

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2019

María Ornella Ortiz Rodríguez | Enrique Guerra Manzo
David Alberto Díaz Mata | Christian Enrique Cruz Torres
Karen Andrea del Carmen Quiroz Estrada
Guadalupe Natalia Sánchez Sánchez
Juan José Duarte Barroso | Mauricio Zaldo Rodríguez



Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Laura Angélica Rojas Hernández

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente
Dip. Mario Delgado Carrillo

Integrantes
Dip. Juan Carlos Romero Hicks
Dip. René Juárez Cisneros
Dip. Jorge Arturo Argüelles Victorero
Dip. Reginaldo Sandoval Flores
Dip. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Dip. Verónica Beatriz Juárez Piña
Dip. Arturo Escobar y Vega

Secretario General
Lic. Graciela Báez Ricárdez

Secretario de Servicios Parlamentarios
Lic. Hugo Christian Rosas de León

PREMIO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOCIAL
Y DE OPINIÓN PÚBLICA 2019

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Encargado de la Dirección General
Arq. Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios de Desarrollo Regional
Ing. Ricardo Martínez Rojas

Subdirector de Estudios de Opinión Pública
Mtro. Ernesto Cavero Pérez

Asesor General
Mtro. Enrique Esquivel Fernández

Premio Nacional
de Investigación Social
y de Opinión Pública 2019

*Premio Nacional de Investigación Social
y de Opinión Pública 2019*

Primera edición: 30 de marzo de 2020

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados / LXIV Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66

Edificio I, Primer Piso

Col. El Parque

México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

cesop@congreso.gob.mx

<http://diputados.gob.mx/cesop>

ISBN digital: 978-607-8621-56-9

Portada: Ricardo Ruiz Flores

José Olalde Montes de Oca

Formación

Nora Iliana León Rebollo y Edith Carmona Quiroz

Corrección de estilo

Guillermina Blas Damián

Asistencia editorial

Alejandro López Morcillo

Coordinación editorial

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
–incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual
fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consenti-
miento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Índice

Introducción	9
Tener pensión y trabajar: la intersección posible (e invisible). Un análisis de los factores sociodemográficos que condicionan la inserción laboral de las personas adultas mayores en México <i>María Ornella Ortiz Rodríguez</i>	15
Territorios violentos. Las autodefensas en Michoacán: entre paramilitarismo y neocaciquismo mafiosos <i>Enrique Guerra Manzo</i>	45
La mediación del sector hidrocarburos en México. Un análisis sobre su idoneidad frente a conflictos socioambientales <i>David Alberto Díaz Mata</i>	93

Análisis exploratorio y experimental del contagio de las normas sociales en favor de la corrupción	145
<i>Christian Enrique Cruz Torres</i> <i>Karen Andrea del Carmen Quiroz Estrada</i> <i>Juan José Duarte Barroso</i>	
Desigualdad extrema en México: una problemática incomprendida (1983-2019). Omisiones constantes, acciones insuficientes y resultados precarios	191
<i>Guadalupe Natalia Sánchez Sánchez</i> <i>Mauricio Zaldo Rodríguez</i>	
Acerca de los autores	235

Introducción

Salvador Moreno Pérez
José Juan Sánchez Reyes

No es literatura lo que es fantasía, sino la realidad tal
y como es manipulada y sistematizada por el poder.

Leonardo Sciascia

Desde su creación, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados asume la misión de brindar en forma objetiva e imparcial servicios de apoyo técnico, realización de investigaciones, estudios y encuestas que apoyen el trabajo de las comisiones y órganos de gobierno de la Cámara de Diputados. En este tenor, la presente publicación es un esfuerzo más que responde a la misma.

A partir de 2011 el CESOP organiza el “Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública”, el cual pretende fomentar la generación y difusión de investigaciones y estudios en materia social, de desarrollo regional sustentable y de opinión pública que coadyuven con el trabajo legislativo.

La convocatoria de la novena edición del Premio reunió un total de 49 investigaciones que fueron sometidas a un riguroso proceso de evaluación, siguiendo la tradición de las anteriores ediciones.

El jurado se integró por las doctoras Ángela Giglia Ciotta, profesora e investigadora del Departamento de Antropología en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; Alenka Guzmán Chávez,

profesora del Departamento de Economía de la misma Universidad; por los doctores Enrique Dussel Peters, titular en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México; René Torres Ruiz, profesor y académico de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana, y el maestro Rodrigo Galván de las Heras, Director General, Comercial, de Análisis y Sistemas en De las Heras Demotecnia.

El primer lugar lo obtuvo la maestra María Ornella Ortiz Rodríguez, con el trabajo “Tener pensión y trabajar: la intersección posible (e invisible). Un análisis de los factores sociodemográficos que condicionan la inserción laboral de las personas adultas mayores en México”. De acuerdo con diversas proyecciones de población, México experimenta un proceso acelerado de envejecimiento, motivo por el cual esta investigación está orientada a uno de los temas que ha llamado fuertemente la atención en los estudios de este sector poblacional, como es el de las pensiones. Su objetivo principal es analizar de qué manera la inserción en el mercado laboral de adultos mayores que cuentan con una pensión es motivada por factores sociodemográficos y de ciertas condiciones en el hogar; o si es posible que las razones de dicha inserción no necesariamente sean de tipo económico, sino que respondan más a un tema de integración social.

La investigación se basa en una metodología de tipo cuantitativa que consta de dos fases: una descriptiva, que incorpora frecuencias, tablas de contingencia, cálculo de medidas y tasas; y una explicativa, basada en un modelo de regresión logística binominal.

El hallazgo principal apunta a que las condiciones de inserción laboral de las personas mayores que cuentan con una pensión son más precarias que las de quienes no cuentan con un ingreso por pensión.

El segundo lugar correspondió al doctor Enrique Guerra Manzo con el trabajo “Territorios violentos. Las autodefensas en Michoacán: entre paramilitarismo y neocaciquismo mafiosos”. En México

hablar de las autodefensas siempre ha sido tema de debate, hay quienes estarán de acuerdo en su formación y quienes no, ambas posturas con argumentos sólidos (sustentados). El objetivo del trabajo es brindar un panorama de cómo surgió y cómo posteriormente se fue deformando el movimiento de autodefensas en la región de Tierra Caliente, Michoacán.

En sus inicios, o fase carismática, las autodefensas promovían mejores condiciones de seguridad en la población. En un primer momento parecía que sus metas se lograrían, pero poco a poco las mismas se comenzaron a ver frustradas, tanto por las tensiones que se generaron dentro del movimiento, como por injerencia del Estado, el cual, en su afán de recuperar la soberanía en el territorio, tomó diversas estrategias que oscilaron entre militarización y la búsqueda de aliados locales.

El tercer lugar fue otorgado al maestro David Alberto Díaz Mata, con el trabajo “La mediación del sector hidrocarburos en México. Un análisis sobre su idoneidad frente a conflictos socioambientales”.

El autor plantea que la degradación del medio ambiente es una de las principales preocupaciones de la sociedad actual. El objetivo de esta investigación es analizar qué tan óptima es la mediación existente y aplicable referente al sector hidrocarburos en México a partir de la reforma energética, para atender conflictos de tipo socioambiental, entre asignatarios y contratistas con los habitantes de los lugares donde se pretende llevar a cabo un proyecto. Asimismo, se buscó determinar cuáles fueron los alcances para prevenir y gestionar este tipo de conflictos, o fungir como un mecanismo que garantice el derecho humano al ambiente. Dos son los aspectos que ocupan esta investigación: por una parte, conocer las consecuencias en la viabilidad de los proyectos por cuestiones sociales y, por otra, la persistencia de violaciones al derecho humano al ambiente de las personas o comunidades donde han de llevarse a cabo los proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos.

Con respecto a la hipótesis de que los mecanismos no son adecuados para cumplir con su finalidad, se procedió a elaborar una lista de control integrada por los criterios provenientes de obligaciones tanto del Estado como de particulares, para garantizar el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente; se evaluó la incorporación de dichos criterios en el marco regulatorio. Al mismo tiempo, el estudio se apoyó de un enfoque comparatista, el cual consiste en observar la experiencia adquirida por otros países en dicha temática.

Para esta edición se decidió publicar dos artículos adicionales que aunque no fueron los galardonados por los jurados, los temas abordados, su metodología y su relevancia en la agenda legislativa hacían imprescindible su incorporación.

El cuarto trabajo es de la autoría de Christian Enrique Cruz Torres, Karen Andrea del Carmen Quiroz Estrada y Juan José Duarte Barroso y se titula “Análisis exploratorio y experimental del contagio de las normas sociales en favor de la corrupción”. A partir de la evidencia de la corrupción en el país, la investigación, con base en dos estudios, analiza el fenómeno de la transgresión de las normas. El primero de ellos recurrió a un diseño transversal, correlacional y con datos recabados mediante encuesta, exploró la participación ciudadana en actos de corrupción, analizando como factores predictores el conocimiento de los ciudadanos de que otras personas conocidas han participado en actos ilícitos (norma descriptiva) y sus antecedentes de crianza en términos de maltrato o acompañamiento parental.

Los resultados de este primer estudio confirman que percibir que otros violan las normas es un factor que motiva a las personas a transgredir las normas, en este caso, normas ligadas al ejercicio de la corrupción; por su parte, el maltrato durante la crianza mostró un efecto significativo, aunque menor y no presente en todos los segmentos de la muestra. Un segundo estudio con diseño experimental buscó modelar las relaciones de cooperación entre individuos para obtener un beneficio en común, contrastando el efecto de normas

descriptivas que promueven o no hacer trampa y la norma interiorizada para no hacer trampa. En concreto, los autores demuestran que existe una especie de contagio social a favor de la corrupción.

Finalmente, el quinto trabajo se titula “Desigualdad extrema en México: una problemática incomprendida (1983-2019). Omisiones constantes, acciones insuficientes y resultados precarios”, de Guadalupe Natalia Sánchez Sánchez y Mauricio Zaldo Rodríguez.

Los autores parten de la hipótesis de que las instituciones políticas permisivas en México han generado la concentración de poder político y económico en una élite. Dicha concentración provocó y profundizó la amplia brecha de desigualdad por ingresos que actualmente vive la población mexicana.

Mediante un enfoque histórico-institucional los autores hacen una amplia revisión de literatura sobre desigualdad social; identifican la visión y las propuestas de política social y resultados de cada administración en las últimas cuatro décadas, para desembocar en una propuesta original para atender el problema de la desigualdad distributiva en el país.

Estos trabajos de investigación seguramente no quedarán sólo como tesis acreedoras a un reconocimiento simbólico, sino que serán material de consulta obligada por parte de los legisladores, ya que abordan temas de la agenda de Gobierno Federal y de varios grupos parlamentarios de la presente legislatura.

Es preciso señalar que no se debe perder de vista la finalidad básica del presente libro, que es la de despertar en el lector un legítimo interés sobre tópicos de carácter nacional y hacer la invitación para reflexionar sobre otros temas vinculados, no de menor importancia, que enfrenta el país.

Tener pensión y trabajar: la intersección posible (e invisible). Un análisis de los factores sociodemográficos que condicionan la inserción laboral de las personas adultas mayores en México

María Ornella Ortiz Rodríguez

Introducción

En Occidente el aumento de la esperanza de vida ha sido la corona de triunfo de la medicina moderna, que al desarrollarse ha permitido el combate de enfermedades mortales que truncaban las vidas humanas. Así también la mejora de condiciones higiénicas en los grandes centros urbanos ha contribuido como uno de los dos principales factores —mas no los únicos— en la mejora de las condiciones de vida que permiten el aumento de edad de la población.

El ascenso de la esperanza de vida durante el siglo xx ha sido heterogéneo entre las sociedades occidentales. En aquellas que son de avanzada y corresponden a países desarrollados, el incremento de la media de los años cumplidos ha sido mayor que entre aquellos grupos humanos que han poblado los países “en desarrollo” —una etapa

inacabada— donde el contexto condiciona con mayor severidad la existencia humana.

Esta desigualdad nos recuerda que los avances están mediados por distintos contextos institucionales. Hay países que se caracterizan por tener sistemas de protección social robustos, mientras que otros se distinguen por la debilidad de las instituciones del Estado. Estos últimos corresponden al modelo de las naciones de América Latina en donde la familia ha sido la principal institución de protección para los individuos. De manera que las variables socio-demográficas y socioeconómicas de la unidad doméstica son fundamentales para conocer la manera en que ésta brinda protección a los individuos que la conforman.

De cara al contexto latinoamericano, si tenemos que elegir algún grupo de la población en el que se visibilice claramente el logro del aumento de la esperanza de vida, evidentemente nos centramos en la población adulta mayor. Aunque esto en general sea reflejo de una mejora en las condiciones de vida, el crecimiento de este sector poblacional en términos absolutos y relativos durante décadas ha impuesto nuevos desafíos para la toma de decisiones en materia de política pública.

Las preocupaciones más importantes en torno a la población adulta mayor de la región han sido expuestas en la Convención Interamericana sobre derechos de las Personas Mayores, que fue emitida en 2015. Desde una perspectiva de los derechos humanos, este instrumento plantea las múltiples dimensiones que deben ser atendidas frente al gran reto demográfico que representa el envejecimiento de la población. Su configuración coloca el tema de acceso a las pensiones como un aspecto relevante, pero no único.

En este contexto en el que México se encuentra inscrito y donde resulta indiscutible la importancia que tiene el fortalecimiento del sistema de pensiones y el afianzamiento de los programas sociales orientados a garantizar un ingreso mensual a las personas adultas mayores, la innovación de este estudio radica en visibilizar —y anali-

zar— la relación entre el mercado de trabajo y los adultos mayores que tienen acceso a una pensión. Es una invitación a cuestionar la premisa de que las personas adultas mayores con un ingreso económico fijo están predominantemente desvinculadas de las actividades laborales (trabajo).

Para consolidar este planteamiento es necesario tener presente que el trabajo se convirtió en la principal actividad pública desde la conformación de la sociedad industrial (Durán, 2006). Es decir, a partir del siglo XIX y con la consolidación del Estado moderno el trabajo ha ocupado un lugar central en el proceso de conformación de la identidad e integración social: los individuos definen su lugar en la sociedad a partir de su posición en la estructura productiva. Esto, junto con la nacionalidad y la masculinidad familística, los trabajos representaban las tres vías de acceso a la ciudadanía social (Alonso, 2007). A pesar de su centralidad, a partir de la década de 1970 el trabajo —principalmente de tipo asalariado— ha sido despojado de su carácter transformador como consecuencia de la desestabilización de la relación entre trabajo y protecciones (Castel, 2004). Si bien este debilitamiento ha implicado que trabajar no represente necesariamente la formación —y/o crecimiento— de un patrimonio, la importancia que tiene el hecho de incorporarse en el mercado de trabajo como un eje central para la integración social de los individuos permanece relativamente intacta. De manera que tener un trabajo para las personas adultas mayores, más allá de representar la obtención de un ingreso, también constituye un medio fundamental para su inclusión en la sociedad a la que pertenecen.

Este planteamiento abre la puerta a la reflexión y constituye una invitación a leer los resultados aquí presentados desde una postura crítica, que permita cuestionar las valoraciones y juicios latentes en torno al constructo social sobre la vejez o el significado de la longevidad y el rol que tiene el trabajo en esta etapa de la vida, así como la relevancia del acceso a una pensión.

Población de estudio

Esta revisión del contexto de las personas adultas mayores en el caso mexicano nos da pie a presentar la delimitación de la población de estudio. En cuanto a edad, se ha delimitado el rango de 60 a 79 años. El establecimiento del límite inferior obedece a que a partir de los 60 años cumplidos es posible que las personas tengan acceso a algún tipo de pensión (ya sea contributiva o no contributiva), o se conviertan en población objetivo de programas sociales especialmente dirigidos a la población adulta mayor, como es el caso de la obtención de la tarjeta del Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores (INAPAM) que implica acceder al Servicio de Vinculación Productiva gestionado por ese instituto. Por otra parte, el límite superior de la edad de la población de estudio fue determinado a partir de una primera exploración de la información: la cantidad de buscadores de empleo es muy reducida¹ (véase Tabla 1).

Formulación de objetivos, preguntas de investigación e hipótesis

El objetivo de esta investigación es analizar de qué manera diferentes factores sociodemográficos individuales y del hogar² configuran la inserción en el mercado de trabajo de las personas adultas mayores con acceso a pensión. El primer objetivo específico es describir cómo se vinculan las personas de 60 a 79 años con el mercado de trabajo según su pertenencia a la población económicamente activa, y a través de la presentación de los niveles de participación y

¹ Además, en caso de realizar cálculos específicos para este grupo con un mayor nivel de desagregación —estado o ciudad—, el tamaño de la muestra podría resultar inadecuado.

² Se entiende como factores sociodemográficos individuales a las características de: edad, sexo y nivel de escolaridad; los factores sociodemográficos del hogar se consideran: número de miembros del hogar menores de 15 años, perceptores económicos y apoyos del gobierno.

Tabla 1. Población económicamente activa según su condición por grupo quinquenal. México, 2018

<i>Grupo quinquenal</i>	<i>Población ocupada</i>	<i>Población desocupada</i>	<i>Total (PEA)</i>
De 14 a 19 años	3,096,068	212,170	3,308,238
De 20 a 24 años	5,491,491	396,739	5,888,230
De 25 a 29 años	6,478,950	313,078	6,792,028
De 30 a 34 años	6,157,080	181,247	6,338,327
De 35 a 39 años	6,066,039	153,532	6,219,571
De 40 a 44 años	6,380,010	143,670	6,523,680
De 45 a 49 años	5,665,528	103,692	5,769,220
De 50 a 54 años	4,961,556	83,317	5,044,873
De 55 a 59 años	3,578,067	68,304	3,646,371
De 60 a 64 años	2,202,888	28,971	2,231,859
De 65 a 69 años	1,391,896	20,195	1,412,091
De 70 a 74 años	740,500	5,308	745,808
De 75 a 79 años	405,111	867	405,978
De 80 a 84 años	148,823	375	149,198
De 85 a 89 años	58,344	0	58,344
De 90 a 94 años	8,830	0	8,830

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

desempleo. El segundo objetivo específico es describir la situación del mercado de trabajo en el que se incorporan³ y en qué condiciones⁴ lo hacen. El tercer objetivo es evidenciar cómo los factores sociodemográficos —a nivel individual y del hogar— influyen en la decisión de un adulto mayor con pensión para que se incorpore en el mercado laboral.

³ Variables sobre la situación del mercado de trabajo: sector económico, tamaño del establecimiento, posición en la estructura ocupacional, tipo de ocupación.

⁴ Condiciones de inserción: nivel salarial, acceso a prestaciones y contrato.

A manera de hipótesis se tiene que las personas que están pensionadas presentan menores niveles de participación y desempleo respecto a quienes no tienen un ingreso por pensión. Una segunda hipótesis es que los adultos mayores que están pensionados laboran en mejores condiciones que quienes no tienen este beneficio. Como tercera hipótesis se establece que los factores del hogar tienen una mayor relevancia que las características individuales para condicionar la incorporación de los adultos mayores en el mercado de trabajo.

Metodología y fuente de información

La estrategia metodológica de esta investigación tiene perspectiva cuantitativa. En el apartado descriptivo, que a su vez está compuesto de dos partes —acercamiento demográfico y sociolaboral— se incorporan frecuencias y tablas cruzadas (o de contingencia) que muestran la distribución de diferentes características sociodemográficas según el grupo de edad (quinquenal) de las personas mayores. También, de acuerdo con ese criterio, se estiman medias (como en el caso de los años de escolaridad). Asimismo se realiza el cálculo de porcentajes de personas que acceden a una pensión por grupo quinquenal y sexo.

Posteriormente, se presentan las estimaciones de tasas de participación y de desempleo (o desocupación) en los ámbitos nacional y estatal para dar cuenta de la vinculación entre la población envejecida mexicana y el mercado de trabajo. Para ahondar en la situación del mercado laboral se añaden las distribuciones porcentuales sobre sector económico, tamaño del establecimiento, posición en la estructura ocupacional y tipo de ocupación en las que se incorporan las personas de 60 a 79 años.

Una vez presentada esta descripción, a partir de la estimación de modelos de regresión logística binomial, se presentan los factores socioeconómicos individuales y del hogar que condicionan la inser-

ción de los adultos mayores con acceso a pensión en el mercado de trabajo. En conjunto, estos hallazgos permiten cumplir con el tercer objetivo específico de esta investigación y afianzar la discusión para presentar las conclusiones.

Fuente de información

La fuente de información utilizada es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del primer trimestre de 2018. Este periodo fue elegido —y no el segundo trimestre que es el económicamente más estable del año— porque el levantamiento de la encuesta para este ciclo incluye el cuestionario ampliado. Sólo a través de este instrumento es posible obtener información sobre las variables clave para el análisis explicativo.

Desarrollo

El desarrollo de esta investigación consta de dos partes principales: la primera de ellas constituye la fase descriptiva y está compuesta de dos subapartados, uno sociodemográfico y otro sociolaboral. En el primero se presentará una descripción de la situación de las personas adultas mayores respecto a su volumen y composición por grupos quinquenales y sexo, también se describirán características como la situación conyugal y los años promedio de escolaridad. La presentación de estas variables será la antesala para mostrar en qué medida las personas que tienen entre 60 y 79 años acceden a una pensión.

Posteriormente, en el segundo subapartado descriptivo, se aborda de lleno el tema de la situación del mercado de trabajo. En primer lugar, se caracteriza la forma en cómo las personas mayores se vinculan con el mercado de trabajo según sus niveles de participación y desempleo. Seguidamente se enfatiza en las características de

los sectores económicos en los que se incorporan. Hacia el final de esta primera parte, se profundiza en las condiciones laborales en que se insertan los adultos mayores en el mercado de trabajo.

En la segunda parte de esta fase explicativa se añaden los resultados del modelo de regresión logística binomial. Estos resultados ofrecen los insumos necesarios para afianzar la discusión con los objetivos, preguntas e hipótesis, y dar paso a la presentación de las conclusiones.

Adultos mayores: características sociodemográficas y acceso a pensión

Volumen, sexo, edad, estado conyugal y nivel de escolaridad

El conjunto de personas que tienen entre 60 y 79 años representan 10.32% del total de la población mexicana. Esta proporción equivale a un volumen de casi 13 millones de personas (12,828,693), de las cuales 46% (5,909,492) son hombres y 54% son mujeres (6,919,201) como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Distribución porcentual (%) de la población adulta mayor según grupo quinquenal. México, 2018

<i>Grupo quinquenal</i>	<i>Total</i>
De 60 a 64	36.10
De 65 a 69	28.80
De 70 a 74	20.68
De 75 a 79	14.41
Total	100.00
N=12,828,693	

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Estos resultados muestran con claridad que a mayor edad del grupo quinquenal existe menor proporción de población, lo cual se vincula estrechamente con los altos niveles de mortalidad entre las personas más envejecidas. De manera que más de un tercio de nuestra población de estudio (36.10%) se concentra en el primer grupo quinquenal de 60 a 64 años. Entre hombres no existen diferencias importantes en esta distribución (véase Tabla 3).

En el caso del estado conyugal la distribución expone que tanto para hombres como para mujeres el estado conyugal predominante es estar en unión (65.33% para el total), seguido en estado de viudez, divorcio o separación (26.32%) y finalmente solteros (8.35%) (véase Tabla 4). Más allá de que esta tendencia sea clara para ambos sexos, es importante reconocer la existencia de una brecha; el hecho de que los hombres se encuentren en mayor proporción unidos se debe a que suelen contraer segundas o terceras nupcias más que las mujeres (Zenteno y Parrado, 2002). Esto también explica la mayor proporción de mujeres viudas, divorciadas o separadas (se presenta el detalle de estas categorías en la Tabla 5).

Tabla 3. Distribución porcentual de la población adulta mayor según grupo quinquenal. Ambos sexos. México, 2018

<i>Grupo quinquenal</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
De 60 a 64	36.36	35.88	36.10
De 65 a 69	28.14	29.36	28.80
De 70 a 74	21.00	20.42	20.68
De 75 a 79	14.50	14.34	14.41
Total	100.00	100.00	100.00
N	5,909,492	6,919,201	12,828,693

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Tabla 4. Distribución porcentual (%)* de la población adulta mayor según estado conyugal. Ambos sexos. México, 2018

<i>Estado conyugal</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Soltería	5.29	10.96	8.35
Matrimonio o unión libre	79.86	52.93	65.33
Viudez, divorcio o separación	14.85	36.12	26.32
Total	100	100	100
N	5,909,492	6,919,201	12,828,693

* En cada cuadro o gráfica que se incorpora distribución porcentual se añade el símbolo “%” en el título con la intención de que el contenido no sea repetitivo.

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Tabla 5. Distribución población adulta mayor según estado conyugal (siete categorías). Ambos sexos. México, 2018

Estado conyugal	Hombres	Mujeres	Total
Soltero(a)	5.29	10.96	8.35
Unión libre	9.02	4.22	6.43
Casado(a)	70.79	48.70	58.88
Viudo(a)	9.14	27.23	18.89
Divorciado(a)	1.54	2.70	2.17
Separado(a)	4.16	6.18	5.25
No sabe	0.05	0.01	0.03
Total	100.00	100.00	100.00
N	5,909,492	6,919,201	12,828,693

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Aunado a la diferencia entre hombres y mujeres de la distribución del estado conyugal, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el modelo de roles de género tradicional, los hombres han tenido el papel de la proveeduría, mientras que las mujeres se han hecho cargo del cuidado del hogar.⁵ Es importante destacar este punto, debido a que ayuda a comprender un mayor nivel de participación de los hombres en el mercado de trabajo aún en edades que son consideradas como no productivas y sobre todo en los casos donde se encuentran unidos o casados, debido a que esto en la mayoría de los casos los conlleva a asumir la jefatura del hogar en el que habitan.

La última característica a describir antes de abordar el tema de pensiones es la escolaridad (véase Tabla 6). Se muestra tal variable en esta fase del análisis porque es central para entender la calidad de la incorporación laboral: un mayor nivel de instrucción implica mejores condiciones de inserción en el mercado de trabajo (Tohaira, 1983).

Tabla 6. Años promedio de escolaridad según grupo quinquenal. Ambos sexos. México, 2018

<i>Grupo quinquenal</i>	<i>Años promedio de escolaridad</i>
De 60 a 64 años	8.18
De 65 a 69 años	7.06
De 70 a 74 años	5.21
De 75 a 79 años	5.95
De 60 a 79 años	7.00

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

⁵ De acuerdo con Nehering (2005) en México "...la investigación ha resaltado el predominio de estructuras patriarcales en las relaciones de género: tendencias hacia divisiones sistemáticas de autoridad y poder en favor de los hombres; divisiones genéricas del trabajo, reservando el acceso a la esfera pública, el empleo y la política para los hombres, y confinando a las mujeres a la esfera privada y doméstica".

Este resultado muestra que las personas más envejecidas tienen un menor nivel de instrucción. Esto recuerda que en el pasado este grupo de personas tuvo mayores restricciones para acceder a estudios formales, en contraste con quienes son más jóvenes y tienen en promedio más escolaridad. Esto se debe, entre otras cosas, a la ampliación del sistema educativo durante la segunda mitad del siglo xx (Castro y Gandini, 2008).

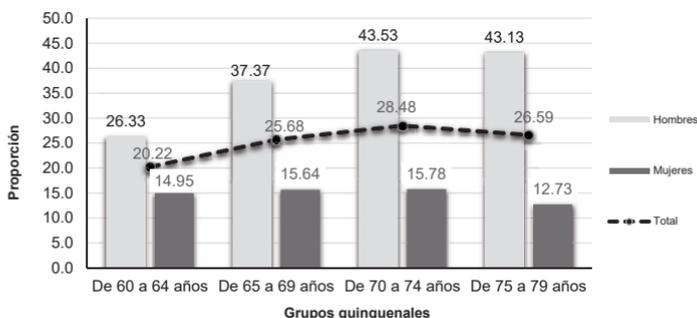
Con base en lo anterior, se tiene que las personas entre 60 y 79 años representan una décima parte de los habitantes de México, lo que significa casi 13 millones de personas. A su vez, más de la mitad de este grupo son mujeres y respecto a los grupos quinquenales 36% se concentra en el de menor edad (de 60 a 64 años). Las personas adultas mayores están predominantemente casadas o unidas y tienen en promedio siete años de escolaridad. El panorama de estas características de la población da pie a adentrarnos al tema de acceso a pensiones.

Acceso a pensión

Durante el primer trimestre de 2018, del total de la población mexicana cuya edad oscilaba entre los 60 y los 79 años, 24.32% recibía un ingreso como resultado de su actividad laboral del pasado. El acceso a ese beneficio es distinto según grupo de edad y sexo, como se muestra en la Gráfica 1.

De esta gráfica resaltan dos aspectos centrales: la pertenencia a un grupo quinquenal de mayor edad implica un mayor acceso a pensión y que los varones respecto a las mujeres son quienes acceden más a este beneficio. En el primer caso es importante notar la diferencia de más de seis puntos porcentuales entre el grupo quinquenal más joven (20.22%) y el de mayor edad (26.59%). Para comprender este contraste es importante tener en cuenta que la edad de retiro en el caso de las pensiones contributivas cambia de acuerdo con la institución que la otorga. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Ley de 1973 estipula que el trabajador puede obtener su

Gráfica 1. Proporción de personas (%) con acceso a pensión según grupo quinquenal y sexo. México, 2018



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

pensión a partir de los 60 o 65 años. Mientras que en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) esto puede lograrse a partir de los 60 años por cesantía o antes con el cumplimiento de determinado número de años de cotización. Esto, además de evidenciar el papel central que tienen las instituciones para la regular la edad de acceso a una pensión, muestra que entre las distintas normatividades existe determinada sincronía⁶ que condiciona la obtención de este derecho laboral.

En lo que concierne a la brecha que existe entre ambos sexos, es central recordar el argumento ya mencionado acerca de la división sexual del trabajo: en un modelo de roles de género tradicional los varones se han incorporado en el mercado de trabajo con la intención de cumplir con el papel de proveedores dentro del hogar, por su parte las mujeres

⁶ Algo similar sucede en el caso de las pensiones no contributivas: en 2018 el acceso a éstas era a partir de los 65 años de edad de acuerdo con las reglas de operación del Programa Pensión para Adultos Mayores (DOF, 2017). De acuerdo con las nuevas reglas de operación emitidas a inicios de 2019, en cuanto al de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, la edad de acceso a éste oscila entre los 65 y 68 años de edad, según la condición étnica (ser o no indígena).

suelen hacerse cargo de las actividades domésticas y de cuidado (Rojas, 2016). Esto ha tenido como consecuencia que la proporción de mujeres en edad de jubilación⁷ con un ingreso mensual por pensión sea mucho más restringida que en el caso de los hombres.

Esta diferencia entre ambos sexos está presente en todos los grupos quinquenales y es especialmente amplia entre quienes pertenecen al grupo quinquenal de 75 a 79 años de edad: la proporción de hombres con acceso a pensión (43.13%) es más de tres veces que el de las mujeres (12.73%). Es decir, tener más años cumplidos implica haber experimentado la mayor parte de los años productivos durante la primera mitad del siglo xx —en la que el modelo masculino del proveedor único era la norma— de manera que para las mujeres con más edad esto representa un acceso más restringido a pensión, mientras que para las que son menores y afrontaron una mayor participación en el mercado de trabajo durante la segunda mitad del siglo es observable un mayor acceso a una pensión. Con lo anterior, es importante reconocer que en la década de 1970 se generó un punto de inflexión significativo que transformó la división sexual del trabajo al interior de los hogares en países industrializados como México (Rojas, 2016). Al tomar en consideración el perfil de los adultos mayores que están pensionados, se tienen bases para presentar las condiciones de cómo se vincula este grupo poblacional con el mercado laboral.

Adultos mayores con pensión y sin pensión.

Contexto sociolaboral: participación económica, situación del mercado de trabajo y condiciones de inserción

Para presentar una aproximación de cómo los adultos mayores se vinculan con el mercado de trabajo, se ha elegido la tasa de participación económica como primer indicador para construir el panorama. Dicha tasa se refiere al porcentaje de personas que forman

⁷ Con esta expresión la intención es hacer referencia a la etapa que se vive al término de la edad productiva.

parte de la población económicamente activa (PEA), respecto al total de la población (Inegi, 2017). En este caso se hicieron cálculos específicos para cada uno de los grupos quinquenales tomando en consideración el hecho de que tengan (o no) acceso a una pensión resultado de su trabajo en el pasado. En la Tabla 7 veremos las diferencias.

Esta tabla muestra dos resultados centrales: con respecto a la edad, el aumento de ésta representa una reducción en la participación económica, mientras que el hecho de pertenecer al grupo de personas con acceso a una pensión significa una menor tasa de participación, en comparación con quienes no ejercen este derecho laboral. El primer hallazgo coincide con lo indicado por la literatura: cumplir más años representa menor actividad —movilidad— de los individuos, de manera que también se reduce su participación económica.

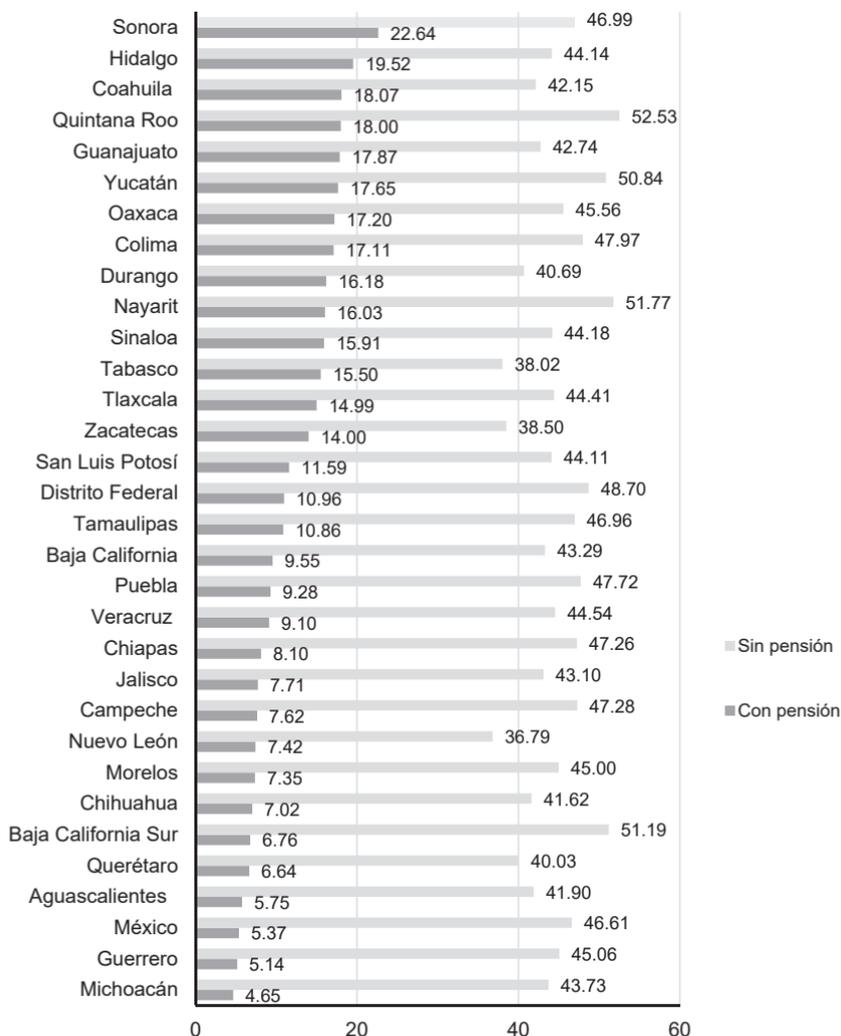
El segundo resultado también era esperable porque el hecho de no contar con una pensión —y por ende con un ingreso que garantice la subsistencia— implica para los adultos mayores la necesidad de vincularse con el mercado de trabajo, ya sea por medio de la búsqueda de un empleo (población desocupada o desempleada) o incorporándose en el mercado laboral (población ocupada). Sin embargo, sorprende la amplitud de la brecha existente entre el grupo de quienes no cuentan con una pensión y los que sí tienen acceso a la misma. Lo anterior persiste en cada una de las entidades federativas (véase Gráfica 2).

Tabla 7. Tasas de participación económica de la población adulta mayor según grupo quinquenal. Personas con pensión y sin pensión. México, 2018

<i>Grupo quinquenal</i>	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
De 60 a 64	11.87	56.39	48.19
De 65 a 69	11.80	45.92	38.22
De 70 a 74	10.34	34.52	28.11
De 75 a 79	6.09	26.85	21.96

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Gráfica 2. Tasas de participación económica de la población adulta mayor por entidad federativa. México, 2018 (ordenamiento descendente según la tasa de personas con pensión)



Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Asimismo, no se observaron diferencias amplias en los niveles de desempleo, en relación con la condición de acceso a pensión, como puede observarse en la Tabla 8. Este primer acercamiento al vínculo entre las personas adultas mayores y el mercado laboral muestra que la edad es una variable clave para comprender la heterogeneidad en los niveles de participación económica de este grupo poblacional.

De aquí en adelante la descripción de las variables —de la situación del mercado de trabajo y condiciones de inserción— considerará a la población adulta mayor de forma global sin hacer distinción según grupos quinquenales; sin embargo, se mantiene la comparación entre quienes acceden o no a una pensión. A continuación (véase Tabla 9), se muestra el primer resultado sobre el sector de actividad económica en el que se incorporan las personas adultas mayores ocupadas (es decir, incorporadas en el mercado de trabajo).

En primer lugar, esta tabla muestra en el total que la categoría que concentra la mayor cantidad de personas adultas mayores trabajando es el sector servicios. Esto no difiere de forma importante de la manera en que se conforma la estructura productiva mexicana: la economía está primordialmente terciarizada. Al comparar entre el conjunto de quienes cuentan con pensión y quienes no, la categoría que presenta una brecha más amplia es el sector agrope-

Tabla 8. Tasas de desempleo de la población adulta mayor según grupo quinquenal. Personas con pensión y sin pensión. México, 2018

Grupo quinquenal	Con pensión	Sin pensión	Total
De 60 a 64	1.4	1.3	1.30
De 65 a 69	3.3	1.3	1.43
De 70 a 74	4.5	0.3	0.71
De 75 a 79	1.0	0.2	0.21

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Tabla 9. Distribución de la población adulta mayor ocupada según sector de actividad económica. Personas con pensión y sin pensión, México, 2018

<i>Sector de actividad económica</i>	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
Construcción	6.79	6.81	6.81
Industria manufacturera	8.56	10.76	10.63
Comercio	28.98	20.90	21.40
Servicios	42.92	36.01	36.43
Agropecuario	11.92	24.60	23.82
Otros	0.20	0.34	0.33
No especificado	0.63	0.58	0.58
Total	100.00	100.00	100.00
N	290,860	4,449,535	4,740,395

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

cuario. Entre quienes no tienen pensión la proporción de personas dedicadas a este tipo de actividades es el doble respecto a quienes sí cuentan con una pensión. Podemos inferir que esta importante diferencia radica en que las características de ese mismo sector imposibilitan el retiro de actividades productivas de las personas mayores.

La Tabla 10 revela de manera general que las personas que tienen pensión se concentran en las unidades domésticas de menor tamaño. Recordemos que entre más pequeña es la dimensión de la unidad económica, es menor la calidad de las condiciones laborales a las que los trabajadores pueden tener acceso. De manera que las personas pensionadas tienden a incorporarse en espacios más precarios, en contraste con quienes no tienen pensión.

Ahora bien, en el caso de la estructura ocupacional debemos recordar que el hecho de ocupar una posición subordinada está asociada a condiciones laborales menos favorables que las que se

Tabla 10. Distribución de la población adulta ocupada mayor según tamaño de la unidad económica.
Personas con pensión y sin pensión. México, 2018

<i>Tamaño de la unidad económica</i>	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
Micronegocios	70.26	68.2	68.35
Pequeños	12.22	9.72	9.9
Medianos	8.8	5.92	6.13
Grandes	1.75	3.89	3.74
Gobierno	3.93	4.66	4.61
Otros	3.04	7.6	7.28
Total	100	100	100
N	249,803	3,277,977	3,527,780

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

atribuyen a cargos de empleadores. En el caso de estos resultados se observó que tanto para quienes tienen pensión como para quienes no, la categoría en la que se concentran la mayor cantidad de casos es la de “trabajadores por cuenta propia”. Esta posición está relacionada regularmente con actividades de comercio informal. La brecha más importante entre los adultos mayores pensionados y los adultos mayores sin pensión también corresponde a esta categoría. De acuerdo con la distribución de este último grupo es posible afirmar que tienen una ligera ventaja, porque tienden a concentrar más casos en posiciones no-subordinadas (véase Tabla 11).

Debido a que con los resultados de la Tabla 9 se mostró un contraste importante en la categoría de sector agrícola, en este caso para identificar el tipo de ocupación que tienen los adultos mayores se incluyó una categoría más, respecto a quienes se ocupan en este sector (tipo de ocupación agrícola) y dos categorías más (manual y no manual) propuestas en estudios anteriores (Mier y Terán y Rabell,

Tabla 11. Distribución de la población adulta ocupada mayor según posición en la ocupación.
Personas con pensión y sin pensión. México, 2018

<i>Tamaño de la unidad económica</i>	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
Empleadores	7.40	8.72	8.64
Trabajadores subordinados	43.08	39.18	39.42
Trabajadores por cuenta propia	44.25	48.56	48.30
Trabajadores sin pago	5.26	3.54	3.64
Total	100	100	100
N	290,860	4,449,535	4,740,395

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

2004; García y De Oliveir, 007)⁸ y han sido de gran utilidad para distinguir entre sectores sociales (véase Tabla 12).

Esta variable nos permite analizar que en primer lugar existe un ajuste muy pertinente entre el tipo de ocupación que se describe aquí y los resultados mostrados en la Tabla 9: la proporción de adultos mayores dedicados a actividades agrícolas es totalmente correspondiente. Si se observa la tendencia del total, apreciamos que la mayor parte de los adultos mayores tienen ocupaciones manuales, y que justamente entre quienes acceden a una pensión esta incidencia es 10% mayor en contraste con quienes no tienen una pensión. En

⁸ La variable original (c_OCUTIC) mostrada en el manual de Estructura de la Base de Datos (Inegi, 2019) fue reagrupada en las siguientes categorías: Ocupaciones agrícolas: trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de caza y pesca. Ocupaciones manuales: comerciantes, empleados y agentes de ventas, trabajadores en servicios personales y vigilancia, trabajadores artesanales, operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes y conductores, trabajadores en actividades elementales de apoyo. Ocupaciones no manuales: funcionarios, directores y jefes, profesionistas y técnicos, trabajadores auxiliares en actividades administrativas.

Tabla 12. Distribución de la población adulta mayor ocupada según tipo de ocupación.
Personas con pensión y sin pensión, México, 2018

<i>Tipo de ocupación</i>	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
Agrícola	11.06	24.22	23.41
Manual	50.94	40.94	41.55
No Manual	38.00	34.85	35.04
Total	100.00	100.00	100.00
N	290,860	4,448,599	4,739,459

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

este caso no hay una “compensación”, en realidad quienes no tienen pensión acceden a ocupaciones agrícolas en mayor medida.

A continuación abordamos el tema del nivel salarial. Se estimó de forma mensual excluyendo aquellos casos en los que se reportaban ingresos igual a cero pesos. El ingreso de quienes no tienen acceso a pensión es 10.20% superior al de las personas que sí cuentan con una pensión. Este hallazgo pone a consideración el hecho de que las personas que se incorporan en el mercado de trabajo aun teniendo ingresos por medio de una pensión, podrían tener una motivación adicional a obtener recursos. En cambio, para quienes no tienen pensión, trabajar muy posiblemente es la única fuente para obtener los insumos para garantizar la subsistencia (véase Tabla 13).

Con respecto a los diferentes tipos de prestaciones, es evidente que quienes tienen pensión y trabajan están más limitados en el acceso a ellas. En contraste, quienes no tienen pensión, en todos los casos presentan porcentajes más altos de acceso a prestaciones. Esto puede estar condicionado por el tipo de contrato que hayan firmado los trabajadores. Lo anterior puede observarse en la Tabla 14 a continuación.

Tabla 13. Promedio de ingreso mensual de la población adulta ocupada. Personas con pensión y sin pensión, México, 2018

	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
Ingreso mensual en pesos	4,979.21*	5,487.23*	5,448.03

* La diferencia entre ambas cifras es estadísticamente significativa.

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Tabla 14. Porcentaje (%) de la población adulta mayor ocupada con acceso a diferentes prestaciones. Personas con pensión y sin pensión, México, 2018

<i>Prestación</i>	<i>Con pensión</i>	<i>Sin pensión</i>	<i>Total</i>
Vivienda	5.65	12.73	12.29
Guardería	1.04	3.49	3.34
Licencia de paternidad/maternidad	0.98	3.41	3.26
Ahorro para el retiro	5.68	13.39	12.92
Seguro de vida	3.05	6.60	6.38
Gastos médicos mayores	2.89	1.35	1.44

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

Finalmente, con respecto al contrato, esta variable se acota al conjunto de personas que tienen una posición subordinada en la estructura ocupacional, es decir, quienes en la Tabla 11 corresponden a los trabajadores en posiciones subordinadas (N = 125,069). En este caso, para el grupo de las personas con pensión (24.66%), tienen un contrato escrito, mientras que los adultos mayores que no tienen pensión este porcentaje es de 40.05%. Esto nos muestra que las ocupaciones de las personas que cuentan con una pensión tienen un menor grado de protección, ya que por medio de un contrato escrito se determina cierto periodo de estabilidad en el trabajo.

En síntesis, las personas con pensión tienden a insertarse en el mercado de trabajo en condiciones laborales menos favorables, en contraste con quienes no tienen acceso a una pensión. Los adultos mayores pensionados tienden a tener ocupaciones manuales, salarios más bajos y acceden en menor medida a prestaciones (vivienda, guardería, licencia de paternidad/maternidad, ahorro para el retiro, seguro de vida y seguro de gastos médicos). Este resultado es muy importante ya que podemos inferir que el hecho de tener un ingreso por medio de una pensión puede implicar una mayor flexibilidad por parte del adulto mayor para aceptar una ocupación en condiciones más precarias. Asimismo, estas diferencias entre los adultos mayores con y sin pensión invitan a reflexionar sobre la capacidad de negociación que tiene cada uno con los empleadores.

*Factores que condicionan la inserción laboral
de las personas adultas mayores con pensión:
una revisión de variables individuales y del hogar*

Dado este contexto, nos adentramos a mostrar los resultados explicativos. Es importante recordar que en este caso el universo de observaciones se acotó únicamente a los adultos mayores con acceso a pensión. La variable dependiente (y) que se incorpora en el modelo de regresión logística es dicotómica y está compuesta por las siguientes categorías:

- 0: No trabaja (población desocupada + población no económicamente activa).
- 1: Trabaja (población ocupada).

Los resultados se presentan en la Tabla 15.

Los resultados de esta regresión muestran que, en cuanto a las variables a nivel individual, el hecho de que la edad del individuo incremente en una unidad representa una reducción de 7% en los

Tabla 15. Regresión logística binomial asociada con la pensión de trabajar. Personas de 60 a 79 años con pensión, México, 2018

<i>Nivel</i>	<i>Variable</i>	<i>Categoría</i>	<i>Odd ratio</i>
Individual	Edad		0.933
	Sexo	Hombre*	–
	Nivel educativo	Mujer	0.355
		Hasta primaria*	–
		Secundaria	0.869
		Preparatoria	0.762
		Universidad y más	0.590
Del hogar	Menores de 15 años		1.026
	Número de perceptores económicos		0.898
	Apoyos del gobierno	Sin apoyos*	–
		Con apoyos	1.348
Constante			0.001
Observaciones			9,460
Bondad de ajuste	LR chi2		297.37
	Prob > chi2		0.0000
	Log likelihood		-3180.0441

* Categoría de referencia.

** Categoría significativa a $p < 0.05$.

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, primer trimestre 2018.

momios de que se incorpore en el mercado de trabajo, es decir, tener más edad hace más propenso al adulto mayor a permanecer alejado del mercado de trabajo. En el caso de la variable sexo: ser mujer —respecto a ser hombre— representa una reducción de 65% de experimentar una inserción en el mercado de trabajo.

En el caso del nivel de escolaridad, la categoría de referencia es haber concluido la primaria; respecto a ésta, contar con educación de nivel medio superior reduce la propensión de trabajar en 24%. En el caso de contar con estudios universitarios los momios se reducen 41%. Este resultado es importante ya que —debido a que el nivel educativo es una variable proxy del sector económico de pertenencia— se infiere que los adultos mayores con escolaridad tienden a ser menos propensos a incorporarse en el mercado de trabajo.

En el caso de las variables a nivel hogar se observa que el número de personas menores de 15 años que viven en la unidad doméstica no es una variable significativa. Sin embargo, sí lo es el total de perceptores económicos al interior del hogar: el aumento unitario de éste representa la reducción de 10% de los momios de presentar el evento de incorporarse en el mercado de trabajo. Es decir, que el hecho de que más miembros de la familia tengan ingresos, reduce el riesgo de que los adultos mayores trabajen. Finalmente, el hecho de que el hogar tenga acceso a programas sociales otorgados por el gobierno aumenta en 34% el riesgo de que el adulto mayor labore. Este resultado es contradictorio debido a que se esperaría que justo el hecho de recibir transferencias condicionadas o despensas por parte de alguna instancia pública redujera las oportunidades de que las personas con más edad de la familia deban trabajar.

Conclusiones

En México el proceso de envejecimiento de sus habitantes representa grandes retos para la política pública. Del conjunto de temas

vinculados con esta parte de la población, sin duda el tema que ha concentrado la mayor parte de la atención de los investigadores y tomadores de decisiones ha sido la necesidad de expandir y fortalecer el sistema de pensiones, ya sean contributivas o no. Un ejemplo relevante es la reciente universalización de la pensión de adultos mayores a nivel federal.

A manera de contexto, la presentación de los resultados expone que 24.31% de las personas mayores que tienen entre 60 y 79 años declaran tener acceso a una pensión contributiva, es decir, casi la cuarta parte de los mexicanos en ese rango de edad ejercen el derecho a una pensión que les es otorgada como resultado de su trabajo en “edades productivas”.

El desarrollo de la investigación permitió cumplir con los objetivos planteados al inicio y también contestar a las preguntas de investigación, de manera que es posible confrontar cada una de las hipótesis elaboradas con la evidencia generada. En el caso de la primera hipótesis específica ésta se verifica: el nivel de participación económica de las personas pensionadas es menor —para todos los grupos quinquenales— respecto a quienes no tienen pensión. Además, se muestra alta heterogeneidad en los niveles de participación económica entre los estados de la república.

En cuanto a la segunda hipótesis específica, los resultados contravienen el planteamiento inicial: inesperadamente los adultos con pensión tienen condiciones laborales más precarias que los adultos sin pensión. Esto es una invitación para realizar futuras exploraciones que se acerquen a analizar cómo es su poder de negociación para elegir una ocupación especialmente frente a las condiciones (predominantemente precarias) que ofrecen los empleadores. En este sentido es pertinente incorporar el argumento de Giraldo, Gutiérrez y Caro (2015): la incorporación en el mercado de trabajo representa para algunas personas mayores la propia sobrevivencia y permanencia en el mismo, dependiendo principalmente de su condición de salud y del tipo de empleo al cual puede acceder. Es decir, que la de-

cisión de incorporarse o no en el mercado de trabajo está condicionada también por los recursos disponibles en el contexto familiar. Esta consideración sobre la importancia de los factores propios del hogar nos lleva a revisar la tercera hipótesis de la investigación: no es posible afirmar que los factores del hogar tienen una mayor relevancia para determinar la inserción de las personas adultas mayores en el mercado de trabajo. Sin embargo, exhiben que la disposición de recursos al interior del hogar juega un papel igualmente importante que los factores individuales para condicionar la actividad laboral de las personas mayores.

Con la intención de transitar de la generación de evidencia a la acción, a partir de este conjunto de resultados es posible recomendar el fortalecimiento del Sistema de Vinculación Productiva del INAPAM. El objetivo de redoblar esfuerzos en este rubro estaría encaminado a trascender el tema de la obtención de un salario a cambio de la fuerza de trabajo de la población adulta mayor, sino que representaría la posibilidad de que las personas de este sector de la población puedan elegir incorporarse en el mercado de trabajo y lograr acceder a mejores condiciones laborales, independientemente de que reciban recursos por medio de una pensión. Esto tendría la intención de garantizar su plena inserción social en sus comunidades a través del afianzamiento de su identidad según su posición en la estructura productiva.

Reconocer la importancia que tiene establecer estrategias relacionadas con la inserción de las personas adultas mayores en el mercado de trabajo coincide con lo expuesto en el taller de *Envejecimiento. Estado del arte sobre derechos, investigación, datos y políticas públicas* impartido por la doctora Verónica Montes de Oca y la doctora Sandra Huenchuan: es importante que —además del tema de pensiones— en la agenda pública sean discutidas otras dimensiones vinculadas con el envejecimiento de la población. A esto mismo se refiere Ordorica (2015) cuando destaca que en los próximos años se deberán iniciar programas de educación y capacitación, y crear

la infraestructura para atender el creciente volumen de personas en edades avanzadas.

Este estudio ofreció un acercamiento cuantitativo a la intersección entre el acceso a una pensión por retiro y la actividad económica de adultos mayores. En este caso específico queda pendiente la estimación de casos emblemáticos haciendo uso de los resultados en el modelo de regresión logística. Además, es recomendable explorar con más profundidad las diferencias entre los distintos sectores sociales y la manera en que estos configuran la inserción de las personas adultas mayores en el mercado de trabajo.

Como parte de una agenda de investigación más general vinculada con temas de envejecimiento de la población, es importante que en el futuro se profundice en las motivaciones de las personas adultas mayores para incorporarse en el mercado de trabajo. Esto puede lograrse por medio del empleo de técnicas de investigación cualitativas.

Referencias

- Alonso, E. (2007), *La crisis de la ciudadanía laboral*, Barcelona, Anthropos.
- Bienestar, S. (25 de agosto 2019), *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. Obtenido de <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>
- Castel, R. (2004), *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Buenos Aires, Topia.
- Castro, N. y Gandini, L. (2008), La salida de la escuela y la incorporación al mercado de trabajo de tres cohortes de hombres y mujeres en México, en F. Vela, *La dinámica demográfica y su impacto en el mercado laboral de los jóvenes en México*, México, UAM.

- DOF (28 de diciembre de 2017), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 15-50.
- Durán, J. F. (2006), La construcción social del concepto moderno de trabajo, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*.
- García, B. y De Oliveira, O. (2007), Trabajo extradoméstico y relaciones de género: una nueva mirada, en M. A. Gutiérrez, *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política* (pp. 49-87), Buenos Aires, Clacso.
- Giraldo, L., Gutiérrez, L. M. y Caro, E. (2015), Esperanza de vida libre de discapacidad y con discapacidad de la población adulta mayor mexicana, en Conapo, *Vejez y pensiones* (pp. 79-98), México, Conapo-AMAFOR-INGER-UNFPA.
- Inegi (2017), *Metodología de indicadores de la serie histórica censal*, México, Inegi.
- (2019), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Estructura de la base de datos*, México, Inegi.
- Inmujeres (2015), *La situación de las personas adultas mayores en México*, México, Inmujeres.
- Mier y Terán, M. y Rabell, C. (2004), Familia y quehaceres entre los jóvenes, en M. Ariza y O. D. Oliveira, *Imágenes de la familia en el cambio de siglo* (pp. 135-171), México, IIS-UNAM.
- Nehring, D. (2005), Reflexiones sobre la construcción cultural de las relaciones de género en México, *Papeles de Población*, pp. 221-245.
- Rojas, O. (2016), Mujeres, hombres y vida familiar en México. Persistencia de la inequidad de género anclada a la desigualdad social, *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género*, pp. 73-101.
- Zenteno, R. y Parrado, E. (2002), Gender Differences in Union Formation in Mexico: Evidence From Marital Research Models, *Journal of Marriage and Family*, pp. 756-773.

Territorios violentos. Las autodefensas en Michoacán: entre paramilitarismo y neocaciquismo mafiosos

Enrique Guerra Manzo

Introducción

El suroeste michoacano, donde se ubica la región de Tierra Caliente, históricamente se ha caracterizado por altos niveles de aislamiento, con baja densidad poblacional, una arraigada tradición de vigilantisismo civil y una marcada cultura del honor.¹ Ahí el Estado ha tenido una presencia débil.² Su autoridad se deterioró aún más a medida que se profundizó la crisis económica de la década de 1980 y se aceleró la

¹ La cultura típica del honor, para los antropólogos, es la del pueblo mediterráneo tradicional, en el que los habitantes viven en relaciones cara a cara dentro de una comunidad de la que prácticamente nunca han salido. Esa cultura no es mera autodefensa, sino que cubre todas las relaciones y espacios. Todo depende del honor. Nisbett y Cohen (1996: xvi); Gellner y Waterbury (1977).

² Desde el siglo XIX en la región, caciques, rancheros y hacendados ejercieron su dominio utilizando ejércitos particulares contra rebeliones y gavillas de delinquentes y, en ocasiones, contra intervenciones del centro político nacional (como ocurrió en los conflictos cristeros que se suscitaron en la década de 1920 y en la de 1930). Cfr. Guerra (2015); Maldonado (2010); Meyer (1993); Purnell (1999) y Butler (2004).

transición a la democracia:³ emergieron poderes vinculados al trasiego de enervantes y hundieron a la región en una espiral de ciclos de violencia, que hasta la fecha no han logrado ser eliminados.

El presente ensayo se propone analizar el modo en que el movimiento de autodefensas en la región de Tierra Caliente, surgido en 2013, fue infiltrado por algunos grupos que no tardaron en asumir comportamientos paramilitares y mafiosos. Se argumenta que la aparición de las autodefensas generó en un primer momento (en su fase carismática) la esperanza de abatir al crimen organizado⁴ y promover mejores condiciones de seguridad en la población. Metas que se vieron frustradas tanto por tensiones internas en el movimiento como por la estrategia del Estado para recuperar su soberanía y gubernamentalidad en la región,⁵ misma que osciló entre la

³ Al respecto, véase Maldonado (2018); Malkin (2001) y Lemus (2015).

⁴ Bailey (2014: 124-125) observa que aunque es difícil distinguir a la delincuencia común del crimen organizado (ya que asume múltiples formas), “resulta cualitativamente diferente de la delincuencia común en dos dimensiones cruciales: el tiempo [implica más planeación] y las cifras [opera en una escala más elevada]. El crimen organizado implica acciones planeadas con anticipación por múltiples actores coludidos, cuyos objetivos son ilegales y merecen un castigo sustancial. El crimen organizado se refiere a actividades ilícitas”.

⁵ Como han señalado diversos autores, el concepto de *soberanía* remite a una sola fuente de poder (la ley) y a un gasto absoluto de poder (la del Leviatán). Para Foucault (2006) soberano es quien se abroga el derecho de matar a quienes alteran el orden en un territorio para asegurar la continuidad del cuerpo político. En cambio, en el concepto de gubernamentalidad el poder no remite a una sola fuente de poder (la ley) y se reproduce a través de tácticas y articulaciones microsociales diversas. El poder de gobierno (o de gubernamentalidad) no lo ejercen sólo los Estados, cualquier sujeto económico, político o social puede ejercer funciones de gubernamentalidad en la medida en que asuma la gestión eficaz de recursos o de administración de las personas. Por ello, se habla del poder de gobierno de las almas, de la familia, del cuerpo, de las relaciones económicas. Foucault aceptaba que tanto el poder soberano como el de la gubernamentalidad pueden observarse no sólo como dos etapas históricas, sino también como dos lógicas que pueden coexistir y encontrarse en un momento dado. Véase también Pereyra (2012); Barrón (2015); Walters (2014); Botticelli (2015). Como se des-

militarización del territorio y la búsqueda de aliados locales, aunque tuvieran un carácter oscuro (vínculos con el crimen organizado) y ello implicara la violación de diversos derechos humanos.

Primero se examina el concepto de *paramilitarismo* y el grado en que puede aplicarse a algunos sectores de las autodefensas, en especial a los grupos con pasado mafioso. Segundo, se hace una breve reseña de la historia de los cárteles que se han disputado la entidad desde la década de 1980 hasta la irrupción de las autodefensas, localizando las fuentes del agravio que originan el movimiento. Tercero, se explica la manera en que tensiones internas y el intento del Estado por contener el movimiento propician su fragmentación (lo cual se ilustra con el caso del municipio de Buenavista). Cuarto, se ofrecen algunos testimonios de la forma en que la población calentana percibe a las autodefensas (entre la esperanza de una mayor seguridad y el temor de ser víctimas de nuevos abusos que vulnere sus derechos humanos). Quinto, se analiza a un grupo de élite de las autodefensas que tuvo funciones paramilitares (el G250) y la manera en que algunos de sus miembros aprovecharon su alianza con el Estado para promover sus intereses como empresarios de la violencia: la sociedad calentana pronto empezó a conocerlos como los H3 (o Tercera Hermandad) y los Viagras. Séptimo, se estudia la aparición de un grupo ligado al Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) en Tepalcatepec, y la manera en que aprovecha su inserción en el movimiento para consolidar un neocaciquismo mafioso y construir una “falsa paz” en el municipio. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre las consecuencias para la región de la estrategia de seguridad del Estado y los posibles escenarios, para terminar con los incesantes ciclos de violencia en Tierra Caliente.

El ensayo se apoya en entrevistas, material de archivo, hemerografía, fuentes electrónicas y la mayor parte de la bibliografía disponible hasta ahora sobre la violencia y las autodefensas en Michoacán.

prende del caso de Tierra Caliente, considero que las organizaciones criminales han venido ejerciendo poder soberano y de gubernamentalidad.

Las autodefensas: ¿un fenómeno de paramilitarismo?

La formación de grupos paramilitares está relacionada con la construcción de Estados. Los Estados fuertes (hegemónicos o infraestructurales) no necesitan privatizar la violencia o contratar a terceros (*outsourcing*) para que la ejerzan, ya que pueden controlarla de manera efectiva o reprimir amenazas con la policía normal. Los Estados débiles deben enfrentar esas amenazas apelando a la privatización y el *outsourcing* (paramilitares).⁶ Es como si, paradójicamente, disolvieran el monopolio de la violencia para poder preservarlo. Según Kalyvas y Arjona (2005), los cambios internos y las debilidades de un Estado son los que pueden explicar que en un momento dado surja el paramilitarismo en cualquiera de sus modalidades (observan cuatro de ellas). Pero una vez que los grupos paramilitares construyen poderes locales o afianzan territorios, si esos grupos están muy descentralizados o no son controlados por el Estado, el proceso de desmovilización puede tardar mucho, y siempre hay el riesgo de que algunos combatientes ingresen a las filas criminales o formarlas ellos mismos (Kalyvas y Arjona, 2005: 34-36 y 39). Como enseñan los casos que se analizarán aquí, considero que justamente eso fue lo que ocurrió con ciertos sectores de las autodefensas michoacanas: de ser aliados del Estado escaparon de su control y formaron otros grupos delictivos (H3 y Viagras, en el caso de Buenavista) o bien ampliaron su músculo criminal (como el grupo de Tepalcatepec).

Al analizar el caso colombiano, Grajales (2017: 364) destaca que la movilización paramilitar es una de las modalidades de estatización del territorio y de apropiación del Estado por parte de actores locales. En otras palabras, de captura del Estado, de colonización desde abajo del Estado.⁷ Cuando las autodefensas de Colombia conquistaban un territorio imponían su ley: aparatos de vigilancia que

⁶ Al respecto, véase Mann (2004).

⁷ Sobre el concepto de captura del Estado, véase Rotberg (2004).

infundían miedo y que obligaba a las personas a actuar en consecuencia, aseguraban el funcionamiento automático del poder (Grajales, 2017: 1658). En mi opinión, algo similar ocurrió en Tierra Caliente con el dominio de Zetas (2001-2006), Familia Michoacana (2006-2010), Templarios (2011-2012) y sigue ocurriendo en la actual fase de violencia que vive la entidad desde 2014: una lucha por la hegemonía y la reconfiguración de territorios entre cárteles rivales, en la que participan tres pesos pesados: CJNG, Viagras, La Nueva Familia Michoacana, junto a otros grupos más pequeños.

Es en ese escenario fuertemente cartelizado y con un Estado débil, en donde algunas de sus instituciones fueron capturadas por el crimen organizado, en el que irrumpe el movimiento de autodefensas michoacano sacudiendo a la opinión pública.

El dominio de los cárteles

Desde la década de 1940, Michoacán venía participando en el mercado de la marihuana y de la amapola, pero a partir de las décadas de 1980 y 1990 se introdujo en dos productos más: cocaína y metanfetaminas. Con ello se expandió la derrama económica en la región de Tierra Caliente, Sierra y Costa (Malkin, 2001: 557-558; Grillo, 2012; Lemus, 2015). Emergieron nuevos ricos (rancheros ligados al mercado de las drogas) que iban desplazando a los antiguos (viejos terratenientes dedicados a la agricultura y que se vieron afectados por la crisis de la década de 1980 y el retiro de los apoyos estatales).⁸ Con la expansión del mercado de las drogas los primeros empiezan a instaurar un sistema de patronazgo más fuerte, pues los narcotraficantes estaban interesados en ganar reputación en la población, en ser aceptados y obtener prestigio.⁹ Era una forma de blindarse social-

⁸ Al respecto, es muy revelador el estudio de Malkin (2001).

⁹ Los antiguos ricos los veían como rancheros mafiosos, incultos, bárbaros, de modales rudos y poco civilizados (Malkin, 2001; Lara, 2016).

mente y de ejercer una incipiente gubernamentalidad. Los narcos eran “vistos como los más grandes benefactores del pueblo, en fuerte contraste con las élites antiguas e, incluso, con el Estado”. No tardaron en financiar campañas de partidos políticos para colocar a sus propios candidatos en puestos públicos locales (citado en Malkin, 2001: 572).¹⁰ Florecieron así diversos minicárteles que rivalizaban entre sí y una gran empresa dominante (el cártel de los Valencia); sus actividades no llamaron mucho la atención de las autoridades sino hasta la década de 1980, pues durante cuatro décadas se las ingeniaron para “no meterse mucho con la población” y mantener un perfil discreto. Pero el salto cualitativo vino con la aparición de los Zetas (brazo armado del Cártel del Golfo) por dos razones: llevaron la violencia a niveles sin precedentes, lo que obligó a sus competidores a invertir más en su músculo violento; fusionaron dos actividades que hasta entonces habían estado separadas en el aparato de los cárteles: ejercicio de la violencia —sicariato— y operaciones criminales más allá del mercado de las drogas (secuestros, venta de protección, extorsión, entre otras cosas) (Valdés, 2013: 2720).

Para sobrevivir ante sus rivales, los Valencia ampliaron su brazo armado y enviaron a entrenar a parte de sus hombres con los kaibiles (soldados de élite guatemaltecos expertos en contrainsurgencia). De esa forma, las batallas entre ambos bandos tuvieron ya un perfil paramilitar. En 2002 esa guerra tuvo entre sus víctimas a siete servidores públicos (los Valencia habían mantenido amplias redes de protección en el aparato público estatal). Entre 2002 y 2004, con el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel, hubo un saldo de 500 ejecutados. Con el gobierno de Leonel Godoy (2008-2012) la cifra ascendió a 900. La brutalidad de la guerra también fue una novedad para Michoacán: cabezas cercenadas, desmembramiento de cuerpos, colgados en puentes en la vía pública o entradas a los poblados (Gil, 2015: 81-83).

¹⁰ Lara (2016: 676-687) cita algunos corridos de la década de 1980 en los cuales se exaltaba la figura del narcotraficante como gente con honor que merece respeto.

A la cabeza de los Zetas en Michoacán estaba el guerrerense Carlos Rosales (*El Tísico*), quien llegó a la entidad acompañado por algunos michoacanos: Nazario Moreno (*El Chayo*), Servando Gómez (*La Tuta*) y Jesús Méndez (*El Chango*). Pronto se aliaron también con la mayoría de los minicárteles para enfrentar a los Valencia —que al inicio del 2000 se autodenominó del Milenio, quizá porque para entonces tenía más de dos mil empleados que trabajan en sus filas—. Pero a diferencia de ellos, que trataban de apoyarse en la población civil o por lo menos no meterse con ella, los Zetas tenían otras intenciones. Osiel Cárdenas, el líder del cártel del Golfo, les otorgó luz verde para que a cambio de garantizarle el control del trasiego de enervantes (coca, opio y marihuana) y del puerto de Lázaro Cárdenas (estratégico para la exportación y las rutas de las drogas), explotaran la plaza a su antojo. Los Zetas empezaron a aplicar tácticas de terror, veían a la población civil como un botín de guerra. Michoacán fue su laboratorio regional donde comenzaron a experimentar un modelo de explotación que ningún cártel había practicado hasta entonces: no sólo hicieron víctima a la población civil de extorsiones, secuestros, violaciones, robos y asesinatos, sino también explotaron a todas las cadenas productivas (cobro de piso y sistema de cuotas). No escapó a su control la propia delincuencia común no organizada, la que se dedicaba al robo de autos, trata de personas, narcomenudeo y prostitución: le impusieron cobro de piso y un sistema de cuotas para permitirle sus operaciones. Por si ello fuera poco, multiplicaron los narcolaboratorios para la producción de drogas sintéticas (metanfetaminas) y ampliaron su mercado introduciéndola sin ningún escrúpulo sobre todo entre los jóvenes. Durante cinco años mantuvieron su brutal dominio sobre Michoacán, lo que no dejaba de generar malestar entre la población (Lemus, 2015: 518; Valdés, 2013: 3840-3856), algo que fue aprovechado por quienes terminarían expulsándolos de la entidad.

La Familia Michoacana anunció su aparición ante la sociedad en un desplegado publicado en el periódico *La Voz de Michoacán* el

22 de noviembre de 2006: “Nuestra única razón es que amamos a nuestro estado y ya no estamos dispuestos a que la dignidad del pueblo sea atropellada [... queremos erradicar] el secuestro, la extorsión, los asesinatos por paga, el secuestro exprés” y los robos, entre otras cosas. La Familia pidió fondos a la población para ayudar a sacar a los Zetas y recibió mucho apoyo, sobre todo en Tierra Caliente. La gente estaba asustada y les creyó. Un empresario de una gasolinera recuerda: “Y la Familia se presentó como la respuesta, una forma de protegernos. Pensamos que iba a hacerlo. Pero caímos en la trampa. Nazario y su banda eran tan malos como los Zetas. Y los pagos que hacíamos se convirtieron en extorsión” (citado en Grillo, 2016: 4548 y 4559).

Como ha visto Valdés (2013: 3871-3876), exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) en la presidencia de Felipe Calderón, La Familia creó un nuevo sistema delincencial, perfeccionando el de los Zetas (narcotráfico más extracción de rentas sociales) con una estrategia diferente: *a*) un discurso en el que se presenta como una organización producto de la sociedad para defenderla de delincuentes fuereños; *b*) disfrazar su naturaleza criminal bajo una base social de apoyo, construida mediante ciertos beneficios a la población: creación de centros de rehabilitación para drogadictos; emprender negocios con empresarios locales; diversas obras públicas en municipios controlados por La Familia, entre otras cosas. Pero bajo ese disfraz permanecía su negocio esencial: explotación de mercados ilegales y actividades delictivas con uso brutal de la violencia (aunque la llamara “justicia divina”). Todo ello revestido por un discurso y prácticasseudoreligiosas basadas en las obras escritas por *El Chayo*.

Entre 2006 y 2011, La Familia llegó a controlar 70% de los ayuntamientos de Michoacán. Las cuotas que pidió a la población para que contribuyeran a la guerra contra los Zetas (a los que se expulsó de la entidad en 2008) se volvieron obligatorias. Además del trasiego de enervantes, La Familia incursionó en el secuestro,

extorsión, lavado de dinero, tráfico de armas, piratería de discos y películas, entre otras cosas. No sólo ampliaron su territorio en Michoacán, sino también se extendieron a otros estados (Guerro, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Baja California; e incluso a parte del territorio estadounidense) (Gil, 2015: 111-112).

A medida que La Familia consolidaba su sistema de expoliación, también daba pasos para desarrollar un poderoso sistema de dominación, controlando ayuntamientos y diversas instituciones estatales, en especial las de seguridad y justicia. Era la captura del Estado en acción, término que surge para describir el momento en que la oligarquía y los capitalistas mafiosos se apoderan de grandes partes del aparato estatal en Europa oriental a raíz de la caída del comunismo (Rotberg, 2004). Si antes la policía explotaba a los delincuentes, ahora era al revés: trabajaban para la mafia. La Familia se apoderó de ayuntamientos enteros en Tierra Caliente y en otras regiones de la entidad (controlaba alcaldes, imponía directores de policía municipal y de obras públicas, cobraba el “diezmo” del presupuesto municipal, entre otras cosas). No importaba de qué partido político fueran los alcaldes. El método para ello era simple: plata o plomo. En ese sentido, La Familia erosionaba a la incipiente democracia en el plano local, pues no mandaba la ciudadanía en la esfera pública sino un poder en la sombra (Grillo, 2012: 329-332; Valdés, 2013: 3963; Ernst, 2015).

Un alto mando antidrogas señalaba que la Familia Michoacana “no es un cártel más dedicado al narcotráfico. La Familia aspira a sustituir al Estado” (Gil, 2015). Creo que ello se expresaba de dos modos: en el control de un territorio, en especial el de Tierra Caliente (con lo cual desafiaba la soberanía del Estado), y ejerciendo funciones de gubernamentalidad (con lo cual vulneraba la eficacia del Estado): construcción de clínicas y escuelas; subsidios a tiendas de abarrotes; cofinanciamiento para construcción de viviendas; cobertura de facturas médicas; facilitación de maquinaria agrícola,

entre otras cosas. Además, desarrollaron también un sistema cuasi-judicial paralelo al del Estado, castigando diversas transgresiones: robos, secuestros no autorizados, infracciones de tránsito, entre otras cosas. Aparte de regular la esfera pública, trataron de mediar en la esfera privada: en conflictos familiares, divorcios, herencias, castigar agresiones a la mujer.¹¹

La Familia dividió los territorios conquistados en plazas. En cada una colocaba a un jefe local con una célula de decenas de sicarios. Figura que se convirtió en un cacique mafioso: ostentaba de manera informal el control de las autoridades municipales e imponía un sistema expoliador sobre la población y las cadenas productivas.¹² Sólo daba cuentas a la cúpula del cártel (Ernst, 2015). El brazo militar se completaba con un sistema de información compuesto por cientos de halcones (niños, jóvenes, boleros, taxistas, despachadores de gasolina, policías municipales...), mismos que vigilaban los pasos de las fuerzas federales o de posibles enemigos que buscasen infiltrarse en la plaza. De ahí la importancia para la organización de implementar estrategias de penetración en el tejido social; era una forma de blindarse y a la vez mantener aceitada la maquinaria de hacer negocios (Lemus, 2015; Grillo, 2016; Valdés, 2013; Gil, 2015; Maldonado, 2018).

Una pugna por el liderazgo entre el *Chango* Méndez y el *Chayo* suscitó la salida de este último de esa organización. El 10 de marzo

¹¹ Una mayor descripción de estos aspectos aparece en Ernst (2015) y Grillo (2016).

¹² Los caciques son una figura de la mediación política que se distinguen de otra clase de intermediarios en los siguientes aspectos: el más decisivo es el uso de la violencia (se valen de la amenaza “diagnóstica” y la instrumentación de ésta para mantener su poder); son expresión de una representación apropiada (colonizan a las bases más de lo que éstas pueden hacerlo con él); imponen su lógica de monopolio en una región o ámbito en que se desempeñan (fungen como “porteros” que controlan los canales de mediación política y, en ocasiones, incluso económicas); tienden a valerse más de reglas informales que de las formales. Por todo ello, suelen aparecer más como la expresión de un poder despótico. Knight y Pansters (2006); Guerra (2002).

de 2011 en varios puntos de Michoacán aparecieron unas mantas que anunciaban el nacimiento de Los Caballeros Templarios y aclaraban a los michoacanos que a partir de ese día “estaremos laborando aquí las actividades altruistas que antes realizaban los de La Familia Michoacana [...] nuestro compromiso con la sociedad será la de: salvaguardar el orden, evitar robos, secuestros, extorsiones [sic], blindar el estado de posibles instrucciones [sic] de organizaciones rivales” (citado en Lemus, 2015: 2306-2316).

Los templarios acusaban al *Chango* de haberse aliado con los Zetas. Se desató una intensa guerra entre ambos grupos durante un breve tiempo, pues la captura del segundo, el 21 de junio de ese año, permitió a los templarios quedarse como la organización dominante en la entidad.

El discurso templario era el mismo que el de La Familia, pero su sistema de expoliación a la sociedad se hizo más intenso: anunciaron que elevarían cuotas por derecho de piso y se cobrarían impuestos extras por cada producto vendido. Ningún sector de las cadenas productivas escaparía a ello (desde tortillerías, tiendas de abarrotes, hoteleros, empresarios, ganaderos...). Hubo lugares donde empezaron a cobrar por el número de autos que tenía cada familia; por el metro cuadrado de construcción de las casas particulares; por hacer una fiesta o pintar una barda... Los productores de limón de Tierra Caliente empezaron a quejarse porque la organización decidía qué días y que cantidad de horas podían trabajar los jornaleros; lo mismo hicieron con el aguacate y otras actividades agrícolas. Querían controlar la producción y el precio de los productos (Gil, 2015: 125-127; Lemus, 2015; Grillo, 2016; Maerker, 2014).

Así, los templarios fueron agravando a diversos sectores de la sociedad michoacana y erosionaron el tejido social que en el pasado les había brindado cierta protección. Su lado coercitivo-expoliador se intensificó y su lado “filantrópico” se debilitó. Dos años más tarde, sonaría la hora para las autodefensas.

Las autodefensas michoacanas

El lunes 25 de febrero de 2013 apareció en el periódico *La Jornada* una pequeña nota de su corresponsal en Michoacán, Ernesto Martínez Elorriaga, en donde informaba que un día antes habitantes del poblado de La Ruana se armaron y despojaron a la policía municipal de dos patrullas, de siete armas de fuego y procedieron a formar su propio cuerpo de seguridad. Su líder era Hipólito Mora.¹³ La rebelión ocurrió alrededor de las 10 de la mañana de ese domingo,¹⁴ los inconformes se habían cubierto el rostro y estaban armados con pistolas y rifles de alto poder, aducían “que estaban cansados de extorsiones y amenazas de grupos criminales”. Las “cuotas de la mafia no nos dejaban ni para tragar”, dijo uno

¹³ Mora logró conformar una autodefensa en La Ruana de unos 250 seguidores. Dice que cuando los templarios se hicieron de los empaques de limón en su municipio afectaron a todos: “El pobre no tenía para darle de comer a sus hijos ese día. El rico tenía que sacar su ahorro debajo de la camita. Pero la gente que anda aquí conmigo es pura gente pobre, ninguno rico. Aquí en el movimiento que represento yo no anda ningún grande. En algunos lugares los ricos financian el movimiento. Hasta les pagan a sus peones para ser autodefensas. Pues otros movimientos tienen la suerte de que traen ricos, nosotros no. Fuimos los primeros, pero se nos ha puesto difícil porque ya va para un año y todavía no nos completamos de armas”. *La Jornada*, 31 de enero de 2014.

¹⁴ En una entrevista que le hice a Hipólito Mora en La Ruana (8 de noviembre de 2018) recuerda que eligió esa hora porque en ese momento salía la gente de misa. Con cinco personas encapuchadas —con las que venía conspirando desde hacía dos años— subió a un templete. Se dirigió a los feligreses y a toda la población tratando de convencerlos de sumarse a la rebelión. Invitó a subirse al templete a todos los que estuvieran de acuerdo. Subieron más de 200 personas. La gente reconoció a Hipólito cuando hablaba en el altavoz y decidieron quitarse las capuchas. Se preguntaron y ahora qué hacemos. Mora propuso que fueran a sus casas por armas, palos, machetes o lo que tuvieran. Luego se dirigieron a los domicilios de los templarios para expulsarlos de La Ruana. Enseguida formaron barricadas en las entradas al poblado. Así surgió el primer movimiento de autodefensas.

de los que tomaron el pueblo.¹⁵ El ejército se había enterado de la rebelión, pero no se acercó a la comunidad. Enseguida Mora habló con su amigo Kiro de Tepalcatepec para decirle que ya se habían rebelado en La Ruana. Alrededor de las 13:30 horas también tomaron las armas en ese municipio. Sería hasta el martes 26 de febrero cuando se sumaron 130 voluntarios de Buenavista Tomatlán, bajo el liderazgo de Luis Antonio Torres (*El Americano*), una figura oscura ligada al narcotráfico.¹⁶

¹⁵ Al ver las noticias del caso de la rebelión en Cherán a Mora se le ocurrió hacer lo mismo en La Ruana. Pues si ellos que parecían “más amolados que en La Ruana, pudieron expulsar a los delincuentes por qué nosotros no”. Poco a poco juntó a un grupo de pequeños limoneros de su confianza, y en Tepalcatepec, con la ayuda de su amigo Miguel Ángel Gutiérrez (*Kiro*) logró que un grupo de ganaderos hiciera lo mismo. El 10 de febrero, en el interior de una bodega de Tepalcatepec se reunieron Hipólito, *Kiro* y Juan José Farías (*El Abuelo*). Mora no conocía al *Abuelo*, pero había oído hablar de él. Ahí *Kiro* los presentó y pactaron el levantamiento para el 24 de febrero porque ese día se tenía prevista una reunión de la Asociación Ganadera de Tepalcatepec a eso de las 12:00 horas. *El Abuelo* quería convencer ahí a los ganaderos de rebelarse. Mora estuvo de acuerdo en el día, pero no en la hora (entrevista del autor a Hipólito Mora, 8 de noviembre de 2018).

¹⁶ Un documento de inteligencia de 1998, al que tuve acceso, señala que el municipio de Buenavista desde hace décadas se ha caracterizado como uno de los de mayor incidencia en actividades vinculadas al narcotráfico. En las propias zonas urbanas de su jurisdicción “se localizan regularmente plantíos de mariguana y amapola”. La tenencia de Felipe Carrillo Puerto (*La Ruana*) “figura como el centro desde el cual se maneja la producción de enervantes de esta zona”. Gran parte de la población es cooptada por el narcotráfico “desde campesinos para la siembra hasta profesionistas y empresarios que concretan operaciones de lavado de dinero”. El narcotráfico “es un aspecto representativo de la idiosincrasia local”. Y gran parte de “la violencia social que caracteriza al municipio, se deriva de la dinámica propia del narcotráfico”. El impacto de la crisis económica desde la década de 1980, la proliferación del narcotráfico y el incremento de la farmacodependencia han propiciado una elevación del número de delitos (asaltos, robos, abigeato, riñas, fraudes, secuestros y homicidios). Así, en diferentes oportunidades, en los últimos años se han incrementado las bandas y gavillas, integradas por vecinos de La Ruana, Catalinas y Pinzándaro, abocadas a asaltos carreteros, robo de ganado y madera (IIH-UMSNH, Área de Fondos Documentales, Fondo Movimientos

Habían nacido las primeras Autodefensas de Michoacán (ADM). En menos de un año se extenderían a toda la Tierra Caliente, Sierra, Costa e incluso a municipios fuera de estas regiones. Se trataba de un movimiento social¹⁷ que clamaba por resolver un agravio que los aquejaba: su derecho a la seguridad y a una vida digna, amenazadas por el dominio del crimen organizado y el desamparo del Estado.

Los comienzos del movimiento fueron difíciles y tuvieron que soportar la embestida de Los Caballeros Templarios, quienes usaron todo su poder y sus influencias para tratar de desbaratar al movimiento: publicidad, marchas, el rechazo del gobierno del estado a las ADM, al que habían logrado infiltrar; bloqueo a la Ruana y a Tepalcatepec; y, en especial, su fuerza armada. ¿Cómo pudieron resistir esta ofensiva las ADM? Se puede decir que entre febrero y abril prácticamente estuvieron solas, y a partir de mayo de 2013, cuando el presidente Enrique Peña Nieto decide enviar un fuerte contingente militar a la región, mantuvieron una relación errática con el ejército: en ocasiones desarmaba y encarcelaba a algunos de sus miembros y en otras toleraba su existencia, pero no les ayudaba ante los embates templarios.

Sociales Contemporáneos de Michoacán, sección Panorama Político y Social de los Municipios de Michoacán, Serie Panorama Municipal, caja 1, exp. 10).

¹⁷ De acuerdo con Alberoni (1984: 365 y 376-377), aquí entendemos al movimiento social como un proceso histórico que se inicia con un estado naciente (fase carismática) y que termina con la reconstitución del momento cotidiano (fase institucional). Se caracteriza por un doble lenguaje, utilitario y solidario. Cada uno de ellos domina en una de las fases del movimiento. Es también un sistema de acción colectiva que implica un nosotros (identidad-solidaridad), conflicto (regateos internos, intereses) y antagonismo (fractura con un sistema, elaboración de un adversario común). La existencia o elaboración de un adversario común lleva a diversas unidades del movimiento a confluir y a constituir un frente, mismo que se articula y modifica con el tiempo, “en cuanto a la adhesión de nuevos miembros, a la reacción de las instituciones y a la articulación de la coalición adversaria, en un complejo juego de elementos estructurales y culturales”. Se trata de una definición que es muy similar —aunque también hay diferencias— a la de Melucci (2002: 46-48).

En el segundo semestre de 2013, a pesar de la ofensiva del cártel, las ADM no sólo logran resistir sino que comienzan un proceso de expansión, que las lleva a controlar 33 municipios de los 113 que tiene la entidad. Gracias a un hermanamiento entre las autodefensas que surgirán en diferentes municipios y a cierta coordinación con el ejército y la Policía Federal, no exenta de roces, se logró extender la seguridad en los caminos principales desde Buenavista hasta la Costa, pero más allá de ellos las emboscadas y la lucha con el cártel seguía siendo dura. *La Voz de Michoacán*, 8 de agosto de 2013.

El corresponsal de *Proceso*, José Gil, hizo un balance de la región azotada por la violencia en el que vale la pena detenerse. Calculaba que en la entidad había 10 mil integrantes de los grupos de autodefensa, otros 10 mil de los templarios, y unos 10 mil más de la Policía Federal (PF) y el ejército. Todos conviviendo peligrosamente en el mismo territorio hundido, en una espiral de violencia. La Paz de Michoacán es una paz armada en la que todos los días desde hace varios años hay muertos, heridos y desaparecidos, como resultado de una estrategia oficial de guerra fallida contra la delincuencia organizada. Al recorrer los caminos de la entidad el panorama es sombrío: “camiones y autos quemados, retenes y barricadas [...] en las entradas de algunas ciudades; pelotones de soldados [...] a bordo de camiones transitando por las carreteras; niños y jóvenes con los ojos alquilados al crimen organizado [...]; negocios, casas y hospitales cacarizos de las balas [...]”. *Proceso*, 15 de enero de 2014.

Es en este contexto que se implementa la estrategia federal para contener a las autodefensas. El Estado se reservó el derecho de la clasificación simbólica (la relación amigo-enemigo) para discernir qué dirigentes “estaban limpios” y quiénes no. Procuró estigmatizar a los líderes con tintes más radicales (Mora y José Manuel Mireles) y negoció con los más pragmáticos (Estanislao Beltrán y Alberto Gutiérrez), incluyendo a grupos y figuras con un pasado mafioso (Viagras, H3 y *El Abuelo*). Acentuó y capitalizó así una división del movimiento, que de hecho ya se venía perfilando desde tiempo atrás.

El 15 de enero de 2014 Peña Nieto decretó la formación de la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán (CSDIM) y nombró a Alfredo Castillo Cervantes comisionado de la misma. Además, anunció una inversión inicial de 3 mil millones de pesos en programas sociales para la zona del conflicto en Michoacán. La comisión fungiría como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para coordinar las acciones de las autoridades federales, estatales y municipales, así como del ejército, enfocándose ante todo en apoyar la pacificación de la zona, atacar al crimen organizado y regularizar la situación legal de las autodefensas;¹⁸ proceso que Alfredo Castillo se fijó culminar el 10 de mayo de ese año.

Entre la institucionalización y la fragmentación: el caso de Buenavista

El año de 2014 es el de Alfredo Castillo: se transformó súbitamente en “el virrey de Michoacán”. Llegó para abatir al cártel de los templarios, imponer el orden público en la entidad y controlar a las autodefensas, pacificándolas y transformando a un sector de ellas en Fuerza Rural.¹⁹ En ese contexto, las ADM pasan de su fase carismática a su fase institucional: el lenguaje solidario que caracterizó al levantamiento y su periodo expansivo (2013) pierde terreno ante el lenguaje utilitario. Figuras carismáticas como Hipólito Mora o José Manuel Mireles

¹⁸ El decreto presidencial se halla disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014 (consulta: 16 de enero de 2014).

¹⁹ El 10 de mayo de 2014, en la arena de Castillo a los nuevos policías rurales, citando a una ciudadana que se le acercó en Apatzingán, expresó que su tarea es lograr que Michoacán no sea “el mismo infierno con diferente diablo”. *La Jornada*, 17 de mayo de 2014. Pero, en mi opinión, eso fue justamente lo que propició su intervención en Michoacán: un infierno más grande con numerosos diablos que escaparon a todo control.

son desplazados por otros líderes con intereses más pragmáticos.²⁰ No es casual que en 2014 se hagan más abiertas las diferencias entre las propias autodefensas, entre las que se pliegan a la estrategia del comisionado y las que se oponen. El primer sector es premiado (incluso si tienen un pasado mafioso), el segundo castigado: persecuciones, encarcelamientos, amenazas y asesinatos. Aquí no puedo referir las peculiaridades de ese proceso en cada municipio de Tierra Caliente, pero creo que es muy ilustrativo el caso de Buenavista.²¹

En marzo de 2014 se suscitó un conflicto entre Hipólito Mora y Luis Antonio Torres (*El Americano*). Mora señalaba que tenía serias diferencias con el segundo porque permitía que “ex-templarios” formaran parte de los grupos de autodefensa, y debido a que su grupo perseguía intereses ilícitos con lo que no estaba de acuerdo.²² Posteriormente, Mora fue encarcelado al ser acusado por *El Americano* de haber asesinado a uno de sus seguidores.²³ En ese conflicto, Castillo brindó su apoyo a *Americano*.

La ausencia de Mora en La Ruana fue aprovechada por las huestes del *Americano* para amedrentar a los seguidores del primero y sembrar el terror en la población. El propio párroco local, José Luis

²⁰ Un tratamiento teórico más amplio de estas fases de todo movimiento social aparece en Alberoni (1984). Véase también la nota 17.

²¹ Mora considera que no sólo el gobierno los dividió, sino también “la ambición” de los líderes: “buscaban sus intereses personales [...] Es mentira que iban limpiando pueblo por pueblo [...]”. Una vez que las autodefensas se llenaron de delinquentes, al aceptar a “los perdonados”, éstos se fueron deshaciendo de los líderes “honestos y legítimos”. En cada municipio “liberado” al jefe de plaza de cada pueblo “se le daba playera de autodefensa”. Para convencer a la gente, y sobre todo a los jóvenes, los líderes “les volaron la cabeza y les prometían tierras, dinero, poder...” (entrevista del autor a Hipólito Mora, 8 de noviembre de 2018).

²² Entrevista del autor a Hipólito Mora, 8 de noviembre de 2018.

²³ El 8 de marzo de 2014 fueron encontrados los cuerpos semicalcinados de Rafael Sánchez Moreno (*El Pollo*) y el de uno de sus escoltas. Al ser *El Pollo* uno de sus seguidores, *El Americano* culpó a Mora de su muerte. *El Universal*, 10 de marzo de 2014.

Segura Barragán, en entrevista que le hice el 8 de noviembre de 2018, manifestó haber sido hostigado.

A través de las redes sociales que utilizaban las autodefensas, en especial su página de Facebook *Valor por Michoacán*, aceptaban que “el grupo más infiltrado por ex integrantes de los templarios es el que lidera ‘*El Americano*’ o ‘H3’ como es conocido”. Entre sus seguidores se hallaban “ex sicarios, ex punteros, ex tiradores de droga, entre otros personajes, que durante algún tiempo se ‘escondían’ de las autodefensas y ahora se han pasado a formar parte del movimiento armado”. *El Americano* y su grupo comenzaban a extender su control sobre varios municipios de Tierra Caliente, sus integrantes apoyaron “en la toma de municipios como Apatzingán, Parácuaro, La Huacana, además de que han apoyado en municipios como Tancítaro, Peribán y Los Reyes. Aunque también tienen presencia en Uruapan” (citado en *Quadratín*, 7 de abril de 2014).

El 13 de abril se realizó una asamblea en la plaza de La Ruana. El motivo era dirimir si el grupo del *Americano* debería continuar manteniendo “la seguridad” en la tenencia o el de Mora. Ese día el padre José Luis Segura refirió los acontecimientos de la siguiente manera:

El pueblo de la Ruana se enfrentó al *Americano* y a su gente, quienes trataron de amedrentar a los seguidores de Hipólito disparando al aire y a los pies, pero sin ningún herido o muerto. A las 6 de la tarde se hizo una reunión en la plaza y ahí por votación ganó el pueblo, pero los H3 hicieron desorden y rompieron la reunión. *El Americano* ya se dio cuenta de que los pobladores de La Ruana no lo quieren y que tarde o temprano lo echarán de aquí. Los policías federales se fueron y dejaron a los pobladores a merced del crimen organizado. Bendito sea Dios que no pasó nada que lamentar.²⁴

²⁴ Página de Facebook de José Luis Segura Barragán, publicación del 13 de abril de 2013.

Sin embargo, al final, a pesar de haber perdido la votación, Torres anunció que él continuaría haciéndose cargo de la seguridad. Su grupo ejerció la vigilancia de “modo arbitrario” y “peligroso”, señalaron varios pobladores a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), “debido a que los patrullajes los realizaban en estado de ebriedad y con un actuar prepotente”. Además, con la entrada del grupo H3 a la Ruana “regresaron los robos, extorsiones, cateos, amenazas e incluso, tal como [señaló un informante,]... hubo quema de domicilios” (CNDH, 2015: 40)

Otro momento dramático de esas diferencias ocurrió el 16 de diciembre de 2014, con un sangriento enfrentamiento en La Ruana —que duró dos horas— entre las fuerzas de Hipólito Mora, quien ya había recuperado su libertad, y las del *Americano*. El saldo fue de seis gatilleros muertos afines a Torres, así como cinco hombres fallecidos del grupo de Hipólito, entre ellos su hijo primogénito, Manuel Mora Moreno.²⁵

Desde entonces se hizo irreversible el conflicto entre los que marcharon unidos en 2013 (el momento carismático del movimiento) para enfrentar al poderío templario. La población calentana si bien ese año creyó en el principio de esperanza de que las autodefensas podían traer la paz, a partir de 2014 se desengañó: de nuevo se sintió vulnerable tanto a la embestida del crimen organizado como de algunos grupos de autodefensas que se fueron cartelizando.

Percepciones de las autodefensas y el destino de Fuerza Rural

El comisionado Alfredo Castillo consideró que con la legalización de las autodefensas se daría paso al proceso de institucionalización de los grupos civiles que se habían levantado en armas contra el

²⁵ Para la versión de los hechos que dio la Gendarmería Nacional, véase *Monitor Expresso*, 3 noviembre, 2015. Para ella, fue el grupo del *Americano* el agresor.

crimen organizado y se evitaría que se constituyeran en un gobierno paralelo (Arrue, 2017: 136).

Primero, el 27 de enero de 2014, en una reunión con las autodefensas, Castillo pensó en transformarlas en Cuerpos de Defensa Rural, subordinados al ejército. Pero por razones que no están claras se abandonó esa iniciativa.²⁶ Finalmente, en otra reunión del 14 de abril, se decidió convertirlas en un cuerpo policiaco llamado Fuerza Rural Estatal, subordinado a la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán. Ello se daría mediante un proceso de registro, exámenes de control y de confianza, así como capacitación de todos aquellos candidatos que pasaran las pruebas y fueran seleccionados para integrar el nuevo cuerpo policiaco. Hubo 5,706 solicitudes de autodefensas, pero 1,299 solicitantes en realidad sólo estaban interesados en tener permiso de portación de armas para defensa de sus hogares y para poder viajar a otros municipios. Entre mayo y junio sólo se aceptó a 876 personas para integrar la Fuerza Rural, cuyos elementos estarían distribuidos en 18 municipios de Tierra Caliente, Sierra, Costa y Meseta Purépecha. El resto fueron rechazados por no aprobar los requisitos y filtros solicitados: exámenes de antidoping, escolaridad (al menos primaria), no antecedentes penales, entre otros.²⁷ La fecha límite para culminar el proceso de regularización de los grupos civiles armados se fijó para el 10 de mayo. El 13 de ese mes se publicó en el periódico oficial del gobierno del estado el decreto por el que se crea la unidad de Fuerza Rural de la Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán, cuyo objeto sería “mantener la seguridad, tranquilidad y el

²⁶ Arrue (2017: 153) señala que varios miembros del ejército, e incluso de las propias instituciones estatales de seguridad, no veían con simpatía a las autodefensas ni su conversión en Fuerza Rural.

²⁷ Según Arrue (2017: 1418), en algunos municipios no fue posible aplicar el proceso de reclutamiento dado el alto grado de infiltración del crimen organizado en las autodefensas: Arteaga, Tumbiscatío, Mujica, Ario de Rosales, Gabriel Zamora, Turicato, Apatzingán, Zamora, La Piedad.

orden público de los habitantes dentro de las regiones estatales, municipios, cuadrantes, colonias, tenencias o de las comunidades correspondientes” (Arrue, 2017: 1335).

Toda esta fase estuvo marcada por fuertes diferencias entre integrantes de las autodefensas favorables a la estrategia de Castillo y de quienes se oponían a ella. José Manuel Mireles, quien para entonces ya había sido destituido como vocero de las autodefensas, e Hipólito Mora, quedaron al frente del bloque anticastillista, el cual pugnaba por no frenar el movimiento hasta que no se limpiara a la entidad del crimen organizado. Mientras que Juan José Farías (*El Abuelo*), Estanislao Beltrán (*Papá Pitufó*), Alberto Gutiérrez (*Comandante Cinco*), Luis Antonio Torres (cabeza del H3) y los hermanos Sierra Santana (líderes de los Viagras), quedaron al frente del proceso de conversión de las autodefensas en Fuerza Rural y de la formación del grupo paramilitar de élite G250.

En el segundo semestre de 2014, Fuerza Rural, cuya comandancia quedó a cargo de Estanislao Beltrán, así como el grupo G250 operaron en medio de sospechas y críticas tanto de la sociedad civil de varios municipios como de los medios: se hablaba de que estaban infiltradas por el crimen organizado, que se utilizaron para golpear a sus enemigos locales y de que cometían diferentes clases de arbitrariedades. Por ejemplo, varios pobladores de Nueva Italia manifestaron a la CNDH no estar de acuerdo con la existencia de grupos de autodefensa en su municipio: “la presencia de civiles armados, ajenos a su comunidad, les producía temor y desconfianza”. Una persona, si bien apoyaba a las autodefensas, no dejó de señalar que “a veces en su actuar cometían abusos, ya que se apoderaban de los inmuebles de las familias desplazadas por la inseguridad”. Otros más expresaron su inconformidad porque se permitiera la participación de extemplarios en los grupos de autodefensa y por arbitrariedades cometidas, “como el hecho de privar de la libertad y golpear al que se negara a unirse al movimiento” (testimonios citados en CNDH, 2015: 80).

En el municipio de Gabriel Zamora hubo quejas similares. Una persona recordaba que los templarios aparecieron en la localidad con los mismos argumentos (de que iban a defender al pueblo del crimen organizado) y luego “comenzaron a delinquir, razón por la que desconfiaba de los grupos de autodefensa”. Otros entrevistados señalaron que las autodefensas “obligaban a los hombres a integrarse a su grupo” y a que la población les brindase “apoyos económicos y de comida”. Además, sentían desconfianza porque “ingresaban ilegalmente a los domicilios y robaban pertenencias” (testimonios citados en CNDH, 2015: 102).

En el propio municipio de Apatzingán —sede del principal cuartel militar en la región—, hubo malestar. Así, en la comunidad de San José de Chila una persona indicó que no simpatizaba con los grupos de autodefensa ya que “impedían el paso a las personas que no estaban de acuerdo con el movimiento y se les amenazaba con expulsarlos de la comunidad; esta situación provocó que su familia no pudiera ingresar a la comunidad y perdieran la cosecha”. Aunado a ello, “ingresaban de manera violenta a los domicilios y sustraían objetos o herramientas y no se les permitía desempeñar sus labores cotidianas”. Otro habitante de Naranjo de Chila relató que cuando llegó el grupo de autodefensa a su comunidad, sus integrantes no tardaron en irrumpir en domicilios que se encontraban abandonados, “a robar cosas y a golpear a los hombres que se negaban a formar parte de los grupos de autodefensa” (CNDH, 2015: 118-119).

Lo anterior, junto a problemas operacionales y administrativos, llevó a la necesidad de transformar a Fuerza Rural en Fuerza Ciudadana. Para ello, anunció Castillo en diciembre, había que depurar a la primera, realizando nuevos exámenes de confianza a sus integrantes. Además, declaró que el grupo G250 debía ser desintegrado, pues había cumplido ya con las tareas para las que había sido creado (localización y descabezamiento de líderes templarios). Esas declaraciones suscitaron que en ese mes estallaran manifestaciones de protesta en varios municipios calentanos: bloqueos carreteros, quema de uniformes de

Fuerza Rural, así como la toma del palacio municipal de Apatzingán (Maldonado, 2018: 224-227; Castellanos, 2018).

En ese convulso escenario, el 6 de enero de 2015, un intento de desalojo de los manifestantes que tenían tomado el palacio municipal de Apatzingán culminó con un trágico desenlace de varios muertos y heridos.²⁸ El impacto en la opinión pública de esos hechos, así como las presiones de los partidos políticos representados en el congreso, parecen haber pesado en la decisión de Peña Nieto de remover a Castillo de su cargo de comisionado el 23 de enero de 2015.

Para la opinión pública, era evidente que si bien Castillo fue exitoso en el descabezamiento de los templarios, sus gestiones no le dieron el control al Estado del problema de la seguridad. Diferentes grupos del crimen organizado parecían estar cobrando nuevos bríos y la “institucionalización” de algunos sectores de las autodefensas no estaba llevando a un mayor nivel de pacificación de la entidad. Por el contrario, desde entonces, las espirales de violencia irían en aumento.²⁹

De acuerdo con estadísticas proporcionadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sobre la violencia en Michoacán entre 2006 y 2012, periodo en el que imperaron La Familia Michoacana y luego Los Caballeros Templarios, la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes fue la tasa baja en 2007 con 12.28 y la más alta en 2011 con 17.34. En los dos años más álgidos del movimiento de autodefensas, la cifra ascendió nuevamente a 19.91 en 2013 y a 19.81 en 2014. En 2015 se registró un ligero descenso a 16.93, pero desde 2016 la tasa de homici-

²⁸ En los medios se publicó que con motivo de la represión fallecieron 16 personas, a varias de los cuales se les dio el tiro de gracia y que hubo decenas de heridos (Castellanos, 2015).

²⁹ Las tasas de homicidios dolosos que año con año se elevan y la persistencia de grupos de autodefensa que se niegan a desaparecer han sido una realidad incómoda para el gobierno de Silvano Aureoles. Al respecto véase el reportaje de *La Voz de Michoacán*, 16 de julio de 2019.

dios no ha dejado de dispararse año con año por arriba incluso del promedio nacional: 27.29 en 2016 (a nivel nacional fue de 16.48); en 2017 a 26.81 (el promedio nacional fue de 20.27); en 2018 a 28.55 (la tasa nacional fue de 23.34). Y en los primeros seis meses de 2019 la tasa de homicidios dolosos ya es de 14.46. De continuar la misma tendencia es probable que se supere la de 2018.³⁰ De esta manera, parece claro que el descabezamiento del cártel de los templarios no ha llevado a bajar los índices de violencia en Michoacán. Por el contrario, la fragmentación de esa organización ha ocasionado la aparición de otros cárteles y mayores espirales de violencia.

La Comisión continuó operando, ya sin Castillo, hasta el 15 de septiembre de 2015, cuando un decreto presidencial anuló su existencia. Pero, como señala una estrecha colaboradora de Castillo en la Comisión, la psicóloga cubana María Imilse Arrue (2017: 135-153), no se le dio continuidad a las incipientes obras de la misma³¹ y a sus propuestas: promover oportunidades laborales, educativas, productivas y culturales para impulsar nuevos valores que propiciaran la paz en los lugares donde estallaron autodefensas; abatir la pobreza en comunidades marginadas; transformar las propiedades decomisadas al crimen organizado en centros de desarrollo comunitarios, museos, centros de salud o de atención a víctimas de la violencia. Todo ello quedó inconcluso.³²

³⁰ Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> (consulta 27 de julio de 2019).

³¹ Entre los logros de la Comisión, bajo el liderazgo de Castillo, puede enumerarse lo siguiente: promover el encarcelamiento de 140 funcionarios por nexos con el crimen organizado, fraude y peculado (entre ellos, estaba el secretario de gobierno de Michoacán, Jesús Reyna); 8 presidentes municipales; 11 directores municipales de seguridad pública; 29 policías estatales y 150 municipales; aseguramiento de laboratorios para la producción de droga... Para un recuento más detallado, véase Arrue (2017: 1282-1318).

³² Arrue confesó a *La Jornada*, el 25 de febrero de 2017, que fue contratada por Castillo gracias a su experiencia en Cuba en el reclutamiento de campesinos para ser enviados a luchar a África.

En lo que concierne a Fuerza Rural, el gobierno de Silvano Aureoles, con su estrategia de cero tolerancia a los grupos civiles armados, la ha disuelto en varios municipios. Sus cuadros han sido incorporados al Mando Unificado, en el cual las diversas corporaciones policiacas que existían en Michoacán quedaron ahora convertidas simplemente en Policía Michoacán.³³ Empero, en varios municipios sigue habiendo resistencia para evitar que desaparezca su Fuerza Rural o sus grupos de autodefensa, que de manera informal siguen persistiendo.³⁴

Aliados incómodos: G250, H3 y Viagras

Otro aspecto de la legalización de las autodefensas, en el que vale la pena ahondar un poco más, es el de la transformación de algunos de sus cuadros en un cuerpo de élite denominado G250, el cual sería utilizado para perseguir a los principales líderes templarios. La manera en que fue creado este cuerpo de fuerzas especiales no se hizo público.

A los medios sólo se les informó que sus integrantes eran gente con mucha experiencia en el manejo de las armas y conocedora de los vericuetos del crimen organizado. Este grupo operaría en la práctica como un cuerpo paramilitar a las órdenes del comisionado. Tanto los miembros de las autodefensas opositoras a Castillo, como la opinión pública cuestionaron de inmediato el origen oscuro de algunos de sus integrantes, con un pasado mafioso: Viagras y H3. Todo ello

³³ Para una relatoría de ese proceso, véase Maldonado (2018).

³⁴ Tanto Hipólito Mora, como el *Comandante Pilas* (líder de las autodefensas de Peribán) y el *Comandante Tata* de la Tenencia de Cherato (principal figura de las autodefensas indígenas del municipio de Los Reyes), me confirmaron (en entrevistas que les hice en noviembre de 2018, en sus respectivos municipios) la persistencia de una red informal de ayuda mutua entre las autodefensas que se niegan a deponer las armas.

fue interpretado como una alianza peligrosa del Estado con un sector del crimen organizado para combatir a otro. Maldonado, 2018: 203-227; Lemus, 2015; Lara, 2016. Arrue (2017: 1426) reconoce abiertamente que el G250 se constituyó como un grupo operativo “dado que muchos de sus integrantes eran extemplarios”, “dispuestos a agarrar a la *Tuta* y a otros templarios”. Pero se pactó con ellos que su colaboración sólo sería por un periodo de tres a seis meses como máximo. “Fue una estrategia de contención, mientras maduraba el proceso de institucionalización”. Y agrega, el G250 estaba dividido en subgrupos: la gente del “Gordo Viagra Sierra Santana, El de La Sopa Aguada Sierra Santana, el de la Teresa Viagra Sierra Santana, El Americano y el Botox” [sic].

Estos subgrupos “reventaron un sinnúmero de casas y bodegas de los templarios en Apatzingán, Nueva Italia y otros municipios, pertrechándose de camionetas, coches de lujo, armamentos y dinero”. Todos ellos se fueron a la sierra por varios días en búsqueda de la *Tuta*, “bajaron desaliñados y cansados, se volvieron a ir, y de nuevo bajaron desaliñados y agotados”. Luego comenzaron a operar en el valle de Apatzingán “y fue cuando la población empezó a señalarlos y a temerles” (Arrue, 2017: 2022-2029).

Un informe de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de marzo de 2014 recogió diversos testimonios de los habitantes de las comunidades terracalenteñas, en las que éstos se sentían agraviados por diversas actividades opresivas y expoliadoras de tales grupos: “allanamiento de propiedad privada, retenes ilegales e intimidación”, prácticas de leva, “acusaciones sumarias a quienes consideran sospechosos, toma de instalaciones públicas, la reconocida inclusión de ex miembros de grupos delincuenciales en sus filas, entre otras” (CEDH, 2014).

Arrue sostiene que esta clase de “fallas”, “afectó mucho la imagen de la tarea federal”. Esos grupos decían a la gente que eran Fuerza Rural, “pero no lo eran”. Luego Viagras y el H3 se fracturaron y empezaron a enfrentarse entre sí. Cuando Castillo quiso desaparecer al

G250, sus integrantes presionaron para que los integraran a Fuerza Rural y se les pagaran sus salarios (Arrue, 2017: 2022-2029).

Como puede apreciarse, el Estado, a través de Castillo, se alió con un sector de la mafia para combatir a otro. Se trató de una alianza peligrosa.³⁵ En los cálculos del comisionado tal vez estaba que esa alianza era una vía rápida para entregar resultados a Peña Nieto. Y que siempre podría mantener bajo control al G250 y deshacerse de ellos sin ningún problema cuando quisiera. Pero esa alianza trajo consecuencias imprevistas: el músculo de los Viagras y del grupo H3 creció a medida que iban conquistando territorios bajo el amparo oficial. Una vez que esa alianza se rompió, con la represión del 6 de enero de 2015 en Apatzingán, los antiguos aliados mafiosos de Castillo mostrarían ese músculo para llevar a la tierra calentana, serrana y costeña (e incluso a otras regiones de Michoacán relativamente pacificadas) a niveles de violencia mayores a la época templaria. La obra del comisionado mostró entonces su enorme debilidad, echó más gasolina a un fuego que se volvió más difícil de apagar: la guerra en Michoacán contra el crimen organizado ya no sería en adelante contra un solo cártel hegemónico, sino contra diversas organizaciones criminales que no han dejado de disputarse plazas con una gran ferocidad. Situación que prevalece hasta la fecha.³⁶

³⁵ Hipólito Mora ha reconocido abiertamente que fue un error “poner al Americano al frente de las tropas en Nueva Italia y avances posteriores”. Véase “La vida de autodefensas. Documental”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=iHB6D1GFTQk> (consulta 16 de julio de 2019).

³⁶ Un reportaje reciente de un especialista sobre la criminalidad en Tierra Caliente señala que hay “más de 20 grupos criminales que luchan por el control de la región”. De una situación monopólica en 2012 con el reino de los templarios, se pasó a una situación “de feudos en guerra liderados principalmente por excomandantes templarios de nivel medio. Al día de hoy, ninguno de ellos ha podido imponerse sobre los demás. Los choques entre narcos se han convertido en una guerra total. Emboscadas y tiroteos de horas se han convertido en parte de la vida cotidiana, al igual que el desplazamiento de innumerables residentes de hogares [... los templarios que quedan] han cambiado de bando tres veces en una gran batalla

Arrue (2017: 2150) señala de manera cruda: una parte del G250, se subdividió en varios subgrupos que “actúan ahora como nuevos cárteles y al margen de la ley. Otros se unieron al mismo cártel al que combatían, otros están en sus municipios intentando reinsertarse”. Reconoce que hasta 2017 operaban en la entidad los siguientes cárteles: El Grupo del *Cenizo* (extemplario); Los Viagras (extemplarios); el Grupo del *Gallito* (encabezado por un sobrino del *Chayo*); La Nueva Familia Michoacana; el Grupo del Metro; El Grupo de *El Brazo de Oro*; y el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG).

En esa lucha darwiniana entre cárteles (que no descarta alianzas fugaces entre algunos de ellos, como la del *Americano* que se sumó al CJNG), los que han mostrado mayor poderío desde que se institucionalizó a las autodefensas son los Viagras y el CJNG.

Esa cartelización de algunos sectores de las autodefensas provocó un gran desprestigio del movimiento entre la población calentana. El carácter predatorio y violento de los grupos cartelizados no tardó en provocar en la población un sentimiento de impotencia y la sensación de que de nada había servido el levantamiento.³⁷ Un movimiento que en su fase carismática (durante su primer año) parecía progresista y popular en favor de los derechos de la población a una vida digna, a la justicia y mayor seguridad, era desvirtuado por los empresarios de la violencia y partidarios del mercado de lo ilícito, que lograron infiltrarlo y fragmentarlo. En algunos municipios la

pasando de enemigo mortal a aliado y de nuevo a enemigo mortal del Cártel de Jalisco Nueva Generación, la supuesta nueva central criminal mexicana que busca transformar a Michoacán en uno de sus satélites. En el mismo período Los Templarios han cambiado de posición cuatro veces (enemigo, aliado, enemigo, aliado) respecto a Los Viagras, otro de los actores criminales de la región” (Ernst, 2019).

³⁷ Ese era, por ejemplo, la opinión de varias personas que entrevisté: del cura José Luis Segura Barragán (entrevista del 8 de noviembre de 2018); José Ulises Lara exautodefensa de Apatzingán (17 de enero de 2019); Cristina Paredes (10 de noviembre de 2018), activista de una ONG, defensora de los derechos humanos en la entidad; Juan José Estrada Serafín (10 de noviembre de 2018), periodista gráfico.

imagen de las autodefensas más bien parecía la de nuevos grupos cartelizados que estaban construyendo neocaciquismos opresivos.

De esa manera, al inicio del movimiento, en general los grupos de autodefensa eran bien recibidos en las comunidades calentananas que se sentían agraviadas con los templarios y las autoridades locales controladas por ellos, pues creían que con su llegada tendrían más seguridad. Empero, a medida que el movimiento conquistaba nuevos territorios y se hacía más fuerte, se observó un cambio de comportamiento en algunos grupos: “de presentarse con armas sencillas y portando camisetas blancas”, comenzaron a entrar en las comunidades en grupos de 300 personas “con camionetas o carros de lujo, fuertemente armadas, incluso con armas Barret y lanza granadas, y recibían una remuneración económica a cambio de ser parte del movimiento” (CNDH, 2015: 164).³⁸ Este comportamiento era propio de Viagras y el H3 (no es casual que a este último algunos medios empezaran a denominarlo como el “comando Armani”, dadas sus extravagancias y lujos de sus integrantes).³⁹ En toda la Tierra Caliente, salvo en la comunidad de La Ruana en donde el grupo de Mora se mantuvo conformado sólo por gente de la localidad, sin permitir el acceso a líderes o sectores ajenos a ella, esos grupos de autodefensa cartelizados fueron los que impusieron su impronta al movimiento en la mayor parte de los municipios.

³⁸ Véase también a Gil (2018) y Lemus (2015). José Ulises Lara participó en uno de esos grupos y me señaló (en una entrevista que le hice el 17 de enero de 2019) que si bien en el movimiento hubo “líderes buenos como Enrique Hernández, Felipe Díaz, Arcenio Hinojosa (quien era mi comandante)... A todos ellos los ha ido asesinando el gobierno o cárteles rivales. El asunto hoy es un lodazal: se desplazó a los templarios, pero se les abrió paso a los Viagras y al Cartel de Jalisco”.

³⁹ El grupo del *Americano*, afirma Gil (2015: 305), en el que imperaban los jóvenes, comenzó a distinguirse del resto de las autodefensas por “la cantidad de armas, joyas, ropa y calzado de marca que vestían algunos de sus miembros, conocidos entre los reporteros como el ‘comando Armani’”. Además, rotulaban las camionetas y autos de lujo, incluida una Hummer negra con las siglas H3.

El caso de Tepalcatepec: ¿un neocaciquismo mafioso?

Si bien el H3 y Viagras pueden ser vistos como casos de infiltración del movimiento de autodefensas por parte de grupos del crimen organizado, en el caso de Tepalcatepec estamos ante un grupo, aliado al CJNG, que se convirtió desde el principio en un fuerte motor del nacimiento y expansión de las autodefensas. Para entender esto es necesario detenerse un poco en los antecedentes del vigilantismo civil en la región.

Tepalcatepec, como en varios lugares de Tierra Caliente, ha tenido una fuerte tradición de defensas rurales, pues fueron necesarias en diferentes momentos de su historia: contra oleadas de gavilleros que de manera intermitente asolaban al municipio tras el estallido de la revolución de 1910; se reactivaron en la rebelión cristera en los años veinte; fueron muy activas en la reforma agraria cardenista (contra caciques y guardias blancas de las haciendas).⁴⁰ Michoacán, como observa Maldonado (2018: 209), aparece como una de las entidades con más defensas rurales a nivel nacional. A mediados de la década de 1980 había alrededor de 2 mil miembros activos. Pero en la de 1990 eran pocos los cuerpos que seguían activos en la entidad, con excepción de los que había en Tierra Caliente. Desde fines de la década de 1950, éstos mantenían una estrecha colaboración con el ejército en el combate al narcotráfico.⁴¹ A la luz de esas experiencias, quizá no sea tan sorprendente que el Estado haya intentado apoyarse en las autodefensas surgidas en 2013 para golpear al cártel de Los Caballeros Templarios.

⁴⁰ No es casual que varios líderes del movimiento de autodefensas de 2013 tuvieran experiencia en el manejo de armas. Así, José Manuel Mireles dice que en su familia, su abuelo paterno fue un destacado líder agrarista local y, al igual que uno de sus tíos, miembro de la Defensa Rural de Tepalcatepec; su padre policía, “militar de tropa” y comandante en Huetamo; y el propio José Manuel se graduó como cadete en el Colegio Militar (Mireles, 2017: 297, 1403, 2216).

⁴¹ Al respecto, véase Veledíaz (2012).

Aunque el movimiento de autodefensas que inició primero haya sido el de La Ruana, fue el de Tepalcatepec el que se convirtió en el núcleo impulsor de las autodefensas en otros municipios. Su líder fue un personaje al que no le gusta mucho llamar la atención de los medios, Juan José Farías Álvarez (*El Abuelo*), ex integrante del Cuerpo de Defensas Rurales de Tepalcatepec, agricultor, ganadero, comerciante de quesos y el hombre fuerte de Tepalcatepec.⁴² De familia numerosa (es uno de 14 hermanos), *El Abuelo* también tiene un ejército de primos y sobrinos. “En su familia hay muchos militares”, dice en Apatzingán un ex funcionario del ayuntamiento que es originario de Tepalcatepec (*La Jornada*, 13 de febrero de 2014).

El 31 de enero de 1998 había sido apresado, junto con otros seis sospechosos, con un cargamento de 127 kilos de marihuana y 30.5 kilos de semilla de cannabis, en el poblado El Jabalí, Apatzingán. Se le ha acusado de tener una trayectoria mafiosa, aunque salió libre al poco tiempo. Informes de inteligencia señalan que primero se acomodó en las filas del cártel de los Valencia; a partir de 2006 estuvo en una alianza coyuntural con la Familia Michoacana y cuando ésta se divide toma partido por los templarios, pero cuando éstos se enfrentan al CJNG rompe con ellos, pues ahí militaban varios de sus familiares. Desde entonces se le asocia con este último cártel. Un reporte de la Procuraduría General de la República (PGR) de 2006 señala que también tuvo nexos con Zhenli Ye Gon (el rey de las metanfetaminas). Ese reporte agrega que cuando los Zetas invadieron Michoacán, *El Abuelo* encabezó un grupo de “matazetas”, que se dedicó a perseguir a los sicarios de ese cártel. El grupo estaba conformado por ex miembros de la Policía Rural del ejército, exmilitares y

⁴² El ex presidente municipal de Tepalcatepec, Guillermo Valencia Reyes, quien fue expulsado por las autodefensas, ha declarado que todo el mundo, incluyendo a la policía federal, sabe quién es “El Abuelo Farías”, es “quien manda” en el municipio. Es “el cacique, es el dueño, es él quien decide sobre los destinos y de la vida de muchas personas en Tepalcatepec”. Citado en *Monitor Expresso*, 3 de diciembre de 2015.

expolicías. El 6 de marzo de 2009 fue detenido de nueva cuenta en el municipio de Buenavista, en posesión de una pistola calibre 10 mm y un paquete de hachís, por lo cual estuvo en la cárcel por dos años y 10 meses. *El Abuelo* siempre ha negado esos cargos. Admite que estuvo preso por tres años por posesión de un arma de uso exclusivo del ejército, pero aclara “me la pusieron ellos”. Él siempre se dice un hombre que está en paz con la justicia y que nunca le han probado nada.⁴³

Otro documento de inteligencia del año 2000 señalaba que en esa jurisdicción se registraba ya un fuerte deterioro de la seguridad pública. La vastedad de su territorio, elevada dispersión de sus 65 poblados y escasez de elementos policiacos (en total eran 23 elementos), constituían obstáculos formidables para garantizar una plena seguridad a los habitantes de la región. Los delitos más frecuentes, agregaba, eran “asaltos, robos, riñas, lesiones, daño en las cosas, abigeato y fraude”. Se registraba también “presencia de bandas y gavillas que incurrían en estos delitos del fuero común, vinculándose algunas de ellas al narcotráfico”. En lo que concernía al crimen organizado, una de sus actividades era el tráfico de armas y de municiones, pues había mucha demanda de ellas dado el “fuerte pistolero en [las] comunidades rurales”. El extenso informe recordaba que el 29 de julio de 2000, en un operativo en la localidad de Loma Blanca por elementos del ejército y de la Policía Judicial Federal, se decomisó un significativo número de armas de diferentes características. Y, el 3 de agosto, lo mismo ocurrió en un vehículo abandonado sobre la carretera Buenavista-Tepalcatepec, en el que se decomisaron 1,282 cartuchos. Pero el narcotráfico aparecía como el principal problema de seguridad y circulaban “rumores” de funcionarios del ayuntamiento que se encontraban “coludidos con bandas de narcotraficantes”. Había evidencias de que “desde hace mucho tiempo el territorio de Tepalcatepec se ha constituido en punto de

⁴³ Al respecto, véase “*El Abuelo*, del CJNG, el escapista de la justicia”, en *La Silla Rota*, 28 de mayo de 2018; Arrue (2017: 797-804).

origen y tránsito de cargamentos de enervantes, principalmente marihuana hacia destinos como Uruapan, Guadalajara y las ciudades de la frontera norte”. Un indicador de las dimensiones del tráfico era que en el último año se habían decomisado cuatro toneladas de marihuana y destruidos sembradíos de una superficie conjunta de 14 hectáreas. La percepción ciudadana sobre la materia era ambivalente. Existían grupos sociales que condenaban esa actividad “como un fuerte delito penalizado, con el que evitaban involucrarse”; pero otros, en especial en las zonas más rurales, la veían como “una opción para salir de la pobreza y ascender en la dinámica social”. En esos lugares, concluía el informe, “el narcotráfico forma parte de la idiosincrasia de la gente”.⁴⁴

Debido a la posición estratégica del municipio, ubicado en la frontera entre Jalisco y Michoacán, como productor y corredor para el tráfico de enervantes, ha sido un lugar muy codiciado por los grupos del crimen organizado. El CJNG nunca se resignó a ser desplazado primero por La Familia y luego por Los Caballeros Templarios.

El movimiento de autodefensas en Tepeque (como sus pobladores también llaman al municipio) surgió de varias pequeñas redes, que de manera fragmentaria (sin conexiones entre sí) venían conspirando desde hacía meses sobre el modo de sacudirse el despotismo templario.⁴⁵ Platicaron también con Hipólito Mora y acordaron

⁴⁴ Véase: AHHH-UMSNH, Área de Fondos Documentales, Fondo Movimientos Sociales Contemporáneos de Michoacán, sección Panorama Político y Social de los Municipios de Michoacán, Serie Panorama Municipal, caja 6, exp. 33.

⁴⁵ Mireles (2017: 2181) recuerda su experiencia en las redes en que participaba de la siguiente forma: nos reuníamos de manera clandestina “los lunes por la noche, con La Sociedad Cívica; los martes en la noche, con el club de los descendientes; los jueves con los ganaderos; los viernes con los pescadores; los sábados y domingos con los amigos de los ranchos”. Pero confiesa que él no sabía “que un buen número de ganaderos [coordinados por el Abuelo] ya andaban en eso y también buen número de productores de la Ruana”. Fue este segundo grupo el que hegemonizó el movimiento desde su estallido en Tepeque, los conspiradores encabezados por el Abuelo oscilaban entre 10 y 15 personas, miembros de familias influyentes: los Farías, Álvarez, Moreno, Vargas. Gil (2015:

levantarse juntos el 24 de febrero de 2013. Pero antes de ello, los organizadores enviaron varias veces información a la 43 zona militar, al 51 batallón, sobre el modo en que operaban los templarios (lugares, movimientos, actividades). La relación del *Abuelo* con los militares siempre había sido muy buena.⁴⁶

El domingo 24 de febrero, la Asociación Ganadera Local sesionaría para cambiar a su cuadro directivo. A la reunión asistieron cerca de mil de sus socios (cuya membresía era de 1,800). A ella llegaron los 14 principales conspiradores (encabezados por *El Abuelo*) que habían tomado la decisión de aprovechar la reunión de la ganadera para convencer a los demás de levantarse en armas contra los templarios. Todos se conocían y eran amigos o familiares. Llevaron armas y camisetas que decían “Por un Tepalcatepec Libre”. Los presentes apoyaron la idea. Y al grito de “Paren la música” (era la clave para iniciar el levantamiento), empezaron las acciones subversivas. Eran las 13:30 horas. Llegaron también dos unidades militares de apoyo. Y junto con ellas desarmaron a los 27 sicarios que habían llegado a la reunión de la ganadera. Luego salieron a recorrer las calles en busca de “halcones” templarios (Arrue, 2017: Mireles, 2017).

Los líderes arengaron al pueblo diciendo que no se levantaban contra el gobierno, sino contra la maña. Para las seis de la tarde el movimiento ya sumaba centenares de gente armada. En marzo, cateando casa por casa, lograron limpiar al municipio de templarios

260) dice que ese pequeño grupo lo conformaban 10 personas; Arrue (2017) que eran 14; y según Mireles (2017) se trataba de 15. Sobre el papel de las pequeñas redes en la aparición de los movimientos sociales, que aprovechan las oportunidades políticas que abren ciertas coyunturas, véase Tarrow (1997: 33-54).

⁴⁶ El ex presidente municipal Guillermo Valencia se enteró de esos preparativos, pero creía que era una maniobra del *Abuelo*, similar a la que había hecho años atrás cuando organizó un grupo de “matazetas”; pero ahora era diferente: “mandaron al pueblo por delante”. Para ello aprovecharon el hecho de que la gente “ya estaba cansada” de las extorsiones y arbitrariedades de los templarios (citado en Gil, 2015: 258).

y sus familiares (quienes también opusieron resistencia).⁴⁷ Construyeron cinco barricadas en las cinco entradas a Tepeque para hacer frente a posibles embestidas de sus enemigos. La solidaridad de la población no se hizo esperar: alimentos, agua, combustible, medicinas... Todo lo necesario para que sus comunitarios no descuidaran las barricadas (Mireles, 2018).⁴⁸

Una decisión estratégica fue la creación del Consejo de Auto-defensas de Tepalcatepec, en el cual se discutían los pasos a seguir y se tomaban las principales decisiones. A éste empezaron a llegar representantes de otros municipios para levantarse. Tepeque se convirtió así en el núcleo que encabezó la expansión de las autodefensas a otros lugares y el que enseñaba el modo de organizarse.⁴⁹

El movimiento en Tepeque era de aguas mezcladas: había un sector social agraviado que demandaba seguridad y vida digna. Partidario incluso de ayudar a otros municipios. Pronto Mireles, en su calidad de vocero, se convirtió en el principal difusor de ese anhelo (la dimensión utópica del movimiento). Pero algunos de sus cuadros operativos principales tenían intereses más pragmáticos: sacudirse el dominio templario para asegurar la hegemonía de otro cártel. Tanto

⁴⁷ Mireles (2017: 2382 y ss) relata con cierto detalle en sus memorias el modo en que se hizo esa limpia en la cabecera municipal y sus tenencias, incluyendo las rancherías más apartadas. *El Kiro* recuerda: “Terminada la acción en la ganadera —tres horas antes Hipólito Mora se había levantado en La Ruana—, las nacientes autodefensas se dirigieron ‘a reventar las casas de los malandros’. Decomisaron armas, parque y vehículos. ‘Cuando ellos quisieron regresar, el pueblo ya se había levantado en armas’”. *La Jornada*, 13 de febrero de 2014.

⁴⁸ Arrue (2017: 940) agrega: empresarios, ganaderos, plataneros, dueños de restaurantes, queserías y diversa “gente del pueblo”, incluyendo a migrantes, cooperaban con sus propios recursos para financiar al movimiento. “La solidaridad imperaba”. Muchas de las armas fueron arrebatadas a los templarios o “compradas en el mercado negro”.

⁴⁹ El 8 de marzo de 2013, en un afán por darle carácter legal al movimiento, se registraron en un documento público mediante acta notarial en el que incluían la firma de todos sus miembros (Arrue, 2017: 947).

un sector de la prensa, como la propia *Tuta* y algunos militares, no dejaron de llamar la atención sobre esa parte oscura del movimiento.⁵⁰

En efecto, si bien en una primera fase del movimiento, con la construcción del Consejo Ciudadano en Tepeque, hubo un espacio de deliberación y de resolución de conflictos de manera más o menos “democrática” en la que la mayoría del pueblo se sentía vinculado y representado, en una especie de hermandad para defenderse del dominio templario, en una segunda fase, señala Guerra (2017), esa aparente democracia en la toma de decisiones, encaminada a disminuir el riesgo frente al peligro templario, fue siendo vulnerada por intereses anidados en varias de sus dimensiones: técnicas, éticas, políticas y económicas. En cada una de ellas los líderes originarios y figuras con más capitales económicos, educativos (capacidades oratorias, manejo de las armas y estrategias de combate) y políticos (influencia, confianza y prestigio ante la población), se fueron imponiendo como los representantes en el consejo. Las decisiones principales (relación con el gobierno, prensa, alianzas con otros municipios...) fueron tomadas por los líderes fundadores y por aquellos que se fueron incorporando al movimiento y que tenían ciertos bagajes cognitivos y normativos que no poseían la mayoría de sus militantes.

Con el tiempo, fueron emergiendo apellidos y personalidades locales que simbolizan los centros de poder y que fueron colonizando al movimiento (ganaderos y agricultores prósperos): deslizando de su función originaria (proveer seguridad) hacia intereses económicos y políticos particulares (Guerra, 2017).⁵¹ Emergió así de

⁵⁰ Hipólito Mora, en mi entrevista con él, reiteró ese aspecto oscuro del grupo de Tepeque.

⁵¹ En una de sus entrevistas, Mireles señaló que las autodefensas fueron también aprovechadas por gente que no le interesaba el movimiento, sino más bien lucrar con él: “Hay muchachos que empezaron este movimiento siendo cortadores de limón, ahorita tienen ocho huertas de aguacate, hay muchachos que no tenían ni una pinche bicicleta y ahorita son dueños de 10 a 12 trailers mineros, porque

manera inevitable el conflicto entre quienes priorizaban una alianza con el gobierno (*El Abuelo*⁵² y su camarilla)⁵³ y quienes pretendían limpiar del crimen organizado no sólo a Tierra Caliente sino a toda la entidad (Mireles). Tensiones que debilitaron seriamente al movimiento.⁵⁴

Al *Abuelo* se le atribuye que José Manuel Mireles se haya convertido en el vocero de las autodefensas, pero también el haberlo removido cuando no estuvo de acuerdo con sus gestiones en el movimiento.⁵⁵ La aportación de Mireles, gracias a su buen manejo de la palabra y a sus convicciones, fue crucial para darle un tinte nacional e internacional a las autodefensas.⁵⁶

mientras yo me dedico a levantar poblaciones para que se defiendan [...] estos gallos van detrás de nosotros [...]” confiscando huertas o bienes que pertenecían a los templarios o que se quedaron sin dueño (citado en Gil, 2015: 291-292).

⁵² Según *Kiro*, un ganadero en Tepalcatepec, quien fue el puente entre el *Abuelo* y Mora: “Fariás acompañó a las autodefensas en un par de las primeras tomas, pero después ‘no lo hemos dejado, lo cuidamos mucho porque es una persona muy querida en Tepeque [...] y porque no nos conviene que se sepa que él es el cerebro’”. *La Jornada*, 13 de febrero de 2014.

⁵³ De acuerdo con un testimonio que recogió Gil (2015: 289-290) en Tepalcatepec, en junio de 2013, la mayor parte de los que se dicen líderes comunitarios en el municipio son narcotraficantes o sicarios vinculados al *Abuelo*. Y ofrece una lista de los nombres, apodos de cada uno de ellos y algunos de los delitos que han cometido.

⁵⁴ Véase también Fuentes y Paleta (2015: 78-79). Estos autores consideran que si bien Mireles tuvo una gran presencia mediática, no fue una figura clave en la disputa y reacomodo de los grupos de poder locales.

⁵⁵ Para Mora, “Mireles siempre fue un instrumento del Abuelo y cuando ya no le fue útil se deshizo de él” (entrevista mía con Hipólito Mora, 8 de noviembre de 2018).

⁵⁶ El 24 de julio de 2013 se difundió en redes sociales una entrevista que el medio *Subversiones* hizo a Mireles (en la que denunciaba los abusos de los templarios y la incapacidad del gobierno estatal y federal para proteger a la población), misma que se hizo viral. A partir de entonces la figura del caudillo de las autodefensas se catapultó a nivel nacional e internacional. Aspecto que no fue del agrado del *Abuelo*. Posteriormente, Mireles se opuso a la domesticación de las autodefensas por el gobierno fede-

Luego de la designación de Alfredo Castillo como comisionado, Juan José Farías se convirtió en su principal interlocutor con los comunitarios.⁵⁷ Y gracias a sus estrechas relaciones, Tepalcatepec fue el primer municipio que aceptó el proceso de reclutamiento para formar la Fuerza Rural Estatal, el cual se realizó en las mismas instalaciones de la Unión Ganadera Local en las que había nacido el movimiento.⁵⁸

Al parecer, el gobernador Silvano Aureoles continuó por un tiempo con buenas relaciones con Tepeque y su hombre fuerte. Por ejemplo, el 15 de abril de 2016 Aureoles declaró que se necesitaban de más fuerzas federales para combatir al crimen organizado. Y el procurador estatal, Martín Godoy agregó que en la lista de criminales a perseguir estaban *El Americano*, *El Gallito*, *El Cenizo*, entre otros, pero no se mencionaba al *Abuelo*.⁵⁹ Sin embargo, el 10 de septiembre de 2016, pobladores de Tepeque impidieron, a pedradas, que un helicóptero en que viajaba Aureoles aterrizara en la Unidad Deportiva Municipal para emprender una gira de trabajo en la región. Tres días más tarde un contingente militar entró al municipio por la frontera con Jalisco y desarmaron a las escoltas del presidente municipal y a los 64 elementos de la Policía de Michoacán, exautodefensas al

ral (convirtiéndolas en Fuerza Rural), mientras que el grupo del *Abuelo* la apoyaba. La ruptura fue inevitable: no sólo se desconoció a Mireles como vocero sino que, el 10 de mayo de 2014, se le desconoció como coordinador general de las autodefensas y de toda representatividad en ellas, (Gil, 2015: 271 y 286).

⁵⁷ Para Mireles (2017: 5572) las autodefensas fueron frenadas y desvirtuadas por una doble infiltración: “por el mismo crimen organizado y por empleados del gobierno federal con el fin de desintegrar el movimiento social, tan noble, tan cristalino, tan transparente de nosotros, los autodefensas legítimos”. El 8 de febrero de 2014 en el periódico *Reforma* se publicó una foto de Castillo con Juan José Farías, tomada en una reunión en una bodega de Tepalcatepec en la que se planeaba el modo de arrebatarle a los templarios su principal enclave, Apatzingán. Castillo sólo replicó que en la reunión no se habían abordado cuestiones estratégicas, pero no supo explicar por qué *El Abuelo* estaba ahí, (Gil, 2015: 292).

⁵⁸ *El Universal*, 27 de mayo de 2018.

⁵⁹ *Excelsior*, 15 de abril de 2016.

servicio de Juan José Farías. La población respondió bloqueando carreteras. El 20 de agosto de ese año, dos presuntos sicarios habían atentado a balazos contra Juan José Farías y uno de sus sobrinos, un niño de ocho años. El primero resultó herido y el segundo falleció. Los seguidores de Farías estaban muy molestos con Aureoles. Estos acontecimientos fueron el inicio de un enfriamiento de las relaciones entre ambos (*Tamaulipaszonadeguerra.com*, consulta 16 de septiembre de 2016; *Monitor Expresso*, 10 de septiembre de 2016).

El 12 de julio de 2017, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) recibió una llamada anónima informando que en una bodega de Tepeque había dos camiones Torton con droga, así como ocho personas armadas en vehículos blindados. Al llegar un contingente de soldados para atender el reporte, una multitud de más de 200 personas rodeó a los militares y los agredieron con piedras y palos. La milicia fue obligada a retirarse “a fin de evitar un enfrentamiento”, confesó su comandante (*Monitor Expresso*, 12 de julio de 2017). Este hecho es sólo uno de los muchos ejemplos que se podrían poner para ilustrar el músculo del narcotráfico en Tepeque.

Ante esta embestida del Estado, y aprovechando el malestar generado por el hostigamiento de fuerzas federales y estatales a los grupos de autodefensas que se niegan a deponer las armas en la Sierra-Costa, Tepeque ha promovido la creación de un Consejo Ciudadano por la Seguridad de los Municipios Libres y Unidos de la Sierra Costa de Michoacán, en el que participan ciudadanos y funcionarios locales de los municipios de Coahuayana, Aquila, Chinicuilá, Coalcomán y Tepalcatepec. De esta forma, se ha creado un bloque de autodefensas para brindarse ayuda mutua ante el hostigamiento del Estado⁶⁰ y de otros cárteles que al pretender infiltrarse en la zona han generado oleadas de violencia.

⁶⁰ En un comunicado del Consejo señalan que sus líderes “están siendo hostigados” tanto por fuerzas federales como estatales. Ese hostigamiento consiste en la “fabricación de falsos delitos”, acusándolos de terrorismo, trata de blancas, lavado de dinero, huachicoleros y secuestros” (*La Voz de Michoacán*, 21 de noviembre de 2017).

Entre la noche del 27 y la mañana del 28 de marzo de 2018 comenzaron a llegar marinos a Tepalcatepec. Su objetivo era atrapar al *Abuelo*. La gente no durmió. Hubo enfrentamientos y persecuciones. Los helicópteros de la marina lanzaron ráfagas de balas desde el aire acosando a la población. Atraparon a peces chicos, pero no al *Abuelo*. El filósofo y ahora cura de La Presa del Rosario, Apatzingán, José Luis Segura Barragán, quien conoce como nadie los acontecimientos en Tierra Caliente, señala: “¿A quién se le ocurre ir a detener a un presunto capo en SU PUEBLO, donde la gente sabe que es el único garante de su tranquilidad y paz?” En otros lugares, agrega, donde reinan “señores de la desollación y el descuartizamiento la gente los obedece por miedo”. Pero en Tepeque, al *Abuelo* “se le quiere” y la gente “le es fiel” (*Monitor Expresso*, 29 de marzo de 2018). Él es el que manda.

En nuevo aparatoso operativo militar del ejército y la marina, del 27 de mayo de 2018, finalmente se logró atrapar a Juan José Farías (de 47 años de edad). Era domingo, como a las 12 del día. Farías iba conduciendo su camioneta blindada acompañado de su esposa y su nieto de tres años de edad. De pronto, desde el aire, dos helicópteros dispararon sobre su camioneta durante un tramo largo. Tras intentar huir entre los arbustos con su nieto en brazos, decidió rendirse para evitar que se lastimara a sus familiares. La camioneta quedó calcinada y *El Abuelo* sólo fue herido por algunas esquirlas que rebotaron en el pavimento (*Quadratín*, 27 de mayo de 2018). De inmediato, cientos de pobladores de Tepeque, hombres, mujeres y niños vestidos con playeras blancas, salieron a las calles a manifestarse para exigir la liberación de quien consideran “un líder social y benefactor de la sociedad”. Retuvieron en el municipio a un convoy militar, bloquearon carreteras en diversos puntos de Tepalcatepec y Los Reyes, e incendiaron varios vehículos (*Monitor Expresso*, 28 de mayo de 2018).

Dos días después de su captura, un juez ordenó la liberación de Juan José Farías al no encontrar pruebas suficientes sobre los cargos en su contra (nexos con el Cártel de Jalisco Nueva Generación; portación de armas de fuego de uso exclusivo del ejército; homicidio

doloso y tráfico de metanfetaminas) (*La Jornada*, 30 de mayo de 2018). *El Abuelo* fue recibido con música de mariachi en su pueblo, en una gran fiesta popular.⁶¹

Tal vez sea una paz mafiosa la que reina en Tepeque, pero es paz. En un medio tan turbulento, como Tierra Caliente, asolada por guerras entre cárteles rivales y frecuentes operativos estatales, la gente parece sentirse segura con el cacicazgo de Farías. Es una paz que el Estado no ha podido brindarles.⁶²

Conclusiones

En el pasado el Estado ha apostado con frecuencia a apoyarse en un sector de las mafias para combatir a otras. Es la vieja táctica de evitar que impere el monopolio de una de ellas y que escapen a su control, en la creencia de que es más fácil enfrentar a células fragmentadas y debilitadas del crimen organizado que a una bien atrincherada en una entidad. Con lo que no ha contado el Estado o no ha querido ver, es que cuando diversas células del crimen organizado se disputan un mismo territorio ocasionan escaladas de violencia mayores a los momentos en que un solo cártel se impone a las demás. En ese sentido, a pesar de que el Estado logró abatir el monopolio templa-

⁶¹ A Juan José Farías le agrada dejarse querer por el pueblo. El 24 de febrero de 2017 se cumplieron cuatro años del levantamiento de las autodefensas. No hubo festejos en ningún lado, salvo en Tepeque. *El Abuelo* partió plaza en una fiesta en la que hubo discursos, birria, marcha, misa, pirotecnia, baile. Todo gratis. Aunque pocos, pero hubo invitados de otros municipios de la región y también la cubana María Imilse Arrue, excolaboradora de Castillo en la Comisión. El aniversario fue ocasión para que una parte del pueblo manifestara su apoyo a los Farías y para que los ricos locales lucieran sus caballos finos (*La Jornada*, 25 de febrero de 2017).

⁶² Sintomáticamente, el presidente municipal de Tepalcatepec, Felipe Martínez Pérez, manifestó a *Monitor Expresso*, el 18 de septiembre de 2018, que en la localidad “no existe presencia de grupos criminales” porque el municipio “es un ejemplo de seguridad”.

rio en la entidad y frenar al movimiento de autodefensas, no sale más fortalecido, pues su autoridad (funciones de soberanía) y capacidad de gubernamentalidad en la región calentana es minada por nuevos ciclos de violencia y una guerra entre cárteles por el control de plazas que parecen rebasarlo. Así, sus viejos aliados (Viagras, H3 y *El Abuelo*) escaparon a su control y se territorializaron en la reconfiguración de plazas para los mercados de lo ilícito.

Viagras, H3 y el grupo del CJNG en Tepeque, pueden ser calificados como actores con posiciones derechistas en la medida en que no trataron de romper con el viejo sistema del trasiego de enervantes y los mercados ilegales. Su objetivo central era quebrar el monopolio templario para establecer y ampliar sus propias plazas como empresarios de la violencia en ascenso, intentando someter poblaciones y territorios. Tanto por su impronta violenta (el terror y el miedo) como por el lado de una “paz mafiosa”, pero todos ellos no dejan de ser expresiones de grupos antiderechos en la medida en que vulneran la libertad de los ciudadanos para elegir a sus autoridades (pues son actores que por las buenas o por las malas imponen autoridades locales); e infringen el derecho a una vida digna, con seguridad y justicia. Asimismo, se han convertido en un poderoso freno a un movimiento popular que en su fase carismática se propuso limpiar el territorio michoacano de cárteles opresores y fortalecer el derecho ciudadano a la autodefensa, continuando con una tradición calentana de vigilantismo civil. Mireles expresa ese desencanto recordando que el pacto original con el Estado para institucionalizar a las autodefensas contemplaba cuatro acuerdos: limpiar a Michoacán de cárteles; reestablecer el Estado de derecho; regularizar a las autodefensas como policía municipal; inyección de recursos para promover el desarrollo en la entidad. Pero el gobierno los violó: “licenció a las tropas cuando todavía no se limpiaba a Michoacán del crimen organizado”.⁶³

⁶³ Véase “La vida de autodefensas. Documental”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Ihb6d1GFRQk> (consulta 16 de julio de 2019).

En su informe especial de marzo de 2014, la CEDH señalaba que había un fehaciente perjuicio del tejido social en las zonas en que aparecieron los grupos de autodefensa de Michoacán con señalado perfil mafioso: en ellas “el sentido de unión, pertenencia, identidad y solidaridad está siendo desplazado por la inseguridad, la desconfianza, la incertidumbre, el temor, la polarización y el abandono”. En la población existe “cada vez más desánimo y resignación ante una situación que mencionan ‘nunca va a terminar’. Esto constituye un elemento muy grave que tiende a la desintegración y eventualmente a la disolución de la sociedad y que, por obvias razones, es obligatorio atender y resolver”.

Para atender lo anterior, se requiere un cambio de estrategia por parte del Estado. En vez de pactar con sectores mafiosos se debe construir una alianza con las corrientes de la sociedad civil que han mostrado tener un interés genuino en resolver el problema de la inseguridad y la violencia, como son las representadas por Hipólito Mora y José Manuel Mireles, entre otros líderes comunitarios que no se han corrompido.⁶⁴ Al ser personajes con arraigo en sus regiones, conocen bien a las figuras oscuras que dominan la economía de la droga y demás mercados de lo ilícito en sus localidades. Con su apoyo, el Estado puede hacer mucho: promover mejores políticas para un desarrollo con justicia y equidad que hagan disminuir los altos índices de desigualdad y conflictividad; resarcir el tejido social narcotizado en muchas regiones michoacanas donde el Estado de derecho se encuentra seriamente vulnerado. Sólo así se podrá cons-

⁶⁴ Por ejemplo, entre muchas personas que se pueden señalar, en Cherato está el comandante *Tata*, en Aquila el Comandante *Toro*, en Chinicuila el Comandante *Tetos*. Es de dominio público que son líderes naturales de sus comunidades con una probada calidad moral. Algunos datos al respecto, aparecen en Arrue (2017) y Castellanos (2018). En entrevistas mías con Juan José Estrada Serafín (10 de noviembre de 2018), periodista gráfico, y Evangelina (10 de noviembre de 2018), integrante de una organización que promueve la búsqueda de personas desaparecidas por la violencia en la entidad, avalaron también esas apreciaciones.

truir una paz positiva (anclada en aquellas redes moleculares de una sociedad civil activa que se ha mostrado deseosa de que no se vulneren sus derechos humanos) y se evitará una paz negativa o “falsa paz” (sostenida sobre neocaciquismos mafiosos o bajo el terror y el miedo, que paralizan a la ciudadanía).⁶⁵

Fuentes y Bibliografía

- Alberoni, Francesco (1984), *Movimiento e institución*, Madrid, Editora Nacional.
- Arrue, María (2017), *Vamos topando. Autodefensas Michoacán*, Bloomington, Palibrio (versión Kindle).
- Bailey, John (2014), *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, México, Debate.
- Barrón, Anne (2015), Disciplina, soberanía, gubernamentalidad: Foucault y la teoría jurídica, en *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho* (pp. 501-562), vol. I., México, UNAM.
- Botticelli, Sebastián (2015), La gubernamentalidad del Estado en Foucault: un problema moderno, *Praxis Filosófica*, núm. 42, enero-junio, pp. 83-106.
- Brewer, John D. (2010), *Peace Processes: A Sociological Approach*, Cambridge, Polity.
- Butler, Matthew (2004), *Popular Piety and Political identity in Mexico's Cristero Rebellion: Michoacán, 1927-29*, Oxford, Oxford University Press.
- Castellanos, Laura (2018), *Crónica de un país embozado, 1994-2018*, México, Era.
- (2015), “Fueron los federales”, consulta 20 de octubre de 2016, en <http://aristeguinoticias.com/1904/mexico/fueron-los-federales/>

⁶⁵ Para un mayor tratamiento de las experiencias de construcción de procesos de paz positiva y de paz negativa, véase Brewer (2010).

- CEDH (2014), *Informe especial: derechos humanos en áreas de conflicto en el estado de Michoacán*. Morelia, CEDH.
- (2015), Informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_gruposautodefensa.pdf
- Ernst, Falko (2015), *From narco trafficking to alternative governance: An ethnographic study on Los Caballeros Templarios and the mutation of organized crime in Michoacán, Mexico*, tesis de doctorado en Sociología, University of Essex.
- (2019), Michoacán. Una guerra con mil cabezas, *Proceso*, 5 de junio de 2019. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/587074/michoacan-una-guerra-con-mil-cabezas> (consulta 30 de junio de 2019).
- Foucault, Michel (2006), *Seguridad, territorio, población*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1988), El sujeto y el poder, en Hubert L. Dreyfus y Paul Rabinow, *Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*, México, UNAM.
- Fuentes, Antonio y Guillermo Paleta (2015), Violencia y autodefensas comunitarias en Michoacán, México, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 53, pp. 171-186.
- Gellner, Ernest y John Waterbury (1977), *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, Londres, Duckworth.
- Gil, José (2018), *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*, México, Ediciones Proceso.
- Grajales, Jacobo (2017), *Gobernar en medio de la violencia. Estado y paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario (versión Kindle).
- Grillo, Ioan (2016), *Caudillos del crimen*, México, Grijalbo (versión Kindle).
- (2012), *El narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*, México, Tendencias Editores.

- Guerra, Edgar (2017), Organización armada. El proceso de toma de decisiones de los grupos de autodefensa tepalcatepenses, *Estudios Sociológicos*, xxxvi, pp. 106: 99-123.
- Guerra, Enrique (2002), *Caciquismo y orden público en Michoacán*, México, El Colegio de México.
- (2015), *Del fuego sagrado a la acción cívica: los católicos frente al Estado en Michoacán, 1920-1940*, México, El Colegio de Michoacán / Ítaca / UAM-Xochimilco.
- Kalyvas, Stathis y Ana Arjona (2005), Paramilitarismo: una perspectiva teórica, en A. Rangel *et al.*, *El poder paramilitar* (pp. 25-45), Bogotá, Planeta.
- Knight, Alan y Wil Pansters (eds.) (2006), *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Lara, José (2016), *Autodefensas. La crónica de un insurgente anarquista y comunitario*, sin pie de imprenta (versión Kindle).
- Lemus, Jesús (2015), *Tierra sin Dios. Crónica del desgobierno y la guerra en Michoacán*, México, Grijalbo (versión Kindle).
- Maerker, Denise (2014), ¿Auxilio dónde está el Estado?, *Nexos*, 1 de abril. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=20052> (consulta: 3 de abril de 2014).
- Maldonado, Salvador (2018), *La ilusión de la seguridad. Política y violencia en la periferia michoacana*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- (2010). *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Malkin, Victoria (2001), Narcotráfico, migración y modernidad, en José E. Zárate (coord.), *La Tierra Caliente de Michoacán* (pp. 549-584), Zamora, El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado de Michoacán.
- Mann, Michael (2004), La crisis del estado nación en América Latina, *Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales*, Buenos Aires, vol. 44, núm. 174, julio-setiembre, pp. 179-198.

- Melucci, Alberto (2002), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- Meyer, Jean (1993), La cristiada, vol. 3, *Los cristeros*, México, Siglo XXI.
- Mireles, José M. (2017), *Todos somos autodefensas. El despertar de un pueblo dormido*, México, Grijalbo (versión Kindle).
- Nisbett, Richard y Dov Cohen (1996), *Culture of Honor. The Psychology of Violence in the South*, Colorado, Westview Pres.
- Pereyra, Guillermo (2012), México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74 , núm. 3, julio-septiembre, pp. 430-460.
- Purnell, Jennie (1999), *Popular movements and State formation in revolutionary Mexico. The agraristas and Cristeros of Michoacán*, Durham, Duke University Press.
- Rotberg, Robert (2004), The failure and collapse of Nation-States, en Robert Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences* (pp. 1-49), Princeton, Princeton University Press.
- Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento*, Madrid, Alianza Editorial.
- Valdés, Guillermo (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar (versión Kindle).
- Veledíaz, Juan (2012), *El general sin memoria. Una crónica de los silencios del ejército mexicano*, México, Debate (versión Kindle).
- Walters, William (2012), *Governmentality: Critical encounters*. Londres, Rowledge.

Otras fuentes

Archivos AHIIIH-UMSNH

Archivo Histórico del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Hemerografía

El Universal, Excélsior, La Jornada, Monitor Expresso, Proceso, Reforma, Quadratín.

Entrevistas⁶⁶

Hipólito Mora (8 de noviembre de 2018).

José Luis Segura Barragán (8 de noviembre de 2018).

Comandante Pilas (9 de noviembre de 2018).

Comandante Tata (9 de noviembre de 2018).

Juan José Estrada Serafín (10 de noviembre de 2018).

Cristina Paredes (10 de noviembre de 2018).

Evangelina (10 de noviembre de 2018).

José Ulises Lara (19 de enero de 2019).

⁶⁶ En algunos casos, cuando el entrevistado así lo solicitó, se usan seudónimos.

La mediación del sector hidrocarburos en México. Un análisis sobre su idoneidad frente a conflictos socioambientales

David Alberto Díaz Mata

Resumen

Esta investigación tiene por objeto analizar la idoneidad de la mediación aplicable en el sector de hidrocarburos de México desde la reforma energética, para atender los conflictos socioambientales entre asignatarios y/o contratistas de proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos y las personas y/o comunidades que habitan en los lugares en donde éstos se llevan a cabo. En este sentido, nos planteamos determinar sus alcances tanto para prevenir o gestionar conflictos socioambientales entre asignatarios y contratistas, y personas y comunidades, como para fungir como un mecanismo que pueda garantizar el derecho humano al ambiente. Para ello, nos auxiliamos de la conformación de una lista de control integrada por los criterios para garantizar el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente, provenientes de las obligaciones vigentes a cargo del Estado y de particulares para su cumplimiento, con la cual evaluamos la inclusión de dichos criterios en el marco regulatorio de la mediación que nos ocupa; así como de un enfoque comparatista que consiste principalmente en observar las experien-

cias de otros países que han utilizado la mediación para prevenir y gestionar conflictos socioambientales. Con base en lo anterior, consideramos que los alcances de la mediación aplicable en el sector de hidrocarburos de México son limitados y contradictorios, por lo que se proponen estrategias para transformarla, con miras a contar con un mecanismo útil y eficaz para construir acuerdos entre intereses diversos, a través del diálogo y la participación, que permitan en lo posible la implementación exitosa de los proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos y al mismo tiempo garantizar el goce efectivo del derecho humano al ambiente.

Introducción

La presente investigación parte de la interrelación de diversas temáticas que surgen a partir de la promulgación e implementación de la reforma energética de México, principalmente aquellas que corresponden al ámbito de la conflictividad socioambiental asociada al aprovechamiento de hidrocarburos, su relación con los mecanismos existentes en el sistema jurídico para acceder a la justicia, así como la tutela y exigibilidad del derecho humano al ambiente.

Específicamente, se aborda la problemática de la ausencia de una gestión adecuada de los conflictos que surgen en el sector de hidrocarburos entre asignatarios o contratistas que desarrollan proyectos de aprovechamiento, y las personas o comunidades que habitan en los territorios donde éstos se llevan a cabo.

En la presente investigación nos preocupan especialmente dos aspectos: 1) Las consecuencias en la viabilidad de los proyectos por cuestiones sociales, y 2) La persistencia de violaciones al derecho humano al ambiente de las personas o comunidades donde han de llevarse a cabo los proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos.

Por tanto, este trabajo aborda la necesidad de analizar la idoneidad de la mediación establecida en el marco legal aplicable al sector

de hidrocarburos en México. Para llevar a buen puerto este objetivo, partimos de la hipótesis de que dicho mecanismo no es adecuado para cumplir con su finalidad, por lo que tiene que reformularse sustancialmente.

Para corroborar tal planteamiento se recurre al estudio interrelacionado de tres grupos de análisis que permite evaluar la idoneidad de dicha mediación. Así que en primer lugar se propone ahondar en la conceptualización del derecho humano al ambiente, con el fin de examinar los elementos que lo conforman; esto será de gran utilidad para proponer algunos criterios enfocados a garantizar su disfrute y ejercicio por parte de personas y comunidades ante la implementación de proyectos de hidrocarburos.

Como parte del segundo grupo, se revisa la figura de la mediación, su relación con los conflictos socioambientales en el marco del derecho humano al ambiente, así como la estructura de su marco jurídico en el sector de hidrocarburos. Además, con fines de contar con referencias que permitan un ejercicio comparativo, se exploran algunas experiencias internacionales sobre la aplicación de la mediación en conflictos socioambientales.

Por su parte, el tercer grupo tiene como objeto agrupar los aspectos anteriores a través de dos estrategias, la primera de ellas consiste en emplear una lista de control o verificación, elaborada a partir de los criterios para garantizar el disfrute y ejercicio del derecho humano al ambiente de personas y comunidades ante la implementación de proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos, con el fin de analizar si la mediación los integra en su diseño, en tanto que la segunda es estudiar la relación de lo anterior con el marco legal, además de contrastar esto con la experiencia internacional al respecto. Con ello podremos precisar los alcances de este mecanismo, permitiendo, a su vez, trazar algunas estrategias para reformar la mediación del sector de hidrocarburos, con el objeto de fortalecer el acceso a la justicia ambiental en México, a través de un mecanismo alternativo.

Desarrollo

Análisis del contenido y alcance del derecho humano al ambiente en México, como punto de partida

El derecho humano al ambiente está reconocido en el artículo 4º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también lo está en diversas constituciones estatales, así como en la legislación general en materia de protección al ambiente y el equilibrio ecológico. Este reconocimiento se ha dado a partir de la celebración de instrumentos provenientes del derecho internacional en materia ambiental y de derechos humanos.

Ahora bien, la comprensión de este derecho se da en el marco de los denominados derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que se orientan a la persona que vive en sociedad y requiere satisfacer sus necesidades básicas, cuya realización depende no solamente de las condiciones de desarrollo y recursos con los que cada país cuente (Martínez, 2007: 26), sino también de las circunstancias de explotación y degradación del ambiente, con el fin de incluir las dimensiones sociales y ecológicas en el desarrollo (Rodríguez), citada en Londoño, Castro, Rojas y Rincón, 2015: 12) en el diseño de las políticas públicas.

No obstante lo anterior, en materia del derecho humano al ambiente persiste cierto desconocimiento sobre sus contenidos y alcances, y con ello deficiencias en cuanto a su aplicación en diversos ámbitos como el sector de las industrias extractivas (Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2012: 20).

Por lo anterior, resulta necesario, en primer lugar, revisar su conceptualización. Ciertos autores ya han emprendido ese ejercicio y han identificado los siguientes elementos: *a)* se considera inherente a la condición de ser humano e indispensable para alcanzar una vida digna (Borrero, 1994: 115); *b)* su connotación puede ser individual, “en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas

o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 27), o colectiva (Franco, 2000: 67), ya que “constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 27); *c*) guarda vínculos cercanos con otros derechos tan elementales como la vida, la salud, la alimentación, el agua y el desarrollo (Corzo, 2010: 193); *d*) se hace manifiesta una relación de interdependencia e interrelación entre las condiciones básicas de vida con la viabilidad de elementos naturales y artificiales, por lo cual se exige su ejercicio y disfrute (Gutiérrez, 2006: 91).

La interdependencia de este derecho con la calidad del entorno resalta como una de sus principales características, por lo que su relación con las externalidades de las actividades para aprovechar hidrocarburos es relevante, en la medida en que éstas alteran las condiciones de vida de las personas, habilitando su interés individual o colectivo para exigir la tutela y protección del derecho humano al ambiente.

La lógica de dicha relación puede entenderse mejor a partir de la concepción utilitarista del territorio de Francisco Di Castri (1994: 367), quien al considerar lo abstracto del término “ambiente”, establece que aquél es el lugar donde mejor se acomodan los procesos de toma de decisiones para implantar la idea de desarrollo sostenible, visualizándolo como una unidad concreta y accesible para integrar esfuerzos interdisciplinarios de carácter operativo. En esta lógica, las estructuras del sistema legal deben garantizar de manera equitativa el acceso y uso de los recursos naturales y la preservación de la biodiversidad, como “elementos imprescindibles para reducir la pobreza y la desigualdad” y para “consolidar valores democráticos como el acceso a la información, a la justicia y a la participación social” (Carmona, 2010: 34).

Con base en lo anterior, los diversos intereses sobre la utilización de los recursos en un territorio específico (Gaona, 2013: 143),

recaen en la esfera de la exigibilidad y la obligación de tutela del derecho humano al ambiente, lo que constituye un elemento trascendental para el desarrollo sostenible (Anglés, 2017: 77), de ahí la importancia de considerar las implicaciones de este derecho en las disputas entre asignatarios o contratistas de proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos y las personas o comunidades que habitan en los territorios donde éstos se llevan a cabo.

En ese sentido, abordar los contenidos y alcances del derecho humano al ambiente se vuelve fundamental en este análisis. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante *CorIDH*) ha identificado el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, como obligaciones estatales de carácter instrumental o procesal que no sólo pueden considerarse vías para exigir su cumplimiento, sino que pueden respaldar la formulación de políticas ambientales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 29); y que en el caso de este derecho, su objeto es garantizar su aspecto sustantivo, es decir, la vida y la integridad personal en el marco de posibles daños al ambiente (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 85).

En cuanto a la parte sustantiva, la *CorIDH* ha señalado que los Estados deben, por una parte, abstenerse de: i) “cualquier práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso, en condiciones de igualdad, a los requisitos para una vida digna, como lo son el agua y la alimentación adecuada, entre otros”, y ii) “contaminar ilícitamente el medio ambiente de forma que se afecte las condiciones que permitan la vida digna de las personas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 50).

Por tanto, los Estados deben “adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos a la vida y la integridad”, inclusive deben: i) prevenir “en la esfera privada que terceros vulneren los bienes jurídicos tutelados”, y en casos específicos de “personas o grupos de personas que no estén en condiciones de acceder por sí mismas al agua y a una alimenta-

ción adecuada, por razones ajenas a su voluntad... garantizar un mínimo esencial de agua y alimentación” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 51).

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas señala que los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger contra los daños ambientales que interfieran o puedan hacerlo en el disfrute de los derechos humanos, como la vida y la salud (poniendo especial atención a grupos vulnerables), incluso si éstos provienen de actividades de agentes privados (Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2012: 12).

En lo que respecta a los aspectos adjetivos del derecho humano al ambiente, en específico el acceso a la información ambiental, la CORIDH considera que acceder a la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental constituye un asunto de evidente interés público (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 86). Para ello, establece los siguientes parámetros: *a)* “la información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”, *b)* “el acceso a la información debe ser asequible, efectivo y oportuno”, *c)* “hay una obligación de transparencia activa que impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos”; y, *d)* “la información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible, encontrarse actualizada y brindarse de forma que sea efectiva para los distintos sectores de la población” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 86-89).

Recientemente, en el marco de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se adoptó el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” (Acuerdo de Escazú). Este instrumento multilateral establece

en los artículos 5 y 6 diversas obligaciones a cargo de los Estados para garantizar el acceso a la información ambiental en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad, criterios para denegar la información ambiental, así como la obligación de generar y divulgar información ambiental, incluso la que está en manos de particulares (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018: 17-24).

En cuanto a la participación pública en la toma de decisiones y políticas ambientales, la CorIDH establece parámetros importantes para que los Estados la garanticen de manera efectiva: i) haber garantizado previamente el acceso a información clara, efectiva, oportuna y comprensible,¹ ii) la participación debe darse desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones mediante una correcta difusión al público de estos ejercicios (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 92).

Al respecto, el Acuerdo de Escazú señala en el artículo 7° que cuando se emitan autorizaciones que puedan tener un impacto significativo en el ambiente, la participación implica no sólo la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles desde la etapa inicial de un proyecto, sino que deben ser tomadas en cuenta antes de la adopción de la decisión por parte de

¹ Para que la información cumpla con esas cualidades cuando se trata de autorizaciones ambientales debe cumplir con los parámetros siguientes, según lo establecido con el artículo 17, párrafo 17 del Acuerdo de Escazú: *a*) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto, *b*) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo, *c*) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos, *d*) un resumen de los puntos *a*), *b*) y *c*) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible, *e*) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate, *f*) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible y *g*) la acción de monitoreo de la implementación y los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

la autoridad, informando y difundiendo los motivos que la sustentan, así como también explicar cómo es que dichas observaciones se tuvieron en cuenta (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018: 24-25).

Respecto del acceso a la justicia en asuntos ambientales, la CORIDH ha establecido que el acceso a la justicia en el contexto de la protección ambiental, “permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017: 83).

Por su parte, el Acuerdo de Escazú refiere que los Estados deben garantizarlo desde medidas meramente jurisdiccionales como es: el cumplimiento del debido proceso, el acceso a instancias judicial y administrativas para impugnar y recurrir actos u omisiones relacionados con el acceso a la información y la participación pública en procesos de toma de decisiones, hasta otras, que si bien corresponden al quehacer judicial, guardan relación con la política pública, como lo es facilitar el acceso mediante medidas para reducir o eliminar barreras para el ejercicio de derechos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018: 28-30).

Con base en lo anterior, se proponen como criterios para garantizar el disfrute y ejercicio del derecho humano al ambiente en los proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos, los criterios que se muestran en la Tabla 1.

La conflictividad socioambiental en el sector hidrocarburos y su relación con la mediación

La mediación es una técnica no adversarial de resolución de conflictos cuyas características facilitan la construcción de acuerdos (Hernández, Aguilera, y García, 2018: 11), al conformarse entre las

Tabla 1. Criterios para garantizar el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente

Derechos ambientales	Criterios de cumplimiento	Clasificación
A la vida e integridad personal relativos a la protección ambiental	Prevenir prácticas o actividades que impliquen restringir o denegar, en condiciones de igualdad, el acceso al agua o a la alimentación.	V1
	Prevenir o controlar la contaminación ilícita del ambiente de forma que no se afecten las condiciones de vida de las personas.	V2
	Garantizar el acceso al agua y alimentación a personas o grupos que por razones ajenas a su voluntad no puedan acceder a ello por sí mismos.	V3
Acceso a la información ambiental	Informar de manera oportuna, accesible y suficiente sobre actividades que puedan afectar el ambiente.	AI1
	Facilitar información para personas o grupos en situación de vulnerabilidad.	AI2
	Describir el área de influencia, así como las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta.	AI3
	Describir los impactos ambientales y sociales del proyecto o actividad, así como el impacto ambiental acumulativo.	AI4
	Describir las medidas previstas para dichos impactos.	AI5
	Presentar un lenguaje no técnico y comprensible.	AI6
	Incluir informes y dictámenes públicos de organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculada al proyecto o actividad.	AI7
	Si la información está disponible, describir las tecnologías disponibles para utilizar y los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a evaluaciones.	AI8
	Informar sobre las acciones de monitoreo en la implementación de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.	AI9

Tabla 1. Criterios para garantizar el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente

Derechos ambientales	Criterios de cumplimiento	Clasificación
Participación pública	Informar al público oportunamente sobre los procesos de toma de decisiones.	PP1
	Garantizar la participación de las personas sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones, así como en el monitoreo de los acuerdos.	PP2
	Oportunidad de presentar observaciones para las etapas iniciales y de acuerdo con las circunstancias del proceso de toma de decisión.	PP3
	Previsión para que las observaciones presentadas por los participantes sean consideradas por la autoridad en los procesos de toma de decisiones, y en caso de no ser así, se informe y difundan los motivos y fundamentos que sustentan tal negativa.	PP4
Acceso a la justicia ambiental	Permitir solucionar los conflictos de manera más simple, económica y pacífica.	AJ1
	Promover la suscripción de acuerdos entre empresas que desarrollan proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos y las personas y comunidades que habitan los territorios donde éstos se llevan a cabo, sobre los intereses de las partes.	AJ2
	Permitir resarcir violaciones a los derechos humanos de personas y comunidades que habitan territorios donde se llevan a cabo proyectos de la industria de hidrocarburos.	AJ3
	Permitir el seguimiento y evaluación en el cumplimiento de acuerdos.	AJ4

Fuente: elaboración propia.

partes un entorno cooperativo (Hernández M., 2003: 126), gracias a las siguientes particularidades:

1. En su desarrollo interviene una tercera parte neutral denominada comúnmente “mediador”, que ayuda a las partes a que “en forma cooperativa encuentren el punto de armonía en el conflicto” (Corte Suprema de Justicia, 2005: 53).
2. Permite a las partes dialogar e identificar los puntos de la controversia, es decir, “las causas subyacentes a éstos, sus intereses y necesidades” (Salcedo y Jennings, 2016: 27).
3. Motiva que las partes busquen soluciones más beneficiosas para ambas, ya que “aspira a un acuerdo mutuo que considere sus necesidades, para que se intente que ninguno pierda o que ambos ganen” (Móndejar, 2015: 30).
4. La intervención del mediador es para facilitar el proceso de toma de decisiones, no para imponer una solución, ni tampoco para tomar decisiones, así que puede o no llegarse a un acuerdo (Móndejar, 2015: 30).
5. “La solución no es impuesta por terceras personas sino creada por las partes, por lo que puede ser una forma menos costosa, más eficaz y satisfactoria de resolver conflictos” (Móndejar, 2015: 30).
6. Fortalece las capacidades de las partes para resolver conflictos futuros (Hernández M. , 2003: 130).
7. “No persigue encontrar la verdad objetiva, sino encontrar una solución acordada que reconozca y se base en las percepciones y experiencia de todas las partes” (Hernández, Aguilera, y García, 2018: 32).

Con base en lo anterior, la mediación puede emplearse en conflictos en los que persistan “perspectivas heterogéneas² sobre la ges-

² Estas perspectivas podrían ser percibidas como una “situación de ganar-perder” (Hernández, Aguilera, y García, 2018: 27), donde la protección ambiental

ción de los recursos naturales” (Gil-Cerezo y Domínguez-Vilches, 2014: 165), donde lo que interesa es la exploración de una perspectiva de ganar-ganar en los conflictos socioambientales,³ con el fin de “generar opciones creativas y concesiones integradoras en aspectos donde los intereses no son compatibles” (Hernández, Aguilera, y García, 2018: 27), una vez que éstos son identificados y priorizados. Es decir, a través de la mediación gestionar la “existencia de dos o más personas o grupos, con visiones e intereses opuestos, que disputan entre sí el uso, control, acceso o manejo de espacios o recursos naturales” (Ortiz y Ernst, 2007: 17).

Al respecto, los conflictos socioambientales guardan una cierta coincidencia con los que se presentan en el sector energético: “i) asimilación tendenciosa de información, ii) fuerte componente de identidades en conflicto, donde existe una historia de opresor-oprimido que dificulta la negociación basada en intereses, iii) los grupos de interés menos poderosos, sobre todo a nivel de las comunidades locales, estén poco organizados y mal informados, de manera que su representación en una mesa de negociación sea particularmente compleja, iv) se requiere la participación de un mayor número de actores, y v) frecuentemente, los actores mantienen narrativas cerradas de los conflictos que atentan directamente contra la identidad de la otra parte, lo cual genera conversaciones

reduce la competitividad económica, o desde un enfoque de ganar-ganar, que indica que “la competitividad económica mejora a través de la protección ambiental” (Hernández, Aguilera, y García, 2018: 27).

³ Estos se caracterizan por: “i) contar con una multiplicidad de sujetos con intereses y posiciones diversas, así como desiguales en cuanto a recursos económicos, políticos o de otra índole, ii) ser complejos en virtud de la colisión de intereses públicos y privados, iii) la existencia de cuestiones técnicas y científicas, por lo que su comprensión por la ciudadanía puede resultar complicado, iv) ser transgeneracionales, en razón de que pueden tener efectos en las generaciones futuras, y v) contar con poco margen de maniobra, es decir, hay un margen de tiempo reducido para evitar que escalen en actos de violencia o en actos que sean difíciles o imposibles de reparar” (Marques, 2012: 178).

circulares basadas en descalificaciones mutuas y planteamientos de tipo ganar-perder” (Hernández, Aguilera y García, 2018: 30-31).

Con base en lo anterior, se asume que ciertos conflictos en el sector energético pueden asumirse como socioambientales, en razón de la variedad de actores e intereses implicados, la desigualdad entre las partes en conflicto, la existencia de prejuicios arraigados sobre las identidades de los sectores sociales (opresor-oprimido) y sus consecuencias en las condiciones ambientales de cierto territorio.

De manera general, a partir de la reforma energética, los conflictos en el sector de hidrocarburos se han distinguido no sólo por la evidente colisión de intereses diversos respecto del uso de los recursos naturales, entre quienes cuentan con autorización para aprovechar o transportar hidrocarburos y quienes habitan y se ven beneficiados de las condiciones ambientales de los territorios donde éstos se pretenden llevar a cabo; sino también por la existencia de prácticas que sistemáticamente vulneran el derecho humano al ambiente y por la crisis actual en materia de impunidad y seguridad pública.

Para ilustrar lo anterior, el Informe “México: empresas y derechos humanos”, a través del análisis de 61 casos en los que se reportan abusos a derechos humanos relacionados con actividades empresariales de distintos sectores (no solamente hidrocarburos), identifica patrones de violación a los derechos en los siguientes aspectos: abusos al derecho a la tierra y el territorio (32 casos), falta de acceso a la información (28 casos), abusos al derecho al medio ambiente sano (22 casos), impactos negativos a la salud (17 casos) y falta de cumplimiento de los derechos indígenas (17 casos). Además, resalta que: “en 32 casos se documentaron diferentes formas de intimidación y amenazas en contra de las y los opositores de un proyecto empresarial. Lo anterior equivale al 52% de los casos” (Hudlet, 2016: 13).

Por su parte, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental arroja una cifra que puede orientar sobre la práctica sistemática de agresiones en contra de defensores de derechos ambientales (en forma de asesinatos, desaparición forzada, amenazas, agresiones físicas, criminalización, en-

tre otras) y muestra desde 2009 hasta 2015 un registro de más de 251 incidentes, en 23 de las 32 entidades federativas del país (Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., 2015: 33).

En adición a lo anterior, el Informe del país “Situación de Derechos Humanos en México” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015: 167) hace referencia a actos de violencia a manos de particulares, relacionados presuntamente con empresas involucradas en proyectos extractivos, que en ocasiones cuentan con el apoyo tácito o explícito de fuerzas de seguridad locales.

Ante dicho panorama, es evidente que los defensores del derecho humano al ambiente en México se ven especialmente expuestos ante cuestiones que no sólo ponen en riesgo su integridad física y psicológica, sino que dificultan y obstruyen la realización de su actividad; fortaleciéndose así el ciclo de impunidad, demeritando el acceso a la justicia de los más vulnerables y fomentando prácticas ilegales para acceder a los recursos naturales (Gouritin, 2018: 45).

Estos antecedentes son un indicativo del contexto en que se desarrolla la conflictividad socioambiental asociada con el sector energético, y con ello es posible percatarse de los retos que enfrenta el hecho de diseñar y aplicar la mediación a este tipo de conflictos. No obstante, subyace una naciente inquietud sobre las bondades de aplicar este mecanismo en los conflictos entre empresas que desarrollan proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos, y las personas y comunidades que habitan los territorios donde éstos se llevan a cabo, para garantizar tanto la implementación exitosa de los mismos, como el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente, mediante la participación, el diálogo y la construcción de acuerdos en un entorno de paz y legalidad.

La experiencia internacional en materia de mediación en conflictos socioambientales

La utilización de la mediación con esos fines ha encontrado eco en otras latitudes, donde se ha explorado como una alternativa efectiva

la judicialización de los conflictos socioambientales; por ejemplo, en Estados Unidos de América no hay limitaciones legales para su utilización, por lo que se ha empleado en la gestión alternativa de disputas sobre tierras, aguas, aire, entre otras similares (Morrill y Owen-Smith, 2002: 90). Inclusive, por mandato de ley se procura que su aplicación sea de carácter transversal, es decir, en diversos sectores públicos. Además, no está reservada únicamente para la autoridad, por lo que universidades, organismos de la sociedad civil, profesionales de distintos ámbitos, entre otros, pueden llevarla a cabo (Jeffrey, 2002: 400-402).

A su vez, diversos países europeos han practicado la mediación en conflictos socioambientales, tal es el caso de Alemania, Austria, Polonia, Estonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Ucrania y España, por mencionar algunos. En Alemania y Austria la mediación es vista como un instrumento para evitar la vía judicial y para garantizar el derecho a la participación ciudadana en diversos asuntos relacionados con el ambiente, donde existen instituciones independientes u organizaciones no gubernamentales que intervienen en el conflicto, otorgando información de interés a los ciudadanos y funcionarios involucrados, y en ocasiones iniciando los procedimientos alternativos de resolución de conflictos; en tanto que en los países de Europa Central y del Este, los procesos alternativos de solución de conflictos solían comenzar cuando ya existía un conflicto legal (se optaba por la mediación cuando fallaban los procedimientos judiciales o administrativos para resolver el conflicto), corrían de forma paralela o los órganos judiciales recomendaban buscar un acuerdo fuera del procedimiento legal, entre otras diferencias (Handler, Purker, Romanescu, y Tingas, 2004: 15, 31).

La experiencia de Austria y Alemania se retomó por la Unión Europea en 2005 con el proyecto denominado “*Informal Resolution of environmental conflicts by neighbourhood dialogue*” (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, 2005) que prevé el diálogo y la mediación como el vehículo

“para que los sujetos afectados colaboren y lleguen a acuerdos sobre los hechos controvertidos. Las partes aprenden a aceptar los puntos de vista y las limitaciones de los otros participantes, así como a asumir sus propias responsabilidades en la resolución del conflicto” (Mondéjar, 2014: 145).

En cuanto a España, específicamente en Cataluña donde existen servicios de mediación ambiental ofrecidos por entidades y empresas (no así por el gobierno), ha surgido el interés de un grupo de mediadores comunitarios por estudiarla, mismos que han resaltado su utilidad en “conflictos que ocurren entre los gestores de los espacios naturales y la población que los habita, en el sentido de promover su inclusión y fomentar que la toma de decisiones sea compartida” (Carbonell, Prolopljevic, Di Masso, Puebla y Lemkox, 2011: 766), es decir, el diálogo en un proceso de participación, “se entiende tanto en clave de prevención como de solución de conflictos” (Carbonell *et al.*, 2011: 766).

Por otra parte, en el Perú, corresponde a la Defensoría del Pueblo salvaguardar los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad (artículo 162 de la Constitución del Perú de 1993), y aunque no es una instancia obligada de mediación (Defensoría del Pueblo del Perú, 2007: 16), ha implementado un mecanismo de diálogo que podría asemejarse, y que es complementario a las vías jurídicas de resolución de conflictos entre las personas, el Estado y las empresas (Huároc, 2017: 221).

En el periodo comprendido entre 2009 y 2015, de los 285 conflictos socioambientales registrados en Perú, 176 se abordaron a través del diálogo (aunque no se especifica si se trata de un proceso no estructurado, parcialmente estructurado o estructurado), es decir, 61.8% (Defensoría del Pueblo del Perú, 2017: 55), siendo el mecanismo de resolución más frecuente para este tipo de conflicto (Defensoría del Pueblo del Perú, 2017: 41).

Cabe mencionar que el porcentaje de acuerdos alcanzados en los conflictos socioambientales de dicho periodo donde se dio apertura al

diálogo fue 61% de acuerdos conducentes a la resolución del conflicto, 27% acuerdos parciales, 11% acuerdos metodológicos,⁴ en tanto que en 1% no se llegó a ningún tipo de acuerdo. En cuanto al cumplimiento de acuerdos, sólo 18% se da respecto de la totalidad, en tanto 43% se cumple con la mayoría y 39% de los casos sólo se cumplen con algunos (Defensoría del Pueblo del Perú, 2017: 69).

De los datos anteriores se desprende que la apertura al diálogo estructurado sin duda puede contribuir a una mejor gestión de los conflictos socioambientales. No obstante, aunque se puede suponer que la mediación en este tipo de conflictos, al darse en un esquema estructurado de diálogo de acuerdo con lo establecido por el Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales de la propia Defensoría del Pueblo del Perú, es un mecanismo que promueve o facilita el hecho de alcanzar un buen porcentaje de acuerdos conducentes, así como un nivel de cumplimiento más o menos aceptable de los mismos, no existen datos o registros específicos del rol mediador de la Defensoría que permitan asegurar tal aseveración.

Por otra parte, Guatemala ha desarrollado una tipología de los conflictos agrarios, con el fin de facilitar su clasificación y la estrategia de atención respectiva, identificando a aquellos que corresponden a una disputa de derechos, entre otros, por “servidumbres”, donde las partes que se ven involucradas establecen disputas entre sí (López y Monzón, 2008: 19). Para ello se ha diseñado un procedimiento de mediación, donde se privilegia el diálogo y entendimiento mutuo entre las partes para identificar los intereses comunes,⁵ así

⁴ Se refiere a acuerdos que permiten el buen desarrollo del proceso de diálogo. No abordan las demandas de los actores involucrados en el conflicto (Defensoría del Pueblo del Perú, 2017: 66).

⁵ La manera de abordar los conflictos está supeditada a observar principios generales que enmarcan la actuación de la autoridad —Subsecretaría de Resolución de Conflictos (CONTIERRA)— en los mismos, es decir, su actuar mediador se guía por: “i) conocer el caso a profundidad, previo a plantear la estrategia, ii) el diseño de la estrategia fundamentada en un análisis multidisciplinario (técnico, social, jurídico y de conciliación-mediación), iii) el análisis debe partir de la elaboración

como para construir posibles acuerdos, promoviendo alternativas a la problemática, por lo que este mecanismo no sólo busca resolver los conflictos, sino transformarlos en la medida en que las partes tengan otras miradas o percepciones del otro y de sí mismos (López y Monzón, 2008: 78).

Marco legal de la mediación en el sector de hidrocarburos en México

La mediación en el sector de hidrocarburos encuentra sus bases legales en la Ley de Hidrocarburos, así como en su Reglamento. En este sentido, la Ley de Hidrocarburos establece que el asignatario o contratista podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (en adelante Sedatu), su intervención para llevar a cabo “una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda”.⁶

De conformidad con lo anterior, la mediación es realizada por dicha dependencia de acuerdo con el procedimiento señalado en dicha ley, la cual sugiere que la Sedatu deberá escuchar: “A las partes y sugerir la forma o modalidad de adquisición, uso, goce o afectación que concilie sus intereses y pretensiones, según las características del proyecto y buscará que las partes alcancen una solución aceptable y voluntaria, procurando mejorar su comunicación y futura relación.”⁷

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos señala que la Sedatu emitirá los lineamientos que regularán los procesos de mediación,⁸ mismos que deberán prever lo siguiente:

adecuada de la información y de la elaboración del mapa de ruta, que ayudará a trazar el camino sobre el cual se transitará durante el proceso que implica el abordaje del caso” (López y Monzón, 2008: 23).

⁶ Artículo 106, fracción II, de la Ley de Hidrocarburos.

⁷ Artículo 107, fracción I de la Ley de Hidrocarburos.

⁸ El 12 de junio de 2015 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*

- Serán los mediadores de la Sedatu quienes tendrán a cargo su sustanciación y podrán presentar las propuestas de contra-prestación.
- Los mediadores de Sedatu notificarán a las partes la propuesta de acuerdo para su formalización o para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa.

Con base en lo anterior, las disposiciones legales que regulan el proceso de medición en México, pueden ser resumidas en la Tabla 2.

Análisis de los alcances de la mediación del sector hidrocarburos en México

Para cumplir con la finalidad del presente trabajo, es necesario determinar los alcances legales del mecanismo de mediación señalado en el apartado anterior. Para ello, se considera relevante, en primer lugar, revisar la integración de los criterios propuestos para garantizar el disfrute y ejercicio del derecho humano al ambiente en los proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos en su diseño, al ser éste el derecho que resulta más afectado por dichas actividades, para posteriormente estudiar cómo se relacionan con su marco legal, lo que permitirá determinar sus alcances legales. Para ello, se configura una lista de control, la cual tiene por objeto estructurar la evaluación sobre la integración de los criterios descritos, así como hacer referencia a la matriz (anexo A del presente documento) argumentativa empleada para dirigirla hacia los fines que se señalan en la Tabla 3.

los “Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos” (en adelante los Lineamientos), los cuales tienen por objeto regular los procesos de mediación que se lleven a cabo entre los asignatarios y contratistas, y los propietarios o titulares de terrenos, o de bienes o derechos sobre los mismos. De igual forma, estos lineamientos señalan, entre otras cosas, los principios rectores aplicables y el proceso que deberá seguir el desarrollo de la mediación.

Tabla 2. Marco jurídico de la mediación en el sector de hidrocarburos de México

Marco jurídico de la mediación en el sector hidrocarburos	“Ley de Hidrocarburos”, publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de fecha 11 de agosto de 2014, disponible para su consulta en: http://www.diputados.gob..mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf Disposiciones: artículos 106, fracción II y 107
	“Reglamento de la Ley de Hidrocarburos”, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de fecha 31 de octubre de 2014, disponible para su consulta en: http://www.diputados.gob..mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LHidro_151116.pdf Disposiciones: Artículo 76.
	“Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos”, publicados en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> de fecha 12 de junio de 2015, disponible para su consulta en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5396528&fecha=12/06/2015

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Lista de control para analizar la integración del derecho humano al ambiente en la mediación del sector hidrocarburos

Esquema regulatorio de la mediación en el sector hidrocarburos	Derechos ambientales	Criterios	Evaluación en la integración de criterios			
			No los integra	Los integra parcialmente	Los integra	
1. Ley de Hidrocarburos. 2. Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. 3. Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.	1. Vida e integridad personal relativa a la protección ambiental	V1 ¹	x			
		V2 ¹	x			
		V3 ¹	x			
	2. Acceso a la información ambiental	AI1 ¹			X	
		AI2 ¹			X	
		AI3 ¹			X	
		AI4 ¹			X	
		AI5 ¹			X	
		AI6 ¹			X	
		AI7 ¹			X	
		AI8 ¹			X	
	AI9 ¹			X		
	3. Participación pública en asuntos ambientales	PP1 ¹	x			
		PP2 ¹	x			
		PP3 ¹	x			
		PP4 ¹	x			
	4. Acceso a la justicia ambiental	AJ1 ¹			x	
		AJ2 ¹			x	
		AJ3 ¹	x			
		AJ4 ¹	x			
Especificaciones:						
(1) Para revisar las consideraciones sobre cada uno de los criterios, así como las razones de su evaluación, revisar el Anexo A del presente documento.						

Fuente: elaboración propia.

De la tabla anterior, así como de las consideraciones respecto de los criterios VI, V2, V3, AII, AI2, AI3, AI4, AI5, AI6, AI7, AI8, AI9, PPI, PP2, PP3, PP4, AJI, AJ2, AJ3, y AJ4 contenidos en el Anexo A del presente documento, se puede apreciar que la mediación vigente en el sector de hidrocarburos no integra o, en el mejor de los casos, integra parcialmente en su estructura legal los criterios para garantizar el disfrute y ejercicio del derecho humano al ambiente en los proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos.

El hecho de que la mediación no incluya dichos criterios en su diseño es trascendente, en virtud de que esto afecta su cualidad como mecanismos alternativo de acceso a la justicia, enfocado a lograr acuerdos que permitan evitar o solucionar conflictos entre actores con intereses diversos respecto del aprovechamiento de hidrocarburos, así como para promover una cultura de prevención de violaciones al derecho humano al ambiente o de daños ambientales.

Ahora bien, en cuanto a los alcances legales de la mediación vigente en el sector de hidrocarburos, se pueden resaltar entonces los siguientes aspectos:

1. Por disposición legal se emplea exclusivamente en la negociación sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda, por lo que no es tan flexible para propiciar un diálogo abierto sobre la afectación de derechos ambientales.
2. Es procedente únicamente a petición del asignatario o contratista, no de las personas o comunidades que reciben en su territorio los proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos, con lo cual se atenta contra el principio de voluntariedad (voluntad de las partes para sujetarse a la mediación).
3. Carece de herramientas o dispositivos para dar seguimiento a los acuerdos que se llegaren a tomar, por lo que en caso

- de incumplimiento, transfiere el costo de hacerlos valer por otras vías a la parte con menos poder y recursos.
4. En caso de que la mediación no llegare a la celebración de un acuerdo, procederá la servidumbre judicial o administrativa.
 5. En el plano institucional, es instaurada por la misma dependencia gubernamental que da trámite a la servidumbre administrativa.
 6. Los acuerdos que pudieran tomar las partes están supeditados a que las actividades de exploración y extracción se consideren de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.
 7. El esquema regulatorio de la mediación en el sector de hidrocarburos no es compatible con los criterios para garantizar el derecho humano al ambiente, por lo que para su integración se requieren reformas legales que lo reestructuren.

Adentrándonos de lleno en el análisis, aunque la propia Ley de Hidrocarburos plantea como paso previo a la mediación una negociación —que pareciera ser amplia y bien intencionada— para llegar a acuerdos entre propietarios o titulares de bienes o derechos sobre porciones de terreno y asignatarios o contratistas, para la utilización o afectación de dichos bienes o derechos en la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, incluso reconociendo expresamente para ello dos aspectos importantísimos: i) los derechos que reconoce la CPEUM y los tratados internacionales suscritos por México a las comunidades indígenas,⁹ y ii) “el pago de afectaciones de bienes y servicios o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, calculado en función de la acti-

⁹ Artículo 100 de la Ley de Hidrocarburos.

vidad habitual de dicha propiedad”,¹⁰ se perciben inconsistencias y contradicciones trascendentales.

Por ejemplo, hay que considerar que la Ley de Hidrocarburos establece que la contraprestación respectiva deberá ser proporcional, sin embargo, esta no está definida en función de criterios ambientales o en la cuantificación y calificación del daño y deterioro ambiental y la determinación de la responsabilidad respectiva,¹¹ sino en los rendimientos del asignatario o contratista en el marco de las actividades a realizar y siempre atado a las formas o modalidades de uso, goce, afectación o, en su caso, adquisición,¹² con lo cual subyuga los intereses de corte socioambiental de las personas y comunidades a los patrimoniales, relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos y la tenencia de la tierra.

Ante esta situación, el sentido común indicaría que la mediación tendría que ser un mecanismo más ambicioso, sin embargo, pareciera que más bien es de carácter restrictivo, al prevenir un escenario para una negociación intrascendente que no corresponde con los intereses reales de las partes.¹³

¹⁰ Artículo 101, fracción vi, inciso *a*) de la Ley de Hidrocarburos.

¹¹ Artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo es fundamento de la Ley Federal sobre Responsabilidad Ambiental, que establece criterios para la calificación y cuantificación del daño ambiental.

¹² Artículo 101, fracción vi, inciso *a*) de la Ley de Hidrocarburos.

¹³ Este tema ha sido abordado por Eréndira Estrada, quien analiza la mediación en caso de conflicto entre la Secretaría de Energía, el asignatario o contratista y los sujetos en propiedad o posesión de tierras, para saber si ésta cumple o no, los requisitos señalados por la doctrina y la codificación correspondiente (Estrada, 2017: 653). Del ejercicio anterior, la autora observa una desnaturalización de la mediación tal como está planteada en la legislación vigente, en virtud de que a través de este mecanismo se buscaría en teoría que las partes en conflicto traten de llegar a un acuerdo con ayuda de un mediador, quien no tiene facultades de decisión o poder alguno sobre ellas, sino que facilita una comunicación bilateral efectiva transformando la relación entre ellas, “no centrándose únicamente en la solución de los conflictos” (Estrada, 2017: 655), contrario a lo que se pretende en la Ley de Hidrocarburos, su Reglamento y los lineamientos al respecto.

En ese sentido, la mediación del sector hidrocarburos parecería desnaturalizarse por ministerio de ley, identificándose más bien con la figura de la conciliación (por cierto, acotada y restringida a aspectos relacionados con las afectaciones de los proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos en la tenencia de la tierra, no en el ambiente o las condiciones de vida y existencia de las personas), al consistir en que un tercero imparcial (que no lo es tanto, ya que la preocupación principal es lograr a través del diálogo que se pueda liberar el derecho de vía) propone o indica formas de solución (funciones propias de un conciliador) a los conflictos que se susciten sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de terrenos bienes o derechos, así como su contraprestación (Estrada, 2017: 653).

Resulta importante destacar que el diseño de dicho esquema de mediación descansa en la concepción de la igualdad de las partes (pese a que sólo una de ellas puede solicitar la procedencia de la mediación), cuando en los conflictos socioambientales sucede justamente lo contrario, es decir, hay una profunda desigualdad entre ellas. Entonces, si la mediación del sector hidrocarburos se parece más a una conciliación —que por naturaleza adolece de acciones específicas para mitigar dicha desigualdad entre las partes—, no se está partiendo del supuesto de “facilitar la comunicación entre las partes para que lleguen a un acuerdo que ponga fin a su conflicto de intereses” (Márquez y De Villa, 2013: 1588). En este sentido, sería necesario que para procurar una mediación exitosa, se tomaran medidas previas para nivelar a las partes, ya que, de lo contrario, poca comunicación de calidad podrá haber entre ellas.

Ahora bien, en cuanto a la restricción sobre el tipo de conflictos que pueden atenderse a través de la mediación según el marco legal aplicable al sector hidrocarburos, limita la capacidad de personas y comunidades de poner sobre la mesa otro tipo de intereses y derechos, fortaleciendo este marco restrictivo con medidas coercitivas

de índole administrativa o judicial, es decir, la servidumbre legal de hidrocarburos.¹⁴

La conexión entre esta medida coercitiva y la mediación está dispuesta en la misma Ley de Hidrocarburos, la cual señala que si las partes no alcanzan un acuerdo dentro de los 30 días naturales contados a partir de la sugerencia de la contraprestación por la adquisición, uso, goce o afectación de terrenos bienes o derechos, la Secretaría de Energía podrá solicitar a Sedatu que inicie trámite ante el Ejecutivo federal para que se constituya la servidumbre administrativa.¹⁵ De manera adicional, la servidumbre legal puede ser solicitada por el asignatario o contratista ante órganos jurisdiccionales en materia civil o agraria,¹⁶ donde en una interpretación literal del marco legal aplicable, no necesariamente tendrían que considerarse los derechos ambientales de las personas y comunidades al no ser parte de la controversia respectiva, sino la legalidad de la petición.

Es decir, la propia ley del sector hidrocarburos cancela cualquier posibilidad de que la autoridad pueda convencer legítimamente a las partes de su neutralidad, al disponer que ante el fracaso de la negociación previa entre asignatarios y contratistas y propietarios o poseedores sobre la contraprestación por la afectación de terrenos en lo que habrá de llevarse a cabo algún proyecto energético, la misma autoridad que guía la mediación es también la encargada de, ante el fracaso del mecanismo, dar trámite ante el jefe del Ejecutivo de una medida coercitiva.

Ante este escenario, no parecen existir las condiciones para garantizar que quien sustenta la negociación es neutral e independien-

¹⁴ Según el artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos, la servidumbre legal de hidrocarburos “comprenderán el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquellos que sean necesarios para tal fin”.

¹⁵ Artículo 108 de la Ley de Hidrocarburos.

¹⁶ Artículo 106, fracción I de la Ley de Hidrocarburos.

te, por lo que tampoco se estaría cumpliendo con dotar de equidad y legitimidad a la mediación, al existir además una sobrerrepresentación del interés para celebrar un acuerdo entre asignatarios o contratistas y propietarios o poseedores, respecto del uso y ocupación de terrenos. Con ello atenta gravemente contra la naturaleza y función del mediador, al no dar oportunidad para que promueva un diálogo abierto sobre otro tipo de derechos o intereses asociados a los proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos, como por ejemplo la identificación, reparación o compensación de afectaciones ambientales, sociales, económicas o culturales, la información del costo y prerrogativas del proyecto, la distribución de beneficios, entre otros.

Es claro que lo que se pretende con ello es limitar la mediación a la construcción de un acuerdo estrictamente de carácter patrimonial, lo que ante un conflicto con implicaciones socioambientales desincentiva el interés de las partes para someterse a ella. Esto, en virtud de que al cancelar la posibilidad de un diálogo franco y abierto sobre la afectación de derechos ambientales, no hay oportunidad para abordar las pretensiones legítimas de las partes en conflicto, sobre aspectos que no necesariamente tienen que ver únicamente con cuestiones sobre la tenencia de la tierra.

Por otra parte, la mediación establecida en la legislación vigente en el sector de hidrocarburos restringe gravemente el derecho de los propietarios o poseedores de terrenos a disentir y a expresar sus intereses jurídicos y legítimos respecto del tratamiento de las externalidades sobre su vida e integridad personal, que invariablemente conllevan las actividades de aprovechamiento de hidrocarburos, encasillando las negociaciones por disposición de ley a un mero asunto de naturaleza mercantil o comercial.¹⁷

¹⁷ El derecho a disentir en los proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos encuentra su justificación en la existencia de otro tipo de intereses o pretensiones de las personas o comunidades que son receptoras en su territorio de actividades de exploración y extracción de éstos. Cabe resaltar que los criterios para garantizar el derecho humano al ambiente tendrían la cualidad

Si bien puede argumentarse que con base en el artículo 27 constitucional la negación de este derecho a disentir podría estar amparado en el principio de la predominancia del interés público sobre el interés particular —lo que se traduce en la legislación de hidrocarburos como el derecho de preferencia—, es importante advertir que a la fecha en el marco jurídico del sector energético no existen vías distintas a las jurisdiccionales para negociar intereses y pretensiones legítimas relacionadas con los impactos en el ambiente y la salud de las personas ocasionados por el desarrollo y operación de proyectos asociados al aprovechamiento de hidrocarburos.

Con mayor razón si se considera que la aplicación de los instrumentos de política pública como son las evaluaciones del impacto social y ambiental, cuyos objetos son identificar, prevenir y corregir posibles afectaciones socioambientales que pudieran ocurrir con un proyecto, no ofrecen las condiciones necesarias¹⁸ para que los interesados o afectados directa o indirectamente por la realización de un proyecto, a través de un diálogo o consulta, participen efectivamente en su diagnóstico, elaboración, evaluación y seguimiento (Gutiérrez y Del Pozo, 2019: 71). En este sentido, Figueroa Díaz señala que la mediación empleada para promover la protección del ambiente “tie-

de no solamente reflejar dichas preocupaciones o intereses, sino también los vehículos para llevarlos a cabo (acceso a la información, participación y acceso a procesos de justicia restaurativa).

¹⁸ Recientemente la SCJN reconoció la legalidad de autorizaciones obtenidas antes de los procedimientos de consulta, me refiero a una solicitud de amparo por parte de diversos integrantes de la comunidad indígena del municipio de Juchitán por la instalación y operación del parque eólico citado anteriormente, quienes argumentaban que en su momento “no se respetó el derecho a la consulta previa que les asiste como comunidad indígena, ya que la misma no se desarrolló antes de emitirse las autorizaciones y permisos correspondientes, sino hasta después de que aquéllos fueron otorgados”. Se recomienda revisar el Amparo en Revisión 213/2018 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible para su consulta en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=232060>.

ne posibilidades sobre todo si se atiende el aspecto preventivo y al estudio de los proyectos y de su impacto ambiental” (2008: 149), posición con la que coincidimos plenamente.

Al contrario, el hecho de que el marco regulatorio del sector hidrocarburos restrinja la mediación únicamente a los conflictos de carácter patrimonial suscitados entre asignatarios y contratistas con las personas y comunidades, dejando fuera inquietudes de naturaleza socioambiental, evidencia claramente la falta de congruencia del mecanismo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, con la obligación constitucional del Estado mexicano de promover, respetar, proteger, prevenir y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias, así como el acceso a la justicia.

Es decir, los alcances específicos que persigue la mediación pueden parecer congruentes y suficientes si se analizan a la luz del marco regulatorio del sector hidrocarburos que da cabida y soporte al interés público del Estado para aprovechar sus recursos energéticos; sin embargo, al analizar sus disposiciones de forma integral, considerando el escenario ambiental y social actual de México, pierde sentido, coherencia y practicidad. Por lo que, ante una creciente conflictividad socioambiental asociada a proyectos energéticos en México, parece que la mediación no ha significado un avance en materia de acceso a la justicia ambiental, en mayor medida debido a los alcances que su estructura legislativa le impone. Esto nos conduce no sólo a la tarea de profundizar en la importancia de integrar criterios para garantizar el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente en la mediación aplicable en el sector de hidrocarburos, como una medida para agregar valor al mecanismo en un contexto social y ambiental problemático, sino también reestructurar sus alcances en aras de armonizarla con los postulados en materia de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que el estado actual de la mediación del sector hidrocarburos, dado sus alcances, va en contrasentido de algunas

experiencias internacionales al respecto, en las cuales ha sido diseñada e implementada como un instrumento alternativo de acceso a la justicia, que permite no sólo la negociación entre las partes para resolver sus disputas, sino también fomentar la cultura democrática en la solución de los conflictos a través de un diálogo estructurado donde un tercero imparcial es responsable de dirigirlo, permitiéndose así la participación activa de diversos actores, quienes exponen libremente sus intereses, necesidades y aspiraciones en un conflicto (que puede derivar en el ámbito socioambiental), a la vez que juntos exploran posibles soluciones a sus desacuerdos, como es el caso de la mediación en Estados Unidos de América, Perú, Guatemala y algunos países europeos.

Resaltamos el caso de Perú, donde la Defensoría del Pueblo como órgano constitucional autónomo encargado de velar por la protección de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, recurre a un diálogo estructurado —que podría equipararse o adecuarse a la mediación— como canal o dispositivo institucional para cumplir con dicha atribución. En este sentido, uno de los efectos de la intervención de esta defensoría pública en los conflictos socioambientales es nivelar las diferencias en las capacidades de los actores que son parte en un conflicto socioambiental.¹⁹

En esta lógica, consideramos que México podría aprender de dichas prácticas y experimentar si la mediación con alcances más ambiciosos de los establecidos actualmente puede tener resultados positivos para la prevención, gestión, transformación y solución de los conflictos socioambientales en sedes distintas o a la par del poder jurisdiccional.

¹⁹ Si bien es cierto que lo anterior podría trastocar la neutralidad del mecanismo de la mediación, también lo es que esta particularidad puede ayudar a atenuar la vulnerabilidad de algunos sectores sistemáticamente excluidos del acceso a justicia, aportando con ello equidad a los procesos de negociación (Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo; Cooperación Alemana GIZ, 2015: 5).

Conclusiones

La mediación establecida en el marco legal del sector hidrocarburos no es útil o adecuada para gestionar o resolver las disputas entre asignatarios y/o contratistas de proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos y las personas y/o comunidades que habitan en los lugares donde éstos se han de llevar a cabo, dado que no integra criterios para garantizar el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente, al ser este derecho el que resulta más afectado con dichas actividades y, con ello, no resuelve la profunda asimetría existente en los conflictos suscitados entre las partes, dado que no reduce la deficiencia sistemática en materia de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales, inclusive en los términos en que está diseñada, la remarca y legitima jurídicamente.

Asimismo, en la incorporación de la mediación al sector de hidrocarburos se omitieron características y elementos que les son propios, teniendo como consecuencia una especie de desnaturalización, limitando con ello los alcances en su implementación. Esta situación contrasta con lo que sucede en otras latitudes, donde este mecanismo es aplicable a conflictos energéticos con implicaciones socioambientales, empleándose no sólo como alternativa de acceso a la justicia, enfocado a buscar soluciones y construir acuerdos que se ajusten —en lo posible— a las necesidades e intereses de las partes, fomentando así la prevención, gestión o soluciones de las disputas de manera oportuna, eficaz y pacífica, sino también para promover la participación en la toma de decisiones mediante el diálogo respetuoso e informado entre actores con posiciones, intereses, necesidades, recursos diferentes y legítimos.

Para ello, consideramos que la mediación del sector de hidrocarburos debe transformarse sustancialmente, siendo la vía legislativa la más idónea para diseñar un mecanismo de mediación que, entre otras cosas, permita: a) habilitar la mediación como alterna-

tiva para la prevención y gestión de conflictos socioambientales, *b*) atribuir la facultad de solicitar la mediación a personas, comunidades, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y organismos autónomos, en función del interés legítimo en el conflicto, *c*) instaurar el procedimiento de la mediación, que tendría que dejar de ser facultad de la Sedatu, la cual conservaría la atribución para solicitar la tramitación de una servidumbre administrativa o judicial, en caso de convenir al interés público, *d*) garantizar la neutralidad en la mediación del sector hidrocarburos al permitir a individuos u organizaciones independientes (sin un interés en el conflicto) participar en la dirección del mecanismo, *e*) instrumentar acciones para mitigar las desigualdades entre las partes, *f*) integrar en la mediación criterios para garantizar el disfrute y ejercicio del derecho humano al ambiente, con el objeto de hacer de éste un mecanismo participativo que prevenga o gestione de mejor manera los conflictos socioambientales del sector hidrocarburos, y *g*) relacionar el mecanismo de mediación cuando de las consultas previstas en las evaluaciones de impacto social y ambiental se adviertan derechos e intereses contrapuestos. Para ilustrar lo anterior se propone la Tabla 4 comparativa.

Los aspectos anteriores son fundamentales para contar con un mecanismo de mediación útil o adecuada que promueva el diálogo estructurado, es decir, un mecanismo formal con esquemas estructurados o procesales más flexibles que los canales de acceso a la justicia tradicionales en materia ambiental, que enriquezca el sistema judicial mexicano de cara a la prevención, gestión o resolución de los conflictos que se suscitan entre asignatarios y/o contratistas con licencia o autorización para poner en marcha proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos y las comunidades que habitan en los territorios donde éstos se pretenden llevar a cabo, sino también para garantizar un clima de certeza jurídica que dé seguridad a las inversiones en el sector, a la par de fomentar una cultura democrática de diálogo y respeto a los derechos humanos.

Tabla 4. Correspondencia entre realidades y estrategias para transformar la mediación del sector hidrocarburos

Realidades	A.1.	Limitación de la mediación a cuestiones relacionadas sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos.
	A.2.	Unilateralidad para solicitar la mediación, ya que únicamente puede hacerlo el asignatario o contratista, dejando fuera a las personas, comunidades, autoridades locales, órganos independientes u organismos no gubernamentales, considerando además que ésta viene de una negociación previa.
	A.3.	Contradicción en las atribuciones de la Sedatu, es decir, la autoridad u organismo con atribuciones para guiar una mediación no tendría que contar con facultades para solicitar una servidumbre administrativa o judicial, si es que se precisa de neutralidad e independencia.
	A.4.	La añeja concepción de neutralidad del mecanismo de mediación, ya que se podría argumentar que la Sedatu como autoridad debería garantizar el interés público, cuestión que nos dirige hacia el derecho de preferencia de las actividades relacionadas con el aprovechamiento de hidrocarburos por encima de otras.
	A.5.	La falta de mecanismos para contrarrestar las desigualdades entre las partes y garantizar así un diálogo verdadero y constructivo.
	A.6.	El encapsulamiento o aislamiento de la mediación del sector hidrocarburos frente al paradigma de los derechos humanos vigente, en específico con el derecho humano al ambiente, cuya aplicación es transversal, resultando aplicable incluso a cuestiones relativas a la responsabilidad por daño ambiental.

Estrategias	A.1.	Habilitar la mediación como alternativa para la prevención y gestión de conflictos socioambientales.
	A.2.	Atribuir la facultad de solicitar la mediación a personas, comunidades, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y organismos autónomos, en función del interés legítimo en el conflicto.
	A.3.	Instaurar el procedimiento de la mediación que tendría que dejar de ser facultad de la Sedatu, la cual conservaría la atribución para solicitar la tramitación de una servidumbre administrativa o judicial, en caso de convenir al interés público.
	A.4.	Garantizar la neutralidad en la mediación del sector hidrocarburos al permitir a individuos u organizaciones independientes (sin un interés en el conflicto) participar en la dirección del mecanismo.
	A.5.	Instrumentar acciones para mitigar las desigualdades entre las partes.
	A.6.	Integrar en la mediación criterios para garantizar el disfrute y ejercicio del derecho humano al ambiente, con el objeto de hacer de éste un mecanismo participativo que prevenga o gestione de mejor manera los conflictos socioambientales del sector hidrocarburos.

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, con lo expuesto en el presente trabajo se da cuenta de la urgencia de avanzar en la construcción de una política pública enfocada a la prevención o gestión de conflictos socioambientales a través del diálogo informado y estructurado, donde la mediación pueda tener un papel central. Hasta ahora, el camino que tradicionalmente venimos recorriendo como sociedad para garantizar el respeto del derecho humano al ambiente transita por la vía jurisdiccional, y se refleja, por ejemplo, en el fortalecimiento del juicio de amparo, que aún con sus limitantes naturales en la materia se erige como la vía más efectiva actualmente para su defensa.

Sin lugar a dudas preocupa el hecho de que en el México contemporáneo, megadiverso y multicultural, persistan dificultades para proveer espacios de diálogo y construcción de acuerdos entre diversos sectores de la sociedad que confluyen en el espectro de lo ambiental. Sin embargo, aunque es necesario evaluar cuidadosamente cómo implementar la mediación para tal fin, además de la prevención y gestión de la conflictividad socioambiental en México, se hace necesario revisar experiencias exitosas en otros países que preverían resultados favorables en la lucha por superar los retos del país en materia de justicia ambiental.

Referencias bibliográficas

- Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo; Cooperación Alemana GIZ (2015), *Mecanismo de mediación intercultural*, Perú, Defensoría del Pueblo. Obtenido de <http://www.consulta-previa.org.pe/publicaciones/MMIMtro.pdf>
- Anglés, M. (2017), La garantía del derecho de acceso, uso y disfrute preferente de los indígenas a los recursos naturales. Caso Cucapá, en J. Ordoñez y M. Anglés, *Primera memoria del Seminario Itinerante Internacional "La cuestión agraria: tierras, territorios, medio ambiente,*

- recursos naturales, migrantes, derechos sociales y colectivos de los pueblos* (67-87), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Borrero, J. (1994), *Los derechos ambientales, una visión desde el sur*, Colombia, Centro de Asistencia Legal Ambiental.
- Carbonell, X., Prolopljevic, M., Di Masso, M., Puebla, C. y Lemkox, L. (2011), *Mediación en conflictos ambientales*, en P. Casanovas, J. Magre, y M. E. Lauroba, *Libro Blanco de la mediación en Cataluña* (753-796), Catalunya, Universitat Autònoma de Barcelona, Institut de Dret i Tecnologia.
- Carmona, M. (2010), *Derechos humanos y medio ambiente*, en J. Carmona y J. Hori, *Derechos humanos y medio ambiente* (1-34), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (2015), *Obstáculos para el acceso a la justicia ante violación de los derechos humanos en México*, México, CEMDA.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), *Situación de los derechos humanos en México*, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos.
- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2012), *Informe del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox, Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43_sp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017), *Opinión Consultiva OC-23/17, Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la*

- vida y a la integridad personal*. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- Corte Suprema de Justicia (2005), *Manual de mediación*, Paraguay, Centro Internacional de Estudios Judiciales.
- Corzo, E. (2010), Derecho al medio ambiente adecuado, reconocimiento jurídico y acceso a la justicia (protección), en J. Carmona y J. Hori, *Derechos humanos y medio ambiente* (145-198), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2007), *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*, Lima, Defensoría del Pueblo. Obtenido de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/inf_extraordinario_04_07.pdf
- (2017), *El valor del diálogo*, Lima, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.
- Di Castri, F. (octubre-diciembre de 1994), Medio ambiente y territorio, *Agricultura Técnica*, vol. 54, núm. 4, pp. 366-370. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de http://www.chileanjar.cl/files/V54I4A03_es.pdf
- Estrada, M. (2017), Realidad de la mediación en las leyes de hidrocarburos y de la industria eléctrica, *Alegatos*, núm. 94, pp. 647-666. Obtenido de <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/10/11>
- European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (2005), *IMPEL Dialogue Project 2004/2005 "Informal resolution of environmental conflicts by neighbourhood dialogue"*, IMPEL Network. Obtenido de <http://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/08/NeighbourhoodDialogue.FinalReport.pdf>
- Figuerola, L. (2008), Reflexiones en torno de la mediación y la eficacia del derecho ambiental, *Alegatos*, núm. 68-69, pp. 143-156. Obtenido de <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/449/437>
- Franco, M. (2000), *El derecho humano a un medio ambiente adecuado*, Bilbao, Universidad de Deusto.

- Gaona, G. (2013), El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas, *Nueva Antropología*, vol. xxvi, núm. 78, pp. 141-161.
- Gil-Cerezo, M. V. y Domínguez-Vilches, E. (2014), La mediación ambiental en la gestión de conflictos socioambientales asociados a políticas de ordenación territorial y desarrollo sostenible: estudio de casos en el ámbito español, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 101, pp. 163-199.
- Gouritin, A. (2018), Human rights violations in the context of socio-environmental conflicts: Wind farms in San Dionisio del Mar, Oaxaca (Mexico), en S. Duyck, A. Gouritin, B. Ole, S. Nurmala, A. Heroepoetri y S. Leonard, *The road from Paris to sustainable development* (pp. 43-60), México, Heinrich-Böll-Stiftung European Union. Obtenido de https://eu.boell.org/sites/default/files/visu15_june.pdf
- Gutiérrez, C. (2006), *Derecho al medio ambiente adecuado como derecho humano*, Colombia, Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Gutiérrez, R. y Del Pozo, E. (2019), *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación / Fundación para el Debido Proceso / Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Obtenido de http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Documento_consulta-web.pdf
- Handler, M., Purker, L., Romanescu, D. y Tingas, K. (2004), *Promoting Environmental Mediation as a Tool for Public Participation and Conflict Resolution. A comparative analysis of case studies from Austria, Germany and CEE countries*, Hungría, Austrian Society for Environment and Technology / Regional Environmental Center. Obtenido de http://www.forum-synergies.eu/docs/p_promoting-mediation.pdf
- Hernández, M. (2003), La mediación en la resolución de conflictos, *Educar*, núm. 32, pp. 125-136.

- Hernández, M., Aguilera, S. y García, A. L. (2018), *Negociación y mediación en conflictos energéticos y medioambientales*, México, Energía, Tecnología y Educación, S.C.
- Huároc, J. (2017), *¿Es un rol mediador el que efectivamente cumple la defensoría del pueblo de Perú en los conflictos sociales?*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Hudlet, K. (2016), *México: empresas y derechos humanos*, México, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Obtenido de https://www.aida-americas.org/sites/default/files/informe_mx_empresas_ddhh_68.pdf
- Jeffrey, C. (2002), Environmental conflict resolution, *BioScience*, vol. 52, núm. 5, pp. 400-404. Obtenido de <https://academic.oup.com/bioscience/article/52/5/400/236102>
- Londoño, A., Castro, E., Rojas, L. y Rincón, F. (13 de julio de 2015), *Derechos humanos y ambientales en los colegios oficiales de Bogotá*, Bogotá, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. Recuperado el 6 de agosto de 2019, de <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/libros/Derechos%20humanos%20y%20ambientales.pdf>
- López, R. y Monzón, I. (2008), *Para mediar conflictos de tierra. Reflexiones y lecciones aprendidas en Guatemala*, Guatemala, Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala / Universidad Rafael Landívar de Guatemala.
- Marques, C. (2012), *La mediación ambiental: un nuevo método de resolución de conflictos urbanísticos y ambientales*, VII Conferencia Internacional Foro Mundial de Mediación, Valencia. Recuperado el 8 de agosto de 2019, de <https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/763/1/Libro%20Digital.pdf>
- Marquez, M. G. y De Villa, J. (2013), Medios alternos de solución de conflictos, en E. Ferrer Mac-Gregor, J. Caballero, y C. Steiner, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana 1585-1601*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / Universidad Nacional Autónoma de México

- / Fundación Konrad Adenauer. Obtenido de <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%202.pdf>
- Martínez, V. (2007), La construcción jurídica de los derechos humanos económicos, sociales y culturales en México, en V. Martínez y L. Orcí, *Los derechos humanos económicos, sociales y culturales, hacia una cultura de bienestar* (pp. 17-34), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Mondéjar, R. (2014), *Mediación ambiental. Recursos y experiencias*, Madrid, Dykinson.
- (2015), *Los conflictos ambientales y su tratamiento a través de la mediación*, Madrid, Dykinson.
- Morrill, C. y Owen-Smith, J. (2002), The emergence of environmental conflict resolution subversive stories, institutional change and the construction of fields, en M. Ventresca y A. Hoffman, *Organizations, Policy and the Natural Environment: Institutional and Strategis Perspectives* (pp. 90-118), California, Stanford University Press.
- Ortiz, P. y Ernst, L. (2007), *Tratamiento comunitario de conflictos socio-ambientales. Manual introductorio*, Ecuador, Fundación Futuro Latinoamericano.
- Salcedo, A. y Jennings, Y. (2016), *La mediación como herramienta de resolución de conflictos en el sistema educativo dominicano*, Santo Domingo, Ministerio de Educación de la República Dominicana.
- Susskin, L., Levy, P. y Thomas-Larmer, J. (1999), *Negotiating Environmental Agreements: How To Avoid Escalating Confrontation Needless Costs And Unnecessary Litigation*, Estados Unidos: Island Press.carburos.

Anexo A

Matriz argumentativa revisión marco legal de la mediación del sector hidrocarburos

<i>Criterios</i>	<i>Consideraciones</i>	<i>Evaluaciones</i>
V1	De la revisión a la regulación de la mediación en el sector de hidrocarburos vigente no se advierte algún instrumento que durante la gestión del conflicto entre asignatarios o contratistas y personas o comunidades tenga por objeto prevenir o contrarrestar prácticas o actividades que impliquen una restricción para acceder a fuentes de agua o alimentación en condiciones de igualdad.	Ante tal escenario, la mediación del sector hidrocarburos no sería un mecanismo útil para solucionar un conflicto relacionado con el aprovechamiento de hidrocarburos, donde por actos o actividades de la industria se restrinja o deniegue el acceso al agua o alimentación de las personas o comunidades, afectando su calidad de vida en aquellos lugares donde se asienten proyectos relacionados con el aprovechamiento de hidrocarburos. Asimismo, tampoco cabría la posibilidad de garantizar o restituir el disfrute y ejercicio de este derecho ambiental de carácter sustantivo a los afectados a través de la misma.
V2	Tampoco se desprenden de dicha mediación instrumentos o medidas para prevenir o controlar la contaminación ilícita que pueda afectar las condiciones de vida de las personas o comunidades.	
V3	Asimismo, no se prevé dentro de la mediación acciones que tengan por objeto garantizar el acceso al agua y a la alimentación a personas o grupos vulnerables que por razones externas a ellos no cuenten con tal acceso.	

<p style="text-align: center;">AI1</p>	<p>En cuanto al criterio de informar de manera oportuna, accesible y suficiente sobre actividades que puedan afectar el ambiente, hay que prever que, si bien en la Ley de Hidrocarburos no se señala de manera expresa el derecho de las partes quienes deciden someterse a la mediación a cargo de la Sedatu a acceder a toda la información relacionada con el proyecto de que se trate, se abre la posibilidad de que la autoridad, en la tramitación de la mediación, procure mejorar su comunicación y futura relación.¹ Cabe mencionar que no obstante lo anterior, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos no abunda sobre el asunto.</p> <p>Al respecto, los Lineamientos señalan que el mediador debe fomentar un diálogo respetuoso, informado y eficaz, para proveer a las partes de las mejores condiciones para que se alcancen acuerdos voluntarios y satisfactorios; no obstante, omiten señalar las características de la información que debe ser difundida, sólo se abocan a establecer como atribución discrecional del mediador el solicitar información, documentación y/o apoyo de dependencias, organismos e instituciones de los tres niveles de gobierno.</p> <p>Ejemplo de la ausencia de presentar la información con base en ciertas características (como las que se señala el Acuerdo de Escazú), es que la solicitud de mediación por parte del asignatario o contratista deberá cumplir, entre otros, con el requisito de contener "cualquier otra información que a criterio del solicitante resulte relevante para la Mediación".²</p> <p>Ahora bien, el proceso de mediación del sector hidrocarburos consta de varias etapas, una de ellas es la preparatoria, misma que se compone de dos fases (inducción e información), donde en la última de ellas,³ si bien puede no llevarse a cabo por acuerdo de las partes, hay varios aspectos a considerar:</p>	<p>Ante el escenario en que el marco regulatorio de la mediación del sector hidrocarburos integra disposiciones que parcialmente prevén el acceso a la información ambiental de personas y comunidades (sólo en el caso de núcleos de población con algún tipo de derecho de propiedad o posesión) durante las negociaciones (limitadas a cuestiones sobre la tenencia de la tierra), consideramos que su efectividad para resolver los conflictos suscitados por el aprovechamiento de hidrocarburos se ve limitada. Lo anterior en virtud de que las herramientas para acceder a la información en la mediación del sector hidrocarburos son más bien discrecionales (es facultad del mediador o de las partes solicitar la información) y selectivas (el asignatario o contratista decide qué informa y qué no), por lo que no se ajustan a los parámetros nacionales e internacionales sobre el derecho de acceso a la información en asuntos ambientales, con lo cual no garantizan información oportuna, accesible y suficiente para la toma de decisiones, por lo que el interés en participar en ella para disfrutar y ejercer el derecho humano al ambiente sería mínimo.</p>
--	--	--

¹ Artículo 107, fracción 1 de la Ley de Hidrocarburos.

² Artículo 8, inciso j) de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

³ Artículo 11, inciso b) de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Información que las partes deseen proporcionarse. Los asignatarios o contratistas hacen una presentación del proyecto estratégico, mientras que los propietarios y/o titulares de bienes o derechos expondrán lo que a su derecho convenga (únicamente en lo que obedece a la mediación). • En dicha fase podrá solicitarse por el mediador o a instancia de parte, la colaboración de áreas técnicas de dependencias, instituciones u organismos de los tres niveles de gobierno, a fin de que informen, realicen aclaraciones, resuelvan dudas sobre regulación y aspectos técnicos de las actividades a desarrollarse a través del proyecto energético que se trate. 	
AI2	<p>En cuanto al criterio de facilitar información para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, el esquema regulatorio de la mediación en el sector hidrocarburos —específicamente de los Lineamientos— establece que uno de los principios rectores de la mediación es la equidad, la cual "consiste en generar condiciones de igualdad con responsabilidad y ponderación, para llegar a un equilibrio entre las prestaciones, intereses y necesidades de las partes",⁴ aunado a que es atribución del mediador o de alguna de las partes solicitar información sobre varios aspectos y que se prevé que el idioma utilizado es el español, con la asistencia de traductores o intérpretes para el caso de pueblos o comunidades indígenas;⁵ no obstante, no se establece una obligación <i>per se</i> de facilitar la información a dichos grupos, sin la necesidad de que éstos —en el caso de que sean considerados como parte en una mediación— tengan que solicitarla.</p>	

⁴ Artículo 4, numeral 4 de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

⁵ Artículo 20 de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

AI3	<p>En cuanto al criterio de describir el área de influencia, así como las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta durante el procedimiento de mediación, es importante destacar que según el esquema regulatorio aplicable, no es una obligación para los sujetos que participan en ella, ya que, por una parte, se establece en términos bastante generales y con efectos nulos en cuanto a nivel de vinculatoriedad, se refiere para colmar los parámetros que dicho criterio exige, limitándose a señalar que los asignatarios o contratistas "harán una presentación del proyecto energético";⁶ mientras que, como se ha revisado, solicitar ese tipo de información o descripción del proyecto es potestad del mediador o de alguna de las partes, quienes presumiblemente lo harán según sus intereses.</p>	
AI4	<p>En cuanto al criterio de describir los impactos ambientales y sociales del proyecto o actividad, así como el impacto ambiental acumulativo, no sólo es importante tener en cuenta lo establecido en el párrafo anterior, sino sobre todo que en el marco regulatorio de la mediación no se prevé algún instrumento que permita difundir la información a otros actores que no toman parte de dicho mecanismo, recordando que ésta es exclusivamente entre el asignatario o contratista y propietarios o titulares de terrenos, bienes o derechos.</p>	
AI5	<p>Respecto del criterio de describir las medidas previstas para dichos impactos, nos remitimos a las mismas consideraciones de la Nota AI4.</p>	

⁶ Artículo 11, inciso b) de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

AI6	<p>En cuanto al criterio de presentar un lenguaje no técnico y comprensible, el análisis debe relacionarse directamente con la función del mediador, ya que según el esquema normativo vigente, éste debe fomentar un "diálogo respetuoso, informado y eficaz" con el fin de que las partes logren acuerdos voluntarios y satisfactorios; no obstante, por una parte, se depende en demasía de las habilidades, experiencia y capacitación del mediador para persuadir sobre el correcto actuar de las partes que participan en el proceso de mediación, sin considerar la falta de claridad respecto de las obligaciones sobre el tipo, calidad y pertinencia de la información que deben de proporcionar los asignatarios y contratistas de proyectos de hidrocarburos a las personas y comunidades que se verán afectados con la realización de dichas actividades, a fin de que dicho diálogo informado pueda ser lo suficientemente eficaz para resultar en acuerdos. Es decir, la labor del mediador como promotor del diálogo informado y eficaz no encuentra un soporte legal suficientemente estructurado dirigido a que se cumpla con ese fin.</p>	
AI7	<p>El criterio de incluir informes y dictámenes públicos de organismos involucrados, dirigidos a la autoridad pública vinculada al proyecto o actividad, está ligado con los comentarios anteriores, en el sentido de que: i) se encuentra supeditado a la voluntad del mediador o de cualquiera de las partes, y ii) el alcance de los informes y dictámenes públicos se ve acotado únicamente a cuestiones que tengan que ver directamente con la afectación a las formas y modalidades de tenencia de la tierra.</p>	
AI8	<p>Respecto al criterio de si la información está accesible, describir las tecnologías disponibles para utilizar y los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a evaluaciones, es pertinente dirigirse a las consideraciones de la Nota AI7.</p>	

<p style="text-align: center;">A19</p>	<p>En cuanto al criterio de informar sobre las acciones de monitoreo en la implementación de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental, primeramente habría que atenernos a las consideraciones de la Nota A17, para posteriormente destacar la falta de instrumentos de seguimiento de los acuerdos alcanzados en la mediación en el sector hidrocarburos (aunque sea sólo para efectos en materia de afectaciones a las formas y modalidades de la tenencia de la tierra). Por ejemplo, los Lineamientos únicamente hacen alusión a que "la mediación es un proceso progresivo por lo que una vez alcanzado un Acuerdo para Mediación y reconocido por las partes éste es irreversible y debe observarse en lo subsecuente".⁷</p> <p>Ahora bien, en cuanto a los estudios de impacto ambiental o social, habría que analizar en principio que éstos no están ligados con la mediación en el sector hidrocarburos, por lo que jurídicamente lo establecido en ellos no guarda ninguna relación con el objeto que persigue este mecanismo. En interpretación del marco regulatorio aplicable a la mediación, lo acontecido en dichos instrumentos de política pública no tiene efecto alguno en la adopción de acuerdos entre asignatarios y/o contratistas y personas y/o comunidades, cuando contrario a lo establecido legalmente las cuestiones que se abordan en ellos son de tal magnitud y alcance que no solamente son de vital importancia e interés para estos últimos —ya que implica información primordial para la toma de decisiones— sino que muchas veces los temas tratados que se ventilan en los mismos son precisamente fuente de conflictos por violaciones a los derechos humanos, al abordar cuestiones que fueron diagnósticas, evaluadas y condicionadas sólo por el interesado y la autoridad, sin la participación de los posibles afectados, aun cuando exista una obligación de consulta en términos de la normatividad aplicable. Como ejemplo de lo anterior, podemos considerar los efectos de la resolución de la Primera Sala de la SCJUN en el caso de la instalación y operación de un parque eólico en Juchitán citada en el presente trabajo, que implica que la consulta "queda reducida a un instrumento de acceso a la información y cuando mucho de mera opinión, pero en ningún caso como lo que verdaderamente deber de ser en el derecho internacional, es decir, una herramienta para garantizar a los pueblos los derechos a la participación efectiva, la autonomía y la libre determinación sobre sus territorios" (Gutiérrez y Del Pozo, 2019: 77).</p> <p>En cuanto al monitoreo, según la legislación ambiental y de hidrocarburos, la vigilancia del cumplimiento de lo estipulado en ese tipo de instrumentos se da, entre otras cosas, a través del establecimiento y revisión posterior, por parte de la autoridad, a las "condicionantes" señaladas en la Evaluación de Impacto Ambiental o Social de que se trate, las cuales son acciones establecidas por la autoridad, que deben ser realizadas por los interesados durante el proceso o una vez obtenida la autorización de impacto ambiental o social, situación que tampoco guarda relación alguna con la mediación del sector hidrocarburos</p>	
--	--	--

⁷ Artículo 6 de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

<p>PP1, PP2, PP3 y PP4</p>	<p>En cuanto a los criterios de: i) Informar al público oportunamente sobre los procesos de toma de decisiones, ii) Garantizar la participación de las personas, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones, así como en el monitoreo de los acuerdos, iii) Oportunidad de presentar observaciones para las etapas iniciales y de acuerdo con las circunstancias del proceso de toma de decisión, y iv) Previsión para que las observaciones presentadas por los participantes sean consideradas por la autoridad en los procesos de toma de decisiones, y en caso de no ser así, se informen y difundan los motivos y fundamentos que sustentan tal negativa, es necesario considerar que la mediación, tal cual está diseñada en el marco regulatorio del sector hidrocarburos, no prevé la participación pública de personas con intereses legítimos⁸ más allá de los de propiedad o posesión de terrenos (intereses jurídicos), en virtud de que se trata de un procedimiento cerrado, donde únicamente existen dos partes que pueden negociar o participar en el mecanismo: el asignatario o contratista y la persona o personas que poseen algún tipo de derecho sobre la porción de terreno, en el cual se habrán de llevar a cabo las actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos.</p>	<p>A pesar de que en el esquema regulatorio de la mediación del sector hidrocarburos se regulan diversas cuestiones para la participación de los actores (asignatarios o contratistas y personas con algún tipo de derecho sobre la porción de terreno donde habrán de llevarse las actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos) en el desarrollo de la mediación, consideramos que este mecanismo no incluye los parámetros necesarios para que pueda darse una verdadera participación pública en asuntos ambientales, ya que excluye por ministerio de ley aquellos intereses legítimos que tengan que ver con cuestiones que no están relacionadas directamente con temas asociados a las modalidades y afectaciones a la tenencia de la tierra.</p>
--	---	---

⁸ En opinión de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el interés legítimo se actualiza, siempre y cuando se cumplan con los aspectos siguientes: *a*) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; *b*) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, *c*) el promovente pertenezca a esa colectividad. Criterio obtenido de la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 51/2019, disponible para su consulta en: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apndice=10000000000&Expresion=inter%25C3%25A9s%2520leg%25C3%25ADtimo&Dominio=Rubro&TA_TJ=1&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=25&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2019456&Hit=1&IDs=2019456,2019468,2018920,2018417,2017244,2014433,2014408,2013970,2012364,2011840,2010368,2007921,2004159,2004007,2003293,160588,169527,172000,176969,180916&tipoTesis=&Semario=1&tabla=&Referencia=&Tema

<p>AJ1</p>	<p>En cuanto al criterio de permitir solucionar los conflictos de manera más simple, económica y pacífica, habría que considerar que esa es la finalidad que persigue la mediación como mecanismo alternativo de solución de conflictos; no obstante, la regulación de la mediación en el sector hidrocarburos no aborda estos principios expresamente, con lo cual es complicado entender cómo se desarrollaría para solucionar un conflicto de manera simple, económica y pacífica entre asignatarios o contratistas y personas respecto de sus derechos ambientales y no únicamente con algún tipo de derecho sobre los terrenos donde han de llevarse a cabo las actividades relacionadas con hidrocarburos.</p> <p>Por ejemplo, los lineamientos señalan los principios de flexibilidad (el proceso carece de forma, son las partes las que lo construyen voluntariamente dentro de un marco de confianza, respeto y oralidad), oralidad (se realizará preponderantemente de manera oral) y voluntariedad (basada en la libre determinación de las partes para sujetarse al proceso y a las decisiones que tomen dentro del Acuerdo para la Mediación) como rectores en la mediación; lo que nos conduciría a pensar que el mecanismo asume la simplicidad como elemento principal, dado que no contiene estructuras rígidas y prefiere la comunicación oral por la escrita, situación que sin duda abonaría a la agilidad y transparencia en los procesos de comunicación entre partes con intereses diversos, quienes además se someten a él de manera voluntaria y por lo tanto pacífica. Asimismo, se establece que el mediador es el encargado de velar que el procedimiento de mediación se apegue a estos principios.</p>	<p>La mediación vigente en el sector de hidrocarburos puede permitir solucionar los conflictos de manera simple, económica y pacífica entre un asignatario o contratista y una persona o comunidad de personas que cuentan con algún tipo de derecho o prerrogativa sobre los terrenos que se verán afectados con la realización de los proyectos de hidrocarburos, sin embargo no todos pueden solicitar acceder a ella, es decir, es unilateral, ya que sólo es procedente a petición del asignatario o contratista.</p> <p>No obstante, no parece suficiente para gestionar o dar solución a los conflictos que se suscitan por violaciones al derecho humano al ambiente. Ahora bien, es importante tomar en cuenta que pese a que pueden lograrse acuerdos, no existe un mecanismo de seguimiento que garantice que éstos se cumplan, en perjuicio de las partes con menos poder y recursos, quienes absorberían el costo de hacer cumplir dichos acuerdos por otras vías.</p> <p>Además de que la mediación vigente del sector hidrocarburos pareciera no ser tan flexible como para permitir una discusión abierta. Es decir, para ser un mecanismo alternativo de solución de controversias, prevé estructuras rígidas, más parecidas a los mecanismos formales o tradicionales de acceso a la justicia.</p>
------------	---	--

	<p>No obstante lo anterior, persisten contradicciones entre dichos principios y el diseño de las diversas fases del procedimiento de mediación. Por ejemplo, en cuanto al principio de flexibilidad, los lineamientos señalan que “la mediación es un proceso progresivo, por lo que una vez alcanzado un Acuerdo para Mediación y reconocido por las partes, éste es irreversible y debe observarse en lo subsecuente”,⁹ es decir, que en caso de que se tome un acuerdo en ciertas condiciones, aunque éstas cambien en lo futuro, ya no se podrá discutir o revisar por las partes. En cuanto al principio de oralidad, si bien es preponderante durante la tramitación de la mediación, no se ve reflejada en otros rubros, por ejemplo en los requisitos que se deben acompañar a la solicitud inicial de mediación por parte del asignatario o contratista,¹⁰ donde prevalece una carga documental significativa (por escrito) como requisito de procedibilidad.</p> <p>Ahora bien, no hay que perder de vista también que el alcance del principio de voluntariedad no queda del todo claro en el procedimiento de la mediación, si consideramos que es el asignatario o contratista quien, de manera unilateral, solicita a la autoridad el inicio de la mediación con motivo del fracaso de las negociaciones previas, lo que implica que la voluntad para someterse a dicho mecanismo por parte de las personas o comunidades que pueden ver afectados sus derechos patrimoniales por las actividades relacionadas con el aprovechamiento de hidrocarburos queda sometida y en segundo plano</p>	
AJ2	<p>Respecto del criterio de promover la suscripción de acuerdos entre empresas que desarrollan proyectos de aprovechamiento de hidrocarburos y personas o comunidades que habitan los territorios donde éstos se llevan a cabo sobre los intereses de las partes, se considera que su integración es limitada en la mediación del sector hidrocarburos, ya que la regulación en la materia solamente prevé que los intereses relativos a la tenencia de la tierra serán los que podrán someterse a negociación, dejando de lado aquellos que tienen relación con el ejercicio y disfrute del derecho humano al ambiente.</p>	

⁹ Artículo 6 de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

¹⁰ Artículo 7 de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

AJ3	<p>En cuanto al criterio de permitir resarcir violaciones a los derechos humanos de personas y comunidades que habitan territorios donde se llevan a cabo proyectos relacionados con la industria de hidrocarburos a través de la mediación del sector hidrocarburos, habría que mencionar que la regulación en la materia no lo integra, ya que como se señala en la nota anterior, el objeto de este mecanismo está limitado a conflictos sobre "las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para llevar a cabo las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y la contraprestación que corresponda".¹¹</p>	
AJ4	<p>Respecto del criterio de permitir el seguimiento y evaluación del cumplimiento de acuerdos, es preciso hacer referencia a las consideraciones de la Nota AI9 sobre la falta de instrumentos de seguimiento de los acuerdos alcanzados en la mediación en el sector hidrocarburos.</p>	

¹¹ Artículo 1 de los Lineamientos que regulan el proceso de mediación sobre el uso y ocupación superficial en materia de hidrocarburos.

Análisis exploratorio y experimental del contagio de las normas sociales en favor de la corrupción

*Christian Enrique Cruz Torres, Karen Andrea del Carmen
Quiroz Estrada y Juan José Duarte Barroso*

Resumen

México es el país con mayor corrupción de la OCDE. La corrupción es un problema gubernamental pero también ciudadano, dado que no alcanzaría esas magnitudes sin la tolerancia y participación de los ciudadanos. Estudios previos muestran que observar a otras personas violar una norma (e.g. no tirar basura) incrementa la violación de ésta e incluso de otras diferentes. En este documento se presentan dos estudios con el objetivo de analizar el fenómeno de la transgresión de las normas. El primer estudio, con diseño transversal, correlacional y datos recabados mediante encuesta, explora la participación ciudadana en actos de corrupción, analizando como factores predictores el conocimiento de los ciudadanos de que otras personas conocidas han participado en tales hechos (norma descriptiva) y sus antecedentes de crianza en términos de maltrato o acompañamiento parental. Los resultados confirman que percibir que otros violan las normas es un factor que motiva a las personas a transgredir las normas ligadas al ejercicio de la corrupción; por su parte, el maltrato

durante la crianza mostró un efecto significativo, aunque menor y no presente en todos los segmentos de la muestra.

Partiendo de los resultados y complementando las limitaciones metodológicas del primer estudio, un segundo estudio con diseño experimental buscó modelar las relaciones de cooperación entre individuos para obtener un beneficio en común, contrastando el efecto de normas descriptivas que promueven o no hacer trampa y la norma interiorizada para no hacer trampa. Se encontró que los participantes que observaron a otros antes que ellos hacer trampa, tendieron también a hacer trampa, más que los participantes que vieron a otros jugar sin hacer trampa. Contrario a lo que se esperaba, no se encontraron efectos de la norma interiorizada, indicando que las normas que se observan en el ambiente social tienen mayor influencia en el comportamiento. Los resultados de esta investigación confirman hallazgos previos donde las evidencias de que otros trasgreden las normas generan una nueva norma que legitima que ese comportamiento es válido. Este proceso puede resultar de un mero aprendizaje vicario, que deriva de haber observado las consecuencias de los actos de otros, en este caso, haber transgredido una norma, obteniendo las ganancias y sin tener consecuencias negativas. Finalmente, se discuten brevemente las implicaciones de estos resultados para el diseño de políticas públicas.

Análisis exploratorio y experimental del contagio de las normas sociales en favor de la corrupción

De acuerdo con datos de Transparencia Internacional (2014), México obtuvo en 2013 un puntaje de 35 de 100 puntos en su índice de percepción de la corrupción, ubicándose como uno de los países evaluados más corruptos. Esta calificación ha venido empeorando sostenidamente desde esa fecha y hasta la medición más

reciente en 2018, donde obtuvo apenas 28 puntos, ubicándose por debajo del puntaje promedio del continente americano (44), y de otras regiones como África Sub sahariana (32) (Transparencia Internacional, 2019a). Estas evaluaciones negativas derivan en un grave desprestigio internacional y en afectaciones económicas que algunas estimaciones ubican entre 2 y 10% de su producto interno bruto (Casar, 2016), pero las peores consecuencias recaen directamente sobre la vida de la ciudadanía porque, como cada vez queda más claro, la corrupción mata. Ambraseys y Bilham (2011) analizaron los datos de todas las muertes ocurridas en sismos por el colapso de edificios entre 1980 y 2010, identificando que 83% de ellas ocurrieron en países que, como México, presentan niveles de corrupción superiores a lo que podría esperarse dado su nivel de pobreza. La falta de regulación adecuada para favorecer a grandes constructoras con menores costos, o la posibilidad de sobornar a las autoridades para construir sin atender las regulaciones vigentes, ha implicado que ocho de cada 10 muertes en sismos se concentren en países especialmente corruptos como México. Hanf, Van-Melle, Fraisse, Roger, Carme y Nacher (2011) analizaron la relación entre el nivel de corrupción y la tasa de mortalidad infantil, encontrando que los niveles de corrupción nacional se asociaban con mayores tasas de mortalidad infantil incluso después de controlar factores como el gasto per cápita en salud, el producto interno bruto y el porcentaje de la población con acceso a niveles de sanidad adecuados, estimando que 1.6% de las muertes a nivel mundial podrían atribuirse a causas derivadas de la corrupción. De manera más directa y local, el informe de Open Society Justice Initiative (2018) y Bataillon (2015), dan cuenta de las formas en que la corrupción impregnada en todos los niveles de política y justicia en México han permitido el empoderamiento de grupos del crimen organizado, responsables incluso del exterminio de poblados completos con total impunidad y hasta con el acompañamiento de las autoridades locales.

Tradicionalmente, la corrupción ha sido estudiada como un problema propio de funcionarios públicos y sus instituciones, al grado que Treisman (2000) la define como el abuso de un cargo público para el beneficio personal. Sin embargo, los niveles de corrupción observados en México no pueden explicarse sin la participación, o por lo menos la anuencia de buena parte de la población, indicando un grave problema de respeto a la legalidad. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2015) reflejan que 88.8% de los encuestados consideran que la corrupción es algo que ocurre frecuente o muy frecuentemente en su entidad, y 50.9% de los encuestados perciben a la corrupción como uno de los principales problemas en su entidad, apenas por detrás de la inseguridad y la delincuencia (66.4%). Sin embargo, el mismo estudio muestra que 22% de los encuestados declaran haber pagado sobornos en trámites para abrir una empresa, 23% para trámites ante el ministerio público y 55% para asuntos relacionados con las autoridades de seguridad pública. Por supuesto, la participación mediante sobornos a las autoridades no puede atribuirse a la simple voluntad de la ciudadanía sin considerar la existencia de estructuras y procedimientos gubernamentales dispuestos para que el único camino para solucionar algún trámite sea sobornar al funcionario responsable. Pero no pueden negarse tampoco la existencia de creencias en la ciudadanía que legitiman la corrupción y la trasgresión de las normas. Por ejemplo, las Encuestas de Cultura Constitucional en México (Fierro, Flores, Ayllón y Valadés, 2011) muestran que 41% de los ciudadanos estaría dispuesto a violar la ley si considera que tiene la razón, mientras que 21% declara estar de acuerdo o muy de acuerdo con la frase: “violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan” (Fierro, Flores y Valadés, 2017).

Desde este horizonte se nota entonces rebasada la definición de Treisman (2000), centrada en los funcionarios públicos como agentes únicos de la corrupción. Desde un enfoque más amplio, Sutherland (1940) define la corrupción como una violación a la

confianza delegada o implícita. Desde una aproximación más operativa, Transparency International (2019b) define la corrupción como: el abuso del poder confiado para beneficio privado, clasificándola en grande (la que ocurre en las altas esferas del gobierno), menor (la ejercida por funcionarios públicos en sus interacciones cotidianas con ciudadanos comunes) y política (ejercida por funcionarios tomadores de decisiones para modificar procedimientos de la asignación de recursos en su propio beneficio). Desde este marco conceptual, la corrupción es un problema cuya comprensión y solución requiere la inclusión de la ciudadanía como agentes y no únicamente como víctimas. Estas definiciones permiten dejar de ver la corrupción como un problema propio de los funcionarios públicos y sus características, para pensarlo como un problema de ciudadanos, que pueden ser funcionarios públicos, pero también usuarios, potenciales partícipes y corresponsables de la corrupción desde ambas posiciones.

Tanto los índices que indican la gravedad de la corrupción a lo largo de la historia de México, como las encuestas que reflejan una pobre cultura de la legalidad, apuntan a un problema social de escaso cumplimiento de normas legales, o peor aún, del establecimiento de nuevas normas que legitiman el ejercicio de la corrupción bajo algunas circunstancias. Miller y Prentice (2016) definen las normas sociales como la tendencia a comportarse como la mayoría de las personas lo hace, basados en la conformidad de aceptar las prácticas comunes. Young (2015) las define como patrones de comportamiento que se autorrefuerzan dentro de un grupo y que dependen de la conformidad hacia la realización de dichos comportamientos. Estas normas pueden ser explícitas, cuando están estipuladas en “enunciados que expresan lo que es obligatorio, prohibido o permitido” (Sieckmann, 2015: 896), por ejemplo, en una constitución. También pueden ser implícitas, cuando de la interacción cotidiana con los demás resultan las pautas que dictan los comportamientos que podemos llevar a cabo o no en cada contexto. Las normas implí-

citas también rigen nuestras interacciones con los demás, a manera de códigos no escritos que definen lo que otras personas esperan de nosotros y lo que nosotros esperamos de los demás, siendo obedecidas a menudo de forma inconscientemente y sin deliberación (Young, 2015).

De forma similar, Cialdini, Reno y Kallgren (1991) distinguen entre normas descriptivas e injuntivas. Éstas últimas resultan de lo que se percibe que la mayoría de las personas aprueba o desaprueba; son las normas de lo que debe ser. Las normas descriptivas se refieren justo a una descripción de los comportamientos típicos del grupo, ofreciendo una alternativa rápida y adaptativa de comportamiento mediante la observación de cómo actúan los otros en la misma situación, favoreciendo el actuar como la mayoría. Ambos tipos de normas pueden dictar diferentes pautas de comportamiento en la medida en que los integrantes de un grupo se alejan, por ejemplo, de la observación de las leyes: aunque las normas injuntivas dicten que la corrupción es un delito, las descriptivas pueden dictar que: “el que no tranza no avanza”.

Desde esta última clasificación de las normas, Cialdini, Reno, y Kallgren (1990) proponen la teoría del foco normativo; un modelo donde la adherencia o violación a una norma resultan de los estímulos en el ambiente que funcionan como señales de la norma descriptiva. Por ejemplo, una pared con grafitis nos indica que varias personas han violado la norma injuntiva de no pintar grafitis, resultando una norma descriptiva que señala que es posible pintarlos. Este modelo es una posible explicación al conocido efecto de las *ventanas rotas*, en donde Wilson y Kelling (1982) afirman que un ambiente predominantemente desordenado, derivado de conductas que destruyen la propiedad pública (como basura en las calles y grafitis), promueve que otros propaguen también el desorden, dado que existe en el ambiente una norma descriptiva que lo tolera.

Este efecto ha sido replicado experimentalmente en los estudios de Keizer, Lindenberg y Steg (2008), observando que las evidencias

de que se ha violado una norma social motivan a los individuos hacia la violación de otras diferentes. Por ejemplo, individuos que atravesaban espacios con evidencias de grafitis en las paredes junto a un letrero que los prohibía, incrementaban significativamente conductas violatorias a otras normas, como tirar basura o pasar por zonas donde un letrero lo prohibía. Estos estudios muestran que las violaciones a las normas generan un efecto en cascada, motivando a las personas a violar esas y otras normas. Estas señales a menudo se encuentran implícitas en el entorno, generando una norma descriptiva de incumplimiento argumentando: “si los demás lo hacen, yo también puedo hacerlo”, amenazando el estado de derecho en su conjunto.

Los estudios hasta ahora revisados proponen que la trasgresión de las normas legales o injuntivas puede derivar de un efecto de contagio, donde evidencias de la trasgresión de algunas normas generan nuevas normas (descriptivas) que legitiman en otras personas a transgredirlas también. Estudios desde otra línea de investigación señalan que un factor explicativo de la trasgresión de las normas es haber sufrido una crianza violenta en los primeros años de vida, en particular predisponiendo al ejercicio de formas de transgresión social extremas y la violencia hacia otros (Kawabata, Alink, Tseng, Ijzendor y Crick, 2011), como lo ha documentado la Comisión de Delitos (Hoeve, Blockland, Dubas, Loeber, Gerris y van der Laan, 2008). Esta línea de investigación se ha centrado en delitos de alto impacto, pero no se han analizado los efectos del maltrato infantil sobre infracciones de menor impacto como la participación en la corrupción. Analizar estos efectos resulta especialmente relevante para un país como México, donde 63% de los niños de 14 años o menos reportaron haber sufrido métodos disciplinarios violentos en el último mes y 45% reportó haber sufrido castigos físicos (INSP y UNICEF, 2016).

Con base en estos antecedentes de investigación y ante el grave problema de la corrupción y el debilitamiento del respeto a la le-

gualidad en México, el presente trabajo de investigación integra dos estudios para analizar el fenómeno de la trasgresión de las normas. El primer estudio de diseño transversal, correlacional y con datos recabados mediante encuesta, explora la participación ciudadana en actos de corrupción, analizando como factores predictores el conocimiento de los ciudadanos de que otras personas conocidas han participado en actos de corrupción (norma descriptiva), además de sus antecedentes de crianza en términos de maltrato o acompañamiento parental. Partiendo de los resultados y complementando las limitaciones metodológicas del primer estudio, un segundo estudio con diseño experimental buscó modelar las relaciones de cooperación entre individuos propios de la corrupción, contrastando el efecto de normas descriptivas que promueven o no hacer trampa, y la norma interiorizada para no hacer trampa.

Estudio 1. Participación en prácticas de corrupción derivadas de efectos del maltrato en la crianza y el conocimiento de otros cercanos siendo corruptos

Las investigaciones aquí revisadas versan sobre dos factores ya previamente identificados como promotores del incumplimiento de normas: las evidencias de que otros ciudadanos están incumpliendo las normas que originan el surgimiento de normas descriptivas que contradicen las normas legales; y haber padecido maltrato en la crianza durante la infancia. Con el objetivo de explorar los efectos de estas variables independientes sobre la participación de los ciudadanos en actos indebidos, en este estudio se realizó una encuesta y se analizaron posteriormente los efectos del maltrato en la crianza y el conocimiento de la corrupción de otros (norma descriptiva), sobre el reporte de los ciudadanos de una serie de actos considerados como corrupción. Se planteó como hipótesis que un mayor reporte de conocidos par-

ticipando en actos ilícitos y haber sufrido maltrato en la crianza incrementan significativamente las probabilidades de la ciudadanía de participar en actos ilegales, hipótesis que se pone a prueba mediante un análisis de regresión múltiple. Se exploran mediante el mismo análisis cuál de las dos variables independientes tiene mayor capacidad predictiva, sin que se establecieran hipótesis al respecto.

Método

Participantes

Se contó con las respuestas de 999 participantes de los estados de Guanajuato (56%), Ciudad de México (20.6%), Jalisco (9.1%) y Tabasco (8.0%); 6.3% de Michoacán, San Luís Potosí y Aguascalientes. El grupo de estudio estuvo conformado de la siguiente manera: 45.6% por hombres y 54.4% por mujeres. Los principales niveles de escolaridad reportados fueron: nivel profesional total o parcial (42.3%), nivel medio superior (33.9%), y nivel secundaria (12.9%). La edad promedio fue de 34.7 años, con una $DE=12.24$. Del total de los participantes 65% declaró tener un empleo remunerado de tiempo completo, 21% un empleo de medio tiempo y 14% reportó no contar con empleo. De acuerdo con la clasificación de niveles socioeconómicos del AMAI (Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública, 2011), 28.5% de los colaboradores corresponde a los niveles socioeconómicos más bajos (E, D y D+), 45.6% a los niveles intermedios (C- y C), y 23.1% a los niveles más altos (C+ y AB).

Instrumentos

Para evaluar el maltrato durante la crianza se utilizó una escala diseñada especialmente para este estudio con nueve reactivos, presentados en formato tipo Likert con respuestas de 1 (casi nunca)

a 5 (casi siempre), que exploraban el maltrato físico [e.g. *Mis padres me golpeaban (por ejemplo, nalgadas, coscorrones o cachetadas)*], psicológico (e.g. *Mis padres me hacían sentir que era un/la buenola para nada*) y los estados emocionales asociados (e.g. *Mis padres me gritaban tanto que me daban miedo*)]. Se obtuvieron evidencias de la validez de constructo de este instrumento mediante un análisis factorial exploratorio utilizando el método de extracción de máxima verosimilitud, obteniéndose una estructura de un solo factor que agrupa los nueve reactivos y explica 42.3% de la varianza. Como un indicador de confiabilidad del instrumento se calculó el índice Alfa de Cronbach, obteniéndose un valor $\alpha=0.86$. Para formar un indicador de maltrato se promediaron los nueve reactivos de esta escala en una nueva variable. Para evaluar la corrupción ejercida y percibida en personas cercanas se generó una lista de 16 conductas típicamente consideradas actos de corrupción (e.g. *dar un soborno para no obtener una multa; pagar para acelerar un trámite; aceptar algún beneficio a cambio de su voto*) y violatorias de normas cívicas bien conocidas (e.g. *tirar basura en la calle; comprar cosas que sabe que son robadas; utilizar un billete falso sabiendo que es falso*). Primero, se preguntó si habían hecho alguna de estas cosas en los 12 meses previos; después se les preguntaba si habían visto a otras personas hacerlo en los 12 meses previos. Para formar indicadores de la corrupción hecha y vista se formaron indicadores sumando un punto por cada respuesta afirmativa, obteniéndose entonces dos indicadores con valores mínimos de cero y máximos de 16 puntos.

Procedimiento

Los participantes eran invitados, informándoles que su participación era voluntaria, que podían abandonar el estudio sin ninguna represalia y que sus datos serían confidenciales, siendo además anónimos al no solicitarse ningún dato que permitiera su identificación personal. Quienes aceptaban firmaban el consentimiento y respon-

dían el instrumento en presencia del entrevistador, quien explicaba las instrucciones de llenado y resolvía dudas. Finalmente, se les agradecía por su participación y se les informaba sobre los objetivos generales del estudio y los resultados esperados.

Resultados

Un 33% de los participantes declaró nunca haber participado en ninguna de las acciones de ilegalidad presentadas en el instrumento, mientras que 35.3% declaró haber participado en alguna de ellas. Para poner a prueba la hipótesis de efectos del maltrato en la crianza y la percepción de otros violando las normas sobre el ejercicio de la violación de normas, se llevó a cabo un análisis de regresión lineal múltiple con el método por pasos. Para evitar posibles problemas derivados de las distribuciones de las tres variables se les convirtió a puntajes z. Un primer modelo de regresión identifica como variable predictora más importante a la percepción de violación de normas ($\beta=0.499$), explicando por sí misma una cuarta parte de la varianza del ejercicio de los actos de corrupción reportados por los participantes ($r^2=0.250$). El segundo modelo incorpora al indicador de maltrato, incrementando la varianza explicada a $r^2=0.264$, incremento estadísticamente significativo con respecto al primer modelo ($\Delta r^2=0.015$; $F=19.35$; $gl=1,961$; $p<.001$). En este nuevo modelo se observa un coeficiente de regresión de $\beta=0.497$ para la variable de percepción de violación de normas y de $\beta=0.122$, con indicadores de tolerancia=0.99 y factor de inflación de varianza=1.00, mostrando que ambas variables independientes no generan un problema de colinealidad en el modelo.

Para identificar posibles efectos que llevan a confusión derivados de las características sociodemográficas de la muestra, se replicó el mismo análisis por separado para hombres y mujeres, y para los diferentes grupos de niveles socioeconómicos. Los resultados muestran niveles de varianza explicada similares para hombres ($r^2=0.258$)

y mujeres ($r^2=.269$) con modelos que incorporan ambas variables independientes, donde la variable más importante fue siempre la percepción de violación de normas. En los niveles socioeconómicos donde el tamaño de la muestra obtenida permitió replicar el análisis de regresión (D, D+, C-, C, C+) se obtuvieron niveles de varianza explicada similares entre $r^2=0.223$ y $r^2=.294$, siempre con la percepción de la violación de normas como la principal variable predictora. Sin embargo, en los niveles D y C+ la variable de maltrato en la crianza no contribuyó significativamente a la explicación de la variable dependiente y fue descartada del modelo.

Conclusiones

Respaldando los hallazgos previos sobre la teoría del foco normativo (Cialdini, Reno y Kallgren, 1990) y los efectos del contagio del desorden (Keizer, Lindenberg y Steg, 2008), los resultados de este primer estudio confirman la hipótesis de la percepción de otros violando las normas como un importante factor motivador para la trasgresión de normas; en este caso, normas ligadas al ejercicio de la corrupción. Por su parte, el maltrato durante la crianza mostró un efecto significativo, aunque mucho menor que la percepción de violación de normas, perdiendo incluso la capacidad predictiva en los niveles socioeconómicos más altos y bajos de la muestra. Esto no implica por supuesto que el maltrato en la crianza sea un problema menor o sin consecuencias, principalmente en un país como el nuestro donde los datos muestran que la crianza violenta es un hecho socialmente normalizado. Lo que sí indica, es que para que los modelos de intervención fortalezcan el respeto a la legalidad en la ciudadanía, se requiere de un enfoque basado en el combate a la impunidad y a la socialización de los casos de éxito de las sanciones a los culpables. De otra forma, sin sanciones para quienes ejercen la corrupción, se favorece la formación de una norma descriptiva que dicta que es posible beneficiarse

de esta práctica y la violación de normas en general sin ninguna consecuencia.

Sin embargo, debe considerarse que este primer estudio tiene los alcances y limitaciones derivadas de un estudio de encuesta que utiliza instrumentos de autorreporte. Siempre, este tipo de estudios descansa en la capacidad de los participantes para reportar su propio comportamiento, en este caso, para calcular adecuadamente cuántas veces en los últimos 12 meses han visto o participado en actos de corrupción. Cabe además la posibilidad de que, al tratarse de conductas violatorias de normas, los participantes prefieran reportar comportamientos violatorios inferiores a los verdaderos, o que incrementen el reporte de los actos de corrupción vistos como una forma de justificar que: “*otros lo hacen más*” o bien que: “*todos hacemos lo mismo*”. Otra limitación de este estudio radica en que se preguntó sobre los actos de violación de normas y hechos observados, pero no se preguntó sobre la valoración de esos actos como antinormativos. Es decir, se parte del supuesto de que los participantes asumen la no corrupción como una norma, pero no se preguntó directamente por la norma interiorizada de los participantes al respecto. Los hallazgos aquí presentados se extendieron en el segundo estudio mediante un procedimiento experimental que permitió salvar las limitaciones ya mencionadas.

Estudio 2. Contraste entre las normas interiorizadas y las normas descriptivas en un modelo experimental de la corrupción

La definición de las normas sociales como la tendencia a comportarse como la mayoría de las personas lo hace de Miller y Prentice (2016), refiere a la interiorización y conformidad con las normas como la razón para que los individuos se comporten como *la mayoría*. Sin embargo, es necesario delimitar el concepto de *mayoría* para entender por qué un mismo individuo puede respetar una norma en un

momento y no hacerlo en otro, incluso si está en general de acuerdo con que esa norma existe y es valioso seguirla. Sherif y Sherif (1953) afirman que las normas sociales se forman en situaciones grupales, pero se conservan y trasladan a otras situaciones y sirven como estándares para los juicios y percepciones individuales. Desde este enfoque, Hogg, Scott y Reid (2006) definen las normas como regularidades en las actitudes y conductas que caracterizan a un grupo social y lo diferencian de otros grupos. Al situar las normas como atributos de los grupos y sus circunstancias, es posible comprender que un mismo individuo puede tener una norma interiorizada pero comportarse en contra de ella dependiendo de las normas del grupo en el que está interactuando y de su contexto. Así, es posible explicar también las variaciones en el seguimiento de normas observado desde la teoría del foco normativo de Cialdini, Reno y Kallgren (1990), y el contagio en la desobediencia de normas en los estudios de Keizer, Lindenberg y Steg (2008).

En resumen, la obediencia a las normas resulta entonces del encuentro de, por lo menos, dos principales fuentes de influencia: las normas ya interiorizadas resultado de nuestras experiencias y procesos de socialización (por ejemplo, educación en la escuela y la familia, convivencia social) y las normas descriptivas que provienen del comportamiento de otros y sus evidencias, que nos muestran si una norma es obedecida o no por los demás en ese contexto particular (por ejemplo, basura tirada en el piso cerca de un bote de basura). Comparar el peso de estas dos fuentes de influencia resulta entonces fundamental para comprender el fenómeno de la violación de normas y orientar en ese sentido posibles estrategias de intervención para fortalecer el respeto a la legalidad.

Teoría de la conducta planeada y normas

Para estudiar y medir la norma interiorizada en contra de la corrupción se optó en este estudio por la teoría de la conducta pla-

neada (TCP), que propone que las personas realizan una conducta siguiendo sus creencias (Fishbein y Ajzen, 2011). Las primeras determinantes son las *creencias de la conducta*, que derivan de las consecuencias positivas o negativas que podrían experimentarse al ser realizada (Fishbein y Ajzen, 2011). Estas creencias generan una evaluación positiva o negativa, constituyendo la *actitud hacia la conducta* (Ajzen, 1985). Petty y Cacioppo (1986b) definen la actitud como: “evaluaciones generales que las personas tienen de sí mismas, otras personas, objetos o situaciones” (p. 127). Están basadas en conductas, afectos y experiencias vividas, siendo el afecto su componente central, ya que representa un estado emocional claro y específico hacia el objeto en cuestión (Petty y Cacioppo, 1986a). Eagly y Chaiken definen la actitud como: “una tendencia psicológica expresada por la evaluación de una entidad particular para favorecerla o desfavorecerla” (1993: 1). Es una predisposición de gusto o disgusto hacia el objeto en cuestión, implicando una tendencia por acercarse o alejarse de él y sus consecuencias. Fabrigar, MacDonald y Wegener (2005) agregan que la actitud es la evaluación positiva o negativa de un objeto, comúnmente representada como la posición en un continuo dependiendo de su valencia e intensidad.

La propiedad estructural más básica de una actitud es la accesibilidad, que es el vínculo asociativo entre el objeto y la evaluación que se tiene sobre él. Cuando la accesibilidad es fuerte, la evaluación que se tiene del objeto se recuperará fácil y rápidamente de la memoria cuando el objeto es presentado (Fazio, Sanbonmatsu, Powell, y Kardes, 1986). Para Fishbein y Ajzen (2011) la actitud es una tendencia a responder con algún grado de favorabilidad o desfavorabilidad hacia un objeto psicológico, que puede ser una conducta. Las actitudes colocan al individuo en una posición respecto al objeto, generando una evaluación positiva o negativa, pasando por un punto neutro. Cuando las mediciones de actitudes son compatibles con una conducta particular, ésta se puede predecir bastante bien (Ajzen y Fishbein, 2005).

La segunda creencia en TCP es la *creencia normativa*, referida a los supuestos individuales sobre la aprobación o desaprobación que recibiría de personas significativamente relevantes si realiza dicha conducta (Fishbein y Ajzen, 2011). Esta creencia forma la *norma subjetiva*, que es la influencia social sobre el individuo para realizar o no una conducta (Ajzen, 1985); una persona intentaría realizar una conducta cuando cree que las personas importantes para ella evalúan positivamente que lo haga, pero la evitaría si cree que la desaprobarían.

La tercera creencia en TCP es la *creencia de control*, basada en factores personales y ambientales que ayudarían o impedirían el intento de realizar una conducta (Fishbein y Ajzen, 2011). Esta creencia forma el control conductual percibido, que se refiere a la facilidad o dificultad percibida para realizar la conducta con base en experiencias pasadas, impedimentos y obstáculos previstos que permiten estimar el control que se tendrá para realizarla (Ajzen, 1991).

Actitud, norma subjetiva y control conductual percibido forman una *intención*, factor motivacional que influye en la conducta e indica cuánto esfuerzo planea ejercer una persona para realizarla (Ajzen, 1991). La intención estará influida por el *control real* que se tiene durante el posible acto, sólo cuando existe control sobre la conducta realizada la intención puede ser un buen predictor de la conducta (Fishbein y Ajzen, 2011). Aunque el control real percibido sobre la conducta es importante, el control conductual percibido es de mayor importancia psicológica (Ajzen, 1991). En la TCP, el control conductual percibido y la intención predicen la conducta. Una intención fuerte tiene más probabilidades de desencadenar un comportamiento, pero la ausencia de la destreza requerida o un ambiente restrictivo pueden evitar que un individuo realice sus intenciones (Fishbein y Ajzen, 2011).

En resumen, la actitud, norma subjetiva y control conductual percibido sobre una conducta estarían cognitivamente accesibles para guiar la intención, la cual motiva la conducta; además, el control conductual percibido tendría efectos directos sobre la conducta

e indirectos mediante la intención (Fishbein y Ajzen, 2011). Así, desde la TCP, los determinantes inmediatos de la conducta son la intención y el control conductual percibido. Estudios previos muestran que conocer estas variables ha permitido predecir una gran diversidad de comportamientos, incluido el cumplimiento o trasgresión de normas como mentir en un examen o robar cosas de una tienda (Beck y Ajzen, 1991), el consumo de drogas ilícitas (Rodríguez-Kuri, Díaz-Negrete, Gracia-Gutiérrez de Velasco, Guerrero-Huesca y Gómez-Maqueo, 2007) o rebasar los límites de velocidad al conducir (Conner, Lawton, Parker, Chorlton, Manstead, y Stradling, 2007).

Modelo experimental de la corrupción y manipulación de la norma descriptiva

Los estudios que emplean encuestas permiten estimar las opiniones y comportamientos de la población mediante la selección de muestras, pero tienen como limitación principal que están basadas en la buena voluntad de los encuestados para responder de forma verídica respecto de lo que han hecho o harían en ciertas circunstancias, en este caso, sobre su participación previa en actos de corrupción. Una alternativa para complementar estas limitaciones es utilizar procedimientos experimentales que buscan modelar los elementos básicos del comportamiento de interés, creando un escenario donde se evalúan directamente los comportamientos que los participantes deciden realizar en una u otra condición experimental.

Desde esta aproximación, Weisel y Shalvi (2015) han diseñado un procedimiento experimental que permite modelar la corrupción incorporando además un elemento central poco estudiado hasta ese momento: las relaciones de cooperación entre los participantes en un acto de corrupción. La cooperación puede definirse como una práctica donde un individuo o grupo dispone parte de sus recursos

(e.g. tiempo, dinero, trabajo o prestigio) en una tarea conjunta con otro individuo o grupo para la obtención de un beneficio común (Bowles y Gintis, 2011).

Si retomamos la definición de Transparency International (2019b) de la corrupción, entendida como el abuso del poder confiado para beneficio privado y su clasificación, podemos reconocer que en los tres niveles se hacen presentes vínculos de confianza y cooperación entre por lo menos dos agentes. En la corrupción grande, cooperan por lo menos dos políticos de alto nivel entre ellos o con grandes empresarios; en la corrupción menor algún funcionario y un ciudadano; y en la política se requiere la cooperación entre los políticos que alcanzan acuerdos en su propio beneficio y en perjuicio de la ciudadanía en general. En estas interacciones los dos agentes arriesgan parte de sus recursos (e.g. dinero, prestigio, empleo, entre otros) para obtener un beneficio común (e.g. un soborno y evitar una multa), aunque a diferencia de otros vínculos cooperativos, los beneficios en la corrupción se obtienen a costa de un perjuicio a la comunidad (e.g. menor recaudación de impuestos).

El procedimiento de Weisel y Shalvi (2015) consiste en un juego económico en donde dos participantes interactúan entre sí durante varias rondas. Cada uno recibe un dado, el primero tira el dado y reporta al segundo jugador el número que obtuvo, quien tira su dado y reporta al primer jugador el número obtenido. Los jugadores reciben un premio únicamente si ambos obtienen el mismo número, ganando un monto equivalente al número obtenido (e.g. 5=\$5). Los participantes realizan sus rondas sin ninguna vigilancia, en total libertad de reportar número falsos si así lo deciden para ganar más dinero. Aunque no se vigilan los reportes de los participantes, las mentiras sobre números falsos (corrupción) se hacen evidentes cuando el número de coincidencias reportadas supera significativamente lo esperado por azar, es decir, coincidir sólo en una de cada seis rondas. Weisel y Shalvi (2015) publican que el número de coincidencias reportadas por sus participantes,

especialmente en números grandes (e.g. 5 y 6), superan significativamente las esperadas por azar cuando ambos jugadores ganan al coincidir, pero no cuando las ganancias se dan solamente por tirar sin importar las coincidencias.

En este segundo estudio se retoma el procedimiento de Weisel y Shalvi (2015), incorporando una manipulación a la norma descriptiva en dos condiciones experimentales: pro corrupción y contra corrupción. Para comparar estos efectos con las normas interiorizadas se sigue el modelo de la TCP, mediante mediciones de intención y control conductual percibido, y antecedentes inmediatos de la conducta en la TCP. Además, se clasificó a los participantes como altos o bajos en norma interiorizada pro corrupción. Con estos controles y manipulaciones, el diseño para este estudio experimental es factorial 2 (con norma descriptiva pro corrupción/ sin norma descriptiva contra corrupción) X2 (norma interiorizada pro corrupción/ norma interiorizada contra corrupción). Se propusieron como hipótesis efectos principales significativos, tanto de la norma descriptiva pro corrupción como de la norma interiorizada pro corrupción, ambas incrementando la probabilidad en las ganancias obtenidas en el juego por encima de lo esperado por azar. Se espera además, un efecto significativo de interacción entre ambas variables, donde la condición con mayor cantidad de comportamientos de trampa (i.e. ganancias por encima de las esperadas por azar) sea la que reúne la norma descriptiva pro corrupción y la norma interiorizada pro corrupción. Al ser la corrupción un fenómeno tan extendido en la población nacional, en las instituciones y servicios cotidianos, es muy probable que los ciudadanos promedio hayan aprendido ya a involucrarse sin problema en situaciones de corrupción, aún en contra de sus propios valores como un mecanismo de adaptación ante las demandas institucionales. Con la intención de evitar esta tendencia y analizar el fenómeno de las normas interiorizadas antes de que se vean afectadas por la corrupción en trámites de la vida cotidiana, se decidió trabajar con una muestra de estudiantes de se-

cundaria. Se consideró que esta muestra tendría ya edad y procesos de socialización suficientes para haber interiorizado normas básicas como que: “mentir y hacer trampa es incorrecto”, pero no habrían estado expuestos todavía a la presión de participar de la corrupción para resolver trámites y asuntos de su vida cotidiana.

Método

Participantes

Los participantes fueron estudiantes de una secundaria pública de la ciudad de León, Guanajuato. Se contó con las respuestas iniciales de 385 participantes a los instrumentos para evaluar los componentes de la TCP. De esta muestra inicial, 146 fueron seleccionados por reportar los puntajes más extremos, altos y bajos, en las mediciones de intención y control conductual percibido, variables que en la TCP son antecedentes inmediatos de la conducta. De los estudiantes seleccionados, 39% fueron hombres y 61% mujeres, con una edad promedio de 14.2 años con una desviación estándar de 0.60, con una edad mínima de 13 y una máxima de 16. Se clasificó a los participantes entonces en dos grupos uno con niveles superiores a la mediana en las mediciones de intención y control conductual percibido hacia hacer trampa, con 67 participantes, y otro con niveles debajo de la mediana en los mismos componentes, con 80 participantes.

Instrumentos

Para medir los elementos de la TCP se diseñó un instrumento que medía sus componentes (véase Anexo 1), presentado en un formato tipo Likert de seis puntos que iba de: *totalmente en desacuerdo* a *totalmente de acuerdo*. El componente de *intención* se midió con 10 reactivos (e.g.: “Si tuviera que mentir para obtener una ganan-

cia trataría de hacerlo”), obteniéndose un valor alfa de 0.92. El componente de *actitud* se midió con seis reactivos (e.g.: “Me sería agradable mentir si obtengo un beneficio”), con valor alfa de 0.85. El componente de *control conductual percibido* se midió con siete reactivos (e.g.: “Si yo me lo propongo, podría mentir para obtener un beneficio”), con un valor alfa de 0.89. El componente de *norma subjetiva* se midió con seis reactivos bajo la instrucción: “¿En qué medida las personas que consideras importantes para ti...?” seguidos de las afirmaciones (e.g.: “Creerían que mentir está bien para ganar algo”); para esta escala se obtuvo un valor alfa de 0.85. La unidimensionalidad de cada instrumento fue verificada mediante análisis factoriales de máxima verosimilitud con rotación varimax, tomando como criterio de extracción de factores un valor propio superior a 1.

Para el procedimiento experimental se utilizó un formato en el que los y las participantes registrarían los números obtenidos al lanzar el dado en cada ronda por ellos mismos y por el otro jugador.

Procedimiento

Se contactó a la institución y se pidió permiso para realizar la aplicación de instrumentos en los turnos matutino y vespertino. Los investigadores asistieron a las aulas de la escuela e invitaban a los estudiantes a participar en el estudio, informando que su participación sería totalmente voluntaria, que no recibirían recompensas por participar ni sanciones por no hacerlo, y que sus datos serían anónimos, garantizando que el estudio no tenía relación alguna con las autoridades de la escuela. Si aceptaban participar se les entregaban los instrumentos, se leían las instrucciones y se resolvían dudas sobre el llenado. Al finalizar la aplicación los investigadores agradecían a los participantes. Con base en los puntajes obtenidos en las mediciones de intención y control conductual percibido, se clasificó en dos grupos a los participantes que obtuvieron los niveles más bajos y altos con respecto a la mediana de cada variable.

Para evitar que los participantes relacionaran los instrumentos con el experimento, una semana después de la aplicación una segunda pareja de investigadores invitaba a los estudiantes previamente seleccionados a participar en las sesiones experimentales. Nuevamente se garantizaba la confidencialidad de sus datos, se informaba que su participación era totalmente voluntaria y que no se contaba con recompensas o sanciones por su participación. Antes de realizar la actividad, se les proporcionó a los participantes un consentimiento informado en el que, según los lineamientos del apartado 8.02 del código ético de la Asociación Americana de Psicología (APA, 2002, por sus siglas en inglés), se les comunicaba el propósito de la actividad, su duración y procedimiento. Se hizo hincapié en que la actividad no representaba un riesgo o no generaba efectos adversos para su integridad personal, sin embargo, se respetaba su decisión de rehusarse a participar o de retirarse en cualquier momento una vez ya comenzada la actividad, advirtiéndoles que no habría consecuencias de ningún tipo por ello. Se les informó acerca de la confidencialidad de sus resultados y de cómo éstos se manejarían exclusivamente de manera anónima apegados a los fines de la investigación y, finalmente, se les habló acerca de los incentivos que recibirían, que en este caso podían ser acreedores a una recompensa monetaria dentro de los parámetros del ejercicio.

Para el estudio se siguió el procedimiento experimental de Weisel y Shalvi (2015). El escenario consistía en un aula proporcionada por la institución con dos mesas de frente y una barrera entre ellas, de manera que los participantes no podían ver con quién jugaban. Las reglas del juego eran explicadas a los estudiantes y se garantizaba su comprensión antes de comenzar. Posteriormente, recibían un dado. Primero el jugador A lanzaba su dado y escribía el número obtenido en un formato de juego (véase Anexo 2), después le reportaba su resultado al jugador B por encima de la barrera con ayuda de una paleta que tenía los números escritos. Después el jugador B tiraba su dado, anotaba su resultado y lo reportaba al jugador A. Si

los números coincidían los participantes ganaban esa misma cantidad de monedas de 50¢, por ejemplo, si coincidían en el número 6 se les daban seis monedas. Esta cantidad se acumulaba y era repartida por igual entre ambos al finalizar todas las rondas. Este juego se repetía por un total de 12 rondas, pero a los participantes no se les informaba la cantidad de rondas que jugarían; solamente se les decía que jugarían varias rondas.

Este mismo juego se llevaba en dos condiciones experimentales diferentes para manipular la variable norma descriptiva. Después de explicar detalladamente el procedimiento experimental a los participantes se les pedía que, para que tuvieran una noción más clara del juego, observaran jugar a los dos jugadores de la ronda anterior. Estos supuestos jugadores eran confederados que reportaban puntos previamente determinados por los experimentadores durante siete rondas. En la condición con norma descriptiva pro corrupción, los confederados reportaban coincidencias en cinco de los siete intentos con números por encima de la mediana (i.e. 6, 5 y 4). En la condición sin norma descriptiva pro corrupción, los confederados jugaban reportando los puntajes reales obtenidos, generando la cantidad de coincidencias esperadas por azar.

En este juego, al utilizarse dados, la probabilidad de coincidir en un número cualquiera es igual a 16.66%, es decir, se esperaría que coincidieran en máximo dos de las 12 rondas del experimento. Dadas estas probabilidades esperadas por azar, la observación de más de dos coincidencias en las 12 rondas era una señal de que esos jugadores estaban mintiendo en sus reportes para incrementar sus ganancias.

Durante todas las rondas los experimentadores y los otros participantes se mantenían lejos de las mesas para evitar que se sintieran vigilados, dando libertad de reportar sus resultados reales o mentir en los números obtenidos.

Los participantes seleccionados fueron asignados aleatoriamente a las dos condiciones experimentales, generando un diseño ex-

perimental factorial 2 (con norma descriptiva pro corrupción/ sin norma descriptiva pro corrupción) X2 (norma interiorizada pro corrupción/ norma interiorizada contra corrupción)

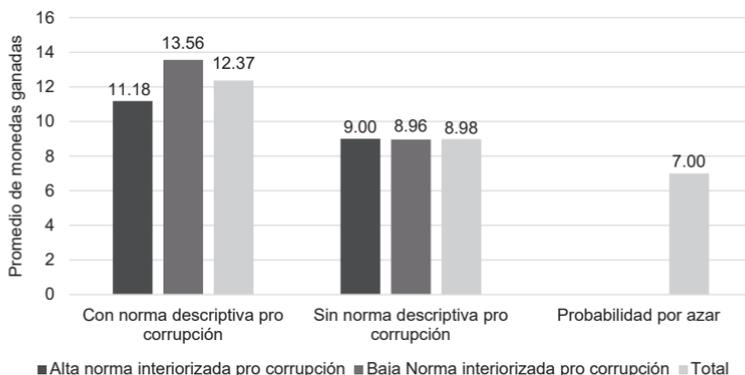
Resultados

Para verificar que la intención fuera explicada por la norma subjetiva, el control conductual percibido y la actitud tal como indica la TCP, se emplearon regresiones lineales por pasos para probar los efectos de las variables actitud, norma subjetiva, y control conductual percibido (variables independientes) sobre la intención (variable dependiente). Los efectos hacia la intención muestran una varianza explicada de 80% ($r^2=.80$; $F=4.18$, $gl=1$, $p=.041$) derivados de la actitud ($\beta=.55$; $t=13.91$, $p<.001$), el control conductual percibido ($\beta=.35$; $t=9.72$, $p<.001$) y la norma subjetiva ($\beta=.05$; $t=2.04$, $p=.041$). Esta capacidad de predicción de la intención respalda el funcionamiento de las mediciones como se esperaría de acuerdo con la TCP y valida el procedimiento de clasificación de los participantes con base en sus puntajes de intención y control conductual percibido, antecedentes de la conducta en la TCP.

Para contrastar los efectos de la TCP y de la norma descriptiva para explicar la conducta de hacer trampa, se utilizó un modelo lineal general con un diseño 2 (intención y control conductual percibido: altos /bajos) X2 (con norma descriptiva pro corrupción / sin norma descriptiva pro corrupción).

El análisis indica que sólo existe un efecto principal producido por la condición de norma descriptiva $F_{1, 107} = 6.65$; $p=.011$, donde los participantes en la condición de norma descriptiva pro corrupción obtuvieron más monedas ($\beta=12.37$) que los participantes sin norma descriptiva ($\beta=8.98$) tal como se observa en la Gráfica 1. No se observan efectos principales significativos de la norma interiorizada pro corrupción ($F_{1, 107}=.802$; $p=.373$) ni de la interacción de ambas variables independientes ($F_{1, 107}=.845$; $p=.36$).

Gráfica 1. Cantidad de monedas ganadas por los participantes en cada condición experimental



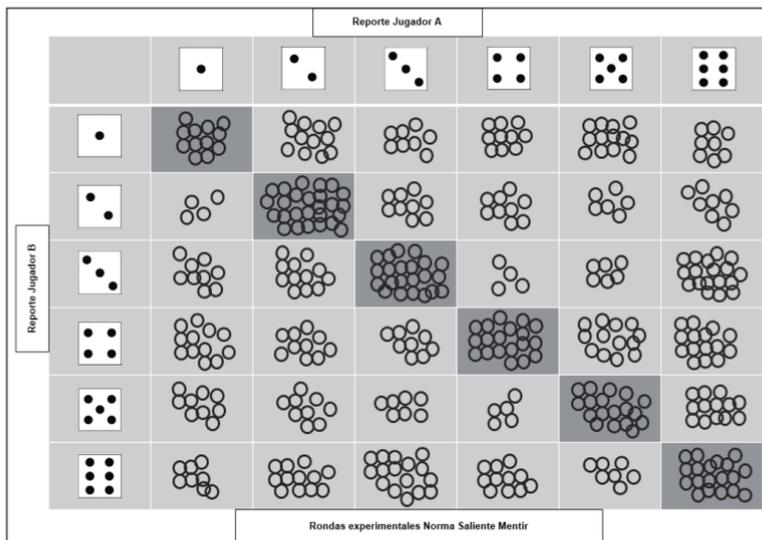
Fuente: elaboración propia.

Se obtuvo únicamente un efecto principal significativo derivado de la norma descriptiva, observándose mayores ganancias por encima de la probabilidad por azar en la condición con norma descriptiva pro corrupción con independencia de las diferencias en la norma interiorizada.

Al representar gráficamente los resultados obtenidos en las rondas experimentales, se puede observar que la cantidad de coincidencias en el mismo número fueron más elevadas cuando se mostraba la norma descriptiva pro corrupción, lo que se traduce en mayores ganancias para los participantes (véase Figura 1), que cuando no se presentaba la norma (véase Figura 2).

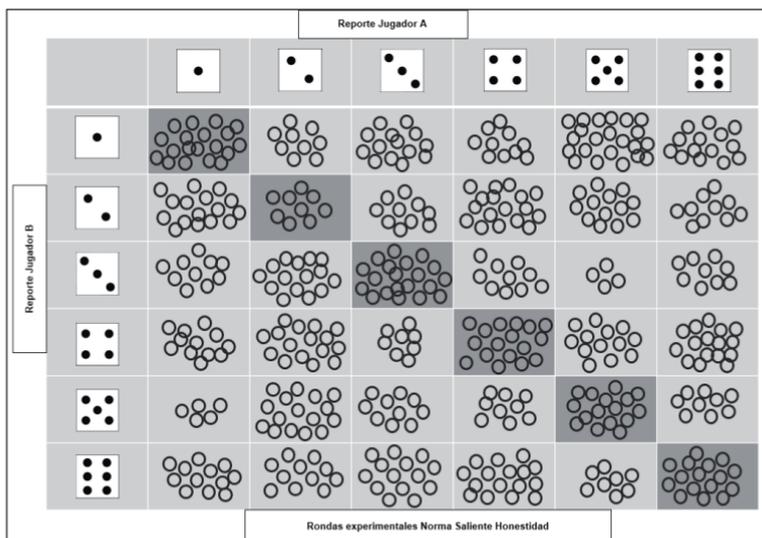
Los círculos representan las coincidencias reportadas por los jugadores en esos números a través de las rondas. Por ejemplo, la combinación jugador B=2; jugador A=1 solo fue reportada por los jugadores cuatro veces, mientras que la combinación jugador B=6; jugador A=6 fue reportada 19 veces. Se aprecia una cantidad mayor de combinaciones reportadas en las coincidencias, marcadas en oscuro en la

Figura 1. Resultados de las rondas experimentales mostrando la norma descriptiva pro corrupción



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Resultados de las rondas experimentales sin la norma descriptiva pro corrupción



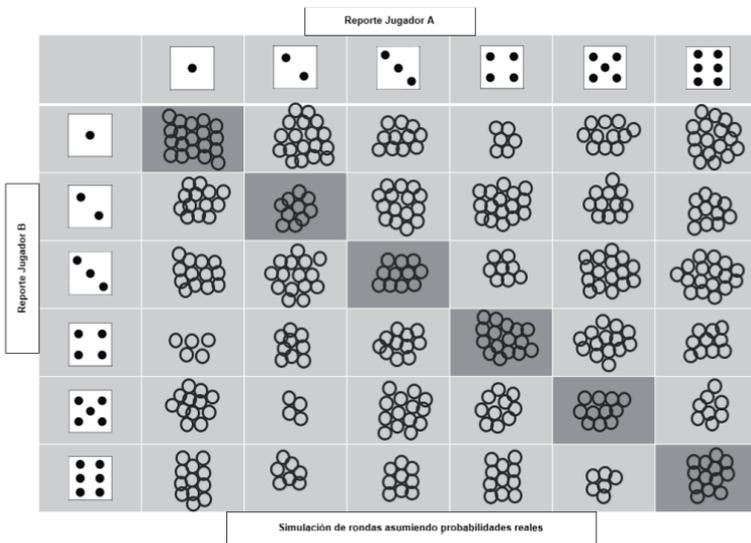
Fuente: elaboración propia.

diagonal que, en el resto de las celdas, contrario a la distribución uniforme que se esperaría por azar.

Los círculos representan las coincidencias reportadas por los jugadores en esos números a través de las rondas. Por ejemplo, la combinación jugador B=2; jugador A=1 sólo fue reportada por los jugadores 16 veces, mientras que la combinación jugador B=3; jugador A=5 fue reportada cuatro veces. Se aprecia una distribución más uniforme en todas las celdas, similar a la esperada por azar, sin concentraciones claramente superiores en la diagonal de coincidencias como en la condición con norma descriptiva pro corrupción.

Para descartar algún sesgo en las distribuciones en el juego derivado de los dados utilizados, se realizó una simulación tirando el equivalente a 30 juegos durante 12 rondas. La Figura 3 muestra

Figura 3. Resultados obtenidos de la simulación de 30 juegos durante 12 rondas con los dados utilizados en el procedimiento experimental



Fuente: Elaboración propia.

la distribución obtenida de esta simulación, la cual es uniforme a través de todas las celdas como se esperaría por azar, sin concentraciones especiales en la diagonal de coincidencias.

Se observa una distribución uniforme a través de las celdas, sin concentraciones notables en la diagonal de coincidencias como en la condición de norma descriptiva pro corrupción.

Conclusiones

En coincidencia con una de las hipótesis, los análisis de la distribución de ganancias en el juego muestran un efecto principal de la norma descriptiva pro corrupción. Es decir, los participantes que observaron a otros antes que ellos hacer trampa tendieron también a hacer trampa, más que los participantes que vieron a otros jugar sin hacer trampa. De forma interesante y en contra de nuestras hipótesis, las diferencias en la norma interiorizada pro y contra corrupción no tuvieron ningún efecto sobre el comportamiento de los participantes; sin importar que hubieran declarado una norma interiorizada pro o contra corrupción, los participantes hicieron trampa si vieron a alguien más hacer trampa, y no hicieron trampa si los jugadores antes de ellos no lo hacían. Tampoco se observó un efecto de interacción entre ambas variables independientes, por lo que no se confirma la hipótesis que proponía que la mayor frecuencia de trampa, y por tanto ganancias, se presentarían en la condición de norma descriptiva pro corrupción y norma interiorizada pro corrupción.

Discusión general

Mediante dos aproximaciones metodológicas complementarias, en un estudio transversal mediante encuesta y en un estudio ex-

perimental, los resultados de esta investigación confirman los hallazgos previos de Cialdini, Reno y Kallgren (1991), y de Keizer, Lindenberg y Steg (2008): las evidencias de que otros trasgreden las normas ya sean ambientales, como un grafiti o basura fuera del bote, o actos directamente presenciados como en el estudio 2 de esta investigación, generan una nueva norma que legitima que ese comportamiento es válido. Este proceso puede resultar de un mero aprendizaje vicario, que deriva no de la propia experiencia, sino de haber observado las consecuencias de los actos de otros (Bandura, 1986), en este caso haber transgredido una norma, obteniendo las ganancias y sin consecuencias negativas. Además de este proceso que facilita el contagio de la trasgresión de normas, el análisis de Weisel y Shalvi (2015) pone en la mesa un reto adicional: los actos de corrupción derivan necesariamente de la cooperación entre dos o más personas que buscan un beneficio común. Esto no sería tan importante de no ser porque nuestra propia supervivencia y condición humana ha dependido siempre de la cooperación con otros seres humanos (Bowles y Gintis, 2011), en forma tal, que se ha constituido como la estrategia dominante en las interacciones sociales en todo tipo de comunidades humanas (Henrich, Boyd, Bowles, Fehr, Camerer y Gintis 2004). Normas como la honestidad y decir la verdad resultan prácticamente universales, constituyéndose como valores humanos en códigos normativos de culturas muy diversas (Kinnier, Kernes y Dautheribes, 2000; Schwartz, 2005), pero incluso así, estudios previos muestran que estamos dispuestos a mentir y ser deshonestos si esto resulta en ganancias para otras personas cercanas (Conrads, Irlenbusch, Rilke y Walkowitz, 2013; Gino, Ayal y Ariely, 2013). Esta tendencia a ser deshonestos en beneficio de los demás se ve incrementada cuando los participantes reciben oxitocina, un neurotransmisor que fortalece los lazos afectivos entre las personas, implicando que estas deshonestidades estén motivadas por vínculos afectivos hacia los más cercanos, incluso en perjuicio de la comunidad en su

conjunto (Shalvi y De Dreu, 2014). La cooperación nos ha permitido grandes logros colectivos y por ello estamos predispuestos a cooperar antes que traicionar a alguien, pero también resulta ser la base de fenómenos perjudiciales como la corrupción o el crimen organizado, donde un grupo de personas coopera para obtener un beneficio para ellos a costa de perjudicar a la comunidad en su conjunto.

Los resultados del Estudio 1 descartan el estilo de crianza como un factor relevante para la adherencia a normas de no corrupción, y los resultados del Estudio 2 descartan las normas o valores interiorizados contra corrupción, pero permiten suponer que las intervenciones sociales en combate a la corrupción no pueden basarse en la simple difusión de información de la corrupción como un elemento perjudicial. Virtualmente, si estas estrategias lograran convencer y formar una norma anti corrupción en los ciudadanos, ésta se dejará fácilmente de lado si se encuentran en un contexto donde otros son visiblemente corruptos sin consecuencias. De poco vale educar a los niños en el nivel básico con valores contra la corrupción, si al crecer se encuentran inmersos en sistemas donde la corrupción impune es visiblemente la regla.

Si la corrupción, como otras violaciones a las normas, se contagia tan fácilmente a través del ejemplo, son justo esos modelos de gran corrupción los primeros que deben sentar un precedente de no impunidad, seguidos de ejemplos también de sanciones a lo que Transparency International (2019b) llama corrupción menor, ejercida entre funcionarios menores y ciudadanos comunes. Estas evidencias de no impunidad, publicitados en medios masivos de comunicación, llevan a la ciudadanía el mensaje llano de: “la corrupción tiene consecuencias”, mucho más efectivo que mensajes que apelan a la moral ciudadana del tipo: “la corrupción es mala”.

Estos mensajes permiten un proceso de aprendizaje vicario en la ciudadanía (Bandura, 1986), donde las evidencias de algunos siendo sancionados por corrupción permiten a la mayoría apren-

der de esos comportamientos que no desearían vivir en carne propia. En esa medida, las evidencias de combate a la corrupción deben ser públicas y abarcar todos los niveles, desde los funcionarios de alto nivel hasta los ciudadanos que ofrecen sobornos al realizar algún trámite, de forma tal que cualquier ciudadano pueda verse reflejado y aprender de las consecuencias que otros parecidos han enfrentado por participar de la corrupción.

Referencias

- Ajzen, I. (1985), From intention to action: A theory of planned behavior, en J. Kuhl y J. Beckman (eds.), *Action control: From cognition to behavior* (pp. 11-39), Heidelberg, Springer.
- (1991), The theory of planned behavior, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 50, núm. 2, pp. 179-211. En [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Ajzen, I. y Fishbein, M. (2005), The influence of attitudes on behavior, en D. Albarracín, B. T. Johnson y M. P. Zanna (eds.), *The handbook of attitudes* (pp. 173-221), Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associate.
- Ambraseys, N. y Bilham, R. (2011), Corruption kills, *Nature*, vol. 469, núm. 7329, p. 153.
- American Psychological Association (2002), Ethical principles of psychologists and code of conduct, *American Psychologist*, núm. 57, pp. 1060-1073.
- Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (2011, 5 de septiembre), *Boletín AMAI actualiza la regla de medición de niveles socioeconómicos en México (8x7)*, [en línea]. Recuperado el 1 de febrero de 2015, de <http://amai.org/privado/niveles.php>
- Bandura, A. (1986), *Social foundations of thought and action*, Englewood Cliffs, New Jersey.

- Bataillon, G. (2015), Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México en el siglo XXI, *Nueva Sociedad*, núm. 255.
- Beck, L. y Ajzen, I. (1991), Predicting dishonest actions using the theory of planned behavior, *Journal of Research in Personality*, vol. 25, núm. 3, pp. 285-301. En [https://doi.org/10.1016/0092-6566\(91\)90021-H](https://doi.org/10.1016/0092-6566(91)90021-H)
- Bowles, S. y Gintis, H. (2011), *A cooperative species. Human reciprocity and its evolution*, New Jersey, Princeton University Press.
- Casar, M. A. (2016), México: Anatomía de la corrupción, 2ª ed., México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad / CIDE / Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Cialdini, R. B., Reno, R. R. y Kallgren, C. A. (1991), A focus theory of normative conduct: A theoretical refinement and reevaluation of the role of norms in human behavior, en M. P. Zanna (ed.), *Advances in experimental social psychology*, vol. 24, pp. 201-234, Academic Press. En [https://doi.org/10.1016/s0065-2601\(08\)60330-5](https://doi.org/10.1016/s0065-2601(08)60330-5)
- (1990). A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 58, núm. 6, pp. 1015-1026. En <https://doi.org/10.1037/0022-3514.58.6.1015>
- Conner, M., Lawton, R., Parker, D., Chorlton, K., Manstead, A. S. R. y Stradling, S. (2007), Application of the theory of planned behaviour to the prediction of objectively assessed breaking of posted speed limits, *British Journal of Psychology*, vol. 98, núm. 3, pp. 429-453. En <https://doi.org/10.1348/000712606x133597>
- Conrads, J., Irlenbusch, B., Rilke, R. M. y Walkowitz, G. (2013), Lying and team incentives, *Journal of Economic Psychology*, vol. 34, pp. 1-7.
- Eagly, A. H. y Chaiken, S. (1993), *The psychology of attitudes*, Orlando, FL, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers.
- Fabrigar, L. R., MacDonald, T. K. y Wegener, D. T. (2005), The structure of attitudes, en D. Albarracín, B. T. Johnson y M.-P.

- Zanna (eds.), *The handbook of attitudes* (pp. 79-125), Mahwah, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates.
- Fazio, R. H., Sanbonmatsu, D. M., Powell, M. C. y Kardes, F. R. (1986), On the automatic activation of attitudes, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 50, núm. 2, pp. 229-238. En <https://doi.org/10.1037/0022-3514.50.2.229>
- Fierro, H., Flores, J., Ayllón, S. L. y Valadés, D. (2011), Encuesta nacional de cultura de la legalidad. Disponible en https://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/1073/1/images/EncuestaConstitucion_UNAM_2011.pdf
- Fierro, H., Flores, J. y Valadés, D. (2017), *Los mexicanos y su Constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* (vol. 3), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (2011), *Predicting and changing behavior: The reasoned action approach*, Nueva York, Taylor & Francis.
- Gino, F., Ayal, S. y Ariely, D. (2013), Self-serving altruism? The lure of unethical actions that benefit others, *Journal of Economic Behavior & Organization*, núm. 93, pp. 285-292.
- Hanf, M., Van-Melle, A., Fraise, F., Roger, A., Carme, B. y Nacher, M. (2011), Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths, *PLoS One*, vol. 6, núm. 11, e26990.
- Henrich, J. P., Boyd, R., Bowles, S., Fehr, E., Camerer, C. y Gintis, H. (eds.) (2004), *Foundations of human sociality: Economic experiments and ethnographic evidence from fifteen small-scale societies*, Oxford University Press.
- Hoeve, M., Blokland, A., Dubas, J. S., Loeber, R., Gerris, J. R. y van der Laan, P. H. (2008), Trajectories of delinquency and parenting styles, *Journal of Abnormal Child Psychology*, vol. 36, núm. 2, pp. 223-235. DOI: 10.1007/s10802-007-9172-x
- Hogg, M. A. y Reid, S. A. (2006), Social identity, self-categorization, and the communication of group norms, *Communication Theory*, vol. 16,

- núm. 1, pp. 7-30. En <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2006.00003.x>
- Inegi (2015), Segunda encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/default.html>].
- INSP y UNICEF (2016), Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015, Informe final, México, Instituto Nacional de Salud Pública y UNICEF México.
- Kawabata, Y., Alink, L. R., Tseng, W. L., Van Ijzendoorn, M. H. y Crick, N. R. (2011), Maternal and paternal parenting styles associated with relational aggression in children and adolescents: A conceptual analysis and meta-analytic review, *Developmental Review*, vol. 31, núm. 4, pp. 240-278. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.dr.2011.08.001>
- Keizer, K., Lindenberg, S. y Steg, L. (2008), The spreading of disorder. *Science*, vol. 322, núm. 5908, pp. 1681-1685. En <https://doi.org/10.1126/science.1161405>
- Kinnier, R. T., Kernes, J. L. y Dautheribes, T. M. (2000), A short list of universal moral values, *Counseling and Values*, vol. 45, núm. 1, pp. 4-16. En <https://doi.org/10.1002/j.2161-007X.2000.tb00178.x>
- Klandermans, B. (1997), *The social psychology of protest*, Oxford, UK, Basil Blackwell.
- Miller, D. T. y Prentice, D. A. (2016), Changing norms to change behavior, *Annual Review of Psychology*, núm. 67, pp. 339-361. En <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010814-015013>
- Open Society Justice Initiative (2018), Corrupción que mata. Por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad, Nueva York, Open Society Foundations.
- Petty, R. E. y Cacioppo, J. T. (1986a), *Communication and persuasion: central and peripheral routes to attitude change*, Nueva York, Springer-Verlag.
- (1986b), The elaboration likelihood model of persuasion, en L. Berkowitz (ed.), *Advances in experimental social psychology* (vol. 19,

- pp. 123-205), Academic Press. En https://doi.org/10.1007/978-1-4612-4964-1_1
- Rodríguez-Kuri, S. E., Díaz-Negrete, D. B., Gracia-Gutiérrez De Velasco, S. E., Guerrero-Huesca, J. A. y Gómez-Maqueo, E. L. (2007), Capacidad predictiva de la teoría de la conducta planificada en la intención y uso de drogas ilícitas entre estudiantes mexicanos, *Salud Mental*, vol. 30, núm. 1, pp. 68-81. Recuperado de http://www.revistasaludmental.mx/index.php/salud_mental/article/view/1150/0
- Schwartz, M. S. (2005), Universal moral values for corporate codes of ethics, *Journal of Business Ethics*, núm. 59, pp. 27-44. En <https://doi.org/10.1007/s10551-005-3403-2>
- Shalvi, S. y De Dreu, C. K. (2014), Oxytocin promotes group-serving dishonesty, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 111, núm. 15, pp. 5503-5507.
- Sherif, M. y Sherif, C. W. (1953), *Groups in harmony and tension; an integration of studies of intergroup relations*, Harper.
- Sieckmann, J. (2015), Normas jurídicas, en J. L. Fabra Zamora y V. Rodríguez Blanco (eds.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho, volumen dos* (pp. 895-945), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Sutherland, E. H. (1940), White-collar criminality, *American Sociological Review*, núm. 5, pp. 1-12.
- Transparencia Internacional (2014), Índice de la percepción de la corrupción. Enfoque para México. Disponible en <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>
- Transparency International (2019a), Corruption Perception Index 2018. Disponible en https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf
- Transparency International (2019b), Anti-Corruption Glossary. Disponible en: <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>
- Treisman, D. (2000), The causes of corruption: a cross-national analysis, *Journal of Public Economics*, núm. 76, pp. 399-457.

- Weisel, O. y Shalvi, S. (2015), The collaborative roots of corruption, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 112, núm. 34, pp. 10651-10656. En <https://doi.org/10.1073/pnas.1423035112>
- Wilson, J. Q. y Kelling, G. L. (1982), Broken windows. *The Atlantic Monthly*, vol. 249, núm. 3, pp. 29-38. En <https://doi.org/10.4135/9781412959193.n281>
- Young, H. P. (2015), The Evolution of Social Norms, *Annual Review of Economics*, vol. 7, núm. 1, pp. 359-387. En <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115322>

Anexo 1: Instrumento utilizado en el estudio 1

Muchas gracias por participar. Te prometemos que tus respuestas y tus datos serán anónimas y se usarán únicamente con el fin de la investigación. Por favor contesta de manera sincera a lo que se te pide.

Piensa un momento en la siguiente situación. Imagina que en los próximos 7 días se te presenta una oportunidad donde obtendrías un beneficio si mientes y las probabilidades de que alguien se entere sean muy muy bajas. Con base en eso, a continuación encontrarás una serie de enunciados. Marca con una **X** la opción que mejor represente tu sentir y pensar en dicha situación. Recuerda que mientras más grande es el cuadro significa que estás **MUY DE ACUERDO** y mientras más chico significa que estás **MUY EN DESACUERDO**.

	MUY DE ACUERDO			MUY EN DESACUERDO		
1. Intentaría mentir si gano algo haciéndolo.						
2. Aunque tenga un beneficio, sería desagradable para mí mentir.						
3. Me sería agradable mentir si obtengo un beneficio.						
4. Si es que obtengo beneficio planearía cómo mentir.						
5. Si tuviera que mentir para obtener una ganancia trataría de hacerlo.						
6. Podría sentirme tranquilo/a mintiendo si con ello consigo un beneficio.						
7. Haría un esfuerzo por mentir si con ello obtuviera una ganancia.						
8. Aunque no gane nada, me sentiría mejor diciendo la verdad.						

9. Si obtengo algo, mentiría si quisiera hacerlo.						
10. Aunque ganara algo, no pensaría en mentir.						
11. Me resultaría imposible mentir para conseguir un beneficio.						
12. Si obtengo una ganancia estaría preparado/a para mentir.						
13. Si tengo que mentir para obtener un beneficio creo que tendría las habilidades para hacerlo.						
14. Me produciría malestar decir una mentira para ganar algo.						
15. No tendría el propósito de mentir aunque pierda una ganancia.						
16. No me atrevería a mentir aun si obtengo ganancia con eso.						
17. No tendría el propósito de mentir para ganar algo.						
18. Si yo me lo propongo, podría mentir para obtener un beneficio.						
19. No tendría dificultades para mentir si obtengo un beneficio.						
20. Aunque pierda una ganancia no trataría de mentir.						
21. Tendría la voluntad de mentir si consigo un beneficio.						
22. Si miento para conseguir algo sería embarazoso para mí.						
23. A mí me molestaría mentir para lograr algo.						
24. Pensaría en mentir si haciéndolo consigo un beneficio.						

25. Yo estaría dispuesto/a a mentir si fuera necesario para obtener alguna ganancia.						
26. Me sentiría disgustado/a conmigo mismo si miento para obtener algún beneficio.						
27. Mentir NO me parecería tan malo si así consigo alguna ganancia.						
28. Me sentiría incomodo/a si miento para ganar algo.						
29. Aunque me lo proponga no podría mentir para ganar algo.						
30. Preferiría decir la verdad aun si con eso pierdo algún beneficio.						
31. Aunque gane algo, mentir sería complicado para mí.						
32. Mentir sería mi objetivo si obtengo algo con ello.						
33. Mentir sería algo complejo para mí si tuviera que hacerlo.						
34. Aspiraría a mentir si así gano algo.						
35. Sería placentero para mí mentir si gano algo.						
36. Mentir NO me afectaría si con ello obtengo un beneficio.						
37. Me sentiría capaz de mentir para ganar algo.						
38. Me generaría conflicto mentir para obtener una ganancia.						
39. Yo me sentiría bien mintiendo si así gano algo.						
40. Aunque perdiera algún beneficio, preferiría decir la verdad a decir mentiras.						
41. No tendría problemas para mentir si quisiera hacerlo.						

42. Sería muy penoso para mí decir mentiras para obtener algún beneficio.						
43. Si consigo algo, podría mentir si yo quisiera hacerlo.						
44. No intentaría mentir aunque obtenga algún beneficio.						
45. No sería capaz de mentir para obtener un beneficio.						

Ahora, piensa un momento en las personas que son importantes para ti. Imagina que en los próximos 7 días se te presentara una oportunidad donde obtendrías un beneficio si mientes y las probabilidades de que alguien te descubra sean muy bajas. ¿Qué te imaginas que pensarían estas personas sobre que tú mientas para obtener ese beneficio? Marca con una x la opción que mejor represente lo que las demás personas importantes para ti pensarían en dicha situación. Recuerda que mientras más grande es el cuadro significa que estás MUY DE ACUERDO y mientras más chico significa que estás MUY EN DESACUERDO.

1. Considerarían que está mal que yo mienta para obtener un beneficio.						
2. Aceptarían el hecho de que mienta si con eso obtengo ganancias.						
3. Verían mal el hecho de que yo mienta para ganar algo.						
4. No estarían de acuerdo en que yo mintiera para obtener alguna ganancia.						
5. Se decepcionarían si supieran que mentí para ganar un beneficio.						
6. Me aconsejarían que no mienta aunque deje de ganar algo.						
7. Me comprenderían si yo miento para obtener un beneficio.						

8.	Sentirían que está mal si yo mintiera para obtener algo.						
9.	Si miento para ganar algo, no lo admitirían.						
10.	Pensarían que está bien mentir si con ello gano algo.						
11.	Juzgarían que está bien mentir si es que consigo un beneficio con eso.						
12.	Creerían que mentir está bien para ganar algo.						
13.	Opinarían que yo debería mentir si mintiendo obtengo algún beneficio.						

Sexo: Hombre (___) Mujer (___) Edad: _____ Grado y grupo _____

Núm. de lista _____

¿Tienes actualmente un trabajo remunerado?

No (___) Sí, de medio tiempo (___) Sí, de tiempo completo (___)

¿Cuál es el total de cuartos, piezas o habitaciones con que cuenta tu hogar? Por favor no incluyas baños, medios baños, pasillos, patios y terrazas.

a) 1 (___) b) 2 (___) c) 3 (___) d) 4 (___) e) 5 (___) f) 6 (___) g) 7 o más (___)

¿Cuántos baños completos con regadera y W.C. (excusado) hay para uso exclusivo de los integrantes de tu hogar?

a) 0 (___) b) 1 (___) c) 2 (___) d) 3 (___) e) 4 o más (___)

¿En casa cuentas con regadera funcionando en alguno de los baños?

a) Sí (___) b) No (___)

Contando todos los focos que utilizas para iluminar tu hogar, incluyendo los de techos, paredes y lámparas de buró o piso, ¿cuántos focos hay en tu vivienda?

a) 0-5 (___) b) 6-10 (___) c) 11-15 (___) d) 16-20 (___) e) 21 o más (___)

¿El piso de tu hogar es predominantemente de tierra, o de cemento, o de algún otro tipo de acabado?

- a) Tierra o cemento (___) b) Otro material o acabado (___)

¿Cuántos automóviles propios, excluyendo taxis, tienen en tu hogar?

- a) 0 (___) b) 1 (___) c) 2 (___) d) 3 o más (___)

¿En tu hogar cuentan con estufa de gas o eléctrica? a) Sí (___) b) No (___)

Pensando en la persona que aporta la mayor parte del ingreso en este hogar, ¿cuál fue el último año de estudios que completó?

- a) No estudió (___)
b) Primaria incompleta (___)
c) Primaria completa (___)
d) Secundaria incompleta (___)
e) Secundaria completa (___)
f) Carrera comercial (___)
g) Carrera técnica (___)
h) Preparatoria incompleta (___)
i) Preparatoria completa (___)
j) Licenciatura incompleta (___)
k) Licenciatura completa (___)
l) Diplomado o maestría (___)
m) Doctorado (___)

Lee los siguientes enunciados y marca con una x tu respuesta.

Recuerda por favor tu día a día de las últimas dos semanas y dinos cuántas veces has dicho alguna mentira en ese periodo de tiempo para obtener algún beneficio o evitar algún problema. Selecciona la opción que corresponda.

Ninguna vez		Al menos una vez		Más de una vez		Muchas veces	
-------------	--	------------------	--	----------------	--	--------------	--

Por favor trata de recordar las últimas veces que mentiste. De las últimas 10 veces que dijiste mentiras, ¿en cuántas tuviste algún problema derivado de eso?

Ninguna vez		Al menos una vez		Más de una vez		Muchas veces	
-------------	--	------------------	--	----------------	--	--------------	--

Piensa en las veces que has mentido. Según tu criterio, ¿qué tan bueno/a te consideras diciendo mentiras?

Pésimo/a	Muy malo/a	Malo/a	Regular	Bueno/a	Muy bueno/a	Excelente

Tomando como referencia la colonia o comunidad donde vives, marca con una X la opción que mejor represente tu respuesta.

1. ¿Qué tan limpias consideras que son las calles de la colonia donde vives?	Nada			Mucho		
2. En la colonia donde vives, ¿cuántas son las paredes que tienen grafitis?	Ninguna			Muchas		
3. ¿Con qué frecuencia las personas tiran basura al suelo en la colonia donde vives?	Poco frecuente			Muy frecuente		
4. ¿Qué tanta delincuencia consideras que hay en la colonia donde vives?	Nada			Mucha		
5. ¿Qué tantas zonas sin alumbrado público hay en tu colonia?	Pocas			Muchas		

6. ¿Qué tan frecuente es que personas beban en la calle en la colonia donde vives?	Poco frecuente			Muy frecuente		
7. ¿Qué tan bien cuidados están los parques o áreas verdes de tu colonia?	Poco			Mucho		
8. ¿Con qué frecuencia las personas de tu colonia tienen música con volumen muy alto?	Poco frecuente			Muy frecuente		
9. ¿Qué tanto ruido consideras que hay en tu colonia?	Poco			Mucho		

10. ¿Cuántas de las calles de la colonia donde vives están pavimentadas?

Ninguna	Pocas	Al menos la mitad	La mayoría	Todas

Anexo 2

Formato usado para las rondas experimentales.

Coloca una “x” en el número que obtengan al lanzar el dado tú y la persona con la que juegas en la tabla correspondiente.

							Coincidencia(s)
Intento							
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
							Total

YO

							Coincidencia(s)
Intento							
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
							Total

Desigualdad extrema en México: una problemática incomprendida (1983-2019). Omisiones constantes, acciones insuficientes y resultados precarios

Guadalupe Natalia Sánchez Sánchez
Mauricio Zaldo Rodríguez

Resumen

Según el Banco Mundial (2018), de los 10 países más desiguales en el mundo, dos son de África Subsahariana y ocho son de América Latina. México se encuentra entre esos ocho. Asimismo, ocupa el décimo quinto lugar dentro de las 20 economías más grandes a nivel mundial y, al mismo tiempo, concentra la desigualdad extrema por ingresos. Es en este escenario que resulta imprescindible preguntarnos: ¿cómo llegamos hasta aquí?, ¿cuáles son las constantes omisiones que han devenido en acciones insuficientes y, por tanto, en resultados precarios para combatir las causas de la desigualdad extrema? Para responder a estas interrogantes se decidió abordar el problema desde un enfoque que observa tanto lo general como lo particular. En lo general, se considera que la historia no puede soslayarse, además, se reconoce que el diseño de las instituciones políticas y económicas juegan un papel fundamental en el devenir de este país y, por lo mismo, de la desigualdad distributiva. En lo particular, presentamos una propuesta de política social *inclusiva, multilateral, articulada y largoplacista*, radicalmente distinta a la

que se ha aplicado hasta ahora: *exclusiva, unilateral, desarticulada y cortoplacista*.

Introducción

Si bien el fenómeno de la desigualdad es un problema que prevalece a nivel mundial, en México la situación es ominosa debido a que no sólo forma parte del 25% de países más desiguales del planeta, sino que es el único en donde se presenta la desigualdad extrema por ingresos (Fuentes y Barrón, 2018). Aquí las personas más ricas tienen más ingresos que 96% de la población mundial, mientras que el 5% más pobre supera en más del doble a la media global, en donde sólo 2% de la población está catalogada como la más pobre (ingresos inferiores a 1.9 USD por día). Además, entre 2007 y 2012, la cantidad de millonarios en México creció 32%, mientras que en el resto del mundo disminuyó 0.3%, y la riqueza de los millonarios mexicanos excede, y en demasía, a las fortunas de otros millonarios en el mundo (Wealth Insight, 2013).

Frente a estos datos surge la pregunta que guía este trabajo: ¿cuáles son los puntos ciegos, las omisiones que no hemos visto y que han devenido en acciones insuficientes y, por tanto, en resultados precarios para combatir las causas que propician la desigualdad extrema? Se halló que las omisiones gubernamentales están en dos esferas: por un lado, las instituciones políticas y económicas permisivas que han prevalecido en México y cuando pudieron ser modificadas las reglas del juego político y económico no se hizo. Por lo mismo no se han sentado las bases de un orden distinto (no permisivo), con lo cual se incrementó la desigualdad distributiva. Por el otro, al revisar las acciones de los diferentes gobiernos, empezando por Miguel de la Madrid y cerrando con López Obrador (1983 a 2019), se concluye que la política social que sexenio tras sexenio se ha aplicado para combatir la desigualdad social ha sido y continúa

siendo errática debido a su carácter de exclusión, unilateralismo, desarticulada y cortoplacista.

Este trabajo se divide en introducción, tres apartados y conclusiones. En el primer apartado se presentan el enfoque, una breve revisión de la literatura sobre desigualdad social y la descripción de la situación actual sobre desigualdad distributiva en México. En el segundo se identifica la visión y las propuestas de política social que cada administración (1983-2019) enunció para abatir la desigualdad, así como las acciones implementadas y sus resultados, y lo que se desprende de los aspectos anteriores. En el tercer apartado se extraen los aprendizajes y las lecciones de la historia (política e institucional), mismos que permiten desembocar en una propuesta radicalmente distinta para atender el problema de la desigualdad distributiva.

Apartado I

Enfoque y metodología

Este es el momento oportuno para reconocer que no se ha entendido el problema de la desigualdad, ni el gobierno ni la academia han comprendido de fondo el problema de la desigualdad distributiva y, por ello, lejos de salir del atolladero, se siguen reproduciendo los mismos errores y obteniendo los mismos resultados o, incluso, peores. Por el lado del gobierno, desde hace 30 años se han destinado enormes cantidades de dinero en políticas sociales de corte asistencialista para abatir el problema, sin embargo, los resultados reportados por las mismas autoridades confirman que esas acciones sólo fungen de paliativo. Sin duda, no atacan las causas de la desigualdad por la sencilla razón de que ésta no ha sido abordada por el camino adecuado.

La academia, por su parte, lleva casi 20 años preocupándose por estudiar el problema de la desigualdad, sin embargo, sus mayores

aportes y avances los ha conseguido estudiando y profundizando en los tipos de desigualdad que existen, dejando un poco al margen las preguntas iniciales: ¿cómo cerramos las brechas de desigualdad económica?, ¿cómo abatir la pobreza extrema?, con lo cual ha relegado a la desigualdad distributiva a un segundo plano o, en el mejor de los casos, le ha otorgado el mismo peso que a la desigualdad de oportunidades. En cuanto a los aspectos generales, pareciera que la academia cayó en menospreciar las lecciones que se pueden extraer de la historia; asimismo, ha soslayado la importancia que tienen las instituciones políticas y económicas sobre la desigualdad distributiva.

Debido a lo anterior, partimos de una hipótesis distinta: las instituciones políticas permisivas en México han generado la concentración de poder político y económico en una élite. Dicha concentración ha provocado y profundizado a través del tiempo la amplia brecha de desigualdad por ingresos que existe en el país.

Para comprobar la hipótesis planteada, se abordó el problema de la desigualdad distributiva desde un enfoque histórico-institucional que permita observar y entender: 1) la evolución y magnitud del problema que se enfrenta; 2) la conformación de las instituciones permisivas en este país, y 3) con base en los Planes Nacionales de Desarrollo de 1983 a 2019, así como investigaciones y estudios que otros académicos han hecho sobre los distintos programas sociales, evidenciar los aciertos, desaciertos y omisiones gubernamentales en cuanto a la concepción del problema, propuestas de acción y sus resultados.

Revisión de la literatura sobre desigualdad

Los organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), definen la desi-

gualdad como una situación asimétrica de medios, oportunidades y capacidades entre personas de un mismo país o entre países. La desigualdad de medios se refiere a una distribución desigual del ingreso y la riqueza, así como la baja participación de la masa salarial en el producto interno bruto; la de oportunidades alude a la discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas; y la desigualdad de capacidades consiste en las habilidades y conocimientos que las personas no logran adquirir para su desarrollo personal. Es necesario no confundir pobreza y desigualdad. Aunque ambos fenómenos aparecen juntos todo el tiempo, en la realidad reflejan situaciones distintas. La pobreza es la carencia de recursos y acceso a oportunidades que excluye a personas y grupos de los niveles mínimos de bienestar (Townsend, 1979; Nolan e Ive, 2011), mientras que la desigualdad se refiere a cómo se distribuyen los medios, oportunidades y capacidades entre las personas (Ravallion 2003; Esquivel, 2015). Por ello, puede que los países crezcan económicamente y a su vez mantengan distribuciones inequitativas.

En la mayor parte de los estudios sobre desigualdad se distinguen dos tipos: *a*) la desigualdad distributiva o de condición y, *b*) la desigualdad de oportunidades (Breen y Jonsson, 2005). La primera consiste en la distribución desigual de medios (recursos, activos y servicios) en la sociedad. Si bien la mayor parte de estos estudios se centra en cómo se distribuye o concentra el ingreso de las personas o los hogares (Milanovic, 2015; Cortés, 2013), también hay otros que analizan la desigualdad en otras dimensiones del bienestar como: la educación (Bracho, 2002; Arnaut y Giorguli, 2010; Blanco, Solís y Robles, 2014), el empleo (Escoto y García, 2016) y el acceso a salud (Benach, Muntaner, Solar, Santana y Quinlan, 2010).

Las investigaciones sobre desigualdad distributiva suponen que los factores que explican la brecha de ingresos entre los grupos sociales son: patrimoniales, ocupacionales, salariales, educacionales y demográficos, a los cuales se suma el efecto de los ciclos económicos de expansión y contracción, mismos que en las últimas décadas

han favorecido la concentración de los ingresos en unas cuantas personas (Machinea y Hopenhayn, 2005; Koske, Fournier y Wanner, 2012 y Milanovic y Muñoz, 2008); mientras que otros estudios, los menos, identifican que la desigualdad económica se explica por la política fiscal, las concesiones para la operación de recursos, bienes y servicios públicos, y la privatización de empresas que han beneficiado a personas, compañías y familias cercanas a la élite política (Esquivel, 2015 y Jiménez y Podestá, 2019). Por último, según la OCDE (2017), habría que considerar algunos aspectos exógenos como la globalización y el cambio tecnológico.

En cuanto a la segunda desigualdad de oportunidades, se define como: “la distribución desigual de oportunidades de vida entre los individuos y grupos sociales” (Solís, 2018: 9). La mayor parte de estos estudios suponen que los factores que explican la desigualdad de oportunidades son los asociados al origen de las personas, entendido como el conjunto de aspectos “adscriptivos” o de “circunstancia” (Blau y Duncan, 1967; Grusky, 1994; Roemer y Tranny, 2013) como: el nivel socioeconómico de la familia, el género, los rasgos étnicos y las condiciones sociales del lugar de origen. En los últimos años, los estudios de mayor auge han sido los de movilidad social (Espinoza, 2016; De Hoyos, Martínez y Székely, 2010), cuyo objetivo es identificar el efecto del origen social de la persona sobre su destino.

Para nadie es nuevo, aunque al parecer se olvida con frecuencia, que es “el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso” (Acemoglu y Robinson, 2013: 59-60). Por ello, las reglas del juego y los incentivos que se establezcan en un Estado dependerán del tipo de instituciones: permisivas o no permisivas. En la configuración de las instituciones políticas se pueden diferenciar dos tipos: *a)* instituciones políticas inclusivas y *b)* instituciones políticas extractivas (Acemoglu y Robinson, 2013). El primer tipo se caracteriza por repartir ampliamente el poder en

una pluralidad de grupos que se encargan de fijar límites en el ejercicio del poder; mientras que las extractivas concentran el poder en una persona o en una élite que establece pocos límites al ejercicio de su poder. En este trabajo se tendrá presente el enfoque institucional porque: 1) permite conocer, según el tipo de instituciones, el origen y evolución de los factores estructurales que explican la desigualdad social, y 2) si se pretende que las estrategias encaminadas a cerrar las brechas de desigualdad distributiva sean eficaces, es indispensable que en paralelo haya un esfuerzo real, no sólo discursivo, para modificar las reglas e incentivos propios de modelos extractivos por instituciones políticas y económicas inclusivas. Si bien se comparte el argumento central de Acemoglu y Robinson de que las políticas e instituciones políticas son las que condicionan el tipo de instituciones y decisiones económicas, aquí se hablará de instituciones permisivas y no permisivas.

Situación actual de la magnitud de la desigualdad de ingresos en México

Quienes han estudiado la desigualdad al interior de México se han centrado en la situación de las personas que están en pobreza extrema y pobreza, pero pocos han indagado sobre lo que ocurre con el otro polo, el de las personas más ricas. Al respecto, Campos, Esquivel y Chávez (2014) hallaron que el 10% de las personas más ricas concentra 21% de los ingresos totales de la nación; por su parte, El Global Wealth Report (2014) señala que el 10% más rico de México concentra 64.4% de toda la riqueza del país. A partir de los datos más recientes de OXFAM (2019), Carlos Slim y Germán Larrea (los dos mexicanos más ricos), concentraban en 2017 el equivalente a la riqueza de 60 millones de personas del país, pero en 2018 los activos financieros y no financieros de Slim crecieron en tal magnitud (67,100 MDD) que ya él concentraba más riqueza que la mitad de la población (66,000 MDD). Por su parte, los activos de los “60 millo-

nes de personas más pobres no registraron ningún aumento” (Altamirano, 2019); por si eso no fuese lo suficientemente indignante, “1% de los mexicanos más ricos (1.3 millones) tienen 40 de cada 100 pesos de riqueza en el país, el 50% más pobre (65 millones) sólo accede a 3.5 pesos” (Vázquez, 2018, en Altamirano, 2019).

Frente a este contexto cabe preguntarnos: ¿cómo hemos llegado a esta situación de desigualdad extrema?, ¿cuáles son los factores que han posibilitado la insolente concentración de la riqueza en unas cuantas personas?, ¿por qué no han funcionado los recursos que cada gobierno ha destinado para abatir el problema?

El escenario de alta desigualdad que prevalece en México es consecuencia de un conjunto de acciones y omisiones, tanto políticas como económicas, que a través del tiempo han beneficiado a algunos y han perjudicado a la mayor parte de la población; asimismo, la desigualdad forma parte de un círculo vicioso que se reproduce sistemáticamente entre bajo crecimiento económico, precarización de las condiciones laborales y salariales, evolución de la pobreza y la fuerte concentración del ingreso en las “16 personas cuya fortuna asciende a 141 mil millones de dólares” (*Forbes*, 2019).

Como se aprecia en la Gráfica 1, México lleva 36 años sorteando crisis (internas y externas), aunque temporalmente logra salir de ellas se van acumulando déficits, así como pérdidas del poder adquisitivo de nuestra moneda, por lo cual el país no logra activar la economía de manera real y generar el crecimiento necesario para satisfacer la demanda laboral de una población mayor de 18 años, que actualmente corresponde a 90 millones de personas (INE, 2019). Para 2019 se toma la cifra correspondiente al primer trimestre del año.

Los primeros países en establecer la figura del salario mínimo fueron Reino Unido (1524), Nueva Zelanda (1894), Australia (1902) y Estados Unidos (1938), con el objetivo de sentar las bases para proteger el ingreso de la población, así como establecer un piso por encima de la línea de pobreza; además, lo determinaron por

Gráfica 1. Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), 1983-2019



Fuente: elaboración propia con datos de Inegi (valores constantes, precios de 2013).

hora a fin de seguir resguardando los intereses de los trabajadores en caso de que la jornada laboral se extendiera más allá de lo pactado. En el caso de México se encuentra estipulado por día, a la fecha (véase Gráfica 2). Las cifras de 2019 corresponden al primer semestre del año.

Como se aprecia en la Gráfica 3, el problema de la pobreza extrema no se ha resuelto (a pesar de que los diferentes gobiernos han destinado todos sus esfuerzos de política social y recursos para combatirla), lo cual indica que las acciones han sido erróneas.

Como se observa en la Gráfica 4, en México las personas que tienen “al menos una carencia” y las que tienen “al menos tres carencias”, ascienden a 112 millones de personas, es decir 90% de la población, de los cuales 23.5 millones presentan al menos tres carencias.

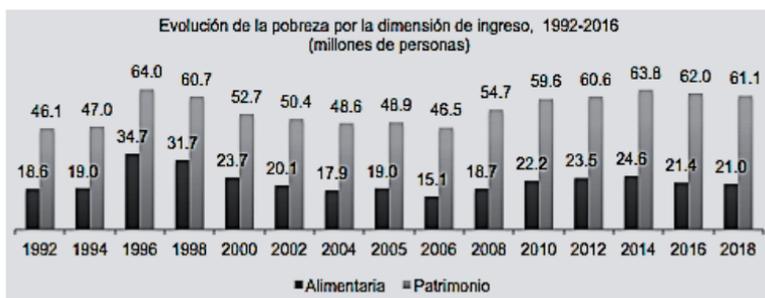
En 2018 la fortuna de las 16 familias multimillonarias en México ascendió a 141,000 millones de dólares, que equivale a 68.25 veces el presupuesto de la UNAM de 2019. Asimismo, se subraya que entre 1988 y 1994 quedó fuertemente condicionado el devenir de la desigualdad, misma que se compone de la concentración extrema de la

Gráfica 2. Salario mínimo por hora en México y Estados Unidos, 1983-2019 (dólares)



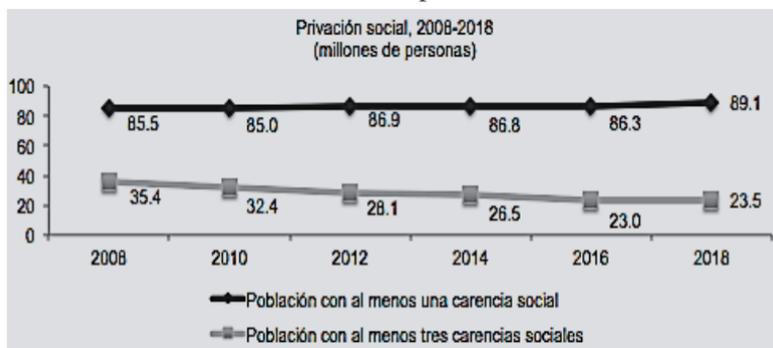
Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México (1983-2019).

Gráfica 3. Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2016. Millones de personas



Fuente: elaboración propia. Estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 1992 a 2006, el MCS-ENIGH 2008-2014 y el MEC 2016-2018 del MCS-ENIGH.

Gráfica 4. Privación social, 2008-2018.
Millones de personas



Fuente: elaboración propia. Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

riqueza en pocas manos y la distribución de la pobreza en millones de personas. Lo sucedido en ese periodo es tan inédito como propio de un diseño institucional permisivo (Gráfica 5).

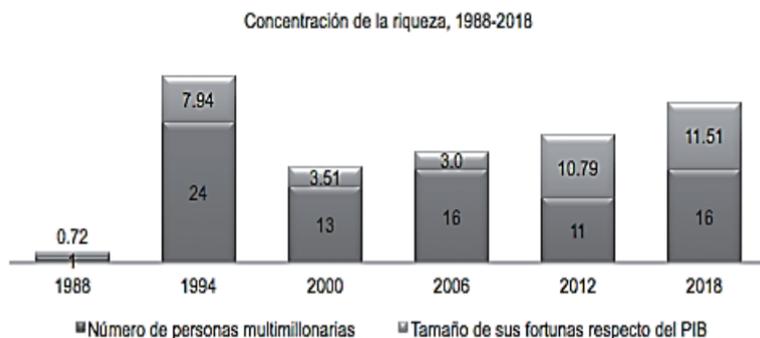
Apartado II

Lo que se ha hecho.

*Análisis de las acciones gubernamentales
contra la desigualdad en México*

Para fines del presente documento se revisó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de las administraciones desde Miguel de la Madrid Hurtado hasta Andrés Manuel López Obrador (1983-2019). La razón es simple y nada arbitraria, a partir de 1982 dio inicio formal la presentación del PND, en donde se exponen las prioridades, objetivos y estrategias de cada nuevo gobierno al inicio de su periodo y, por consiguiente, se puede hacer una revisión y análisis similar en

Gráfica 5. Concentración de la riqueza, 1988-2018



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial para el Producto Interno Bruto y de Forbes 2006, 2012 y 2019 para las fortunas.

criterio. En ese sentido, de cada uno de los PND revisados, se buscó extraer la concepción que cada gobierno tenía sobre la desigualdad y las propuestas de acción para combatirla. Para la parte de los resultados de los programas sociales, se acudió a las investigaciones de otros especialistas y en los indicadores presentados en algunos informes de gobierno.

Sexenio 1982-1988

Contexto. Miguel de la Madrid recibió la presidencia de una república en crisis, sin reservas internacionales, con los precios del petróleo a la baja, con una población creciente y con una inflación sin control que se disparó aún más ante la decisión de su predecesor de nacionalizar la banca a escasos meses de dejar el cargo (José López Portillo). Tampoco el contexto internacional de esos años (entre 1980 y 1982) benefició a los países en desarrollo: “la caída de los precios internacionales del petróleo y el incremento en las tasas de interés en el mercado internacional de capitales, complicaron el entorno macroeconómico en diversas naciones, provocando desequili-

brios internos y externos, principalmente en el presupuesto público, nivel de empleo, inflación y en el déficit de la balanza comercial y de pagos” (Torres y Rojas, 2015: 46). Sin lugar a dudas este ha sido el periodo más negro del México moderno en términos económicos, al grado de que nuestra moneda se devaluó ante el dólar en 1,543% (pasando de 148.5 pesos por dólar a 2,291.3) y la inflación aumentó en 4,030.75 por ciento.

En este contexto tan adverso, El ejecutivo federal se vio obligado a reconocer lo inevitable: “La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social” (PND, 1983: 59). Y así pasó, en los hechos la política social entró en un impasse dada la crisis económica, incluso se cancelaron los tres programas dirigidos al combate de la pobreza del sector rural que había implementado José López Portillo. En resumen, en este sexenio no hubo acciones orientadas al combate de la desigualdad.

Sexenio 1988-1994

Contexto. La prioridad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue disminuir la inflación, controlar la depreciación del peso y, sobre todo, sacar al país del persistente estancamiento económico, por ello firmó el Pacto de Solidaridad Económica cuyas medidas lograron bajar la inflación (entre 1988-1989 pasó de 153.5 a 23.8%), pero el estancamiento económico prevaleció debido al monto de la deuda externa; los intentos de renegociación coincidieron con el Plan Brady y en 1989 Salinas consiguió un acuerdo con los acreedores y la deuda pasó de 95% del PIB en 1987, a un promedio de 29% durante el sexenio (Cárdenas, 2010). Otro cambio importante durante esta administración fue la institucionalización de las reformas económicas del modelo neoliberal, a saber: la Firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN); la reprivatización de la

banca y de otras empresas estatales (Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Altos Hornos, ingenios azucareros, etc.); la liberalización de los mercados (especialmente el financiero) para atraer inversión extranjera, y en 1994 la autonomía del Banco de México.

En el PND (1988-1994) se apunta que para mejorar el nivel de vida de las personas se deben incrementar las remuneraciones y su poder adquisitivo, consolidar una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso y que alivie la carga relativa sobre los ingresos del trabajo; impulsar una política de subsidios más selectiva y transparente para fortalecer el poder adquisitivo de los grupos más necesitados; asegurar la vigencia de una política laboral que atienda los derechos de los trabajadores; por último, apoyar una participación amplia entre gobierno, sectores productivos, movimiento obrero y campesinos en la concertación de la política económica y social.

Para atender las desigualdades sociales de las personas en pobreza extrema se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo diseño y operación marcó un cambio en cuanto al enfoque tradicional (sectorial y una entrega de beneficios sin condiciones) con el que se había intentado combatir la pobreza en México, es decir, con Pronasol se estableció una política nacional y participativa.

De lo anterior se desprende que el gobierno de Salinas concibió el problema de la desigualdad social como un fenómeno que atañe al extremo inferior de la distribución del ingreso, y por lo mismo así actuó. Pronasol fue eficaz en cuanto a mejorar algunos servicios del bienestar social de las personas en extrema pobreza (agua potable, electrificado e infraestructura educativa), pero no consiguió cambiar los patrones productivos, tampoco consiguió elevar los niveles de ingreso de la población ni reducir las disparidades regionales; aspectos clave para empezar a sentar las bases encaminadas a cerrar las brechas de desigualdad distributiva, como se verá más adelante.

Con Pronasol “se pudo lo que se hizo” y eso contribuyó a paliar la situación de la gente en extrema pobreza, empero, hubo decisiones del Ejecutivo federal que provocaron la ampliación abismal de las brechas de desigualdad, específicamente las asociadas a la privatización de empresas estatales (Telmex en 1990; Minera de Cananea en 1990, Banamex en 1991, Banorte en 1992, Televisión Azteca en 1993, entre otras), y no por la venta en sí, sino por la manera en que se gestionaron dichas privatizaciones; lo cual nos permite sostener que son las instituciones permisivas las que posibilitan que se hagan este tipo de acuerdos que terminan concentrando beneficios económicos en unos pocos. Sin ir más lejos, al inicio del sexenio sólo había un multimillonario, al final del periodo había 24 multimillonarios.

Sexenio 1994-2000

Contexto. Ernesto Zedillo Ponce de León, el candidato sustituto del PRI ante el asesinato de Luis Donaldo Colosio, recibió de Salinas una economía insostenible y tuvo que enfrentar la peor crisis de la década. El peso sobrevalorado despertó la desconfianza de los inversionistas nacionales y extranjeros provocando dicha crisis. En pocas semanas el peso cayó más de 40% frente al dólar, miles de compañías quebraron, aumentó el desempleo, y muchos deudores fueron incapaces de pagar sus deudas. Para superar esta situación el gobierno aplicó un fondo de contingencia conocido como Fobaproa, que absorbió las deudas de los bancos; su objetivo era capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del Fobaproa ascendieron a 552,000 millones de dólares, equivalente al 40% del PIB de 1997 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998). Sorprendentemente, la crisis no duró tanto. Gracias a las medidas tomadas y al apoyo de Bill Clinton (hay que decirlo) se consiguió corregir el rumbo, recuperar el empleo y sanear la economía. Por lo cual en el último año del sexenio el crecimiento fue de 6.9% y la

inflación de 9%; ambos indicadores resultaron más favorables que las metas establecidas al inicio del año (Carrasco, 2005).

Esta administración identificó los múltiples problemas que arrastraba el país, entre ellos el de la desigualdad: “En el umbral del siglo XXI, el principal desafío de México consiste en disminuir la pobreza y moderar la desigualdad que existe entre los diferentes estratos de la población” (PND; 1995: 65). Para ello, se apostó por atenderla bajo dos dogmas: 1) la teoría del capital humano, que concibe el subdesarrollo y la pobreza como consecuencia de la carencia de educación y habilidades productivas; y 2) buscar la eficiencia productiva evitando el desperdicio de los recursos (García, 2005).

En ese sentido los objetivos, estrategias y líneas generales de acción que se propusieron en el PND para abatir la pobreza fueron: promover el desarrollo equilibrado de las regiones; privilegiar la atención a la población con mayor desventaja económica y social, e impulsar una política integral de desarrollo social. Para ello, en 1997 se introdujo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), con el objetivo principal de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Su diseño partió de la premisa de que erradicar la pobreza extrema se lograba mediante las inversiones en capital humano (Levy, 1994), entonces, la pobreza se disminuye en la medida que las personas tienen mejores niveles educativos, salud y alimentación, lo que redundará en el desarrollo de sus capacidades que, a su vez, les permite insertarse en el campo laboral, y al tener más educación se traducirá automáticamente en mayores ingresos laborales (Esquivel, 2015; Tetreault, 2012). En cuanto a su mecanismo de operación, fue un programa focalizado con transferencias monetarias condicionadas, proceder que incentivó la inscripción al programa y, de acuerdo con el sexto informe del presidente (2000), 2 millones 600 mil familias estaban inscritas, cifra que consideramos insuficiente si tenemos presente que en ese mismo año había 24.3 millones de personas en pobreza alimentaria y otros 32.1 en pobreza de capacidades.

Los estudios posteriores sobre Progresá concluyeron que éste tuvo resultados eficientes por el lado de la demanda, aunado a que el gobierno fue consolidando los apoyos en alimentación, salud y educación, sin embargo, estas medidas no proporcionaron a las personas en situación de pobreza extrema las herramientas indispensables para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (Yaschine, 2015); además, uno de los mayores problemas del programa se encontraba en el supuesto de partida, mismo que soslayó la necesidad de atacar el fenómeno por distintos frentes, principalmente, incorporando la creación de empleo bien remunerado y sentando las bases para atender a la población en situación de pobreza moderada (Valencia, Gendreau y Tepichín, 2000; Tetreault, 2012; Esquivel, 2015).

Como se puede apreciar en este sexenio, las propuestas de solución para abatir la desigualdad sólo se orientaron hacia las personas más pobres, además, al atender la desigualdad desde el enfoque del capital humano, el gobierno redujo y limitó un problema estructural sólo a un tipo de desigualdad, la de oportunidades.

Sexenio 2000-2006

Contexto. A diferencia de sus antecesores, Vicente Fox Quesada recibió un país con estabilidad macroeconómica, por ello los objetivos de su política económica fueron: mantener las finanzas públicas sanas, la política cambiaria de libre flotación del peso y controlar la inflación asegurando condiciones de estabilidad financiera. Si bien durante el sexenio se alcanzaron los objetivos macroeconómicos (reducir la deuda externa, controlar la inflación y mantener en equilibrio el tipo de cambio), no sucedió lo mismo con otras variables de la economía. El crecimiento fue bajo, aumentó la deuda interna, incrementó el desempleo, los salarios reales se deterioraron, se profundizó la desigualdad económica y se agudizó la dependencia de la economía mexicana de las exportaciones de petróleo, las remesas y el turismo.

En el PND (2001-2006) se reconoce que la desigualdad de oportunidades entre los mexicanos es un óbice para el crecimiento económico y para la convivencia social. Se consideró que el desarrollo del país debía planearse a largo, mediano y corto plazo; en ese sentido, la política social, económica, interior y exterior consideraron el horizonte de 25 años con la expectativa de que en ese tiempo “los mexicanos habrán construido una democracia sólida y logrado reducir las inequidades sociales, políticas y económicas, con lo cual todos tendrán acceso a una mejor calidad de vida” (PND, 2001: 29). En el corto plazo la meta era renovar las políticas económicas y sociales, y para hacerlo los ejes planteados fueron: educación, gobernabilidad democrática, salud, seguridad pública, desarrollo económico dinámico e incluyente y la competitividad; si bien todos son importantes, para este gobierno “la columna vertebral del desarrollo es la educación” (PND, 2001: 5). Para ello se dijo: se le asignarán recursos crecientes y se impulsarán acciones para transformar el sistema educativo.

Asimismo, en el plan se señala que debido a las crecientes desigualdades sociales era indispensable fortalecer y transformar las políticas públicas, empezando por “mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos” (PND, 2001: 72), y para lograrlo se tienen que erradicar las causas de la pobreza, satisfacer las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.

Para cumplir con lo anterior, la política social se basó en una estrategia denominada Contigo, cuyo diseño partió de la premisa de que la generación de ingresos está determinada por la posesión de activos: capital humano, físico y social, es decir, del conjunto de capacidades que el sujeto puede desarrollar y acumular a lo largo de la vida; asimismo, consideró que para usar eficientemente esas capacidades se requería de oportunidades para acceder al mercado laboral y para invertir en proyectos productivos (Sedesol, 2001). Las líneas de ac-

ción fueron: 1) la ampliación de capacidades como educación, salud y capacitación laboral; 2) generación de oportunidades de desarrollo local, acceso al crédito y creación de empleo; 3) proveer protección social, salud y previsión social, y 4) formar patrimonio, vivienda y ahorro. En su primera etapa de operación, Contigo creó algunos programas y reforzó los que ya existían; Progresía se convirtió en Oportunidades y mediante éste se llevó a cabo la acción dirigida a mejorar las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias vía transferencias monetarias condicionadas. Aunque el diseño de Contigo era promisorio, en la práctica 85% de su presupuesto se concentró en Oportunidades y formación de patrimonio, mientras que sólo 12.5% se dirigió a generar empleo.

En términos generales, Oportunidades incrementó la demanda pero no consiguió mejorar los indicadores de salud y educación de las personas más pobres debido a que la infraestructura y la calidad en la provisión de estos servicios eran —y siguen siendo— muy heterogéneas en todo el país (BID, 2012). Con respecto al impacto para que la población más pobre fuera capaz de generar recursos autónomos (ingreso por trabajo), Cerón y Hernández (2017) encontraron que el programa no fue capaz de promover la creación de ingresos laborales autónomos; en cuanto a la efectividad para reducir los niveles de pobreza, según Cortés, Banegas y Solís, Oportunidades: “no ha tenido efectos significativos (estadística o sustantivamente) sobre la reducción de la pobreza a lo largo del periodo de estudio (2002-2005)” (2007: 34).

Quizá lo único que habría que agregar a las investigaciones anteriores es que si Oportunidades no contribuyó a reducir la pobreza, mucho menos lo hizo con la desigualdad distributiva, por la simple razón de que intentó atacarlos por el lado de la desigualdad de oportunidades.

Sexenio 2006-2012

Contexto. Al igual que su antecesor, Felipe Calderón Hinojosa planteó una visión de país a largo plazo y bajo el principio de un desarrollo

humano sustentable hasta el 2030. Sin embargo, el complicado escenario en materia de seguridad en el que le tocó asumir la presidencia (aumento considerable de consumo de drogas ilícitas, las constantes disputas por un control territorial entre cárteles de la droga y unas instituciones de seguridad altamente penetradas y corrompidas por el narcotráfico), lo orillaron a olvidarse de esa visión y a centrar casi toda su atención en un combate frontal al narcotráfico con el apoyo del Ejército, y esa por desgracia fue la constante del sexenio. Una guerra que arrojó más resultados negativos que positivos.

En materia económica se vivió la inflación más baja de la historia, también hubo: “una acumulación récord de reservas internacionales y una deuda pública estable. No obstante y según el informe de la Cuenta Pública 2012, el promedio del PIB en dicho sexenio fue de 1.9%, lejos del 3.2% pronosticado al inicio de año (Auditoría Superior de la Federación [ASF], 2012). Ese: “limitado crecimiento se reflejó en precarias oportunidades de empleo formal” y agravó la informalidad: “lo que implicó bajos ingresos, reducida productividad y carencia de seguridad social y servicios de salud” (Ortega y Somuano, 2015: 5). Así, de las personas ocupadas, 73.1% (35.9 millones) percibió ingresos de entre uno y cinco salarios mínimos; y la población desocupada pasó de 1.6 a 2.5 millones de 2007 a 2012 .

Por citas como la siguiente se puede inferir que la administración de Calderón veía con claridad el problema que aquí nos atañe:

[...] cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México: uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día. El hecho de que en nuestro país subsista una estructura económica y social, en donde gran parte de la riqueza está en manos de unos cuantos, expresa crudamente la inaccesibilidad de los beneficios del desarrollo para una gran mayoría de la población, y es la realidad a la que el Estado deberá responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades (PND, 2007: 9).

Entonces, la pregunta obligada es: ¿por qué no se alcanzaron logros significativos en la materia?

Los objetivos planteados dentro del PND para reducir las brechas de desigualdad fueron: 1) reducir significativamente el número de personas en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo; 2) apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos, y 3) evitar el empobrecimiento de la población por motivos de salud mediante el aseguramiento médico universal.

Para cumplir con los objetivos planteados, se implementó la estrategia “Vivir Mejor”, la cual siguió utilizando el enfoque del capital humano: la ampliación de las capacidades de los individuos contribuye directamente al crecimiento para lograr que las personas tengan las mismas oportunidades de ingreso y superación (PND, 2007); bajo esta perspectiva las acciones prioritarias fueron: 1) continuar desarrollando las capacidades de la población, vía el programa Oportunidades; 2) proporcionar una red de protección social, a través del Seguro Popular, y 3) fortalecer el acceso al empleo formal, mediante la coordinación entre política social y económica. Al igual que su antecesor, Felipe Calderón tuvo presente la necesidad de generar oportunidades de empleo formal, pero en los hechos tres programas concentraron 54.5% de presupuesto de 2010 (Oportunidades, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura y el Seguro Popular), mientras que los programas orientados a “facilitar el acceso al empleo formal” sólo recibieron 1.99% (Tetrault, 2012).

Con respecto a dos de los programas dentro de “Vivir Mejor”, se sabe que Oportunidades continuó ampliando el padrón de beneficiarios e incrementando los montos de transferencias en efectivo, acciones que obedecieron más a la inercia que a la evidencia, ya que se hicieron sin un diagnóstico que confirmara la viabilidad o no de ampliar la cobertura, o qué tan prudente era aumentar los apoyos;

además, prevalecieron los problemas en el acceso efectivo y la baja calidad de los servicios educativos, lo cual impidió mejorar el capital humano de las personas en situación de pobreza (Coneval, 2012a). En este mismo sentido, Banegas y Mora (2012) apuntan que Oportunidades no resultó ser una alternativa eficiente para reducir la vulnerabilidad estructural de los hogares pobres ni para disminuir la pobreza. Con respecto al Seguro Popular, éste sí resultó efectivo: en 2008 había 42.8 millones de personas sin acceso a servicios de salud, cuatro años después 25.3 millones y, gracias a que el siguiente gobierno continuó con el programa, en 2018 había 20.2 millones de personas sin acceso a servicios de salud (Coneval, 2019).

A partir de lo anterior se infiere que el mayor logro de la administración de Felipe Calderón fue mejorar el acceso a servicios de salud, sin embargo, las acciones de “Vivir Mejor” no fueron eficaces para atacar las causas estructurales de la desigualdad.

Sexenio 2012-2018

Contexto. Si bien es cierto que Enrique Peña Nieto asumió la presidencia de un país inmerso en una crisis de violencia y con altos niveles de pobreza, 52 millones de personas (Coneval, 2012b), también es cierto que su predecesor le dejó una estabilidad macroeconómica nunca antes vista en este país, con las mayores reservas internacionales, la inflación controlada, una deuda pública estable y habiendo sorteado la crisis financiera de Europa de principios del 2012 sin que trastocara nuestra economía.

Esta administración consideró al desarrollo social como la prioridad de un México Incluyente:

Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco

nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso (PND, 2013: 16).

Por párrafos como éste y por varios otros que aparecen en el Plan se entrevé la voluntad del gobierno por combatir el problema.

Para lograr un “México Incluyente”, se trazaron los siguientes objetivos generales: 1) garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para todas las personas; 2) caminar hacia una sociedad equitativa e incluyente; 3) asegurar el acceso a los servicios de salud; 4) ampliar el acceso a la seguridad social, y 5) propiciar un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna (PND, 2013).

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) fue la estrategia de política social más importante del sexenio para atender el problema de la pobreza. Su objetivo principal era garantizar el derecho a la alimentación desde el enfoque de la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas en situación de pobreza extrema —lo cual, es atinado por necesario—. También consideró: “promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación” (CESOP, 2018: 28). Este propósito tomó como base la medición de la pobreza multidimensional integrada por dos dimensiones: 1) el bienestar económico: ingreso, y 2) derechos sociales: acceso a alimentación, servicios de salud, a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, rezago educativo, acceso a servicios básicos, participación social e índice transversal de género (LGD, 2002 y Coneval, 2008).

Con base en los resultados de las evaluaciones sobre la Cruzada se cuenta con información relevante sobre el proceder del gobierno en el combate a la pobreza extrema. Para empezar, no realizó los diagnósticos adecuados y especializados para diseñar su estrategia ni tenía una definición clara del problema a resolver: el hambre; error que se subsanó en 2014. Durante la implementación no logró la coordinación interinstitucional para atender a la población objetivo (7.1 millones de personas, de las cuales sólo se atendió a 600 mil personas en situa-

ción de pobreza extrema, es decir, 9%) (CESOP, 2018). También fue incapaz de armar un padrón de las carencias que sí se atendían; no generó los mecanismos de control y seguimiento para asegurarse del avance y cumplimiento de sus programas. En 2017 operaban 30 de 70 programas (45.7% menos que al inicio), y por último, la Sedesol no acreditó que su política pública fuera una solución estructural y sostenible para revertir la pobreza alimentaria (ASF, 2017 y Coneval, 2016). Cuando se observa la evolución de los indicadores por tipo de pobreza, tenemos que la alimentaria fue de 19.7% en 2012 y de 19.6% en 2016, lo cual refleja que los esfuerzos de la Cruzada para reducir la pobreza alimentaria no logró su cometido.

Como se aprecia, la administración de EPN recayó en lo mismo que sus predecesores, confundió desigualdad con pobreza y focalizó todos sus esfuerzos en tratar de erradicar la desigualdad desde el piso, empezando por el hambre, lo cual, se reitera, es necesario pero no suficiente como se podrá leer en el apartado III.

Sexenio 2018-2024

Contexto. En términos económicos, el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador recibió el país con una tasa de desempleo históricamente baja, precios al consumidor relativamente estables y con la capacidad para enfrentar las responsabilidades financieras, pero estos indicadores contrastan con la constante caída en producción de barriles de petróleo, la precarización laboral y el elevado aumento de deuda externa, que corresponde a 54% del PIB (Fondo Monetario Internacional, 2018). A lo anterior se suma la crisis de violencia e inseguridad que no sólo prevaleció, sino aumentó en el sexenio anterior. En cuanto a la pobreza, actualmente hay 64.9 millones de personas en el país con un ingreso inferior a la línea de bienestar.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se considera que la desigualdad es uno de los problemas estructurales que han impe-

dido el avance en el país, por ello es un objetivo prioritario de ser atendido. La palabra “desigualdad” aparece 72 veces, y el *Modelo Neoliberal* se presenta como el culpable de muchos, por no decir todos los males del país. Desde esta visión, el neoliberalismo es: el promotor de “la concentración de [los] beneficios [económicos] en pocas manos” (PND, 2019: 11); asimismo, acentuó y llevó a niveles generalizados: “la corrupción, el carácter antidemocrático de las instituciones, la pobreza, la marginación y la desigualdad” (PND, 2019: 7), entendida como una: “diferenciación creciente” entre segmentos de la población, regiones y entre el campo y la ciudad.

Sin duda, la actual administración reconoce la gravísima realidad que le fue heredada por el lado de la pobreza y la desigualdad: 7 de cada 10 mexicanos que nacen en un hogar pobre permanecerán pobres toda su vida, y que México es el segundo país más desigual de los miembros de la OCDE. Además, esa amplia desigualdad por ingresos provoca que las personas más pobres busquen trabajos en el sector informal, los cuales no proporcionan protección social ni legal, pero sí vulneran los derechos establecidos en la Constitución.

Sin embargo, si se busca la palabra “riqueza”, ésta aparece sólo 19 veces y se emplea como un refuerzo a la noción de “desigualdad del ingreso” o haciendo referencia a la riqueza nacional, pero nunca para referirse al polo superior de la desigualdad, en donde una élite constituida por 16 familias concentra una riqueza de 141 mil millones de dólares (*Forbes*, 2019). Algo sumamente complejo de dimensionar incluso por aquellos que hemos tenido la fortuna de contar con educación superior.

Tanto en el diagnóstico como en las estrategias generales para atacar las causas de la desigualdad, este gobierno, como los anteriores, sólo mira al extremo inferior de la desigualdad y se olvida de observar al extremo superior, por lo cual no hay ninguna referencia ni estrategia para cerrar la brecha desde ese otro lado. Los objetivos plasmados en el Eje general de bienestar del PND son: 1) diseñar e implementar una política de desarrollo integral que tenga como principal objetivo detener la transmisión de la pobreza entre generaciones y erradicar la

discriminación hacia aquellos grupos históricamente vulnerados; 2) estas políticas buscarán la reducción de brechas de desigualdad y serán diseñadas desde enfoques de igualdad de género, no discriminación e inclusión, y 3) tales políticas serán implementadas con transparencia y compromiso con la rendición de cuentas (PND, 2019: 85-90). Aunque esta administración reconoce que “los programas sociales han sido poco eficaces en reducir la desigualdad y la pobreza... las transferencias públicas en México no tienen prácticamente ningún efecto en mejorar la distribución del ingreso” (PND, 2019: 159), su plan no contempla una estrategia distinta a la aplicada. Por el contrario, se pretende aumentar las transferencias directas a las personas en situación de pobreza extrema y demás grupos vulnerables.

Las metas establecidas por esta administración son reducir la pobreza y la desigualdad en la que viven los grupos más vulnerables. Sus expectativas para 2024 son: 1) que 20 millones de personas salgan de la pobreza; 2) que 5 millones de personas salgan de la pobreza extrema; 3) que el índice ponderado de carencias promedio pase de 0.860 a 0.576; 4) que la brecha de desigualdad en carencias promedio de hablantes de lengua indígena pase de 1.334 a 0.667, y 5) que la brecha de desigualdad en carencias promedio de personas con discapacidad pase de 0.216 a 0.108 (PND, 2019: 85-90). Sin duda, el Ejecutivo federal ha volteado a mirar el grave problema de “la pobreza”, pero busca atacarla únicamente mediante políticas asistencialistas, lo cual, en nuestra opinión, sólo seguirá agravando la pobreza y la desigualdad como lo ha demostrado la historia de los últimos 30 años.

Apartado III

Nuestra visión del problema

Como se puede apreciar en el apartado anterior, los objetivos y acciones de las cinco administraciones pasadas (1988-2012) y de la

actual (2018-2024) para atacar el problema de la desigualdad social son parecidas y no es de extrañar que los resultados también lo sean. Para empezar, ninguna de las administraciones se tomó la molestia de advertir que pobreza y desigualdad no son sinónimos (la pobreza es la carencia de medios, oportunidades y capacidades; mientras que la desigualdad hace referencia a cómo se distribuyen esos medios, oportunidades y capacidades en la sociedad), por lo mismo centraron todos sus esfuerzos en atender la pobreza creyendo que con eso se empezarían a cerrar las brechas de desigualdad distributiva. Asimismo, ninguna reparó en la importancia de modificar el diseño institucional permisivo que prevalece en el país, ni mucho menos en aprender de las lecciones de la historia inmediata. Aunado a esta falta de distinción (o exceso de confusión) se suma que cada administración contribuyó a consolidar una política social *exclusiva, unilateral, desarticulada y cortoplacista*.

a) *Exclusiva* porque todos los recursos y los esfuerzos nacían y culminaban con la acción gubernamental (vía programas sociales), y permanentemente excluyeron al sector privado y a la sociedad civil.

b) *Unilateral* porque las estrategias sólo se focalizaron en paliar la situación del piso (primer decil de la distribución) y nunca miraron el techo (último decil y personas multimillonarias). Además, casi todas las acciones diseñadas e implementadas partieron de la falsa premisa de que el problema se resolvía al atender la desigualdad de oportunidades; por ello, bastaba con invertir en capital humano (educación, salud, alimentación) para que las personas lograran insertarse en el campo laboral y salir así de la pobreza.

c) *Desarticulada* porque los objetivos y las metas estuvieron separados de la política económica, principalmente se olvidaron de las ramas fiscal, laboral y salarial.

d) *Cortoplacista* debido a que los objetivos sexenales no fueron de la mano con una visión de crecimiento y desarrollo a largo plazo, aunque la ley de planeación establezca que debe ser así; en los hechos la norma languidece.

Dado que la desigualdad es un problema estructural, consideramos que el enfoque para enfrentarlo debería ser radicalmente distinto al empleado hasta ahora, es decir: inclusivo, multilateral, articulado y largoplacista.

¿Qué nos enseña la historia?

Uno de los objetivos fundamentales de la constitución de 1857 era centralizar el poder en el gobierno federal, por ello, en el artículo 50 quedó establecido que el “poder supremo de la federación” lo ejercería una sola persona, para instaurar un nuevo orden político y económico; sin embargo, esta facultad devino en una concentración excesiva del poder en el Ejecutivo federal, eso sí, siempre guardando las formas en cuanto a la “división de poderes”. Al parecer, los liberales radicales de mediados del siglo XIX no hallaron mejor fórmula para acotar a los gobernadores y caciques regionales, y tiempo después, gracias a esas facultades sin controles efectivos, el presidente de la república pudo llegar a acuerdos beneficiosos con las élites políticas locales, implantar una Cámara de Senadores y de Diputados afín a sus intereses, debilitar y excluir a los opositores (iglesia, ejército y políticos de ideología conservadora centralista) de la causa liberal y, de paso, hacerse de alguna fortuna personal. Sin duda, Porfirio Díaz logró quedarse en el poder durante 31 años gracias a que los artífices de esta constitución (entre los que destacó el Benemérito de las Américas, Benito Juárez) concedieron amplios poderes y facultades al presidente, dejaron abierto el camino de la reelección, además, con la introducción del distrito electoral en la Ley Orgánica Electoral de 1857 fue infinitamente más fácil que los gobernadores controlaran políticamente a sus municipios y facilitaba que el gobierno federal acordara con ellos el reparto de competencias políticas y electorales. En este proceso de fortalecimiento de la figura presidencial, Díaz también sacó provecho de las Leyes de Reforma (expedidas entre 1855-1861), usufructuando con: *a*) la eliminación de fueros del clero y del ejército; *b*) la desamor-

tización de bienes en manos muertas y, *c*) la autonomía respecto de la iglesia. Estos aspectos instituidos legalmente le permitieron al presidente echar mano de arreglos clientelares con los grupos políticos, económicos y eclesiásticos de la época.

Tiempo después, aunque la constitución de 1917 pretendía instaurar un modelo de estado distinto, sólo reiteró la fórmula de su antecesora: fortalecer los poderes federales e impulsar el desarrollo político y social desde el centro, con lo cual la concentración de poder recayó en una sola figura: el presidente. Quizá el único límite significativo fue la no reelección, pequeño obstáculo que los gobiernos posrevolucionarios resolvieron mediante el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que en 1938 fue sustituido por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para finalmente convertirse en 1946 en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Institución tan legal como eficaz. Asimismo, parece que el constituyente tenía intenciones de no perder el valor simbólico de la lucha revolucionaria e incluyó las demandas sociales de campesinos y obreros, así como el reconocimiento constitucional de sindicatos y empresarios (actores clave para ampliar las bases sociales del Estado). Una vez establecido el nuevo andamiaje institucional, los gobiernos posrevolucionarios se dedicaron a reconcentrar el poder y recomponer los pactos con gobernadores, caciques y caudillos militares mediante el PNR (o si se prefiere, dar continuidad a la manera de hacer política del porfirato). Esta institución del sistema político posrevolucionario hizo posible que la élite política se beneficiara de las amplias facultades constitucionales del presidente para ejercer el poder de forma autoritaria, duradera y sin controles ni límites. De ahí que, sexenio tras sexenio y hasta nuestros días, nadie pudo empezar a acotar las prerrogativas constitucionales y metaconstitucionales del presidente.

Con esa hegemonía y con ese control del partido llegamos al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, donde la suerte quedó echada, por lo menos en materia de desigualdad. Al inicio de dicho sexenio sólo una familia (Garza Sada) aparecía en la lista de multimillona-

rios publicada por *Forbes* con una fortuna de 1,300 millones de dólares, pero para el cierre del mismo sexenio México ya contaba con la “honrosa” suma de 24 familias con fortunas superiores a los mil millones de USD, que en conjunto concentraban 41,900 millones de dólares. Un detalle que no se debe olvidar es que a “principios de 1988, Claudio X. González reclutó, en nombre de Salinas, a un grupo de poderosos empresarios para apoyar la candidatura del priista. Entre los integrantes de la Comisión de Financiamiento del PRI destacaban Carlos Slim, Roberto González y Carlos Peralta” (*Proceso*, 2018). Para 2018, 16 familias mexicanas ingresaron a la lista de *Forbes*, pero 14 de ellas ya figuraban desde 1994. Si uno se pregunta, ¿por qué pasó esto? La respuesta es más simple de lo que nos gustaría escuchar, el presidente lo hizo porque podía, además, su proceder tenía un sinnúmero de beneficios personales y ninguna consecuencia real, ni para él ni para el partido. El andamiaje legal y político en el que se desenvolvía lo protegía, y lo que es peor, lo sigue haciendo hoy en día (2019).

Desde 1997 el sistema político se fue ajustando a las demandas democráticas exigidas por la oposición, se empezó por el terreno electoral (instituto autónomo, elecciones competitivas, voto libre y secreto, y que los perdedores aceptaran y confiaran en los resultados de la elección); continuó con la creación de organismos autónomos que han intentado evaluar la acción gubernamental; transparencia y acceso a la información, fortalecimiento de los gobiernos estatales a través de la Comisión Nacional de Gobernadores, entre otras acciones cuya finalidad era transitar y consolidar un régimen democrático. Sin embargo, pareciera que los esfuerzos por generar pesos y contrapesos no fueron suficientes para acotar el poder del presidente, mismo que se potencia cuando tiene mayoría en el Congreso.

Por consiguiente, la desigualdad distributiva es resultado de instituciones políticas permisivas que, a su vez, reproducen instituciones económicas permisivas, mismas que han prevalecido a través del tiempo y, como ya se ha dicho, algunos personajes se aprovecharon

desmesuradamente de esa situación. En este sentido, la historia nos recuerda que las mismas constituciones que sirvieron para cimentar las bases del “orden y la estabilidad”, también sentaron las bases de la concentración del poder político y económico.

La propuesta concreta

En el entendido de que todo forma parte de un proceso integral, el obligado punto de partida para reducir la desigualdad tendría que iniciar en el rediseño institucional, ya que de nada serviría hacer cambios concretos como implementar una política fiscal progresiva, si los recursos obtenidos por ella podrían acabar en pocas manos fortaleciendo los procesos de corrupción que ya se tienen. En ese sentido, la piedra angular del rediseño institucional que se propone consiste en limitar, acotar las facultades y poderes del presidente, un paso tan imprescindible como pendiente, ya que a diferencia de otras naciones, como Estados Unidos en este país nunca se ha dado; y por lo que se puede apreciar en la actual coyuntura, es sumamente probable que siga pendiente. Teniendo presente lo mencionado, se considera que para hacerle frente a la desigualdad distributiva, México necesita: 1) una política social inclusiva, multilateral, articulada y largoplacista, y 2) impulsar una estrategia de crecimiento económico sostenible con tasas superiores a 4 por ciento.

a) Inclusiva: cualquier enfoque que pretenda reducir la desigualdad debe partir por reconocer (como ya se ha hecho en otros países) que no basta con la acción gubernamental (en sus tres niveles), sino que es necesario sumar esfuerzos con los partidos políticos, inversión privada, sociedad civil y organismos internacionales; por ejemplo, uno de los gastos sociales más elevados del mundo es el de Estados Unidos (30% respecto de su PIB), que se compone de 18% del sector público y 12% del privado. Consideramos que es imprescindible incluir a todas las partes, darles voz,

voto y participación, con la finalidad de abordar esta lucha como un proyecto nacional.

b) Multilateral: atender ambos extremos de la desigualdad distributiva, es decir, sentar las bases para ir cerrando la brecha no sólo desde el piso (primer decil). Es indispensable incluir al techo con una política fiscal que grave proporcionalmente las utilidades del último decil y de los multimillonarios (que ni siquiera están considerados en el último decil). Lo que se recaude mediante esta nueva política fiscal deberá estar encaminado (por lo menos en los primeros cinco años) exclusivamente a: 1) la generación de empleos dignos; 2) la creación de una dependencia de vigilancia (autónoma) que multe a las empresas y personas que sigan contratando a su personal por fuera de la ley, y 3) fortalecer el presupuesto de la nueva política social.

c) Articulada con la política fiscal, laboral y salarial: i) En una economía altamente desigual como la mexicana, el diseño y la estructura del sistema tributario no está orientado para lograr un efecto redistributivo, sino todo lo contrario, destaca por su carácter altamente regresivo. Por ejemplo, mientras que los países de la OCDE (2015) en promedio obtuvieron 32.5% de todos sus ingresos mediante impuestos en bienes, servicios, consumo e impuestos especiales, México obtuvo 54% de todos sus ingresos por esa vía, y como eso no ha cambiado, los hogares pobres terminan pagando, vía impuestos al consumo, más que los hogares ricos (proporcionalmente hablando); a lo anterior se suma que los ingresos laborales pagan más impuestos que los ingresos de capital (las ganancias de estos ingresos en el mercado accionario se benefician de las exenciones), además, no se gravan las herencias de ningún tipo y en varios estados del país el cobro del predial es muy ineficiente, y en otros no se paga tenencia. Frente a este escenario y como bien ha señalado Esquivel (2015), México necesita una política fiscal progresiva que implica: disminuir la recaudación indirecta vía el consumo, gravar de manera eficaz los ingresos personales y empresariales de las personas ricas y multimillonarias del país, así como gravar las ganancias del capital y las herencias. Lo anterior

bajo el entendido de que la política fiscal debe servir como una de las palancas para activar la economía, ii) aunque la constitución estipula el derecho a un trabajo digno, socialmente útil y con salarios mínimos generales suficientes para satisfacer las necesidades materiales, sociales, culturales y educativas de las personas (CPEUM, art. 123, fracción vi), en los hechos sucede todo lo contrario. La política laboral y salarial en México tiende a flexibilizar las condiciones laborales y a castigar fuertemente el salario y al trabajador. Parece que después de 36 años no se ha entendido que esa receta no reduce el desempleo, no aumenta la productividad, tampoco promueve el crecimiento ni mucho menos el desarrollo integral de las personas. Por ello, se considera que para revertir la situación de precarización laboral en México se tienen que atacar cuatro frentes: 1) aumentar el salario mínimo a fin de alcanzar en el mediano plazo la media mundial; 2) es consabido que el aumento salarial puede incrementar la inflación, por ello es indispensable proteger el valor real del salario estableciendo un tope máximo en el precio de algunos bienes y servicios (un esquema similar al aplicado en la industria farmacéutica); 3) ofrecer condiciones de empleabilidad que, tanto en la norma como en los hechos, respete los derechos laborales, y 4) sentar las bases para reducir la informalidad.

d) Largoplacista: la ley establece que el plan nacional de desarrollo “deberá contener consideraciones y proyecciones de por lo menos veinte años... [Y] tomará en consideración los objetivos generales de largo plazo que se establezcan conforme a los tratados internacionales y las leyes federales” (Art. 21 Ley de Planeación, 1983). Resulta curioso reparar en que la visión de largo plazo ya está contemplada en la ley de planeación, el problema es que nunca se ha acatado.

Respecto al crecimiento económico, si bien no hay receta única ni solución mágica, en la historia existen claros ejemplos que demuestran que es factible levantarse y crecer sostenidamente, como en su momento lo hicieron Alemania, Japón, los Tigres asiáticos, China, entre otros. La estrategia para crecer tendría que considerar

aspectos mínimos como: estabilidad macroeconómica, finanzas públicas sanas, mantener la confianza de los mercados, proteger algunos sectores claves de nuestra economía (como lo hace Estados Unidos con la agricultura, o como lo hizo Inglaterra con la lana u otros países que hoy son de primer mundo), invertir en infraestructura sustentable, aumentar la productividad de los sectores estratégicos, desarrollar e invertir en tecnología, aprovechar los beneficios que ofrece la globalización, así como aprender a reducir los costos para ser competitivos en ese juego, mantener una apertura económica que no perjudique al país, promover las exportaciones y, por último, regular y complementar las instituciones de mercado para hacerle frente a las fallas que éste puede presentar.

Conclusiones

El problema de la desigualdad distributiva se presenta en dos niveles: general (instituciones) y particular (política social). En cuanto al general, las acciones diseñadas para atacar el problema tienden a subestimar, o incluso a soslayar, la influencia que ejercen las instituciones políticas y económicas permisivas sobre cualquier modelo de política social; además se suma la falta de atención a las lecciones que la historia puede darnos acerca de los errores del pasado. En el particular, sexenio tras sexenio se ha repetido la misma receta de política social: *exclusiva, unilateral, desarticulada y cortoplacista*, por lo cual se sugiere cambiar la actual política por una que sea *inclusiva, multilateral, articulada y largoplacista*, para no recaer en el error. Hay que entender el problema de manera global para enfrentarlo lo mejor posible y lograr resultados distintos a los obtenidos hasta ahora.

Como se pudo apreciar, la suerte de la desigualdad por ingresos quedó echada en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, específicamente por la forma en que se llevaron a cabo las diferentes pri-

valizaciones de las empresas estatales, y que dejaron en evidencia la debilidad de las instituciones políticas frente a la concentración de poder del presidente de la república.

Tener presente que ninguna política asistencialista sentará por sí sola las bases para erradicar la pobreza extrema ni mucho menos para cerrar las amplias brechas de desigualdad distributiva, como se ha pretendido hacer en este país desde hace tres décadas. Es necesario que su tiempo de vida sea el más corto posible, entretanto se fortalece una economía con mayores empleos y mejores salarios.

Romper con la inercia del pasado no implica arrancar de raíz todo lo que se ha hecho hasta el momento, sino más bien identificar qué ha servido para crecer y qué lo ha impedido al margen de cualquier color partidista.

Finalmente, en un intento de no perder perspectiva, hay que tener presente los alcances y límites reales de nuestra propuesta para atacar la desigualdad distributiva. Suponiendo que se implementan los cambios aquí sugeridos, los alcances serían: sentar las bases para sacar a los 9.3 millones de personas que están en pobreza extrema, que quienes hayan salido de esta situación no retornen, virar hacia una política fiscal progresiva, mejorar las condiciones laborales y salariales de las personas.

En cuanto a los límites reales, se debe tener presente que la desigualdad por ingresos jamás se erradicará por completo, ésta, como cualquier fenómeno, no dejará de moverse ni de cambiar mientras los más pobres suban del decil 1 al 2 o del 2 al 3 y así sucesivamente. Es altamente probable que las fortunas de las personas más ricas también sigan aumentando y, por tanto, la distancia entre pobres y ricos permanezca amplia.

Frente a ese escenario nos queda orientar todos los esfuerzos, gobierno y sociedad en general, para sentar bases sólidas en el ámbito general y particular para lograr que las personas de este país tengan mejor calidad de vida y que la justicia social sea un hecho y no un adorno de otro discurso más.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2013), *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, México, Crítica, 589 p.
- Altamirano, Claudia (2019), Más desigualdad: un solo hombre concentró en 2018 el equivalente a lo que tenían 60 millones de mexicanos, *Animal político*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.animalpolitico.com/2019/01/riqueza-mexicanos-multimillonarios-mitad/>
- Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (2010), *Los grandes problemas de México*, t. VII, México, El Colegio de México, 684 p.
- Auditoría Superior de la Federación (2017), *Secretaría de Desarrollo Social/Cruzada Nacional contra el Hambre. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*, Recuperado en junio de 2019 de https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- (2012), *Informe de la Cuenta Pública, 2012*. Recuperado en junio de 2019 de https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria
- Banco de México (2019), *Salario mínimo en México, 1983-2019*. Recuperado en junio de 2019 de <http://www.anterior.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012), *La contribución del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a los ingresos de los hogares de México: un análisis de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2010*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.programa-de-Desarrollo-Humano-Oportunidades-Evolución-y-desafios.pdf>
- Banco Mundial (2019), *Base de datos*. Recuperado en junio de 2019 de <https://datos.bancomundial.org/pais/mexico>
- (2018), *Informe sobre desigualdad global*. Recuperado en agosto de 2019 de <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>

- Banegas, Israel y Mora-Salas, Minor (2012), Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 93, pp. 41-60, Ámsterdam.
- Benach, Joan, Muntaner, Carles, Solar, Orielle, Santana, Vilma y Quinlan, Michael (2010), *Empleo, trabajo y desigualdades en salud: una visión global*, Barcelona, Icaria, 513 p.
- Blanco, Emilio, Solís, Patricio y Robles, Héctor (2014), *Caminos desiguales: trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México / INEE, 207 p.
- Blau, Peter y Duncan, Otis (1967), *The American Occupational Structure*, Nueva York, John Wiley and Sons, 544 p.
- Bracho, Teresa (2002), Desigualdad social y educación en México. Una perspectiva sociológica, *Educación*, núm. 29, pp. 31-54, Barcelona.
- Breen, Richard y Jonsson, Jan (2005), Inequality of opportunity in comparative perspective: Recent research on educational attainment and social mobility, *Annual Rev. Social*, núm. 31, pp. 223-243, Oxford.
- Campos, Raymundo, Chávez, Emmanuel y Esquivel, Gerardo (2014), Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible, *Premio Nacional de Finanzas Públicas*, México,
- Cárdenas, Enrique (2010), La reestructuración económica de 1982 a 1994, en Elisa Servin (coord.), *Del nacionalismo al liberalismo, 1940-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrasco, Alan (2005), Situación económica de México año 2000, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 48. Recuperado en junio de 2019 de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>
- Centro de Documentación, Información y Análisis (2006), *Informes presidenciales. Ernesto Zedillo Ponce de León*. Recuperado en junio de 2019 de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-iss-09-06-18.pdf>

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.
Recuperado en junio de 2019 de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/revista/2014/rfpcefp0182014.pdf>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2018), Cruzada Nacional Contra el Hambre, *Reporte CESOP*, núm. 123, México.
- Cerón, José y Hernández, María del Carmen (2017), Análisis del Impacto del Programa Oportunidades en el Ingreso Autónomo de sus beneficiarios, *Economía Informa*, núm. 406, pp. 62-79, México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2019), *10 años de medición de la pobreza en México, avances y retos en política*. Recuperado en agosto de 2019 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- (2018), *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza.aspx>
- (2016), *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016*. Recuperado en junio de 2019 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Paginas/Balance_Cruzada_Nacional_contra_el_hambre.aspx
- (2012a), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la información de desempeño presentada por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Recuperado en junio de 2019 de https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/Sedesol/20_S072/20_S072_Completo.pdf
- (2012b), *Resultados de pobreza en México 2012 a nivel nacional y por entidades federativas*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2012.aspx>
- (2008), *Metodología para la medición de la pobreza en México*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperado en junio de 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf
- Cortés, Fernando (2013), Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México, *Economía UNAM*, vol. 10, núm. 29, pp. 12-34, México.
- Cortés, Fernando, Banegas, Israel y Solís, Patricio (2007), Pobres con oportunidades: México 2002-2005, *Estudios Sociológicos*, vol. xxv, núm. 73, México.
- Credit Suisse (2014), *Global Wealth Report 2014*. Recuperado en junio de 2019 de https://economics.uwo.ca/people/davies_docs/credit-suisse-global-wealth-report-2014.pdf
- De Hoyos, Rafael, Martínez, Juan y Székely, Miguel (2010), Educación y movilidad social en México, en Julio Serrano, y Florencia Torche (coords.), *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Escoto, Ana y García, Brígida (2016), Condiciones laborales y comercio exterior en México, Dídimo Castillo, Norma Baca y Rosalba Todaro, *Trabajo global y desigualdades en el mercado laboral*, Toluca, Flacso / Universidad Autónoma del Estado de México.
- Espinoza, Vicente (2016), Pautas de la movilidad ocupacional chilena en la década del 2000, en Patricio Solís y Marcelo Boado (coords.), *Y sin embargo se mueve... estratificación social y movilidad intergeneracional de clase en América Latina*, México, El Colegio de México / Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Esquivel, Gerardo (2015), Desigualdad extrema en México. Concentración del poder político y económico, México, OXFAM. Recuperado en junio de 2019, de https://www.oxfam.mx/org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf
- Fondo Monetario Internacional (2018), “Las perspectivas de México en cinco gráficos”. Recuperado en junio de 2019 de <https://>

- www.imf.org/es/News/Articles/2018/11/07/NA110818-Mexico-Economic-Outlook-in-5-Charts
- Forbes (2019), *Ranking Forbes 2019*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.forbes.com.mx/mexicanos-millonarios-2019/#ff03>
- (2012), *Ranking Forbes 2012*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.forbes.com/sites/luisakroll/2012/03/07/forbes-worlds-billionaires-2012/#557c18702c9d>
- (2006), *Ranking Forbes 2006*. Recuperado en junio de 2019 de https://www.forbes.com/2006/03/07/06billionaires_worlds-richest-people_land.html#733b8e2636d0
- Fournier, Jean y Koske, Isabell (2012), The determinants of earnings inequality: evidence from quantile regressions, *OECD Journal: Economic Studies*, núm. 1. Recuperado en junio de 2019 de http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k8zs3twbrd8
- Fuentes, Ricardo y Barrón, Indrani (2018), Desigualdad en México, *Seminario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, México.
- García, Ricardo (2005), Balance del sexenio de Ernesto Zedillo, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 52. Recuperado en junio de 2019 de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>
- Grusky, David (1994), *Social Stratification in Sociological Perspective*, Estados Unidos, Westview Press, 1173 p.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2019), *PIB y cuentas nacionales, 1983-2019*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.inegi.org.mx/datos/?t=0190000000000000>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2019), *Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>
- Jiménez, Juan y Podestá, Andrea (2019), Política fiscal y ODS en América Latina, *Política Exterior*, núm. 190. Recuperado en agosto

- de 2019 de <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/politica-fiscal-ods-america-latina/>
- Koske, Isabell, Fournier, Jean y Wanner, Isabelle (2012), *Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 2. The Distribution of Labour Income*, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 925, París.
- Levy, Santiago (1994), Programas gubernamentales contra la pobreza, en F. Vélez (coord.), *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ley de Planeación (1983). Recuperado en junio de 2019 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Ley General de Desarrollo Social (2002). Recuperado en junio de 2019 de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Desarrollo_Social.pdf
- Machinea, José y Hopenhayn, Martín (2005), *La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética*, Santiago de Chile, CEPAL. Recuperado en junio de 2019 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/785711/S05893_es.pdf
- Martín, Rubén (2012), México, fábrica de ricos, *El Economista*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.economista.com.mx/opinion/Mexico-fabrica-de-ricos--20120326-0002.html>
- Milanovic, Branco (2015), “Global Inequality of Opportunity: How Much of Our Income Is Determined by Where We Live?”, *Review of Economics and Statistics*, 97,(2), 452-460, Maryland.
- Milanovic, Branco y Muñoz de Bustillo, Rafael (2008), La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos, *América Latina Hoy*, núm. 48, pp. 15-42, Salamanca, España.
- Nolan, Brian y Ive, Marx (2011), Economic inequality, poverty, and social exclusion, *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford, University Press.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017), *Estudios Económicos de la OCDE de México 2017*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- (2015), *Base de datos global de estadísticas tributarias*. Recuperado en junio de 2019 de <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>
- Olvera, Dulce (2019), Las empresas públicas (63%) que remató Carlos Salinas hicieron a 23 familias súper ricas hasta hoy, *Sin embargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/27-02-2019/3541993>
- Ortega, Reynaldo y Somuano, Ma. Fernanda (2015), El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, *Foro Internacional*, vol. 55, núm. 1, pp. 5-15, México.
- OXFAM (2019), ¿Bienestar público o *beneficio privado*? Recuperado en junio de 2019 de <https://www.oxfam.org/es/informes/bienestar-publico-o-beneficio-privado>
- Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), Miguel de la Madrid Hurtado. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- (1989-1994), Carlos Salinas de Gortari. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- (1995-2000), Ernesto Zedillo Ponce de León. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- (2001-2006), Vicente Fox Quesada. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- (2007-2012), Felipe Calderón Hinojosa. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- (2013-2018), Enrique Peña Nieto. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- (2019-2024), Andrés Manuel López Obrador. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

- Ravallion, Martin (2003), The debate on globalization, poverty and inequality: Why measurement matters, *International Affairs*, vol. 79, núm. 4, pp. 739-753, Oxford.
- Romer, John y Trannoy, Alain (2013), Equality of opportunity, *Cowles Foundation Discussion Paper*, núm. 1921, New Haven, Yale University.
- Secretaría de Desarrollo Social (2001), *Estrategia programática*. Recuperado en junio de 2019 de http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_avances/2004/temas/banco/g20t05.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1998), *Informe de la Cuenta Pública, 1998*. Recuperado en junio de 2019 de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica
- Solís, Patricio (2018), *Barreras estructurales a la movilidad social intergeneracional en México*, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 176, México, CEPAL.
- Tetreault, Darcy (2012), La política social y los programas para combatir la pobreza en México ¿Oportunidades para quiénes?, *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. II, núm. 2, pp. 41-74, México.
- Torres, Felipe y Rojas, Agustín (2015), Política económica y política social en México: desequilibrio y saldo, *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 182, pp. 41-66, México.
- Tourliere, Mathieu (2018), La lista de “Forbes” ya aburre: los dueños de México son los mismos desde la época de Salinas, *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/527778/la-lista-de-forbes-ya-aburre-los-duenos-de-mexico-son-los-mismos-desde-la-epoca-de-salinas>
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, California, University of California Press, 1201 p.
- Valencia-Lomelí, Enrique, Gendreau, Mónica y Tepichín, Ana (coords.) (2000), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo*

combatir la pobreza?, México, Universidad de Guadalajara / ITESO, 441 p.

Wealth Insight (2013), *Mexico Wealth Book: Trends in Millionaire Wealth*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.businesswire.com/news/home/20130910006243/en/Research-Markets-Mexico-2013-Wealth-Book-Trends>

Yaschine, Iliana (2015), *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*, México, UNAM / El Colegio de México, 331 p.

Acerca de los autores

Christian Enrique Cruz Torres

Licenciado en psicología social por la Universidad Autónoma Metropolitana y doctor en psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con una estancia de investigación posdoctoral en la Universidad Iberoamericana. Ha presentado avances de investigación en más de 30 congresos especializados en psicología a nivel nacional e internacional y ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales especializadas de investigación en psicología. Ha colaborado como docente e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Iberoamericana. Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt y es candidato del sistema Prodep. Actualmente es profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad de Guanajuato.

David Alberto Díaz Mata

Licenciado en derecho egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde también realizó la especialidad de derecho ambiental en el posgrado de la Facultad. Cuenta con especialidad en política y gestión energética y medioambiental, así como con la

maestría en política y gestión energética y medioambiental por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso México). Se ha desempeñado profesional y académicamente en el área del derecho ambiental y urbano, ha incursionado en temas regulatorios para el diseño e implementación de políticas públicas en dichas materias. Asimismo, colaboró en el sector público a nivel local, en organismos sociales y como prestador de servicios de consultoría para la iniciativa privada. En la actualidad se desempeña como especialista jurídico en el Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente A.C.

Juan José Duarte Barroso

Licenciado en psicología por la Universidad de Guanajuato. Ha participado en el 23° Verano de Investigación Científica UG dentro del proyecto “Tradicionalismo y personalidad” con el tema “Internalización de la sociocultura y locus de control”, así como en los congresos de la Asociación Mexicana de Psicología Social 2018 y del Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación en Psicología 2019. Actualmente es miembro activo de la asociación Editras A.C., donde trabaja temas referentes a los derechos de las niñas, niños y adolescentes y se encuentra iniciando sus estudios en la maestría en Ciencias del Comportamiento de la Universidad de Guanajuato.

Enrique Guerra Manzo

Doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología por El Colegio de México. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Conacyt. Cuenta con diversas publicaciones donde ha tratado de poner en práctica las teorías sociológicas de Pierre Bourdieu y Norbert Elias. Como parte de su constante preocupación por las expresiones de violencia en Michoacán y sus nexos con el Estado mexicano, ha elaborado distintos trabajos, entre los que destaca su más reciente libro publicado en 2015, *Del fuego sagrado a la acción cívica. Los católicos frente al Estado en Michoacán*

(1920-1940), editado por el Colegio de Michoacán / Ítaca / UAM-Xochimilco. Actualmente es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

María Ornella Ortiz Rodríguez

Socióloga egresada de la Facultad de Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en población y desarrollo por la Facultad de Estudios Latinoamericanos (sede México). Ha sido funcionaria pública en el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en la Ciudad de México y en el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud. En la actualidad cursa el doctorado en Estudios de Población en El Colegio de México y es profesora de Estadística Aplicada a las Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Karen Andrea del Carmen Quiroz Estrada

Licenciada en psicología social por la Universidad de Guanajuato. Ha participado en el Verano UG de Investigación Científica 2018, con el trabajo “Acercando a los adolescentes a la ciencia a través de la preparación de alimentos saludables” y en el 6° Encuentro Estatal de Jóvenes Investigadores 2018, con el trabajo “Evaluación de una intervención que fomenta la actitud hacia la alimentación saludable”. Forma parte del área de Investigación Social en el Instituto Municipal de la Juventud de León y se encuentra iniciando sus estudios en la maestría en Ciencias del Comportamiento de la Universidad de Guanajuato.

Guadalupe Natalia Sánchez Sánchez

Maestra en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso, sede México) y licenciada en sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Cuenta con experiencia profesional en distintos ámbitos como en la academia, la inicia-

tiva privada, la administración pública y la asociación civil. Tiene amplia experiencia en recopilación de datos cuantitativos y cualitativos, análisis de bases de datos, diseño y elaboración de proyectos de investigación en materia electoral y educativa.

Mauricio Zaldo Rodríguez

Licenciado en ciencias de la comunicación por la Universidad Intercontinental (UIC), cuenta con un diplomado en análisis político por la Universidad Iberoamericana. Colaboró con la Comisión de Derechos Humanos y en la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. Trabajó como delegado federal en la representación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores en el estado de Querétaro. Cuenta con experiencia profesional en la administración pública y en la iniciativa privada en diseño, planeación y evaluación de proyectos, políticas de desarrollo social, relaciones públicas, comunicación política e investigaciones cualitativas y de mercadotecnia.



El presente libro se integra con las tres investigaciones ganadoras del 9° Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2019, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la H. Cámara de Diputados, y con dos trabajos más que resultaron de interés legislativo.

En esta edición las investigaciones publicadas señalan importantes retos para el futuro de nuestro país, como el tema referente al envejecimiento de la población, en particular lo alusivo a las pensiones, el movimiento de autodefensas en Michoacán, una forma de lucha contra el crimen organizado, la mediación existente en el sector de hidrocarburos para resolver conflictos de tipo socioambiental, el contagio de las normas sociales en favor de la corrupción y la pobreza como resultado de la desigualdad extrema en nuestro país.

Esta obra representa la culminación de una etapa de nueve años de vinculación del Parlamento con la labor científica y de forma general del Poder Legislativo y la sociedad a través de la actividad del CESOP.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública