y de condiciones relacionadas con el elemento volitivo, con las causas determinantes de la presencia de la culpabilidad, pero no por la denuncia que haga de los hechos y que con base en eso la culpabilidad desaparezca o disminuya. Puede ser muy útil dentro de un concepto de pragmatismo jurídico, se pueden obtener resultados muy prácticos, pero a costa de traicionar el deber ser fundamental que es esencial en la gran tradición jurídica del derecho que hemos heredado y que conforma nuestra razón de ser jurídica. Este

delicado problema se encuentra acompañado de una reforma muy imperfecta en la cual, entre otras cosas, se consagra la presunción de inocencia, pero se deja la prisión preventiva. Esto nos dice que puedo ser encarcelado preventivamente antes de que haya justicia o sentencia del juez y en esto veo una incongruencia. Esto también tiene que ver con el pragmatismo. Igualmente está presente el arraigo: me arraigan, puede haber condiciones especiales para esto, pero aún no hay sentencia, hay presunciones de culpabilidad, entonces ¿cómo opera esto con la fórmula de que la presunción de inocencia es válida, lo cual está consagrado en la Constitución? Si soy presuntamente inocente, ¿cómo puede decirse que soy un individuo sujeto al arraigo a la prisión, aunque sea preventiva? Encuentro muchas incongruencias que no encajan en una armonía jurídica consistente, sólida y fuerte. En suma, me parece que es un sistema que no ha dado los resultados que se quieren, sino que ha permitido la filtración de muchas injusticias, de muchas operaciones jurídicas que no obedecen estrictamente a la técnica y a la razón de ser del derecho y que deben ser revisadas y, en su debido caso, modificadas de manera profunda, seria y directa.

AUB: Muchas gracias, doctor. En ese mismo sentido, hablando de lo conocido como la puerta giratoria, ¿será que esto fortalece el sistema penitenciario mexicano?, ¿cuál es su opinión al respecto?, ¿qué opciones tenemos para la reinserción social?

RCR: Yo contestaría su pregunta partiendo de que usted habla de reinserción social contemplada en el artículo 18 constitucional. La readaptación social que viene desde la Escuela Positiva y corrige algunas, no desviaciones, sino manifestaciones muy rígidas de la Escuela Clásica presidida por Francisco Carrara. Por ahí va el tema vertebral y fundamental de la pregunta que usted manifiesta. Respecto al objeto del derecho y su función se habla mucho del funcionalismo jurídico-penal, es una gran corriente que está en boga y que se ha manejado como otras tantas que giran en torno a la preocupación de los investigadores del Derecho. El funcionalismo penal establece cual es la función principal del derecho penal y que

lo más fuerte del derecho penal se encuentra en las penas privativas de la libertad independientemente de otras penas de tipo económico. La función primordial del derecho penal es reparar el daño no económicamente, sino jurídica y moralmente desde el punto de vista de la defensa de la sociedad encarcelando a esta persona que ha cometido un delito, privándole de la libertad. Dentro de la cárcel se supone debe operar el artículo 18 constitucional el cual trata sobre la readaptación social que usted ha citado; sin embargo, esta no existe, es una utopía. Al acudir a las cárceles se denota que son un infierno, salvo honrosas excepciones. La readaptación social es un mito, quien la defiende está diciendo algo que no conoce y no sabe; habría de readaptar a través de una revaloración de la persona que ha delinquido, pero en realidad se le readaptada dejando de lado lo valorativo, lo normativo y hasta lo moral. Supongamos que sí opera la readaptación social, es decir, ya fui readaptado, quedé químicamente puro y se me regresa al seno de la sociedad en la cual delinquí, pero ¿cuál es esta sociedad? Es una sociedad criminógena, regida por las reglas consumistas, una sociedad predominantemente capitalista con una desviación del capitalismo aberrante en la cual los valores están por los suelos, desconocidos, oprimidos, despreciados; de tal manera que aprovecho para presentar un símil: es como si yo estuviera enfermo del pulmón, soy curado, ya no tengo problema alguno y soy regresado a la misma mina contaminante y contaminadora donde adquirí esta enfermedad, se vuelve un cuento de nunca acabar. El sistema penitenciario es un fracaso profundo y rotundo por esta cuestión. Esto sucede no solo en México, sino en el mundo entero, las cárceles no han dado el resultado que se esperaba de ellas y mucho menos la pena capital, de la cual no soy partidario, soy abolicionista. Pero la cárcel a fracaso de manera rotunda, creo que esto nos consta y lo sabemos por información, por experiencias o por noticias. Entonces, si la cárcel ha fracasado ¿cuál es la función del derecho penal?, el derecho penal está en crisis en México y en el mundo entero razón por la cual un servidor ha hecho propuestas en distintos congresos e incluso me encuentro escribiendo un libro sobre la que denomino “teoría revisionista del derecho penal”. ¿Qué

solución daría yo a esto?, no es fácil hallar una solución, aunque en el propio problema está la semilla de la solución, pero hay que revisarlo ya que el camino que se está llevando actualmente no es el correcto. Poniendo otro ejemplo, el Chapo Guzmán se encuentra encarcelado, pero ¿de qué ha servido? No se ha acabado el narcotráfico, todo va adquiriendo el toque de una especie de venganza, se deja de lado una serie de derechos fundamentales. Soy partidario de que al que se le priva de la libertad no se le ultrajen estos derechos ya que tiene dignidad así sea la peor persona, por lo tanto, hay que buscar el camino de la rectificación moral y espiritual. Esto es algo muy complicado, es todo un reto y por eso hay que estudiar para reconocer cómo las cárceles han fracasado, para reconocer que el sistema penitenciario es lo mismo que nada, que no opera ni sirve por ser un absoluto y rotundo fracaso, para sobre esta base tratar de ver posibles soluciones; esto implica un esfuerzo enorme en el cual se deben comprometer las universidades públicas del país, principalmente nuestra máxima casa de estudios. Esta es mi visión del derecho penal y penitenciario que se encuentra en una crisis absoluta. Hay que pensarlo, la cárcel no ha dado los resultados que tiene que dar: no bajan los índices de criminalidad, no se logra un resultado positivo, la reeducación de los reclusos es utópica y absurda junto con una serie de problemas de disciplina con el narcotráfico, la violencia, las fugas y los homicidios presentes en las prisiones; es algo espantoso y no es el camino.

AUB: Le agradecemos que nos haya comentado no solo el estado y situación del sistema penitenciario, sino también las propuestas que nos otorgó. Esperaremos con muchísimo gusto su libro para poder leer sus opiniones al respecto. En este mismo tenor, doctor, quisiera solicitar su opinión acerca de la consulta popular para el enjuiciamiento de los expresidentes y los plazos de prescripción de los delitos.

RCR: Yo centro la pregunta en una circunstancia o condición que todos nosotros conocemos, el hecho es que la Corte se pronunció sobre el particular. Hay una Ley de Consulta Popular que tiene correspondencia en la Constitución; partiendo de esta base, la

consulta popular es constitucional porque esta la establece, además de existir esa ley que fija los términos, plazos y condiciones. Con base en ello le llegó a la Corte una pregunta; lo primero que se dijo fue que era inconstitucional, pero apoyado en lo previamente dicho yo no lo veo así. Asimismo, en la pregunta que se le plantea a la Corte se dan nombres concretos y específicos, eso me desconcertaba mucho ya que se volvía una especie de acusación directa, como una especie de venganza; se deben investigar las circunstancias y condiciones ya que es una averiguación previa, posteriormente vendrán los nombres. La corrección de la Corte me parece por demás acertada, averigua e investiga todo lo que tenga que ver con los posibles responsables de una serie de anomalías y de hechos contrarios a la ley sin establecer nombres, se partirá de esta base y el Estado hará lo que crea conveniente. Centro la pregunta que usted ha formulado en la acertada resolución de la Corte, algunos la han criticado diciendo que es una barbaridad, yo no lo veo así. En primer lugar, es constitucional; en segundo, quita el señalamiento personal directo para dejarlo en el terreno de una indagación de hechos para ver cómo van surgiendo los posibles responsables de esos hechos ilícitos que se han cometido en ciertos momentos de la historia del país. Dicen que el pueblo opinó mal, aun así, la figura de la consulta popular está contemplada en la Constitución así o se quita de la Constitución o se abroga la Ley de la Consulta Popular, ambos cuerpos legales vigentes que dan solidez al tema. Creo que la consulta puede operar, habría que esperar para saber en qué condiciones se realizará la consulta y posteriormente, cuando tengamos un resultado, el Estado sabrá de qué manera actuar, basado en la Constitución y en la Ley de Consulta Popular, pero me parece lo más acertado para un camino que no tiene por qué llevar el sello de la venganza, del enfrentamiento personal como se observaba al señalar nombres concretos. Primeramente, se deberá investigar lo que tenga relación con los responsables de hechos contrarios al derecho, acaecidos en tal momento y dentro de estos responsables puede haber expresidentes o no, altos funcionarios o no.

AUB: Gracias por su opinión, doctor. Ha sido muy grato el escucharlo, lo hemos seguido a través de sus columnas semanales, labor que usted realiza y de la cual seguramente podrá comentarnos un poco más. Además, sabemos que usted tiene una obra muy extensa por lo cual quisiera preguntarle, ¿qué libros son los más representativos de su pensamiento? Es decir, si alguien quiere conocer al académico Raúl Carrancá y Rivas, ¿qué libros debe de leer?

RCR: Querida amiga, libros hay millones. Un amigo mío decía: “¿Sabes cuántos libros se publican a diario?, no alcanza una vida”. De todas las novedades, libros que no he leído, libros que tengo que releer, no me alcanzaría una vida, no dormiría de la cantidad, del torrente de libros. Frente a este hecho evidente y real, en cuanto al Derecho para mí ha sido fundamental un libro clásico de clásicos: la obra de Luis Jiménez de Asúa, del criterio de su obra se desprende una serie de reflexiones con valor normativo, cultura y humanista del derecho penal. Así ha sido el sello de mi obra y las características de mi quehacer académico: un sello humanista, cultural y normativo, devolviendo al derecho penal la grandeza original como expresión y guardián de una cultura superior. En otro sentido, entre las derivaciones que tiene la obra de Luis Jiménez de Asúa se encuentra la obra de mi padre quien fue su alumno, obra muy vasta de la cual, en parte, soy coautor. Esa es la línea seguida por Luis, por sus discípulos y sus orientadores. Hablando del humanismo y particularmente del humanismo literario, cada individuo se conforma por los libros que ha leído, cada generación tiene sus libros así que, si me pregunta cuáles eran los libros típicos de mi generación, no van a ser los mismos de su generación, ni los de mis alumnos; van cambiando, pero hay libros que quedan como monumentos, como puntos de constante reflexión. En este orden de ideas, por mi formación me apegué muchísimo a la llamada generación del 98 de las letras españolas: José Ortega y Gasset, Miguel de Unamuno, Gregorio Marañón; novelistas, artistas, con grandes novelas excepcionales que hoy son clásicas. Alguien decía: “Hay que volver a los clásicos” y completaba su pensamiento diciendo “yo ya no leo libros

nuevos, releo los libros que se han nublado y opacado en mi memoria”. Esto es fundamental porque usted me pregunta qué libro leí en el año 55 y probablemente le podría dar el nombre, aunque, salvo que tuviera una memoria excepcional, solamente tengo una imagen panorámica de ese libro que deberé volver a leer. Se que hay libros escritos recientemente que son muy importantes, lo reconozco, pero me apoyo principalmente en lo que ya está hecho, en lo que se encuentra consagrado y posteriormente en novedades. Me atraen, quizá por la profesión jurídica, las novelas históricas, una muy conocida que alguna vez pensamos debería ser propedéutica en la Facultad de Derecho, escrita por la gran novelista inglesa, nacionalizada norteamericana, Tylor Caldwell es “La columna de hierro, la vida de Cicerón”, novela en la cual se narra la vida de un hombre notable y esto me atrae mucho porque no me pierde en la divagación de la fantasía, poesía o lirismo, sino que me ubica en una realidad concreta y es lo que a mi temperamento corresponde y atrae profundamente. Esto es lo que le puedo decir en lo particular. Es ilustrativo el comentario que di al inicio, no recuerdo el número exacto, pero usted se iría de espaldas si supiera la cantidad de libros que se escriben a diario. Sería imposible terminar, no podría desayunar, comer, cenar ni dormir, todo su tiempo se ocuparía en leer. Es algo terrible, es una carga cultural abrumadora, aparte de tener que distinguir lo bueno de lo malo, lo que deja y lo que no, pero yo creo que lo esencial es volver a los textos fundamentales, no olvidarlos, releer lo que está un poco nublado en la memoria, pero que tiene que ver con obras maravillosas de la literatura y siempre tener presentes las fuentes clásicas del pensamiento filosófico, literario y cultural.

AUB: Me voy a arriesgar a hacerle una pregunta, doctor. Yo sé que usted es una persona muy modesta, pero quisiera preguntarle ¿hay algún libro de su autoría que nos recomiende?

RCR: Claro, de Derecho me atrevo a recomendar un libro editado por Porrúa intitulado “El arte del Derecho” ya que pienso ahí he establecido mi pensamiento de manera clara y concisa. Creo

que este es un libro donde quedan trazadas líneas de pensamiento que he tratado de desarrollar que son básicas y fundamentales, que trazan una ruta de investigación, de meditación y de expresión de las ideas.

AUB: Muchas gracias por esa recomendación, doctor. Estoy a punto de terminar la entrevista, no quisiera agotarlo y mucho menos extenderme más ya que sé que usted tiene una agenda bastante ocupada y le agradezco muchísimo que nos haya dado este tiempo. Quisiera hacerle una última pregunta que es más una petición, ¿podría regalar algún consejo o consejos para los jóvenes académicos que aspiramos a algún día convertirnos en grandes maestros como lo es usted?

RCR: Me abruma su pregunta ya que solamente puedo responder desde el punto de vista de mí experiencia, así que con toda modestia daré mi opinión al respecto, sintiéndome muy distinguido por la pregunta y por lo que representa. Yo pienso que el jurista se debe de formar no solo en apego a la ley, sino al espíritu de la ley. No estoy diciendo nada nuevo, pero hay que buscar la esencia de la ley. ¿Cuántos hay que se quedan en la mera forma, en la mera expresión formal, en la letra? Quizá lo ilustra mejor lo que decía Calamandrei, si la memoria no me falla, que comparaba la lectura de la ley, y me atrevo a decir de cualquier texto jurídico, con poner las yemas de los dedos sobre las teclas del piano; decía que todos lo podemos hacer, comparando esto con la profesión que tenemos de juristas, todos podemos poner las yemas de los dedos sobre la letra de la ley, presionamos un poco y hacemos ruido, pero hay uno que otro excepcional que busca la esencia, la entraña, la sustancia y es el gran pianista, comparando con un músico. Saca el espíritu de la ley y ese es el verdadero derecho. Para mí, lo que hay que hacer es buscar el fondo en la doctrina, de forma coloquial: lo que hay entre línea; en la ley es buscar su razón de ser, lo fundamental. La ley es importantísima, pero es apenas el inicio de una reflexión, es una pauta para reflexionar. La ley menciona una variedad de cuestiones, pero hay que ver por qué lo dice y cuál es la motivación. Yo

creo que es el camino para ser un gran profesor y transmitir como académico un mensaje. Esa es mi posición personal.

AUB: Le agradezco, doctor. Ha sido un honor escucharlo, tanto para mí como para el Posgrado y la Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. Estamos muy agradecidos de que haya tenido el tiempo para otorgarnos esta entrevista y extender su pensamiento y conocimiento a los demás. Ha sido un gran placer, doctor, y esperamos contar con usted en un futuro, en otra entrevista si su agenda se lo permite.

RCR: El placer y el honor ha sido mío. Aprovecho la oportunidad para felicitar a la maestra Abril Uscanga por la brillante labor que realiza en la Revista, es usted voz y expresión Académica de la División de Estudios Superiores del Posgrado de nuestra Universidad, que está empeñada en un reto gigantesco por los días que estamos viviendo de pandemia junto con la Facultad de Derecho, es una labor excepcional y este es el camino para que la Universidad siempre esté presente, viva, latente y compartiendo ideas; no enseñando, sino presentado ideas para que se rectifiquen, se comenten, se modifiquen. Gracias queridísima doctora, el honrado soy yo y nuevamente mil felicitaciones, reitero mi reconocimiento por su obra, su presencia y su labor tan ilustrativa e importante.

AUB: Doctor, le agradezco.

ENTREVISTA AL DOCTOR SANTIAGO NIETO CASTILLO¹

ABRIL USCANGA BARRADAS



SANTIAGO NIETO CASTILLO, Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fue Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales de 2015 a 2017. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fungió como presidente de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es autor y coautor de libros, revistas y diarios especializados en materia electoral. Profesor investigador y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Licenciado por la Universidad Autónoma de Querétaro y Doctor en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Máster Internacional en Derecho Penal, Constitución y Derechos en la Universidad Autónoma de Barcelona.

¹ Este documento constituye una transcripción de la entrevista realizada. Se ha revisado sin alterar el estilo coloquial propio de una conversación, considerando que esta característica enriquecería el texto que se presenta al lector. La entrevista fue realizada con la colaboración de Salvador Villaseñor Olguín y Yuriria Mar-yem Domínguez Juárez.

ENTREVISTA AL DOCTOR SANTIAGO NIETO CASTILLO

Dra. Abril Uscanga Barradas: Doctor Santiago Nieto Castillo, de parte de la Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, le agradecemos haber aceptado esta entrevista muy deseada por nosotros.

Dr. Santiago Nieto Castillo: Muchísimas gracias, doctora Uscanga, realmente estoy muy contento de poder colaborar con la Revista de Posgrado en Derecho de la UNAM y por supuesto con el Programa del Posgrado en Derecho, del que he sido catedrático en diversas ocasiones. Muchas gracias.

AUB: Muchísimas gracias, doctor, de nuevo. Me gustaría empezar la entrevista con cuestiones muy particulares en relación con su formación. Me gustaría preguntarle de inicio, si así me lo permite, ¿qué lo impulsó a estudiar Derecho? Y en particular, ¿quiénes fueron los juristas que han influenciado su pensamiento? Nosotros sabemos, quienes lo conocemos, que usted es un ávido lector, entonces nos gustaría conocer cuáles son los libros más representativos de acuerdo con su perspectiva.

SNC: Si quieres empezamos por lo tercero. Yo creo que depende, la respuesta más importante en el Derecho siempre es esa: depende, porque todo el derecho es interpretable. Respecto a cuáles son los libros más representativos para mí, yo lo dividiría en literatura por un lado y Derecho por el otro. En literatura, por supuesto que el libro “Fundación” de Isaac Asimov es fantástico; siempre me gustó “100 años de soledad” de García Márquez, me pareció una obra fantástica que puede reflejar la vida latinoamericana del siglo XIX y el siglo XX; y bueno, por supuesto “Los miserables” de Víctor Hugo, que es sin duda mi novela favorita, me parece que “Los miserables” no solamente nos permiten adentrarnos a Francia en el siglo XIX sino a las construcciones sobre el discurso de la libertad, sobre el respeto a los derechos humanos, sobre los derechos de las mujeres, incluso cómo los propios policías, el personaje de Javert, entendía el

Derecho como una forma de aplicación mecánica y como veía que en su posición, la posición científica de la época, no había posibilidad de que un delincuente, una persona que había cometido un delito, se pudiera readaptar a la sociedad. Lo que Jean Valjean al final del día nos enseña es esa lucha por la libertad, esa lucha por el respeto de los derechos humanos. Realmente me parece una obra genial de Víctor Hugo. Y en relación a Derecho, mis textos más importantes fueron “El derecho dúctil” de Gustavo Zagrebelsky que sin duda es un texto que ha ido puliendo y mejorando la construcción teórica, pero si tuviera yo que escoger un texto que haya producido un parteaguas para mí, son los capítulos 13 y 14 del libro de “Derecho y razón” de Ferrajoli, aunque esto ha ido evolucionando a otra serie de textos que terminan con “Principia iuris”, pero considero que lo que me generó esta transformación tuvo que ver con esas lecturas en los primeros semestres del Posgrado que finalmente forman parte de la discusión contemporánea del Derecho en el mundo, en el mundo occidental particularmente. Son libros muy interesantes y si bien, uno no jurídico, creo que “El futuro de la democracia” de Norberto Bobbio, un texto clásico, es algo que igualmente recuerdo con mucho cariño. También soy de la idea de que debemos regresar a los clásicos cuando queremos enfrentar o resolver un problema. Hay que volver a leer a los clásicos, es muy importante. De autores mexicanos, a mí me gusta la obra “El sueño de Inocencio” de Gerardo Laveaga, me parece extraordinaria, así como me gusta mucho “El fin de la locura” de Jorge Volpi, que son dos textos que me parecen importantes para ver la narrativa actual mexicana. Por supuesto, nos podemos ir a otro tipo de textos clásicos como “El laberinto de la soledad” de Octavio Paz o hablar sobre “La región más transparente” de Carlos Fuentes. La verdad, creo que esa es la gran ventaja de nuestra carrera, del Derecho, nos permite conjugar varios elementos y poder hablar sobre literatura y derecho, no solamente por las manifestaciones que en la literatura hay sobre el derecho, sino también como el Derecho se interpreta

con cánones que pueden utilizarse para interpretar la literatura. Eso ha sido importante. En cuanto a los juristas, yo recuerdo a mis maestros en la Facultad de Derecho de Querétaro con mucho cariño: a mi maestro de Filosofía, Alejandro Obregón; mi maestro de Constitucional, Andrés Garrido del Toral. Particularmente, mis maestros en el Posgrado de la UNAM fueron los que me generaron este cariño, compromiso, con el Derecho. Una persona a quien aprecio, absolutamente comprometida con sus ideas, quien fue mi director de tesis, mi jefe, mi maestro de Argumentación Jurídica, es el doctor Jaime Cárdenas Gracia, he tenido el honor de que me haya prologado dos libros y realmente él fue un maestro fundamental. Tuve otro maestro, Eduardo Ramírez García quien también fue extraordinario en el Posgrado; el doctor Diego Valadez me dio un curso sobre poder legislativo que a mi realmente me gustó mucho, me permitió tener mucha interrelación con él. Fueron años, mi posgrado fue enmarcado en una época muy bonita del país, en la época de la transición democrática; yo empiezo en el 97 a hacer el curso propedéutico, del 98 al 2000 hago la maestría en el Posgrado en Derecho de la UNAM y eran los años de la alternancia, eran los años cuando el PRI por primera vez pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y generamos por primera vez en ese momento un gobierno dividido. Eran los años de la autonomía del Instituto Federal Electoral, la reforma constitucional había sido en el 96 y realmente es una época que recuerdo con mucho cariño. Hoy varias de las condiciones de la transición democrática han cambiado y creo que en donde estamos hoy parados es en un proceso de elecciones competitivas, de consolidación democrática de tres alternancias sin derramamiento de sangre que refleja con claridad la fortaleza de nuestro sistema electoral. Y bueno, ¿qué me motivó a estudiar Derecho? Primero pienso que, finalmente esta es una discusión filosófica importante y usted sabe más que yo de ello respecto a las relaciones que existen entre justicia y derecho, las visiones que tendría un iuspositivista muy opuestas a las que

tendría un iusnaturalista o un teórico crítico del Derecho, pero yo creo, desde la perspectiva del garantismo o desde la perspectiva del principialismo, que el Derecho Constitucional es un Derecho que permite corregir injusticias, que permite fortalecer la igualdad sustantiva, por ejemplo, entre hombres y mujeres, que permite con el poder hacer viva la Constitución y, insisto, en remediar injusticias. Esto influía en mi esquema de pensamiento cuando decidí estudiar Derecho en Querétaro y también las referencias históricas de personajes que desde niño han orientado mi pensamiento: me gustaba leer las biografías de Juárez, me gustaba leer biografías de Gandhi y estos personajes al final del día habían pasado por las aulas de escuelas de Derecho en sus tiempos y espacios. Pero bueno, la verdad es que yo creo que al igual que tú, doctora Uscanga, son puntos de interés en el Derecho Constitucional y en la democracia, y considero que tiene que ver con nuestras experiencias vivenciales, con nuestro tipo de vida y los intereses al final del día, para hacer que las cosas mejoren. Al final del día, como especie humana no hemos encontrado una mejor forma de llevar las relaciones sociales que a través del Derecho, algo debe de tener de bueno.

AUB: Que interesante, muchísimas gracias por compartírnos su opinión, doctor Santiago Nieto, tengo que decir que siempre es un placer escucharlo, yo tuve la fortuna de realizarlo en las aulas, pero también me da muchísimo gusto cada vez que tengo la oportunidad de escucharlo en otros foros. En este sentido, doctor, si me permite también voy a remitirme especialmente al trabajo que usted realiza ahora en la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Quisiera preguntarle, ¿cómo y cuándo surge la UIF y cuál su objetivo de existencia para el Estado mexicano?

SNC: Hay que remontarse a 1989, en algún momento el G7 se reúne para crear el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) que termina constituyéndose como un organismo multinacional en 1990. Para 1996 fijan sus 40 primeras recomendaciones que se han ido desarrollando, extendiendo y perfeccionando de 1996 al

2020 porque además las sociedades van evolucionando y la forma de lavar dinero por parte de los grupos criminales también. En el 2000, México entra al GAFI como miembro de pleno derecho, aunque desde antes había ya firmado la Convención de Viena y la Convención de Palermo y años después firmaría la Convención de Mérida en materia de combate a la corrupción. Con ese marco normativo, se obligaba en términos de la recomendación número 29 del GAFI a que se creara en todos los países del globo una unidad central de inteligencia encargada de recibir, analizar y diseminar información, esta tenía que ver con el combate al lavado de dinero, al financiamiento del terrorismo y a cualquiera de sus delitos precedentes que es finalmente a lo que yo me he dedicado con mayor intensidad, es decir, entender que las herramientas de la Unidad de Inteligencia Financiera nos permiten identificar temas de trata, de tráfico de órganos, de pornografía infantil. Es importante que se utilice toda esta metodología, todas estas herramientas para efecto de combatir los problemas que nosotros tenemos en México. Se constituyó en 2004 la UIF en México, en 2006 se convirtió en un órgano de seguridad nacional, la verdad es que es un espacio híbrido, es mitad seguridad y mitad financiero; aunque nuestra Unidad se encuentra adscrita a Hacienda, por tipología es una unidad administrativa aun cuando pudiera ser como en otros países, podría ser policial adscrito a la Secretaría de Seguridad, o podría ser inclusive Judicial, mal llamado así ya que en realidad es ministerial, cuando están inscritas a las Fiscalías generales de los países. Pero México generó este modelo de órgano administrativo y he tenido la enorme fortuna de que el presidente López Obrador me haya encargado que encabece esta Unidad de Inteligencia Financiera y sobre todo tener un enfoque de combate a los grupos delincuenciales, sobre todo en los temas de lavado de dinero vinculado con drogas, robo de hidrocarburos, trata de personas y tráfico de migrantes.

AUB: Doctor, en ese mismo sentido, ¿cuál es el nivel de colaboración entre las Unidades de Inteligencia Financiera? Es decir, ¿hay diferentes Unidades de Inteligencia Financiera en el mundo?, estratégicamente, ¿cuál es la colaboración que tiene la UIF en México con esas Unidades de Inteligencia Financiera? Pero también, en particular, ¿cuál es la relación que tiene con la UIF en Estados Unidos de América?

SNC: Sí, México forma parte del Grupo Egmont que son 164 Unidades de Inteligencia Financiera en todo el mundo con las que tenemos un mecanismo de intercambio, de secreto de información, cuando surge algo inesperado en algún país, de forma espontánea, mandan los datos, por ejemplo, cuando se trata de una PEP (Personas Políticamente Expuestas) nacional; cuando se trata de una transferencia importante, se mandan los datos a la UIF del país para efecto de que se puedan utilizar, sobre todo en un tema de judicialización de carpetas de investigación. Tenemos también solicitudes, las propias Unidades a nivel global nos hacen solicitudes de información, muchas vienen de FinCEN, el cual es nuestro par en Estados Unidos, pero también de Brasil o Suiza, por ejemplo. Nosotros le hemos pedido información a España, Brasil, Suiza, Alemania, Francia, entre otros, sobre casos relevantes como el caso del señor Lozoya, el de Luis Esparza, los temas relacionados con Sosa Castelán, entre otros casos en los cuales ha sido importante este intercambio de información. Entonces, hay un mecanismo de intercambio de información, además de las recomendaciones finales de GAFI y por otra parte, el congelamiento de cuenta en el que se tienen dos modelos: el modelo de solicitud, si alguna instancia internacional nos solicita que congelemos una cuenta lo operamos e inclusive tenemos con el FBI un acuerdo de algo que denominamos BEC (Buisness Email Compromise) que opera cuando hay una detección de un fraude financiero que toca al sistema financiero mexicano el FBI nos informa para que nosotros podamos congelar los recursos en nuestro país, yo creo que esto es importante porque

nos ha permitido, en lo que va del año, devolverles unos 10 millones de dólares de actividades ilícitas. El congelamiento de cuentas en México ha generado 7 mil 500 millones de pesos congelados en lo que va de la presente administración y creo que lo importante es que la UIF funcione para lo que fue diseñada. Esta es una parte central de la revisión que tenemos que hacer y de la revisión sobre las facultades, las competencias y los alcances de la Unidad de Inteligencia Financiera. Realmente es muy interesante y es un espacio de visión privilegiada, pero es importante que se utilice para los fines que establece nuestra constitución y las leyes respectivas, es decir, que podamos ir avanzando en consolidar una Unidad que le sirva a los mexicanos y a las mexicanas para combatir los problemas que tenemos. Por supuesto el tema internacional y supranacional es importante, así como los temas de corrupción y delincuencia organizada que pasan por estrategias supranacionales y por ello es importante la relación.

AUB: Retomando, estábamos hablando acerca del nivel de colaboración entre las diferentes Unidades de Inteligencia Financiera en el mundo. En relación con el homólogo de la UIF en Estados Unidos de América, ¿cuál es la cooperación que tenemos entre ambos países en materia de inteligencia financiera para realizar, por ejemplo, las diferentes actividades que realiza la UIF para congelar las cuentas? El tema más reciente ha sido el caso del ex secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda, ¿es parte de la colaboración que hay entre ambos países?

SNC: Hemos tenido mucha y muy buena relación y colaboración con varias agencias norteamericanas, particularmente con la DEA (Administración de Control de Drogas, por sus siglas en inglés) en el tema de combate a la delincuencia organizada, de hecho, para los congelamientos masivos del cartel de Sinaloa, del cartel de Unión Tepito, del cartel de Santa Rosa de Lima y el cartel Jalisco Nueva Generación, se hizo trabajando de manera conjunta, entre otras áreas, con la DEA; entonces yo creo que ahí hemos avanzado

mucho, ellos nos han solicitado el congelamiento de cuentas en muchos casos, nosotros les hemos entregado información para que puedan armar casos en Estados Unidos y yo creo que la relación es estrecha, de hecho nosotros llegamos a García Luna precisamente por información que nos dieron agencias norteamericanas. Con el FBI también trabajamos muy bien, con OFAC (Oficina de Control de Archivos Extranjeros, por sus siglas en inglés) participamos conjuntamente con las listas que ellos hacen desde Estados Unidos para incorporar gente que está trabajando para el narcotráfico y temas de corrupción política y, paralelamente, intercambiamos información. Nosotros hacemos lo propio, generamos los acuerdos de bloqueo a nivel México. Por supuesto que hemos tenido temas de discusión respecto al general Cienfuegos, no fuimos nosotros informados de lo que iba a suceder, ya tuvimos una reunión con el grupo de alto nivel en materia de seguridad, particularmente el subgrupo que encabeza la UIF que es el de lavado de dinero donde hicimos la solicitud formal de que nos entregaran información, para efecto de poder determinar las razones por las cuales había sido detenido. Yo creo que quitando ese tema y recordando que finalmente hoy es un día muy importante, las elecciones norteamericanas, yo creo que tenemos que seguir avanzando de la mano. ¿A qué me refiero con esto? La corrupción política tiene una vertiente supranacional, ¿dónde terminan las cuentas de los políticos corruptos? Pues muchas veces en las Vírgenes, muchas veces en Panamá, muchas veces en Letonia, en Israel, en Liberia, en Liechtenstein, en Mónaco, en Andorra. Pero también adquieren muchos bienes inmuebles y es interesante que por lo menos en la última administración, el número de mexicanos que compró inmuebles en París, en Madrid, en Barcelona, en muchas de las ciudades sureñas de Estados Unidos, fue cada vez mayor; es decir, un grupo de políticos mexicanos se dedicó, en pocas palabras, a comprar inmuebles en Estados Unidos y por lo tanto si queremos recuperar ese patrimonio que, evidentemente, fue obtenido de

manera ilícita a través de procesos de enriquecimiento ilícito, yo creo que una de las cosas más importantes que tenemos que hacer es generar una relación con los países en donde esos actos de corrupción se materializaban, porque aunque la actividad ilícita se genera en México termina materializándose en el sistema financiero de otros países, por ejemplo, mediante la adquisición de inmuebles. Entonces, esa es una de las grandes asignaturas pendientes y la otra es narcotráfico, tenemos dos carteles supranacionales: Jalisco Nueva Generación y el cartel de Sinaloa, que tienen ramificaciones en Estados Unidos, en China, Colombia y hay mucha interacción entre los grupos criminales, por lo tanto, la única forma de combatir la delincuencia organizada es a partir de combatir los efectos negativos que tiene y de reconocer que se trata de una construcción de naturaleza supranacional, que es fundamental que podamos ir hacia donde se encuentra el dinero y muchas veces el dinero no está dentro de nuestras fronteras nacionales, por lo tanto, la colaboración es indispensable y debemos entender o plantear que el trabajo debe ser coordinado para poder darle mejores resultados a la sociedad mexicana.

AUB: Doctor, creo que es muy importante lo que menciona. Existe un fuerte combate que ha emprendido la Unidad de Inteligencia Financiera contra la corrupción, el narcotráfico, el crimen organizado y el financiamiento ilegal que incluye el tema de la corrupción política. ¿Cuáles son los estados de la República, desde la percepción de la UIF, que están más afectados por estos delitos?

SNC: Veo que estamos encaminándonos a hablar sobre las deficiencias de la democracia liberal contemporánea. Yo te diría, tenemos un problema serio entre corrupción y elecciones, esto ha sido reconocido incluso por algunos integrantes del Consejo General del INE, particularmente la consejera Carla Humphrey ha sido muy enfática en esto. Hay que reconocer el financiamiento ilícito de las campañas, sobre todo en el ámbito municipal,

provenientes de grupos delincuenciales, tenemos desvío de fondos, bienes y servicios para fines electorales y, hay que reconocer que hay empresarios que financian campañas electorales al margen de la ley para efecto de beneficiarse con contrataciones futuras. Estos tres ejemplos son el germen de la corrupción, si queremos combatir la corrupción tenemos que empezar por limpiar de la mejor forma posible el sistema electoral sin dejar de reconocer, por supuesto, la fortaleza del sistema electoral mexicano, pero también sin tener un discurso triunfalista respecto al carácter impoluto del sistema. Es decir, el sistema tiene problemas, errores, lo que se debe hacer es corregirlos y creo ha habido un avance importante de fiscalización. Ya empieza a haber una perspectiva, por ejemplo, de modelos de riesgo como tiene la UIF siendo este un gran paso, como los que está generando el SAT. Que podamos estar hablando de paridad en las candidaturas y todavía se discuta que la mitad de las candidaturas a las gubernaturas del próximo año sean de mujeres y la mitad sean de hombres es un gran avance, pero sobre todo hay que ver los temas de la corrupción, ¿dónde encontramos problemas? Bueno, evidentemente en Chihuahua en la administración anterior, de hecho, colaboramos con la actual administración para dar información respecto de los casos de corrupción de César Duarte; también podemos mencionar a Quintana Roo, en la anterior administración encontramos un foco rojo de corrupción; la Ciudad de México no se diga, en materia de administración también se generaron varios espacios de vinculación en materia de corrupción, y así sucesivamente. Yo creo que la postura más importante es poder empezar a limpiar los temas, relacionado con el sistema electoral y la forma en que hay que hacerlo es de colaboración con el Instituto Nacional Electoral, con los Institutos electorales locales, en absoluto respeto a su autonomía. Hay que reconocer que no se le puede cargar a las autoridades electorales todo porque muchas de estas problemáticas son supranacionales, ¿quién tiene que sancionar a los servidores públicos que desvían fondos, bienes

o servicios? Las unidades internas, las contralorías internas, órganos internos de control, la Secretaría de la Función Pública, las secretarías locales, por supuesto las fiscalías anticorrupción, las fiscalías electorales. Así que el esquema debe ser pensado desde una perspectiva sistémica para poder impedir que los recursos ilícitos lleguen a los procesos y a las campañas electorales. A mí me preocupan muchas cosas que veo respecto al tráfico de migrantes, por ejemplo, respecto al enriquecimiento ilícito de funcionarios, al ingreso de fentanilo al país vía los puertos debiéndose, a mi parecer, dar un enfoque integral, holístico. ¿Qué necesitamos para combatir la delincuencia organizada? Combatir a los líderes, a los sicarios, pero si no tocamos las estructuras financieras, estos líderes, estos sicarios, van a seguir teniendo recursos para contratar a otros sicarios cada vez más jóvenes, a otros narcomenudistas cada vez más jóvenes. Entonces combatir la corrupción política que les da soporte, que les da cabida, que les da protección, sobre todo en los ámbitos municipales para el trasiego de drogas, armas o la trata de personas, se tiene que combatir la corrupción judicial, ministerial, policial, que les permite tener un halo de protección jurídica a través del no ejercicio de la acción penal, a través del juicio de amparo y las protecciones. Hay que combatir la base social y la cultura que hemos generado en el país de protección y cercanía con los grupos delictivos, pero particularmente con el narcotráfico. Pienso en Benedetti, recordarás ese poema de “Grietas”, lo que divide al mundo y la grieta más profunda es entre el maravillador y los maravilladores, pero yo creo que Benedetti cerraba con una frase muy importante que decía: hay que saber de qué lado de la grieta quiere uno poner el pie. Yo creo que tenemos un tema muy claro, ¿dónde queremos estar?, con la corrupción o la anticorrupción, con la delincuencia o con la anti-delincuencia. En este momento no se podría seguir como estábamos antes en el país, es un momento de dar un cambio de timón, de perspectiva y se está viviendo hoy en día. ¿Qué necesitamos? Firmeza institucional, voluntad política,

mejores diseños institucionales para combatir la corrupción y sobre todo combatir la impunidad; si algo nos lesiona como país, si algo nos lesiona como sociedad, es el hecho de que sepamos que hay actos de corrupción que no se castigan o no se persiguen de forma adecuada. Que tengamos una figura que es central en la vida pública, como es el Ministerio Público, tan desprestigiado en la sociedad, cuando es una de las figuras centrales de la trilogía procesal y cuando realmente se trata de una función que nos puede permitir ir avanzando como sociedad. El cumplimiento de la ley es también cultura y eso es lo que tenemos que hacer para efecto de que sirvan los diseños institucionales y entonces vayamos avanzando en el diseño de una cultura que es de la legalidad y no de lo que hoy es la ilegalidad.

AUB: Totalmente de acuerdo, doctor, creo que en ese sentido en los últimos años hemos venido escuchando cada vez más como apunta el tema de la corrupción, del lavado de dinero, entre muchos otros temas a las esferas más altas del poder. La pregunta sería, de acuerdo con el trabajo que ha hecho la UIF, ¿podríamos esperar en un futuro la detención de algún expresidente?

SNC: Es importante hacerlo, evidentemente acreditando los extremos. No tiene que ser en ninguna circunstancia un linchamiento mediático, sino que tiene que ser un proceso respetando las garantías, el derecho al debido proceso, pero creo que también es importante que la gente llegue a los tribunales, quien sea, quien haya cometido un delito. El presidente ha convocado a una consulta que fue modificada por la SCJN para dejar una pregunta muy ambigua, respecto a si se podía revisar los actos de actores políticos del pasado, lo cual es fundamental en una democracia, pero como he comentado en algunas ocasiones, veo que hay dentro de nuestro Estado constitucional de Derecho cosas que ya no podemos juzgar, que ya se encuentran prescritas, por lo tanto, la investigación sería ociosa. ¿Qué creo que tengamos que hacer para todo lo del pasado que esté ya prescrito? Pues generar un informe, una comisión de la

verdad y entonces enseñarle a la sociedad mexicana como llegamos a los niveles que llegamos en PEMEX: Emilio Lozoya recibe con 40 mil millones de dólares de pérdidas en PEMEX y lo deja con 100 mil millones, ha sido la peor administración de PEMEX en la historia de PEMEX y eso tiene que ser sancionado, esa incapacidad técnica o esa soberbia de dedicarse a cuestiones en las que uno no tiene la capacidad para hacerlo. Creo que esa parte es la que tenemos que generar, una política de combate a la impunidad y la única forma de lograrlo es que los responsables lleguen ante los tribunales.

AUB: Ahora que lo comenta, creo que usted es uno de los actores más importantes en relación con el tema de Emilio Lozoya, el cual ha trabajado desde la FEPADE y que se llega a consolidar con las investigaciones que se realizaron por parte de la UIF. ¿cuáles son las investigaciones que sí se pueden comentar con relación al caso de Emilio Lozoya?

SNC: Lo de FEPADE lo he dejado plasmado en un libro que se llama “Sin filias ni fobias, memorias de un fiscal incómodo”. La verdad es que fue muy divertido hacerlo y también para reconocer a los hombres y a las mujeres que estuvieron a mi lado durante esos casi tres años de combate a los delitos electorales. Hace unos días me llegó un requerimiento del INE que preguntaba si la conducta era constitutiva de algún tipo de delito electoral, yo tenía ganas de decirle “pues me parece que sí”, pero desafortunadamente yo ya no estoy en instancia competente como para poder determinarlo, eso lo tendría que determinar la fiscalía especializada en delitos electorales. Yo siempre pensé que teníamos que tener tribunales especializados en materia penal electoral porque a veces los propios jueces no entendían, por ejemplo, qué era el Registro Federal de Electores o qué era lo que denominábamos en ese entonces turismo electoral, pero yo creo que Lozoya se equivocó, que al final yo tenía la razón y él no. Puede parecer muy soberbio esto que acabo de decir, pero al final del día se tenía que investigar, no era posible que Colombia, Perú, Brasil, Estados Unidos hubieran abierto

procedimientos penales y administrativos en contra de las personas relacionadas a estos sobornos de Odebrecht, que solo en dos países, México y Venezuela, no hubiera pasado nada. Recuerdo que habíamos solicitado a instancias jurídicas internacionales, a Brasil, a Suiza entre otros lados para poder tener información respecto a las transferencias que ya Marcelo había hecho públicas y, después lo que vivimos en la UIF fue seguir la pista del dinero y encontrar como Altos Hornos de México había pasado dinero a partir de una empresa constituida en Suiza a Emilio Lozoya quien lo había transferido a las cuentas de su mamá y de su hermana, donde él era el beneficiario y esto se fue denunciando. Vimos un tema de defraudación fiscal en México, fue denunciado, vimos los pagos de Odebrecht lo cual fue también denunciado. Al final terminamos presentando seis denuncias relacionadas con la administración del señor Lozoya, estando pendiente de presentar una última respecto a la contratación de tres mil millones de pesos que iban a una empresa, Odebrecht, y que de esa empresa se pasaban a empresas fachadas para sacar el dinero en efectivo, sobre todo en ámbitos locales; yo creo que esto estaba vinculado al proceso electoral aunque no podría evidentemente asegurarlo, pero recuerdo a Von Ihering, la parte final de su libro “La lucha por el Derecho”, este libro será de 1872; así como la premisa bíblica decía “ganaras el pan con el sudor de tu frente”, también lo cierto es que solamente peleando alcanzarás tus derechos; lo que nos dice es que los derechos no caen del cielo, son producto de largas luchas históricas, los derechos de ustedes, las mujeres, la igualdad formal, luego la igualdad sustantiva, la paridad en candidaturas, el hecho de que hoy se discuta que sean 8 mujeres y 7 hombres los candidatos a la gubernatura, algo que no habríamos pensado hace 5 o 10 años es una realidad hoy en día y tiene que ver con eso, con ir ganando espacios a través de la lucha histórica. La rendición de cuentas y la transparencia pues ni siquiera estaban en la Constitución hace algunos años como principios de corte constitucional, el artículo 6°, cuando hablaba

del Derecho a la Información, en realidad era una expresión en una sola frase: “el Estado garantizará el Derecho a la Información”. Vimos que en alguna época de la historia de México no significó nada, particularmente en el 82 con las primeras resoluciones de la Corte en esta materia. Desde entonces ya hemos ido avanzando y yo estoy convencido de eso. El combate a la corrupción va a ser una realidad porque es un proceso que se tiene ganado; la violencia política de género. Cuando Castillejos se opuso a que se pudiera legislar en esa materia yo sabía que la habíamos perdido en ese momento, las senadoras de todos los partidos políticos y el Tribunal Electoral, el INE, pero también sabía que era una batalla que no tenía más camino que el triunfo, era una cuestión de esperar. ¿Qué sucedió? En el 2020 estaríamos en el festejo de un tipo penal para la violencia política para las mujeres, es una transformación. Lozoya fue presentando con un escrito, recientemente un juez negó una orden de aprehensión fundamentada en este, la verdad es que no probaba gran cosa y, yo he encontrado algunas deficiencias en las denuncias de Lozoya que no corresponden con la realidad, pero le tocará a la autoridad ministerial ejercer sus competencias y por nuestra parte nosotros seguiremos haciendo investigaciones y seguiremos denunciando todos los casos de corrupción que veamos.

AUB: Doctor, los casos de Lozoya, Genaro García Luna o el caso Salvador Cienfuegos Zepeda, probablemente tendrán alguna relación con los mecanismos de control del sistema no financiero, especialmente las actividades vulnerables, las cuales integran actividades económicas que por su naturaleza y características son susceptibles de ser realizadas por fuentes ilícitas, digamos que constituyen lavado de dinero. ¿Cuál es el modelo que México debe de seguir, el modelo más adecuado para el control de estas actividades vulnerables?

SNC: Tenemos once plataformas que en México venden activos virtuales, sistema que en este momento involucra a 80 mil sujetos registrados por actividades vulnerables. Creo que todo esto nos

da un abanico muy grande, la UIF se convierte en una instancia reguladora que recibe la información; cuando hay una adquisición de un metal precioso de más de 56 mil pesos se tiene que avisar a la UIF, cuando tenemos alguna actividad de un auto que cueste más de 500 mil pesos se le tiene que avisar a la UIF, cuando tenemos un blindaje de un auto que cuesta más de 400 mil pesos se le avisa a la UIF. Pero también tenemos una parte de supervisión que realiza el Servicio de Administración Tributaria, en algunos países la UIF y el SAT forman parte de un mismo conglomerado junto con la CNBV (Comisión Nacional Bancaria y de Valores), son superintendencias, nosotros lo tenemos dividido en tres diferentes instituciones, pero por supuesto que ese es uno de los temas centrales: concientizar a que todas las personas que están involucradas se registren en el portal anti lavado y que, sobre todo, realicen las acciones que permitirían tener un mejor mecanismo de prevención de lavado de dinero y para combatir el financiamiento al terrorismo.

AUB: En ese sentido también quisiera preguntarle, ¿la UIF recibe denuncias de los ciudadanos o parte de investigaciones previamente realizadas por el Ministerio Público?

SNC: Sí, ambos. Primero respecto al Ministerio Público, la ley nos obliga a entregarle toda la información. El INE nos ha solicitado en casos especiales, como la integración de estas organizaciones de ciudadanos que pretendían convertirse en partidos políticos; nos requería información para saber si podían o no reunir los requisitos. También creo que es importante recordar que solamente en 2019 recibimos 660 reportes de petición de la Fiscalía General de la República, y en lo que va de este año 2020, llevamos 550, seguramente vamos a superar los números del año pasado. También se puede mencionar que durante el 2019 la cantidad de cuentas bloqueadas fue de 12 mil cuentas, mientras que, hasta octubre del 2020 se han bloqueado más de 19 mil cuentas. Hay que también pensar que tenemos relación con las Fiscalías y Procuradurías locales que nos terminan remitiendo información y que nosotros además

damos vistas a las Fiscalías locales, a la Secretaría de la Función Pública, a cualquier instancia en donde encontramos que puede haber una actividad ilícita. Entonces, sí recibimos información, sí entregamos información a autoridades, pero también lo hacemos cuando los particulares denuncian, pero ahí más bien la información es para nosotros generar un caso y cuando vemos que tienen merito suficiente, por supuesto que seguimos con la investigación. Nosotros no somos una ventanilla abierta a todos, recibimos muchas cosas que se procesan y no encontrándose nada en una primera revisión terminan archivándose, porque además no tenemos la capacidad humana para poder operar todas las peticiones que vengan de un país con 130 millones de habitantes cuando nosotros solamente somos 160 personas en la Unidad.

AUB: Es un gran trabajo el que se está realizando. Doctor, en esa línea quisiera preguntarle, la UIF también trabaja en temas relacionados con el financiamiento al terrorismo, que es tal vez uno de los temas que no se conversan todos los días en México, ¿existe en México financiamiento nacional o internacional al terrorismo o cuál es el estado de las cosas?

SNC: Es una gran pregunta. En realidad, afortunadamente, hasta el día de hoy cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas nos manda la lista de combatientes extranjeros o de terroristas reconocidos, nosotros la corremos con nuestro sistema y afortunadamente hoy en día, nunca un terrorista reconocido ha tenido acceso al sistema financiero mexicano. Hicimos la Evaluación Nacional de Riesgo y ahí detectamos que, a pesar de que era prácticamente imposible que hubiera combatientes mexicanos, por ejemplo, en un grupo islámico radical, también es cierto que debemos de entender que la porosidad de nuestras fronteras y nuestra situación geográfica, hacia Estados Unidos, nos ha obligado a tener un mejor mecanismo de prevención relacionado al financiamiento al terrorismo. Cuando hemos encontrado que vienen recursos de Libia o de Medio Oriente y llegan a Tapachula es algo que nos

alerta y lo trabajamos con el Centro Nacional de Inteligencia para poder hacer un esquema de reacción ante cualquier tema vinculado con el terrorismo o con la proliferación de armas de destrucción masiva. Esto sería la parte normativa y, cuando tengamos un caso tendrá que ser una parte operativa, pero hoy afortunadamente el financiamiento al terrorismo no forma parte del andamiaje o de los casos que detectamos.

AUB: Muchas gracias por esa anotación, doctor. Creo que es bastante importante el tema y en México ojalá que no sea uno de los temas de preocupación nacional. La labor que realiza en la Unidad de Inteligencia Financiera es muy importante, particularmente para la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país, pero también es una labor que sin duda pudiera ser peligrosa, en ese sentido, ¿ha recibido, doctor, algún tipo de comunicación relacionado con algún peligro a su integridad o probablemente presiones para que deje de investigar?

SNC: En algún momento, el director del Centro Nacional de Inteligencia hizo público en medios de comunicación e informó que había interceptado una llamada telefónica en donde podría haber ciertos blancos y uno de ellos era yo, pero fue unos días antes de que viniera el atentado contra mi amigo Omar García Harfuch. Es importante que estemos solidarizados entre todas las áreas que nos encargamos de los temas de seguridad nacional para evitar que haya un acto de este tipo. En algún momento llegó un correo electrónico y cosas así, pero yo creo que lo importante es cumplir con la responsabilidad. Me encuentro muy contento de estar en la Unidad de Inteligencia Financiera, de acompañar y servir al país, al presidente de México, quien me ha distinguido con su confianza, estoy absolutamente convencido de que las cosas no podían seguir como estábamos y de que se requiere una transformación de la vida pública de México, porque finalmente ese es el postulado más importante del presidente López Obrador. Realmente es para mí un honor haberlo conocido, estar acompañándolo estos años y

por supuesto viendo que el combate a la corrupción deja de ser un discurso y se convierte en una realidad, que creo que es algo importante para todos.

AUB: Doctor, para ir terminando la entrevista, quisiera preguntarle, en relación con la UIF, ¿qué le hace falta a la UIF? Es decir, si pudiera fortalecerse la labor que realiza la Unidad de Inteligencia Financiera en México, ¿qué se necesitaría para que esto se lograra y para que no quedara solo en investigación, sino que pudiera materializarse?

SNC: Varias cosas, a mi parecer. Necesitamos, primero, reformas a la ley, por ejemplo, ¿qué es fundamental y que no tenemos? Que los sujetos obligados por actividades vulnerables puedan hacer cualquier aviso en caso de que detecten una operación sospechosa; hoy hay guías, hay buenas prácticas, pero no hay una obligación jurídica para que lo hagan, entonces necesitamos esa reforma. Necesitamos una reforma que nos permita cumplir con los parámetros de GAFI ya que nos exige poder identificar a los beneficiarios finales, generar un listado nacional de beneficiarios finales, nos pide también que se identifiquen a las Personas Políticamente Expuestas, nos pide que podamos tener en sectores de actividades vulnerables fideicomisos que no solo se reduzcan a su creación y modificación sino cuando tengan relación con cualquier actividad vulnerable que puedan darnos avisos; necesitamos que los sistemas estén automatizados, que haya autoridades internas y externas a todos los sectores de actividades vulnerables. En el sistema financiero yo creo que hay que controlar el flujo de dólares en efectivo en centros cambiarios, no así en casas de cambio donde el control es bastante fuerte y efectivo. Necesitamos mejorar la supervisión de los sujetos por actividades vulnerables que es algo que le corresponde en este momento al SAT; necesitamos que se concluya este proceso de la generación de Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica en las entidades federativas, las UIPES, para poder cumplir con GAFI que nos exige que, en un país federal, como México, haya una

constante interacción entre la Federación y los Estados. Hay muchas batallas que hay que dar todavía: está la necesidad de cambiar la jurisprudencia de la Suprema Corte, como la de Medina Mora que tanto daño le ha hecho al Estado mexicano y, sobre todo, hay que darle confianza a la ciudadanía de que las cosas pasan y que, si alguien comete un acto ilícito, hay instancias que están encargadas de regresar las cosas al estado en el que se encontraban antes de esa violación de corte constitucional. Hay que dar las batallas. Tú, como universitaria, tienes claro precisamente esto, la única forma es discutir, analizar, avanzar, construir el Estado de Derecho, construir la democracia, cada vez que sea necesario. Creo que son estas batallas que no nos cansaremos de dar. Quiero imaginar en un algún ejercicio de ficción en el que algún historiador del Derecho, quien en un futuro realice un análisis de mediados del siglo XXI, pudiera revisar que pasó, ojalá encuentre esta época como una época interesante en donde se hicieron cosas para poder fincar las bases de un Estado en el cual el Derecho y los derechos sean la regla y no la excepción. No creo que nadie se arrepiente de ser valiente y de cumplir con su deber, lo creo firmemente; recuerdo una frase de Joaquín Sabina sobre ello: “que ser valiente no salga tan caro y que ser cobarde no valga la pena”. Es lo mismo que tenemos que ver en el Derecho, hacer cumplir los principios constitucionales es un acto de valor, de decisión política y por otro lado necesitamos mejorar los diseños institucionales para que esto funcione de una mejor forma.

AUB: Muchísimas gracias, doctor Santiago Nieto Castillo, ha sido todo un placer escucharlo, el tenerlo en esta entrevista para nosotros, para la Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. No nos queda más que agradecerle el hecho de que nos haya brindado este tiempo para conversar con nosotros.

SNC: Siempre es un privilegio hablar contigo, es un privilegio estar con los y las universitarias, que me permitan exponer algunos puntos de vista sobre lo que yo creo que tenemos que hacer para

mejorar nuestro sistema constitucional.

AUB: De nuevo, muchas gracias por todo.

INSTRUCTIVO PARA LOS AUTORES



I. POLÍTICA EDITORIAL

La *Revista* es una publicación académica semestral, sobre temas de investigación, comentarios jurisdiccionales y reseñas. Promueve e incentiva la publicación de las investigaciones realizadas por los estudiantes inscritos en los programas del Posgrado de Derecho de la UNAM. Cuenta con comité editorial y comité asesor conformado por destacados profesores universitarios nacionales y extranjeros.

II. LINEAMIENTOS EDITORIALES

Se preferirán trabajos originales e inéditos, que serán dictaminados por académicos nacionales e internacionales expertos en los temas sobre los que versen. Podrán realizarse traducciones al español, siempre que sean publicadas por primera vez en esta *Revista* y se cuente con los derechos o permisos correspondientes.

III. PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Considerando las observaciones descritas a continuación, la cuartilla contendrá entre 30 y 35 líneas y cada una de ellas deberá tener entre 80 y 90 golpes (caracteres y espacios). Estas características deben aplicarse a notas, apéndices, bibliografía y cualquier otro complemento del original. Los márgenes se dispondrán de la siguiente manera: superior e inferior, 2.5 cm; izquierdo y derecho, 3 cm; y la tipografía con las siguientes características: fuente, Times New Roman; tamaño, 12 puntos, a menos que se indique otra cosa; y 1.5 de interlínea.

1. TÍTULO

Éste es una palabra o frase con la función de dar a conocer el asunto que se va a tratar, por ello debe ser claro breve y conciso; en la manera de lo posible deben evitarse los enunciados explica-

tivos, pero de ser necesarios basta con separarlos del título con un punto. Es importante destacar que los títulos no deben escribirse en negritas o cursivas, tampoco es necesario subrayarlos y no llevan punto final; se escribirán en la misma fuente, Times New Roman, pero su tamaño será de 14 puntos, estará justificado y se usarán mayúsculas, o altas, y minúsculas, o bajas. Estas consideraciones deben aplicarse también a los títulos y subtítulos que dividen internamente la obra, como partes, capítulos, secciones, incisos y entradas.

2. AUTOR

El nombre del autor se escribirá en altas y bajas, y llevará el siguiente orden: nombres, apellido paterno y materno. Si la obra o artículo se escribió por más de un autor se separarán por punto y coma, y seguirán el mismo orden.

3. SINOPSIS CURRICULAR

Ésta no deberá exceder los 400 golpes, incluyendo espacios. Para evitar confusiones, cuando se trate de un texto con más de un autor se emplearán asteriscos para indicar cuál es el resumen curricular de cada uno. Es necesario incluir la institución a la que está adscrito actualmente.

4. CORRESPONDENCIA

Con la finalidad de propiciar el diálogo entre los autores y sus lectores, será necesario proporcionar un solo correo electrónico, éste no debe tener hipervínculos y se escribirá entre diple (*v. g.*: <correo@unam.mx>).

5. SUMARIO

El sumario es una guía para el lector, por lo tanto no son exhaustivos, es decir, sólo contiene las secciones del trabajo que precede, aunque éste encierre también incisos y entradas. Se presentará sin sangría, justificado y precedido de la palabra *sumario* en altas y bajas, y en negritas, seguida de dos puntos también en negritas, un espacio y luego cada una de las secciones que conforman el artículo, estarán numeradas con romanos, al que le seguirá un punto, sin guión, un espacio y luego el nombre de la sección en altas y bajas, y con punto y coma, así hasta agotar las secciones; con la diferencia de que la última terminara con punto final.

6. RESUMEN

Éste es un texto breve y preciso, por lo que debe considerar sólo lo esencial del tema abordado en la obra. No excederá los 1,000 golpes, incluyendo espacios; estará sin sangría, justificado y precedido de la palabra *resumen* en altas y bajas, y en negritas, seguida de dos puntos, también en negritas, un espacio y luego el texto que compone propiamente al resumen y punto final. Este resumen deberá traducirse al inglés con el nombre de *abstract* y presentarse con las mismas especificaciones que la versión en español.

7. PALABRAS CLAVE

Éstas son conceptos que destacan por su importancia en el tema tratado, el autor deberá presentarlas de la siguiente manera: las palabras *palabras clave* en altas y bajas, y en negritas, seguidas de dos puntos también en negritas, un espacio y luego cada una de las palabras clave y punto final. Las palabras clave deberán traducirse al inglés con el nombre *Keywords* y presentarse con las mismas especificaciones que la versión en español.

8. FOLIOS

El original del material literario debe estar foliado en su totalidad, es importante que se emplee el formato: página actual en arábigos, un espacio, diagonal, un espacio y número total de páginas en arábigos (1 / 300, por ejemplo). El folio debe estar dispuesto en la esquina inferior derecha y se utilizará la misma fuente que en el resto del trabajo, Times New Roman a 12 puntos.

9. PARTES DEL ORIGINAL

Los materiales presentados deben considerar la siguiente división, aunque no es obligación que cuenten con cada una de las divisiones sugeridas:

- Título
- Autor
- Sinopsis curricular y correspondencia
- Dedicatoria
- Sumario
- Resumen
- Palabras clave
- Abstract*
- Keywords*
- Cuerpo de la obra
 - I. Partes con números romanos
 - 1. Secciones en números arábigos
 - a) Incisos
 - Entradas en cursivas*
 - II. Fuentes
 - Apéndice o anexos

10. CITAS TEXTUALES

Las citas textuales de una obra deben, sin excepción, ofrecer la referencia bibliográfica, a la que se remitirá a través de un número en súper índice que, dado el caso, irá pospuesto a cualquier signo de puntuación, y concordará con el número de nota asignado a pie de página. Cuando la extensión de la cita es menor o igual a 350 caracteres (con espacios) irá delimitada por comillas (“ ”), pero si excede tal extensión se transcribirá *a bando*, es decir: separado del párrafo, sin comillas y sangrado 5 mm en todas sus líneas, dejando en blanco una línea antes y otra después del párrafo. Cuando la cita incluya entrecomillados internos se hará de la siguiente manera: “texto muestra ‘texto muestra’ texto muestra”.

Aunque lo común es que las citas *a bando* se escriban en un tamaño menor a la fuente empleada en el cuerpo del texto, no es necesario que el autor lo haga, pues esto dificulta la tarea del corrector de estilo y del editor al momento de revisar el material.

Como regla general, no es necesario indicar la supresión de texto al principio o al final de una cita; pero, por otro lado, si en la transcripción se ha prescindido de algún fragmento del texto original al interior de la cita, se indicará con puntos suspensivos entre corchetes ([]). Del mismo modo, si el autor siente la necesidad de agregar algún texto a la cita, lo hará entre corchetes.

11. NOTAS A PIE

Como ya se mencionó, las llamadas a nota se indicarán con números en súper índice. En caso de que haga falta una segunda serie se emplearán asteriscos.

Las notas a pie de página pueden contener información bibliográfica (aparato crítico) o bien comentarios un tanto al margen del tema principal que trata la obra. Para el primer caso, las referencias bibliográficas deben aparecer completas la primera vez a que se

mencionen y llevarán el siguiente orden: nombre del autor, empezando por nombre de pila, el nombre del libro en cursivas, ciudad de publicación, editorial, año de edición y la página o páginas consultadas. Posteriormente se emplearán las locuciones latinas o abreviaciones bibliográficas que para tales efectos se emplean.

12. TABLAS, GRÁFICAS Y FIGURAS

Las tablas deben estar compuestas por el autor, esto significa que no es suficiente copiar y pegar la información de Internet, pues ésta, por lo general, no tiene la calidad suficiente para ser impresa, además, es difícil que el diseño se adapte al propio de la publicación. Es necesario que las tablas no lleven un formato especial, por lo que no se deben sombrear las celdas y las líneas de división deben estar siempre visibles. El contenido debe estar compuesto en la misma fuente que todo el documento (Times New Roman a 12 puntos). Por otro lado, es muy importante que las tablas estén compuestas en una sola pieza; en ocasiones, cuando la tabla es muy grande, quien la elabora la divide en varias tablas, lo que, y pese a sus mejores intenciones, sólo complica el trabajo de edición.

En el caso de las gráficas y figuras, el autor debe, siempre que sea posible, realizarlas él mismo. También tendrá en cuenta que estos elementos son de carácter informativo no decorativo. Los pies deberán entregarse en el mismo archivo que su correspondiente gráfica o ilustración y seguirán el siguiente formato: comenzarán con la palabra *figura* en altas y bajas, y en negritas, seguida de un punto, también en negritas, y posteriormente el texto propio del pie, justificado y en la fuente Times New Roman a 12 puntos, con 1.5 de interlinea, llevará punto final.

Todas las tablas, gráficas e ilustraciones se entregarán sólo en archivo digital, uno por cada una, y deberán nombrarse de la siguiente manera: apellido del autor en altas, guión bajo, seguido del texto *tabla 1*, *gráfica 1*, *figura 1*, en altas y bajas, según sea el caso. Salvo

en ocasiones especiales donde la naturaleza de la gráfica obligue a emplear el original, éste se entregará junto al material impreso con las medidas de protección adecuadas para preservar la integridad del original, y, en caso de llevar pie, éste se entregará en formato digital siguiendo las indicaciones ya establecidas.

13. FUENTES

A) BIBLIOGRAFÍA

Las fichas bibliográficas que conforman el aparato crítico de la obra deben componerse en párrafo francés con sangría de 5 mm y contendrán los siguientes elementos en el mismo orden y separados por una coma:

Autor. Se escribirá empezando por apellidos usando versales y versalitas seguidos de una coma y el nombre de pila en altas y bajas. No se emplearan subrayados ni negritas. Cuando se trate de dos autores, el segundo se escribirá en el orden natural, es decir, nombre y apellidos, en altas y bajas, y se separará del primero con la conjunción *y* en redondas. Si se trata de una obra con tres o más autores, se pondrá sólo el nombre del primero seguido de la locución latina *et al.*

Si el libro carece de autor, la referencia bibliográfica entrará con el título siguiendo las características descritas para su caso. Pero si la obra es un trabajo realizado por un compilador o editor se colocará entre paréntesis la abreviación correspondiente: (comp.) o (ed.).

Título. Se escribirá con alta inicial y en cursivas sin importar el idioma en el que se encuentre. No se emplearán subrayados ni negritas.

Si se trata de un artículo incluido en una obra colectiva, se pondrá el nombre del apartado con alta inicial en redondas y entre comillas (“ ”), seguirá una coma y la palabra *en* en redondas, el nombre del compilador o editor en su orden natural seguido de

las abreviaturas *comp.* o *ed.*, según sea el caso, entre paréntesis; y el nombre del libro siguiendo las indicaciones ya descritas.

Pie de imprenta. Al pie de imprenta lo componen el nombre de la ciudad de publicación, casa editora y el año de publicación. Un error común que se debe evitar es poner el nombre del país en lugar de la ciudad; tampoco es necesario agregar la palabra editorial antes del nombre propio de la editorial, por ejemplo, debe decir: Porrúa; y no: Editorial Porrúa.

Tesis. Cuando la fuente citada es una tesis se seguirán las indicaciones descritas, pero el pie de imprenta no llevará la información de la casa editora, ni se debe poner el nombre de la universidad o institución como casa editora. Además se agregará la siguiente información, siempre separada por comas, después del año de publicación: palabra Tesis en altas y bajas y redondas, el nombre o siglas de la universidad y, en caso de existir, el nombre de la facultad o dependencia universitaria que expide el grado.

En ningún caso es necesario informar si la tesis fue sustentada en examen profesional de licenciatura, maestría o doctorado, tampoco se proporcionará el nombre de la licenciatura o posgrado.

Texto inédito. En caso de citar un texto inédito, como pueden ser apuntes de clase, los elementos que conformarán la ficha serán: nombre del autor o autores, según lo indicad; título del material con alta inicial, en redondas y entre comillas (“ ”); y terminará con la indicación *texto inédito*.

B) HEMEROGRAFÍA

Se entiende por material hemerográfico todas aquellas fuentes de publicación periódica, pueden ser: diarios, revistas, gacetas, entre otros. En general los componentes de una ficha hemerográfica son los mismos que se emplean en una ficha bibliográfica, aunque suma algunos elementos. A menos que se indique lo contrario, se seguirán las instrucciones dadas para la bibliografía.

Artículo de periódico. La ficha comenzará con el nombre del autor o autores, el nombre del artículo, la palabra *en* y el nombre del periódico, posteriormente, se colocará el país de publicación seguido de la ciudad, la fecha de publicación en el formato día, mes y año.

Si se trata de un suplemento, en vez del nombre del diario se pondrá el del suplemento en redondas usando altas y bajas, y entrecorillado (“ ”), posteriormente se agregará la abreviación *núm.* y el respectivo número del suplemento en arábigos. Una vez agregada esta información, la ficha continuará con el nombre del periódico y los demás datos como ya se ha indicado.

Artículos de revistas. Para estos casos sólo se agregaran los siguientes datos: después del título del artículo, se colocará el nombre de la revista en cursivas y precedido por la palabra *en*; también llevará el país y la ciudad de publicación, al que le seguirá el año de publicación consecutiva en romanos, el número, periodo de publicación (regularmente en meses), año e intervalo de las páginas consultadas.

IV. FECHA DE RECEPCIÓN DE ORIGINALES

La *Revista* recibe propuestas para su publicación en todo momento, deberán enviar los originales al correo electrónico: <revista@derecho.posgrado.unam.mx>. El original deberá adjuntarse acompañado por el permiso correspondiente para su publicación (ubicado al final de este apartado).

V. LISTA DE VERIFICACIÓN

La siguiente lista tiene el propósito de ayudar al autor a preparar su original para su publicación en esta *Revista*, pero no sustituye las consideraciones anteriormente descritas.

- El original se recibirá en el entendido de que todos los autores están de acuerdo con su publicación (se anexa permiso firmado para su publicación).
- No se devuelven los originales recibidos para su publicación.
- El original se enviará en formato Word o RTF.
- Fuente: Times New Roman; tamaño: 12 puntos; interlínea: 1.5.
- Márgenes superior e inferior: 2.5 cm; izquierdo y derecho: 3 cm.
- Extensión: de veinte a treinta cuartillas. En el caso de reseñas y comentarios de cinco a diez cuartillas.
- Las palabras no irán separadas en sílabas al final del renglón; el idioma del procesador de textos empleado deberá estar predeterminado en español.
- No se dejará espacio entre párrafos.
- Las páginas deberán foliarse consecutivamente, iniciando con la página del título.
- El título deberá ser breve y descriptivo.
- Se incluirán el nombre de todos los autores, sinopsis curricular y sólo un correo para correspondencia.
- Se incluirán el resumen y las palabras clave, con sus respectivas traducciones al inglés.
- El uso de cursivas se limitará a títulos de obras (no secciones de éstas) y términos escritos en una lengua diferente al español.
- No se empleará el uso de negritas ni subrayados.
- El aparato crítico se describirá en nota a pie de página y se empleará la nomenclatura latina.
- En el apartado “Fuentes”, se listarán las obras consultadas alfabéticamente. Todas las referencias citadas en el texto deberán aparecer en esta sección y viceversa.



La Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Programa de Posgrado en Derecho

CONVOCA

Con el propósito de rescatar, valorar, difundir y promover la creación artística, a la comunidad de artistas gráficos, visuales y plásticos, así como al público en general interesado en estas expresiones artísticas, a presentar obra gráfica, en cualquier técnica, que trate algún aspecto relacionado con la UNAM o con el derecho para ilustrar la portada de la *Revista del Posgrado en derecho de la UNAM*.

PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS

El artista deberá enviar sus propuestas en formato digital TIFF, PSD (CC2014 o posterior) o PDF con una resolución de 300 píxeles/pulgada al correo <revista@derecho.posgrado.unam.mx>. Adjuntará, también, el permiso firmado para su publicación, ubicado al final de este apartado, así como un archivo en formato DOCX (word) con los siguientes datos: nombre o seudónimo –si es el caso–, técnica, medidas reales y breve semblanza curricular (máximo 100 palabras).

SELECCIÓN DE PROPUESTAS

Las obras elegidas se utilizarán como portada de la *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, y se difundirá a través de ella el trabajo del artista. El autor no cederá sus derechos patrimoniales ni morales, por lo que podrá utilizar su obra como a él mejor convenga.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Programa de Posgrado en Derecho - UNAM
El coordinador
Fernando Guadalupe Flores Trejo

(Lugar), a __ de _____ de 202__.

INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR

P R E S E N T E

Quien suscribe _____ comunico a usted, bajo protesta de decir verdad que, soy el autor intelectual del (la) _____ (artículo u obra gráfica) intitulada _____ para la obra denominada **REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM**, en sus versiones impresa y electrónica. En este acto acepto ceder los derechos patrimoniales de manera exclusiva a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, por lo que solicito se efectúen los trámites correspondientes al registro legal a favor de la institución, lo anterior, de conformidad con lo que se estipula en los artículos 27, 30 y 42 de la Ley Federal del Derecho de Autor vigente.

No omito manifestar que, la citada obra no ha sido publicada con anterioridad, ni está siendo considerada para dictamen en alguna otra obra colectiva ni publicación periódica, así mismo que, respondo por su originalidad trabajo, liberando a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO** de toda responsabilidad presente o futura que pudiera surgir respecto de la obra que pudiera afectar intereses de terceros.

Asimismo, otorgo a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, el derecho de comunicación pública y de reproducción del _____ (artículo u obra gráfica) que formará parte de la obra en comento para los fines que estimen pertinentes, por lo que estará disponible en el archivo electrónico de la obra, que será descargable en formatos digitales bajo la modalidad de Acceso Abierto.

A T E N T A M E N T E

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

CD. UNIVERSITARIA, CD. MX., A __ DE _____ DEL 20__.

(NOMBRE Y FIRMA)



La Revista del Posgrado en
Derecho de la UNAM, año 7, número 13, edi-
tada por la Coordinación del Posgrado en Derecho de
la UNAM, se terminó de imprimir el mes de diciembre de
2020 en los talleres de Creativa Impresores S.A. de C. V., calle
12, número 101, local 1, colonia José López Portillo, Iztapala-
pa, 09220, México, Distrito Federal, teléfonos, 5703-2241 y
5592-2240. La edición estuvo al cuidado de Abril Us-
canga Barradas y consta de 300 ejemplares.



ISSN 2683-1783



9 772007 599504