

Brújula

CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA

Marzo 2019

EL EJECUTIVO Y SU CURVA DE APRENDIZAJE



1. Economía
2. La política de bienestar social
3. Seguridad y justicia
4. Combate a la corrupción
5. Política exterior
6. Escaparate Ciudadano



BRÚJULA CIUDADANA,

Año 11, Número 107, marzo 2019, es una publicación electrónica mensual editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, Tel. (55) 55141072,

www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana
Editor responsable: Elio Villaseñor Gómez.
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2017-080214424300-203, ISSN 2594 0996, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Respo sable de la última actualización de este Número, Editora de la revista, Delmy Xiomara Peraza Torres, Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, fecha de última modificación, 10 de abril de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. El material de esta publicación puede ser mencionado o reproducido siempre y cuando se cite la fuente.

CONTENIDO

EL EJECUTIVO Y SU CURVA DE APRENDIZAJE

01	Presentación Elio Villaseñor Gómez
	1) ECONOMÍA
05	El desempeño de la economía a 100 días del inicio del nuevo gobierno Pedro Javier González G
10	La reforma laboral: ¿qué resolverá el Congreso? Saúl Escobar Toledo
14	Inversión y expectativas en la economía mexicana. Megaproyectos de infraestructura y su rentabilidad Carlos Heredia Zubieta
	2) LA POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL
19	Los programas sociales y el bienestar al inicio de la Cuarta Transformación Myriam Cardozo Brum
24	Cambios en la política frente a la pobreza: ocho cambios positivos y cuatro riesgos serios Rogelio Gómez Hermosillo M
	3) SEGURIDAD Y JUSTICIA
34	100 días: la necesidad de luchar por una agenda feminista desde la sociedad civil Tania Hernández Gordillo
40	Nombramientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, libres de intervención del presidente en turno Ana Lorena Delgadillo Pérez
46	A 100 días del nuevo gobierno, ¿cómo vamos en materia de seguridad y justicia? Tania Luna
	4) COMBATE A LA CORRUPCIÓN
52	Cien días de estrategia gubernamental contra la corrupción. Una reflexión desde el punto de vista ciudadano Aarón Grageda Bustamante
	5) POLÍTICA EXTERIOR
58	El desarrollo en Centroamérica y la piedra filosofal Jorge Durand
66	Política de atención a migrantes y el papel de las diplomacias (federal, estatal y ciudadana) Daniel Tacher Contreras
	6) ESCAPARATE CIUDADANO

PRESENTACIÓN

Elio Villaseñor Gómez

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA

En días recientes, el presidente Andrés Manuel López Obrador hizo un primer corte de su gobierno, en el que es posible destacar el nuevo estilo de gobernar del mandatario quien, como lo prometió, desahoga cotidianamente una agenda en conferencias matutinas con temas que destacan los medios de comunicación, las redes sociales y las conversaciones de analistas y de líderes de opinión. También mantiene la “costumbre” de trasladarse en vuelos comerciales, acto congruente con la política de austeridad que lo caracteriza desde el primer día de su gestión.

Además, como sello de su conducción como mandatario, se transporta en un automóvil modesto, que dista mucho de los vehículos blindados que estaban al servicio de sus antecesores; determinó no ocupar la residencia oficial de Los Pinos para abrirla al público y, en su lugar, reivindicar al Palacio Nacional como sede del poder republicano; redujo al mínimo su equipo de seguridad, hoy conformado por civiles, y mantiene el contacto y la comunicación directos con la gente.

Todo ello ha surtido un efecto inmediato que se refleja en los crecientes niveles de su popularidad y aceptación de su gobierno que consignan las encuestas. Por ejemplo, del diario *El Financiero* (del 8 de marzo de 2019) que reportó un 66% de aceptación en noviembre de

2018; de 79% en diciembre de ese año; de 76% en enero de 2019; de 86% en febrero pasado, y de 78% en marzo de este año.

En este estilo de gobernar podemos observar a un presidente todopoderoso: todo pasa por su autorización y aprueba o desaprueba a quienes lo critican.

Con una actitud que desborda voluntad ante cualquier asunto público y que ratifica con la frase “*Me canso ganso*”, ha consolidado una narrativa en la que él define sin matices una nueva relación entre el líder honesto y el pueblo bueno, entendimiento que confirma que la vida política y pública gira en torno a su persona y la nueva imagen de primer mandatario que, incluso, se coloca por encima de otros poderes e instituciones, aún sin tener muy claras las consecuencias de sus decisiones.

No obstante, vemos que el presidente López Obrador ha sabido capitalizar el gran malestar de la sociedad, harta de los grandes privilegios de una élite de la clase política

que se enriqueció de los recursos públicos y que gozó de la impunidad otorgada por el régimen en turno.

En consecuencia, una gran parte de la población tiene la esperanza de que puede cambiar en lo que se refiere a su vida económica, la seguridad y el Estado derecho. Esta percepción la confirman los resultados de un sondeo del diario *Reforma* (del 12 de marzo de 2019) el cual reveló que el Mandatario llega a sus primeros 100 días de Gobierno con el respaldo de 8 de cada 10 mexicanos: 78% aprueba y 18% desaprueba la forma como López Obrador está haciendo su trabajo.

Sin embargo, a pesar de este bono de confianza otorgado al presidente de la República, existe la otra cara de la realidad cotidiana de la ciudadanía de a pie, para quienes muchas cosas no han cambiado, sobre todo en los temas más sensibles para la población. Por ejemplo, enero de 2019 ya tiene el récord en número de homicidios, con un total de 2 mil 928 víctimas de homicidio y feminicidio. De acuerdo con el reporte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en el **periodo diciembre 2018-febrero 2019** se han cometido **8 mil 89 asesinatos**. En febrero se cometieron 2 mil 796 homicidios, en enero fueron 2 mil 853 y en diciembre hubo 2 mil 440.

Sobre salarios, a pesar de que a partir del 1° de enero el salario mínimo en México será de \$176.72 diarios en la frontera norte y de \$102.68 diarios en el resto del país, comienzan a registrarse paros laborales y amagos de huelga, principalmente en el norte del país y en universidades públicas; del crecimiento económico, preocupa que agentes del mercado, calificadoras y el propio Banco de México ubican entre 1.75% y 2.0% el crecimiento del PIB de México para este año, con las consabidas repercusiones en materia de justicia social como empleo, salud y bienestar de las familias, entre los más apremiantes.

A pesar de lo anterior, en su política social, los nuevos programas sociales (Pensiones para adultos mayores; Jóvenes construyendo el futuro, Sembrando Vida, Programa de apoyo para personas con discapacidad; Tandas del bienestar y Crédito ganadero a la palabra) ocupan un lugar prioritario. Al respecto, se ha anunciado que se eliminan en definitiva los mediadores y se privilegia la visión del combate a la corrupción.

En este rubro, la estrategia de entregar los recursos en especie y los apoyos en pecuniario de manera directa a las personas beneficiarias, mediante una tarjeta del Banco del Bienestar (antes Bansefi) o con apoyo del Banco Azteca, tiene un claro objetivo: construir una política pública que fortalezca la imagen de un presidente generoso, que va más allá de la imagen del presidente filantrópico de antaño.

A la par de este nuevo estilo de gobernar, quienes formamos parte de la ciudadanía estamos conscientes de la necesidad de construir una sociedad donde tenemos un presidente políticamente muy fuerte, al que se suma la mayoría de su partido MORENA en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, existen pocos contrapesos, a los cuales el Ejecutivo busca socavar. De ahí que la sociedad deba reencauzar su papel para vigilar y reencontrar las vías que reinstauren el diálogo para llegar acuerdos sobre los principales temas de la agenda pública del país. Todo ello debe ocurrir al amparo de un esquema en el que se prioricen las normas democráticas, los controles, los equilibrios y la inclusión.

Como ciudadanos, tenemos que trabajar a pesar de este contexto con el ánimo de generar puentes entre los distintos actores, a fin de construir una nueva narrativa de in-

clusión y de sumar esfuerzos y voluntades con altas de miras que enriquezcan el rumbo del país. Sobre todo, debemos encauzar nuestras acciones cotidianas hacia una democracia que tenga calidad ciudadana, en la que se nos tome en cuenta como agentes con inteligencia democrática y promotores de la ética pública.

La nueva realidad del país no se podrá construir ni solucionar por la buena voluntad de un solo personaje, sino que será necesario crear instituciones fuertes con principios de honestidad y cumplir las leyes igual para todos.

No se trata de quitar a unos y poner a otros, sino tener como prioridad la cimentación de la nueva arquitectura sobre la cual habrán de apuntalarse las instituciones y la democracia que queremos hoy para el mañana de México.

La población mexicana está depositando la confianza en este cambio de rumbo, pero también es necesario estar a la altura de este reto para sumar lo mejor de cada actor y generar un ambiente y las sinergias a las cuales todos estamos invitados para ser parte del Nuevo México justo en el que prime un real Estado de derecho.

EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA A 100 DÍAS DEL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO

Pedro Javier González G

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL
DIÁLOGO A.C.



Se ha convertido en una práctica cada vez más extendida que todo nuevo gobierno presente a la sociedad un inventario de logros alcanzados durante los primeros 100 días de su gestión. Esta presentación de avances iniciales, por definición preliminar, no permite formular juicios definitivos sobre las capacidades del nuevo gobierno para lidiar con los problemas que aquejan a la sociedad. Sin embargo, la revisión de lo que se ha hecho, aunada al comportamiento de la propia realidad, sí puede ofrecer indicios relativos a cómo se conformarán las distintas agendas del nuevo gobierno y la manera en que éste las abordará.

El pobre desempeño mostrado por la economía y el modo en que este se reflejó en situaciones como la precariedad laboral y la pobreza por ingresos alimentó las expectativas de un golpe de timón en la conducción de la política económica que fuese capaz de

Fuente: https://www.flickr.com/photos/photos_clinker/4143003308/sizes/l/

inscribir a la actividad productiva en una senda clara de crecimiento y de elevación del bienestar de la población. Si alguna promesa caló hondo en el electorado mexicano fue la de adoptar un modelo económico distinto al que prevaleció desde mediados de los años ochenta. Así, en la narrativa del nuevo gobierno, el neoliberalismo fue presentado como el origen y la explicación de prácticamente todos los males del país, desde el lento crecimiento económico hasta la corrupción y la inseguridad.

En este marco, no es de extrañar que el presidente López Obrador haya decretado la muerte del neoliberalismo. Pero la pregunta que se impone es qué significa la muerte del neoliberalismo, cómo se manifiesta y hasta qué punto es total.

Para empezar, no se puede ignorar que, en casi dos décadas, el discurso del presidente López Obrador ha sido consistente en su denostación del neoliberalismo y en sus expresiones de simpatía hacia muchos de los principios del viejo nacionalismo revolucionario. De entrada, se muestra partidario de aumentar el papel del Estado en la economía, particularmente en áreas como la industria energética; para él, la función del Estado debe ir más allá de su papel regulador y creador de condiciones idóneas para el buen desempeño de la economía; por el contrario, la idea es que el sector público se convierta en centro ordenador y motor del desarrollo. Se trata de una visión estatista que, al menos en el discurso, choca frontalmente con la experiencia reciente.

No obstante, a pesar de inclinaciones estatistas y nacionalistas, el presidente no parece estar en condiciones de romper con algunos de los principales paradigmas del modelo neoliberal. La mexicana es una economía abierta, cuyos sectores más dinámicos y modernos están conectados con el mercado mundial; tiene acuerdos de libre comercio y protección de inversiones

con cuarenta países que no puede ignorar y, de hecho, el nuevo gobierno participó activamente en la renegociación del acuerdo trilateral de América del Norte (el T-MEC).

Adicionalmente, se ha comprometido a respetar la autonomía del Banco de México y a mantener la disciplina fiscal; de hecho, este compromiso se tradujo en la propuesta de un superávit primario del 1% del PIB contenido en el paquete económico para este año.

Ahora bien, en relación con el comportamiento efectivo de la actividad económica, es preciso destacar que la economía está inscrita en una dinámica de franca desaceleración, ya preanunciada desde finales de 2018. Ello significa que este menor ritmo de expansión no puede ser atribuido en su totalidad al nuevo gobierno. A esta afirmación cabe añadir que, por regla general, el primer año de un gobierno arroja resultados económicos poco satisfactorios: es el llamado costo de la “curva de aprendizaje”.

Reacción del gobierno ante revisiones a la baja en pronósticos de crecimiento del PIB

Lo que sí puede atribuirse a la administración de López Obrador son las expectativas poco optimistas de los principales actores económicos. Tanto en la academia como en la iniciativa privada, así como en los más importantes organismos multilaterales, han tenido lugar revisiones a la baja de los pronósticos de incremento del PIB. La meta oficial de un crecimiento del 2% para este año (planteada en los *Criterios Generales de Política Económica*) no se antoja alcanzable. Y ello pone en tela de juicio el logro del objetivo de una tasa anual de crecimiento del producto del orden del 4% en el sexenio.

Ante este panorama, el presidente ha buscado un acercamiento con la iniciativa privada con el fin de alentar la inversión productiva. A este propósito responden la conformación del Consejo Asesor Empresarial y, más

recientemente, la del Consejo para el Fomento de la Inversión, el Empleo y el Crecimiento.

En principio, ambos mecanismos de interlocución con el sector empresarial parecen una buena idea. Una de las razones estructurales que explican las bajas tasas de crecimiento de la economía es el poco dinamismo de la inversión. Es de sobra sabido que la inversión pública ha sufrido severas contracciones. Pero, lo más preocupante, es que la inversión privada (que constituye el componente principal de la formación de capital) tampoco ha dado muestras de dinamismo. De ahí la conveniencia de acciones expresamente orientadas a promover la inversión productiva.

El problema, sin embargo, es que entre los factores determinantes del nivel de inversión está la confianza de los inversionistas en el gobierno y en las perspectivas futuras de la economía nacional. El presidente López Obrador se ha afanado en enviar a los empresarios mexicanos un mensaje en el que se les invita a colaborar y a tener confianza. En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación, que cumple con la promesa de un superávit primario, se esgrime como argumento de la seriedad del presidente para trabajar con el sector privado, aunque para ello tuvo que aplicar una política de austeridad que, sin mediar análisis detallados, se abocó a cortar plazas laborales, reducir salarios y eliminar programas. Había que lograr el superávit primario sin sacrificar los programas prioritarios del presidente (Tren Maya, refinería de Dos Bocas, creación de cien universidades, becas para jóvenes, incremento en la pensión para adultos mayores, entre otros).

Sin embargo, la confianza va más allá del discurso. Después de las primeras declaraciones de Andrés Manuel López Obrador como candidato ganador de las elecciones, el empresariado y los mercados financieros parecieron concederle el beneficio de la duda. Pero en la medida en que su proyecto político-económico (estatista y nacionalista) choca frontalmente con la visión y las propuestas del sector privado, la confianza devino un recurso escaso.

Decisiones como la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, la reversión de facto de la reforma energética y de la reforma educativa, así como la ofensiva lanzada contra los órganos constitucionales autónomos se han convertido en una importante fuente de incertidumbre. En la misma dirección apuntan tanto la poca viabilidad que los mercados ven en los proyectos favoritos del gobierno (que para ser financiados requerirán ir más allá de la austeridad para instaurar la pobreza franciscana) como la falta de credibilidad en la pertinencia de la estrategia de rescate de Pemex, que parece ir en contra de las principales tendencias del sector energético a nivel global. No es, por tanto, de extrañar que la calificación crediticia de Petróleos Mexicanos y, en última instancia del país, haya sufrido una rebaja que la ubica en el último peldaño previo a la pérdida del grado de inversión.

Reflexión final

México enfrenta una realidad compleja. Dar respuesta cabal a sus numerosos problemas no es cuestión de buena voluntad ni de convicción ideológica. Se requieren dosis importantes de capacidad técnica y de negociación política para estar a la altura del reto que plantean los grandes problemas nacionales.

De cara a esta realidad, una amplia mayoría de mexicanos apostó por el cambio. Mas la promesa del cambio genera, casi por definición, altas expectativas que ponen la vara muy en alto al momento de medir los resultados del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Ciertamente, el nuevo gobierno cuenta con condiciones políticas favorables: pocos contrapesos y oposición debilitada, así como altos niveles de aprobación, pero junto con ello está la expectativa de que este gobierno será capaz de resolver los problemas que más afectan a la sociedad en un periodo relativamente corto. No obstante, ni el desempeño ni las perspectivas de la economía parecen estar en línea con los deseos del presidente y con su urgencia de resultados favorables en el corto plazo.

LA REFORMA LABORAL: ¿QUÉ RESOLVERÁ EL CONGRESO?

Saúl Escobar Toledo
INAH

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo han sido, durante estos meses, más complejas de lo que podría suponerse dado que el partido del presidente es también mayoría en ambas cámaras. Aunque en algunos casos los diputados y senadores han votado sin cambios algunos proyectos, en otras se han visto obligados a llevar cabo una negociación e incluir puntos de vista de la oposición. Ahí está el asunto de la Guardia Nacional. Y, justo en estos momentos, la reforma educativa del nuevo gobierno está

siendo sometida a una discusión más larga de lo previsto. En este punto el interlocutor principal ha sido la CNTE (Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación). Ello mostraría que la toma de acuerdos ha tenido que incluir no solo a la oposición partidaria, sino también a diversos grupos sociales. De esta manera, el Congreso se ha convertido en un espacio de diálogo en el que se han tratado de conciliar intereses y puntos de vista muy variados. En los próximos días veremos cuál fue el resultado.



Con el fraude que intentan cometer [empresarios y sindicatos], se arriesgan a que el Acuerdo trinacional sea rechazado por los legislativos de los países socios de México. Foto de US Department of State via Wiki Commons.

En estas notas queremos referirnos a la otra gran reforma social pendiente: la laboral. Se trata de una tarea tan o más ardua que la educativa, porque tiene particularidades especiales. En primer lugar, supone una dificultad técnica muy vasta. Se trata, para empezar, de cambiar totalmente el sistema de impartición de justicia laboral con la creación de tribunales adscritos al Poder Judicial y la consecuente desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales y federales. Este cambio supone muchos recursos y mucho tiempo, pero también una legislación que facilite la transición y permita construir nuevas instituciones. Diversas voces, sobre todo de abogados litigantes, han advertido el problema del rezago actual, calculado en alrededor de un millón de juicios pendientes. Igualmente, la ausencia de un cuerpo especializado de jueces y auxiliares, personal que no puede ser trasladado de las Juntas a los nuevos juzgados sin una preparación previa. El litigio, por parte de sindicatos, obreros y patrones, también deberá adaptarse a los nuevos términos legales.

Además, las modificaciones a la Ley deben garantizar el ejercicio del voto personal, libre y secreto de los trabajadores en la elección de sus dirigentes. Se trata de construir, amparados en la nueva legalidad, un régimen democrático que no ha existido antes debido al control del gobierno de los registros o

tomas de nota de las directivas sindicales. Ahora, las autoridades laborales tendrán que vigilar, supervisar y certificar que esa democracia efectivamente se cumpla. La novedad de las disposiciones legales propiciará que éstas sean más imperfectas que lo usual. Probablemente se requerirá una revisión dentro de unos años y, si es necesario, algunos ajustes. Su implementación, además, estará sujeta a interpretaciones diversas y requerirá un trabajo inédito y delicado por parte del gobierno.

Finalmente, para no alargar demasiado el texto, la reforma constitucional aprobada en 2017, que debe ser la base de las enmiendas a la LFT, señala la necesidad de crear una instancia de conciliación prejudicial, responsable además de los registros de sindicatos y contratos colectivos. Dicha instancia, dice explícitamente la carta magna, debe ser un organismo descentralizado que contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Y que se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

Este organismo resulta clave en la nueva legislación laboral pues de él dependerá que los sindicatos que aspiren a registrarse no

tengan ningún obstáculo como sucede ahora y que, además, puedan pactar los contratos colectivos con las empresas con total conocimiento y aceptación explícita de los trabajadores. Ello, para que la figura de los contratos de protección ya no siga vigente. Debe recordarse que con este término nos referimos a aquellos acuerdos, en materia de condiciones de trabajo y salarios, que se celebran entre un patrón y una organización ficticia que tiene un registro legal pero que no cuenta con el aval ni el conocimiento de sus agremiados.

Empresarios, sindicatos y la emergencia del nuevo sindicalismo

En este caso, a las dificultades técnicas que supone la hechura de una legislación sobre un órgano que no tiene precedentes en México, se adiciona la presión política. Los representantes del capital, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), y por su parte, las viejas centrales, en particular la CTM, han manifestado su deseo de que esta instancia sea tripartita, en la que participen, dicen, trabajadores, empresas y empresarios (*sic*) y la autoridad como gran mediadora.

Lo que intentan, en realidad, es fraguar un gran engaño: convertir el organismo de conciliación y registro en un aparato bajo

el control de las dirigencias patronales y los vetustos personeros del sindicalismo para que nada cambie y así conservar el manejo de los registros de asociaciones en manos de quienes lo han manipulado durante los últimos setenta años, manteniendo sometidos a los trabajadores a las prácticas de control y simulación que ya conocemos.

Sus intenciones encuentran, sin embargo, dos obstáculos: el primero, la posición del gobierno actual incluyendo la Secretaría del Trabajo; del grupo parlamentario de MORENA; y de agrupaciones independientes. La cúpula empresarial cree que puede cambiar esta situación mediante amenazas de cancelar inversiones y fugas de capitales. Pero el segundo escollo es más complicado, pues se trataría de engañar a los gobiernos, parlamentos y sindicatos de Estados Unidos y Canadá, firmantes del llamado T-MEC, el nuevo Acuerdo de Libre Comercio entre los tres países, que en sus cláusulas laborales y en un anexo especial han comprometido al Estado mexicano a realizar los cambios en la LFT de acuerdo a los señalado en el 123 constitucional.

Con el fraude que intentan cometer, se arriesgan a que el Acuerdo trinacional sea rechazado por los legislativos de los países socios de México. Particularmente en Estados Unidos, donde la nueva mayoría demócrata

en la Asamblea de Representantes de ese país votaría, seguramente, en contra de la ratificación del Acuerdo. Además, las representaciones obreras de esas naciones, que han estudiado el tema a profundidad, difícilmente se tragarían la pifia, ejerciendo una presión adicional sobre sus gobiernos y parlamentos.

Así pues, los empresarios que precisamente hablan de atraer inversiones a México parecen actuar de manera irrazonable pretendiendo boicotear un acuerdo que resulta indispensable para el flujo de capital extran-

jero a nuestro país. Parecen no darse cuenta de que, en las actuales circunstancias, muy excepcionales, pero realmente existentes, el esquema de vender a México mediante salarios de hambre y pobres condiciones de trabajo no puede seguir vigente, al menos bajo las mismas condiciones.

En este momento culminante, los legisladores tendrán que elegir entre dos opciones: una institución verdaderamente autónoma e independiente, o una de corte tripartito.

Así las cosas, el reto del Congreso consiste en forjar la mejor legislación posible desde el punto de vista técnico, pero también resistir las presiones que buscan cerrar las vías legales para la emergencia de un nuevo sindicalismo en México.

INVERSIÓN Y EXPECTATIVAS EN LA ECONOMÍA MEXICANA: MEGAPROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y SU RENTABILIDAD

Carlos Heredia Zubieta

PROFESOR ASOCIADO EN EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS (CIDE)

El presidente López Obrador ya le dejó tarea al ingeniero Alfonso Romo Garza, jefe de la Oficina de la Presidencia de la República: promover que el sector privado nacional y extranjero invierta en México de manera que el Producto Interno Bruto crezca 4 por ciento al año.

Como casi todo en la vida, es más fácil decirlo que hacerlo.



La definición de competitividad usada como estándar internacional es: la capacidad de atraer y retener inversión. Los ciclos económicos en México están íntimamente vinculados con la evolución de la economía estadounidense y, en particular, con el sector manufacturero al norte del río Bravo. Cuando miramos el horizonte, las perspectivas distan de ser halagüeñas, pues la actividad económica en el país vecino empieza a desacelerarse y, por lo tanto, el impacto en México será en el mismo sentido.

Históricamente, en México los inversionistas del sector privado aguardan la evolución de la inversión pública para tomar sus decisiones de inversión. Si la inversión pública se retrae, la inversión privada cae; cuando aquella se incrementa, esta sigue un derrotero similar. Sin embargo, está más que probado que la inversión pública en ningún caso es suficiente, ni puede sustituir a la inversión privada.

Históricamente, los factores que estimulan la inversión han sido la certidumbre, estabilidad y universalidad de las reglas de juego; la estabilidad macroeconómica; la confianza en los gobernantes; y la cancha pareja en la impartición de justicia.

Los factores que ahuyentan la inversión son los cambios caprichosos en las reglas del juego; la inestabilidad macro (inflación, deva-

luación); la desconfianza en los gobernantes; y los sesgos en la impartición de justicia.

Hay 25 proyectos prioritarios del gobierno federal. En el sureste se trata, fundamentalmente, de la construcción de infraestructura: el tren Maya, la plantación de árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, así como las construcciones del Puerto Chiapas y el corredor transoceánico (entre Coatzacoalcos en el Golfo de México y Salina Cruz en la costa del Pacífico). Está, además, la construcción de caminos rurales, la cobertura de Internet en todo el país, el desarrollo urbano en colonias marginadas, y el incremento en la producción de energía eléctrica, entre otros muchos.

Estos proyectos de inversión se planea financiarlos con dinero público, mediante asignación de partidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Si bien la intención es loable, la instrumentación de estos proyectos de inversión luce bastante más compleja, pues muchos de ellos carecen de sustentación técnica y de estudios de factibilidad económica y financiera.

Por lo que toca al sector energético, donde los proyectos de inversión deberán estar sustentados en asociaciones público-privadas, hay un gran signo de interrogación respecto de la evolución de la inversión. El caso de

la refinería en Dos Bocas, Tabasco, se ha vuelto paradigmático: en papel, la inversión de 7-8 mil millones de dólares en este estado debería ser una espléndida noticia. En los hechos, sin embargo, persisten las dudas: ¿se podrá terminar la refinería con el monto de inversión señalado y en el plazo prometido de tres años? ¿qué tipo de crudo va a refinar – nos veremos en la obligación de importar crudo ligero que no tenemos? Si el gobierno de México tiene 6-7 mil millones de dólares, ¿en qué debe invertirlos? ¿En la construcción de una nueva refinería? ¿O en la reconfiguración y puesta en funcionamiento de las seis refinerías ya existentes?

Aun cuando hasta ahora ha prevalecido la decisión de construir la refinería, siguen escuchándose las voces que urgen al presidente de la república a reconsiderarla, en aras de recuperar la capacidad instalada de operación en producción y refinación, antes de pensar en expandirla.

De hecho, la recomendación de reconfigurar las seis refinerías existentes (Cadereyta, Madero, Salamanca, Tula, Minatitlán y Salina Cruz) para pasar de 20% ó 30% de su aprovechamiento a tasas superiores a 80% tiene todo el sentido del mundo a la luz de las dificultades financieras de Pemex. Al incrementar la operatividad de la capacidad de refinación ya instalada, el efecto en las finanzas de Pemex será positivo de manera inmediata, y por lo tanto la calificación de su deuda es susceptible de mejorar significativamente, como lo han señalado ya las propias empresas calificadoras. En contraste, la ruta de la construcción de Dos Bocas luce como un sendero plagado de elevados riesgos.

Ello no quiere decir que no se necesite la inversión en infraestructura nueva. Por el contrario, en el caso de México, a pesar de los avances, la inversión en infraestructura continúa siendo muy baja con relación a países con grado de desarrollo similar. De acuerdo con el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, uno de los principales obstáculos que se enfrentan para hacer negocios en nuestro país es precisamente la falta de infraestructura adecuada. En efecto, México se ubica en el lugar 62 de 137 países al evaluar la calidad de su infraestructura. Alcanzar una mayor inversión en infraestructura es un factor crítico para poder mejorar la competitividad del país y,

por consiguiente, aumentar la prosperidad y desarrollo económico y social.

Si retomamos la definición de inversión en la teoría económica, ésta se refiere a la formación de capital real, es decir, al incremento en la capacidad de generar valor. Una inversión es la asignación de recursos en la expectativa de un beneficio futuro.

Hay un núcleo significativo de industriales mexicanos que tiene clara la película. La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) y el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A. C. (IDIC) han presentado una propuesta de política industrial de México denominada 'Hacia una industria del futuro', con la cual promueven la producción competitiva de insumos intermedios y bienes de capital, es decir que impulse la productividad y competitividad de las empresas nacionales, el fortalecimiento del mercado interno y del capital humano, y la generación de infraestructura y el financiamiento de la actividad productiva.

Ese es un camino acertado para acelerar la inclusión y movilidad social con base en el empleo formal bien remunerado que además se encuentre sustentado en bases productivas. Se trata del camino al desarrollo que en distintas etapas de la historia económica

emprendieron los países más desarrollados y dinámicos como Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Japón, Corea del Sur, China y los conocidos como los Tigres Asiáticos.

La CONCAMIN y el IDIC subrayan que la instrumentación de una política industrial globalmente productiva, competitiva y de inclusión social se traducirá en un incremento en el bienestar de la población, mediante la creación de empleos bien remunerados y con prestaciones sociales, generando y distribuyendo la riqueza de manera productiva, sin cargo al erario ni mayores impuestos.

El mandato del presidente de la república a su equipo es movilizar a inversionistas institucionales hacia la inversión en infraestructura. Sin embargo, la división del trabajo en el sentido de que el gobierno se encarga de los proyectos prioritarios del presidente y el sector privado del resto no es suficiente. Las expectativas de los inversionistas están centradas en la generación de confianza y esta se construye de manera cotidiana con prácticas sanas más que con consignas mediáticas.

Veo que los megaproyectos de infraestructura que están sobre la mesa tienen pocas perspectivas de materializarse. En primer lugar, porque, a causa de factores imprevistos, invariablemente se necesita mucho más dinero que el monto planeado originalmente;

en segundo lugar, porque los estándares en medio ambiente y gestión social son cada vez más exigentes; y en tercer lugar, porque no han generado una *'constituency'*, es decir, un sector de la población que otorgue legitimidad social al proyecto, que lo haga suyo, que se apropie de él, precisamente porque ve un beneficio para el desarrollo local, y no únicamente para los inversionistas ajenos al sitio y a las comunidades donde se efectúa la inversión.

Por ejemplo, las grandes plantas hidroeléctricas con frecuencia naufragan porque descuidan este aspecto de la apropiación social. Si únicamente generan valor para los accionistas, pero se olvidan de la población local, estarán incrementando el nivel de riesgo del propio proyecto de inversión.

Los proyectos tradicionales del sector energético se han dirigido al petróleo, al gas natural y a otros sectores convencionales. De manera creciente, están brotando proyectos

de inversión generados en las propias comunidades que crean valor para ellos mismos. Así, las grandes líneas en el ámbito macroeconómico han de traducirse en ejemplos concretos de proyectos de inversión con rentabilidad social.

Recientemente me encontré con un caso muy interesante de proyectos de inversión en torno al agua en la Mixteca oaxaqueña. Las comunidades están promoviendo pequeños proyectos con soporte técnico, socialmente aceptables, económicamente viables y ambientalmente sustentables que impulsan el desarrollo productivo en el agro.

La columna vertebral es el agua. Los proyectos de inversión consideran los capitales físico, humano, social, natural y cultural, relacionados entre sí y a partir de los cuales se establecen líneas de acción que llevan a mejorar las condiciones de los pobladores en las comunidades.

Se está cerrando un ciclo largo en que los proyectos de inversión no tenían por qué reparar en su impacto ambiental y social. Asimismo, los proyectos gubernamentales no pueden responder solo a una visión político-electoral. Más allá de las definiciones tradicionales de retornos a la inversión, cada proyecto debe responder a planteamientos sólidos en materia de rentabilidad económica y financiera, pero también de rentabilidad social.

LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL BIENESTAR AL INICIO DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Myriam Cardozo Brum
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA



Introducción

A 100 días de iniciado el gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) apenas es posible hacer un corte, más descriptivo que evaluativo, y aventurar algunos comentarios referidos a los principales cambios introducidos en los programas sociales federales. Para eso propongo empezar por explicitar los conceptos básicos que estaremos utilizando y esbozar la situación en que dichos programas se encontraban al finalizar el sexenio pasado.

Algunos conceptos

En un espacio tan breve no es posible pensar en discutir conceptos tan controvertidos que no han sido definidos en las leyes o instituciones vinculadas a ellos (Ley General de Desarrollo Social, Secretaría de Bienestar, etc.); sólo pretendo sintetizar cómo los estaré utilizando en esta colaboración.

La política social busca (o debería buscar) el bienestar de la sociedad mediante estrategias de redistribución de la riqueza y el ingreso que, en buena parte, se concreta en la aplicación de impuestos progresivos y el desarrollo de programas sociales que ofrecen transferencias monetarias y en especie, subsidios y servicios, ya sea en forma universal o focalizada. Cada programa se apoya en una teoría explicativa que le permite formular una hipótesis: al realizar ciertas acciones con los recursos disponibles podrá alcanzar los objetivos que se propone.

El bienestar perseguido puede conceptualizarse y medirse por lo menos en dos formas: a) mediante un conjunto de indicadores objetivos de las condiciones de vida de la población en aspectos como empleo, salarios, educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.), y b) a través de las percepciones subjetivas que la población tiene del mismo. Ambas mediciones son importantes, pero no siempre consistentes: en las mediciones internacionales México suele obtener malas calificaciones en la primera y buenas en la segunda (Forbes, 2018).

La política social asistencialista se limita a ofrecer apoyos que permitan cubrir los mínimos necesarios de subsistencia del ser humano, en cambio la política de desarrollo social debería realizar inversiones que propicien

procesos basados en la educación y el trabajo para obtener ingresos dignos que permitan mejorar en forma creciente el bienestar objetivo y subjetivo de las familias (no sólo la superación de la pobreza, como se ha venido planteando en las últimas décadas).

El desempeño de los programas sociales en la Presidencia de Peña Nieto

Las políticas y programas sociales requieren de continuos ajustes que rescaten las acciones efectivas y modifiquen los desempeños no satisfactorios. Sin embargo, cuando los últimos se imponen sobre los aciertos es necesario pensar en una reorientación profunda. De ahí la importancia de revisar brevemente su comportamiento en el sexenio pasado.

La entonces Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) impulsó una estrategia central, la Cruzada contra el Hambre, que ya en su segundo año de vida perdió fuerza y nos legó uno de los programas principales del sexenio, Comedores Comunitarios. Junto con este, se impulsaron especialmente Prospera Programa de Inclusión Social, Seguro de Vida para Jefas de Familia y Pensión para Adultos Mayores, con alrededor de 6-7 millones de beneficiarios cada uno y presupuestos en 2018 cercanos a los \$40,000 y \$45,000 millo-

nes de pesos (Pensión para Adultos Mayores y Prospera, respectivamente).

Globalmente, el Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2018) informó de la existencia de más de 53 millones de pobres para 2016, cifra muy similar a la de inicio de sexenio que, en 2014, superó los 55 millones; en cambio señaló una reducción de más de 2 millones en pobreza extrema en 2012-1016, acompañada de fuertes desigualdades regionales y étnicas. Pero, ¿cuál es el papel que jugaron los principales programas antes mencionados en los impactos obtenidos? De eso, poco se sabe porque estos fueron evaluados en su diagnóstico, diseño, procesos, consistencia y resultados o tuvieron informes específicos de desempeño, pero ninguno tuvo una evaluación de impacto que mida y explique los cambios en el bienestar de las personas (Coneval, s/f), ni objetiva ni subjetiva.

Para actores no gubernamentales como Animal Político, por ejemplo, los resultados obtenidos pueden sintetizarse en un fracaso de la Cruzada que perseguía Hambre Cero, un aumento de la desigualdad que afecta especialmente a la población indígena y un incremento de la pobreza por ingresos (Vega, 2019).

La falta de reducción de la pobreza, la permanencia de muy altos niveles de desigual-

dad, la persistencia de carencias como la alimentación y el limitado cumplimiento de los derechos sociales justifican los profundos cambios propuestos por el gobierno entrante.

Los principales cambios institucionales, de programas y de criterios

El primer cambio que se puede mencionar sería el anunciado desde julio pasado en el nombre de la Sedesol, que ha pasado a Secretaría de Bienestar. El bienestar es el objetivo del desarrollo económico, social y ambiental, que se concretaría en una secretaría que no sólo busque reducir la pobreza, sino que encare la calidad de vida de toda la población, incluido el tema ambiental y agrario que dio inicio al programa de reforestación. Como indicador de la importancia de los cambios introducidos, el presupuesto de la dependencia en 2019 (\$150,606 millones) aumentó 39.4% respecto del año anterior, siendo el segundo ramo en importancia después de Educación Pública (\$308,000 millones).

De los programas sociales coordinados por Sedesol se resalta la desaparición de Comedores Comunitarios, Atención a Jornaleros Agrícolas, Subsidios a Programas para Jóvenes y Empleo Temporal (desarrollado

conjuntamente por las Secretarías de Comunicaciones y Transporte y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales). En contraste, se crean programas nuevos que incluyen Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y Sembrando Vida.

El presupuesto se concentra fundamentalmente en el anterior programa Pensión para Adultos Mayores (\$100,000 millones) que creció un 153.3%, y cuyo nombre se modificó a Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. El antes denominado Prospera continúa teniendo el segundo presupuesto más voluminoso (\$68,540 millones) a pesar de su reducción porcentual (16.6), al eliminársele los componentes de salud y alimentación y concentrarse en el nuevo programa Becas para el Bienestar de Educación Básica Benito Juárez. En tercer y cuarto lugar aparecen los dos programas nuevos: Sembrando Vida (\$15,000 millones) y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (\$8,500 millones) (Coneval, 2019).

A estos programas se agregan otros como Jóvenes Construyendo el Futuro en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la de Educación Pública o el de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, el Plan Nacional de Reconstrucción, coordinado

por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, estrategias tendientes a priorizar la población indígena y acciones como la creación de 100 nuevas universidades o el incremento del salario mínimo. En conjunto contribuyen a lograr el lema de AMLO “Por el bien de todos, primero los pobres”; sin embargo, se incluyen a continuación algunas dudas sobre la reorientación en curso.

Interrogantes sobre la reorientación puesta en marcha

Existe riesgo de enfatizar las transferencias monetarias en detrimento de programas integrales que incluyan empleos y servicios, articulando la política social y la económica para producir desarrollo social. Por ejemplo, Jóvenes Construyendo el Futuro será efectivo en la medida que, al término de la beca, la población beneficiaria esté capacitada y sea contratada con un salario digno que le permita mejorar su bienestar; de lo contrario, solo recibirían una beca para su subsistencia durante un año máximo. En forma similar, las personas con discapacidad han insistido en que no basta con distribuir dinero, sino que requieren acciones de inserción laboral, educación, capacitación y salud, entre otras.

También se han tomado decisiones extremas en casos de incumplimiento o corrupción que

han estado conduciendo a conflictos con organizaciones de la sociedad civil reconocidas por su efectiva contribución en casos como el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras o los Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, que no resultan rescatadas como parte positiva del programa. En el primer caso, cuyo presupuesto se redujo a la mitad, se estaría sustituyendo nuevamente un programa integral para atender los derechos infantiles por una simple transferencia monetaria. Aunque el objetivo sea aumentar la eficacia de los recursos públicos, en la práctica resulta similar a algunas fallidas experiencias neoliberales de transferencias directas que favorecen a los mercados en aras de otorgar libertad de elección a los consumidores.

Finalmente, según el artículo 10 transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación y sin mediar explicación alguna, “los programas dirigidos a incrementar la oferta educativa a nivel superior y los programas de reconstrucción” funcionarían sin las Reglas de Operación normadas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley General de Mejora Regulatoria, las que serían sustituidas por Lineamientos, menos estrictos para la asignación de transferencias, la vigilancia de su funcionamiento y su evaluación. En la práctica se han agregado programas de producción agropecuaria y

ganadera, de alimentación, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente y el programa Sembrando Vida (los dos últimos clasificados con modalidad presupuestaria U), entre otros (México Evalúa, 2019). A esto se suma el peligro de utilizar criterios políticos en la elaboración de los padrones a partir del levantamiento del Censo de Bienestar “desde una estructura partidista o electoral” (Vega, 2019).

Bibliografía

- Coneval (2019), “Análisis de los programas sociales del PEF 2018 y 2019”, en www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf [18/3/2019].
- Coneval (s/f), “Evaluación de Programas Sociales”, en www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx [15/12/2018].
- Forbes (14/3/2018), “México sube en el ranking de la felicidad mundial”, en www.forbes.com.mx/mexico-sube-en-el-ranking-de-la-felicidad-mundial [10/12/2018].
- México Evalúa (6/3/2019), “¿Por qué es problemático tener programas sin reglas de operación?”, en www.mexicoevalua.org/2019/03/06/problematico-tener-programas-sin-reglas-operacion [16/3/2019].
- Vega, Andrea (12/3/2019), “ONG señala ocho aciertos (con sus peros) y cuatro focos rojos en la política social de AMLO”, en www.animalpolitico.com/2019/03/ocho-aciertos-focos-rojos-politica-social-amlo www.forbes.com.mx/mexico-sube-en-el-ranking-de-la-felicidad-mundial [16/3/2019].

CAMBIOS EN LA POLÍTICA FRENTE A LA POBREZA: OCHO CAMBIOS POSITIVOS Y CUATRO RIESGOS SERIOS

Rogelio Gómez Hermosillo M

COORDINADOR DE ACCIÓN CIUDADANA FRENTE A LA POBREZA Y ASESOR INTERNACIONAL DE PROGRAMAS SOCIALES.

El nuevo gobierno federal, a 100 días de su inicio, ha impulsado cambios importantes en los programas sociales y en la política frente a la pobreza y la desigualdad.

En el documento “Claroscuros”, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza expresa su apoyo a ocho cambios positivos que deben ser reconocidos y que pueden lograr resultados si se ejecutan bien. También alerta sobre cuatro riesgos. Y concluye con cinco propuestas. Presento aquí una versión resumida del documento¹.

¹ El documento completo se puede consultar en <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/posicionamiento-y-analisis-de>



El fracaso del sexenio anterior frente a la pobreza y “el hambre”

El nuevo gobierno recibió un panorama muy negativo del gobierno de Peña Nieto. Algunos indicadores centrales son²:

- **Creció la pobreza por ingresos.** Durante el sexenio se incrementó la población con ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica para llegar a 62 millones de personas en 2016. Son 1.4 millones de personas más que en 2012.
- **Se mantuvo la pobreza laboral.** Se perdieron más de la cuarta parte de empleos de mejor remuneración, más de 2 millones de empleos.
- **El gobierno de Peña fracasó en su promesa de “hambre cero”.** La Cruzada Nacional contra el Hambre no funcionó. La carencia alimentaria bajó de 27.4 a 24.6 millones de personas. La población en “pobreza alimentaria” pasó de 23.5 millones a 21.4 millones de personas. Y la “inseguridad alimentaria” pasó de 11.3 millones a 10 millones de personas.
- **La desigualdad extrema siguió afectando sobre todo a población indígena.** Solo el 7% de la población indígena no presentan carencias. 72% vive en condición de pobreza.
- **En los estados de Oaxaca y Chiapas la pobreza se incrementó.** En Guerrero se redujo muy poco. En esos tres estados más de dos terceras partes de la población carecen de ingreso suficiente para lo más básico.

El cambio está plenamente justificado y es urgente.

² La fuente original de todos los datos son las cifras oficiales de CONEVAL. Un análisis de los resultados del sexenio anterior es: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza “El fracaso. Reporte especial de los resultados del gobierno de México frente al hambre y la pobreza”. Disponible en <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/el-fracaso>

Ocho medidas positivas

Desde la sociedad civil, “Frente a la Pobreza” considera como muy positivas las siguientes medidas del nuevo gobierno y hace recomendaciones para cuidar la aplicación:

1. INCREMENTO AL SALARIO MÍNIMO

Esta decisión es la más relevante, al menos por dos razones: por ubicarse en el terreno de la política económica y por romper con la política de contención salarial que lleva décadas y es uno de los principales factores de pobreza en México.

2. PRIORIDAD A POBLACIÓN INDÍGENA

Si los programas son efectivos y se aplican conforme a este principio pueden ayudar a reducir la pobreza crónica y la desigualdad extrema.

Habrá que cuidar no confundir la prioridad basada en criterios geográficos de mayor proporción, con una focalización geográfica que dejaría excluida a la población que vive en zonas urbanas, y que es la mayoría de quienes padecen pobreza.

3. CREACIÓN DE PENSIÓN UNIVERSAL PARA ADULTOS MAYORES

La transferencia de ingresos a personas mayores de edad es una medida positiva con efecto redistributivo y de reducción de la carencia de ingreso.

Para avanzar hacia un sistema universal de protección social / seguridad social integrado, resulta indispensable un pilar de pensiones no contributivas.

Con esa mirada de largo plazo, hay que armonizar para evitar duplicidades y distorsiones en los subsidios al IMSS, ISSSTE y otros esquemas de pensiones.

4. NUEVAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La creación de las transferencias para personas con discapacidad resulta una muy buena decisión que puede contribuir a la inclusión social.

Hay que considerar que la transferencia es una herramienta que por sí misma es insuficiente. Las transferencias no sustituyen a las políticas de inclusión educativa, de atención especializada en salud, de inserción laboral y de accesibilidad –entre muchas otras- conforme el enfoque de derechos.

5. APOYOS PARA FORMACIÓN EN EL TRABAJO PARA JÓVENES DESOCUPADOS.

Dar prioridad a las personas jóvenes puede ser una de las mejores decisiones. Si se logra promover su inserción laboral sería una de las políticas más efectivas para generar igualdad de oportunidades.

El programa “Jóvenes construyendo el futuro” debe garantizar que puedan acceder personas jóvenes con mayor rezago y en condiciones de mayor vulnerabilidad. También debe resolver la manera en que se promoverá la formación de habilidad socioemocionales que son indispensables para esta población. Y evitar convertirse en un subsidio a las empresas de personal sin costo.

6. MAYORES OPCIONES EDUCATIVAS Y BECAS PARA JÓVENES

La creación de nuevas universidades y el incremento en monto y cobertura de becas para educación media superior y superior es una inversión muy

importante para el desarrollo de capital humano y para promover el ejercicio de derechos de la población joven.

Se deben considerar ofrecer opciones técnicas y tecnológicas conforme a las realidades económicas de cada región. También es urgente crear opciones de “segunda oportunidad” para 11 millones de jóvenes menores de 30 años, que no tienen la educación media superior terminada.

7. COBERTURA UNIVERSAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD

El acceso universal a servicios de salud es un derecho humano básico. Constituye la base de la vida y la posibilidad del ejercicio del resto de los derechos, especialmente del derecho al trabajo y la vida digna.

El incremento del presupuesto de salud realizada en años anteriores (hasta 2013) no se tradujo en una mejora general en los indicadores de salud de la población.

La mecánica de financiamiento y operación del sistema de protección social en salud no garantizaba que la afiliación al “seguro popular” se tradujera en acceso efectivo a servicios.

Sin embargo, el anuncio de “recentralización” sobre los servicios de salud, que reasigna la responsabilidad operativa sobre hospitales y centros de salud al gobierno federal, abre muchas interrogantes. Se cuestiona su viabilidad y la forma en que se puede volver a un modelo centralizado y también cuál sería el papel del IMSS.

La pregunta de fondo es si la “recentralización” puede resolver de fondo el problema de la segmentación y de la falta de equidad y calidad en el acceso a servicios de salud.

8. APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL CAMPO

Se han anunciado varias medidas de apoyo a pequeños productores del campo, especialmente la siembra de 1 millón de hectáreas de árboles y la aplicación de precios de garantía para productores en zonas de muy alto rezago social.

La promoción de acciones con efecto económico es una decisión adecuada, sin embargo requiere muchos cuidados para que no se revierta.

Por ejemplo, se deben evitar las implicaciones de aislamiento y promoción del autoconsumo que se pueden derivar del concepto de “autosuficiencia alimentaria”, que ha demostrado ser inviable y ser fuente de muchas trampas de pobreza.

El regreso de esquemas de la extinta CONASUPO, ahora a través de la nueva entidad que fusiona DICONSA y LICONSA, debe estar muy vigilado para evitar que nuevamente sea fuente de corrupción en detrimento de los pequeños productores.

Estas ocho medidas positivas merecen todo el apoyo. De su aplicación adecuada depende que haya resultados a corto y mediano plazo.

Para lograr resultados, estas políticas requieren ser aplicadas considerando la evidencia y la experiencia. También se requiere que la organización institucional, las normas de operación y la ejecución en campo, de estas nuevas acciones, cumplan con los más altos estándares de calidad técnica, de transparencia, de rendición de cuentas y de participación ciudadana, para evitar los resultados negativos del pasado.

Cuatro riesgos ante medidas con efectos negativos

Desde la sociedad civil, se perciben como riesgos muy serios, tanto para la política social con enfoque de derechos, como para la institucionalidad democrática a la que aspiramos, las siguientes medidas:

1. SUSTITUCIÓN DE PROGRAMAS DE SERVICIOS POR PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS, COMO EL CASO DE LAS ESTANCIAS INFANTILES.

La entrega de transferencias no resuelve la necesidad de garantizar servicios de cuidado infantil con la calidad y seguridad necesarias.

La reducción de cobertura, monto y responsabilidad de supervisión, capacitación y evaluación, contradicen el principio de progresividad en el ejercicio de derechos.

No se puede justificar la eliminación de un programa que promueve el ejercicio de derechos o que afecten el interés superior de la infancia, con base en prácticas o casos de corrupción.

2. ELIMINACIÓN DEL MODELO DE CORRESPONSABILIDAD Y COLABORACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC).

La “Circular no. 1” elimina las convocatorias donde participan organizaciones de la sociedad civil para ejecutar acciones de alto valor social. Esto contradice lo previsto en la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se afectan acciones tan importantes como los refugios para mujeres víctimas de violencia, la atención a personas con VIH, y cientos de proyectos de promoción y empoderamiento social realizados por organizaciones civiles en zonas de mayor rezago.

Pero sobre todo, elimina el modelo de participación social con corresponsabilidad que es un componente esencial de la gobernanza.

3 ASIGNACIÓN DISCRECIONAL Y PARTIDISTA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS.

El mayor riesgo para la política social es la reconstrucción de redes de clientelismo político usando los beneficios de los nuevos programas sociales. Por su cobertura a millones de personas y por el monto presupuestal (más de 150 mil millones de pesos), es imperativo evitar cualquier sesgo en la selección de quienes reciban transferencias.

Hasta ahora hay muy poca información oficial sobre el “censo del bienestar”. Se dijo que el propósito de este “censo” es la generación de los padrones para los nuevos programas y que se inició desde la etapa de transición desde una estructura partidista electoral. Según la información que se conoce, por ejemplo sobre los materiales que se entregan y sobre el personal que lo aplica, este operativo viola múltiples disposiciones legales.

Esta forma de generar los padrones no cumple con requisitos mínimos, que garanticen que los recursos lleguen a quienes lo requieren, sin sesgo político o de cualquier tipo.

4. CAMBIOS SIN SUSTENTO TÉCNICO O ESTRATEGIA CLARA, COMO EN PROSPERA Y “SEGURO POPULAR”

Por un lado, el desmantelamiento del programa Prospera elimina el componente de nutrición infantil y de acciones preventivas de salud. Convierte a ese programa –el de mayor cobertura y presupuesto de 2000 a 2018- en un programa de becas de educación básica, para las cuales hay evidencia que carecen de impacto en educación primaria.

La decisión de la eliminación del “Seguro Popular” se anunció como parte de la recentralización de los servicios de salud al gobierno federal, lo cual abre muchas interrogantes que deben ser clarificadas.

Cinco propuestas de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza

En ánimo de colaboración con autonomía y crítica constructiva, se ponen a consideración de la sociedad y de autoridades las siguientes propuestas:

1. ASUMIR EL ENFOQUE DE DERECHOS, COMO ESTÁ PREVISTO EN EL ART. 1º DE LA CONSTITUCIÓN.

Este enfoque es un mandato para los tres órdenes de gobierno y los tres poderes. Frente a la desigualdad y la pobreza, resultan altamente relevantes las disposiciones internacionales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que forman parte de diversas Convenciones y tratados.³

2. ARTICULAR MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA CON POLÍTICA SOCIAL

Frente a la pobreza y la desigualdad se requieren también acciones de política económica. No bastan los programas sociales.

La política económica debe ser incluyente y sustentable. Urge también una política fiscal redistributiva.

³ En convenio con la CNDH, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza elaboró un estudio con enfoque práctico para aplicar el enfoque de derechos a las políticas frente a la pobreza. Se puede consultar en <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/pobreza-y-derechos-humanos>

3. IMPULSAR LA CREACIÓN DE UN SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

El horizonte de las políticas y programas sociales con enfoque de derechos debe tender hacia un sistema de cobertura universal integrado.

Este sistema universal debe ser una aspiración de realización progresiva..

4. GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y LA NEUTRALIDAD PARTIDISTA EN LA POLÍTICA SOCIAL

No puede haber programas sin reglas de operación. Es indispensable el cumplimiento de las disposiciones de transparencia y presupuestales, con reglas de operación que cumplan con los más altos estándares.

También se deben erradicar espacios para la discrecionalidad y para el clientelismo electoral y las diversas modalidades de lucro político con la pobreza.

5. RECUPERAR E IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INCLUYENDO A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

El fomento al asociacionismo y a las diversas formas de participación activa de la sociedad forma parte de una buena política social.

El impulso a diversas formas de contraloría social, vigilancia ciudadana de recursos públicos, observatorios de políticas y programas, es indispensable para terminar con la corrupción.

La democracia participativa es un componente indispensable de la democracia.

100 DÍAS: LA NECESIDAD DE LUCHAR POR UNA AGENDA FEMINISTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Tania Hernández Gordillo

ENCARGADA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
EQUIS: JUSTICIA PARA LAS MUJERES A.C.

El 51.4% de las personas que vivimos en México somos mujeres y niñas⁴. Aun cuando representamos poco más de la mitad de la población, las leyes y políticas públicas, a la fecha, siguen considerándonos como una minoría. Temas como las maternidades forzadas, el incremento en la criminalización de las mujeres, las dificultades estructurales existentes en el acceso a la justicia, la violencia obstétrica y muerte materna, la falta de seguridad social y de políticas de conciliación entre vida personal y laboral, la precarización laboral y la brecha en la participación política entre mujeres y hombres -sólo por mencionar algunos⁵ han logrado posicionarse en la agenda pública gracias al arduo trabajo hecho desde la academia, la administración pública, los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC).



⁴ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) A.C., Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB) A.C. y EQUIS: Justicia para las Mujeres A.C. (2018). "51%, una agenda para la igualdad"; disponible en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/51-Una-agenda-para-la-igualdad.pdf>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

⁵ Véase "51%, una agenda para la igualdad"; disponible en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/51-Una-agenda-para-la-igualdad>.

Esta lucha por hacer visibles los problemas de desigualdad de género no es reciente; sin embargo, de cara al reciente cambio en el gobierno federal y en el actual contexto político y social del país, en el que los problemas de desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres parecen haberse recrudecido, es preciso reflexionar sobre el papel de la sociedad civil organizada con respecto al avance en la agenda de igualdad de género.

La situación se muestra urgente. Para dar un ejemplo, en los últimos diez años ha habido más de 23,800 mujeres asesinadas⁶ y el 66.1% de las mujeres mayores de 15 años ha enfrentado algún tipo de violencia⁷. No obstante, a 100 días de que el nuevo gobierno de la república tomara posesión, el escenario en torno a la agenda de género es, en el mejor de los casos, incierto. Las señales han sido desde positivas hasta confusas y, en ocasiones, francamente desalentadoras.

⁶ El País (2018). “¿Cuántos feminicidios más puede soportar México?”, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/03/07/mexico/1520414016_971998.html; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

⁷ Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016; disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

En los aspectos positivos destaca la existencia de un gabinete prácticamente paritario⁸, lo cual representa un gran avance en términos de participación y representación. Sin embargo, a la par de acciones como esta han ocurrido otras como la abrogación de las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, lo cual implica que estas ya no recibirán subsidios⁹; en sustitución al programa, se harán transferencias directas de dinero para que las familias decidan a quién dárselo, que pueden ser abuelas, personas cercanas que cuiden o una guardería¹⁰.

Asimismo, la publicación de la *Circular Número Uno*, en la cual el presidente López Obrador “notificó a su gabinete legal y ampliado que

⁸ NOTIMEX (2019). “Por primera vez hay un gabinete casi paritario”; <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/673906/por-primera-vez-hay-un-gabinete-casi-paritario-destaca-inmujeres>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

⁹ El Heraldo de México (2019). “Gobierno oficializa cancelación de entrega de recursos a estancias infantiles”; <https://heraldodemexico.com.mx/pais/gobierno-oficializa-cancelacion-de-entrega-de-recursos-a-estancias-infantiles/>; consultado el 02 de abril de 2019.

¹⁰ Oxfam, Save the Children y GIRE A.C. (2019). “Oxfam México, GIRE y Save the Children llaman al Gobierno a generar una nueva política integral para la Primera Infancia”; <https://www.savethechildren.mx/enterate/noticias/oxfam-mexico-gire-y-save-the-children>; consultado por última vez el 31 de marzo de 2019.

su gobierno no transferirá recursos a ninguna organización social, sindical, civil o movimiento ciudadano”¹¹, tuvo efectos inmediatos altamente negativos para las OSC en el país. Por ejemplo, tan solo unos días después, la Secretaría de Salud anunciaba la suspensión de la asignación de recursos a refugios operados por sociedad civil que brindan atención a mujeres víctimas de violencia extrema¹².

Como ya ha documentado la Red Nacional de Refugios, esta acción tendría consecuencias posiblemente fatales para más de 20,000 mujeres y niñas víctimas de violencia extrema¹³. Si bien después de un intenso debate público, así como de la movilización de organizaciones feministas y de derechos humanos, se lograron mantener los subsidios para los refugios operados por OSC¹⁴, esta medida es temporal y no garantiza que en el

mediano plazo dichos fondos se sostengan.

El caso de los refugios no es el único. A raíz de la publicación de la circular, también fueron cancelados programas como el de Coinversión Social, el cual asigna fondos a OSC -sobre todo locales-, así como la Convocatoria del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH-SIDA¹⁵, dirigida a organizaciones que trabajan con poblaciones clave en situaciones de riesgo y vulnerabilidad como usuarias de drogas inyectables, trabajadoras sexuales y personas privadas de la libertad.

Estos cambios abruptos no solamente afectan de forma directa a las organizaciones, sino a las personas y comunidades con las que han trabajado de cerca por años, cuyas necesidades y problemáticas fueron reconocidas, visibilizadas y atendidas, precisamente, por la

¹¹ “No más recursos a grupos civiles: AMLO”. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/no-mas-recursos-grupos-civiles-amlo>; consultado por última vez el 31 de marzo de 2019.

¹² “Salud confirma: se suspenden recursos de refugios para mujeres víctimas de violencia hasta revisar el programa”. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/02/salud-suspension-recursos-refugios-mujeres-violencia/>; consultado por última vez el 31 de marzo de 2019.

¹³ Véase: <https://twitter.com/RNRoficial/status/1098815580684148736/photo/1>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

¹⁴ Animal Político (2019). “Gobierno federal garantiza subsidios para refugios de sociedad civil, pero sólo este año”: <https://www.animalpolitico.com/2019/03/gobierno-federal-garantiza-subsidios-para-refugios-de-sociedad-civil-pero-solo-este-ano/>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

¹⁵ ADN Político (2019). “OSC que luchan contra el VIH-SIDA piden reactivar convocatoria de Censida”: <https://adnpolitico.com/sociedad/2019/02/26/osc-que-luchan-contra-el-vih-sida-piden-reactivar-convocatoria-de-censida>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

sociedad civil ante la ausencia del Estado. En ese sentido, no es clara la alternativa que se ofrece desde el actual gobierno para dichas comunidades, además de que parece haber una falta de conocimiento tanto de la diversidad de OSC que existen en México como de la realidad en la que operan¹⁶.

De manera particular, es importante también resaltar aquellos temas que, aunque parecieran neutros, tienen fuertes efectos diferenciados en mujeres y niñas. En primer lugar, está la aprobación de la Guardia Nacional, la cual no reconoce de manera explícita que la militarización ha tenido un impacto diferenciado entre hombres y mujeres, como el hecho de que el incremento en las detenciones de mujeres ha derivado en

diversas violaciones a sus derechos humanos, entre ellas, dilaciones para ponerlas en manos de autoridades, tortura, en específico tortura sexual.

Peor aún, tal como lo señala Estefanía Vela, “una de las consecuencias más brutales de la ‘guerra contra las drogas’ en las mujeres (es) el impacto que tuvo en los homicidios. Fue justo a partir del 2007 que estos empezaron a aumentar. Más aún: cambiaron en forma y no solo en intensidad. Antaño, la mayoría ocurría en la casa; ahora, la mayoría ocurre en el espacio público”¹⁷. Con la nueva figura de la Guardia Nacional, el riesgo de que los efectos diferenciados de la militarización se mantengan e incrementen aumenta, poniendo a mujeres y niñas en mayor riesgo de vivir violencia en el espacio público.

Por otro lado, el aumento del número de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa puede tener serios efectos negativos en las mujeres. En EQUIS hemos documentado que, en los últimos dos años, en el fuero común el número de mujeres que ingresan en el sistema penitenciario por delitos contra la salud ha aumentado 103.3%, como consecuencia de la política punitiva de drogas¹⁸. Si bien existe un vacío de información importante respecto a quiénes son las mujeres privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, sabemos que, de manera general,

¹⁶ Para un panorama general de la sociedad civil en México véase “Breve panorama de la sociedad civil en México”, partes 1, 2 y 3: <https://anticorruptcion.nexos.com.mx/?p=572>, así como la campaña #SíConLasOSC promovida por Alternativas y Capacidades A.C.: <https://alternativasycapacidades.org/docs/default-source/sinconlasosc/manifiesto-sinconlasosc.pdf?sfvrsn=2>

¹⁷ Animal Político (2019). “¿Una milicia con perspectiva de género?”: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/una-milicia-con-perspectiva-de-genero/>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

¹⁸ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) A.C., Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB) A.C. y EQUIS: Justicia para las Mujeres A.C., ídem.

se trata de mujeres pobres, procedentes de comunidades marginadas, con bajos niveles educativos y sin antecedentes penales¹⁹.

Aunque actualmente el número de mujeres privadas de la libertad es mucho menor que el de los hombres, el porcentaje de mujeres sin sentencia es de 44%, frente al 28.5% de los hombres. Así, quienes más frecuentemente son encarceladas por sus condiciones sociales también están altamente expuestas a no recibir una sentencia y por tanto a mantenerse en el umbral de impunidad del sistema penal en México, problema que puede profundizarse con la prisión preventiva oficiosa.

Finalmente, desde EQUIS también hemos dado seguimiento a las dificultades que las mujeres enfrentan en el acceso a la justicia. Del 66.1% de mujeres en México que ha enfrentado algún tipo de violencia (ENDIREH, 2016), cada año sólo se presentan 150 mil denuncias por violencia de género, de las cuales, 11% resultan en investigaciones por parte

del Ministerio Público. De éstas, únicamente 2.4% reciben sentencias condenatorias²⁰.

Cuando la respuesta del Estado ante una situación tan grave es tan poco satisfactoria, fortalecer las capacidades de las personas juzgadoras y del sistema de justicia en general debiese ser prioritario- tal como lo establece la más reciente recomendación del Comité de CEDAW a México²¹. Sin embargo, hasta ahora, el gobierno de la república poco ha dicho al respecto e, incluso, la más reciente designación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación genera suspicacia sobre el compromiso con la perspectiva de género y los derechos humanos del actual gobierno.

Ante este panorama, ¿cuáles son los retos y oportunidades que como OSC enfrentamos? ¿Qué podemos hacer para continuar fortaleciendo la agenda feminista en este contexto? A manera de reflexiones, más que de respuestas, comparto las siguientes ideas:

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) A.C., Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB) A.C. y EQUIS: Justicia para las Mujeres A.C., *idem*.

²¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2018): *Concluding observations on the ninth periodic report of Mexico*: https://ilsb.org.mx/wp-content/uploads/2018/07/INFORME_CEDAW_MEXICO_2018_ENGLISH.pdf; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

- Mantener y fortalecer la narrativa de que la desigualdad de género es un tema de justicia social, y que para alcanzar una verdadera sociedad igualitaria no basta con la justicia económica, es necesario lograr también una justicia del reconocimiento.
- Fortalecer las redes de colaboración entre organizaciones y movimientos con temáticas diversas, buscando los puntos de coincidencia en nuestras diversas agendas.
- Crear espacios de trabajo y aprendizaje entre organizaciones de segundo piso y organizaciones locales y de base, acompañándonos en nuestros espacios de interlocución y compartiendo herramientas de trabajo.

Si bien estos poco más de 100 días han sido agotadores y extenuantes, como bien señalan las compañeras del ILSB, tenemos cerca de 2000 días por delante²². Esta no es una carrera de tiempos, sino de resistencia. Necesitamos ser más creativas, más críticas de nuestro trabajo, fortalecernos en la colectividad, acompañarnos y, sobre todo, recordar que al final del día, lo que buscamos es construir un país más justo para todas y todos y que, en esa batalla, estamos todas del mismo lado.

²² Animal Político (2019). “Los 2,029 días que quedan por delante”: <https://www.animalpolitico.com/de-generando/los-2029-dias-que-quedan-por-delante/>; consultado por última vez el 02 de abril de 2019.

NOMBRAMIENTOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LIBRES DE INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE EN TURNO

Ana Lorena Delgadillo Pérez²³

DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DERECHO



En el gobierno del expresidente Peña Nieto, el nombramiento del ahora Ministro Medina Mora, según la prensa, estuvo rodeado de múltiples cuestionamientos.

En lo que va de 2019, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se han nombrado un ministro y una ministra en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Algunas organizaciones de la sociedad civil, en nombramientos anteriores, habíamos ya señalado el mal diseño constitucional en lo que hace al perfil y al procedimiento establecido para las designaciones en la SCJN. En el gobierno del expresidente Peña Nieto, el nombramiento del ahora Ministro Medina Mora, según la prensa, estuvo rodeado de múltiples cuestionamientos:

²³ Con el apoyo de Miguel Angel Urbina y Cruz Silva de la Fundación para la Justicia.

se le reclamaron las violaciones a derechos humanos cuando estuvo al frente de la Procuraduría General de la República (sujeción a poderes fácticos como Televisa, violaciones a derechos humanos en el caso Atenco, y la falsa acusación contra indígenas otomíes encarceladas y acusadas de secuestrar policías, así como la violación a sus derechos humanos, entre otros). El entonces Senador Manuel Barlett señaló que “se viola la constitución, ya que Medina Mora no cumple con los requisitos de idoneidad establecidos en la Carta Magna, sobre todo el de honorabilidad y haber servido con probidad y capacidad en la impartición de justicia”. El entonces Senador Javier Corral señaló que “con el nombramiento se da un “golpe demoledor a la Corte” y se pone en juego la “nefasta

variable” de las cuotas partidistas, ya que al PRI le corresponderá elegir dos ministros: Medina Mora y más tarde Raúl Cervantes, y al PAN le tocará otro. “Es un mensaje ominoso para la carrera judicial”²⁴. Los nombramientos de los siguientes ministros, Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek se vieron rodeados por el cuestionamiento de cercanía al Ejecutivo Federal, y la intención del entonces Presidente de la República de querer subordinar la Suprema Corte al titular del ejecutivo²⁵.

Con Andrés Manuel López Obrador, se esperaba otro tipo de actuación, pero desafortunadamente fue lo mismo. Se esperaba que por un tema de paridad, las dos ternas estuvieran conformadas exclusivamente por mujeres. Se le cuestionó a Loretta Ortiz y Cecilia Maya, su militancia y filiación partidista con el partido del Presidente y su vinculación con él mismo. En el último nombramiento se cuestionó que el titular del Ejecutivo Federal volviera a proponer dos candidatas no designadas del proceso anterior; a la ahora ministra Yasmín Esquivel, se le cuestionó su desempeño en el tribunal administrativo y su vinculación con empresarios cercanos al Presidente de la República²⁶. El proceso dejó ver preocupantes posturas misóginas contra los derechos de las mujeres y a un estado democrático de derecho por parte de Esquivel y Maya.

²⁴ Información tomada de La Jornada, Medina Mora a la Corte con 83 votos, Miércoles 11 de marzo de 2015, p. 4. Vid en: <https://www.jornada.com.mx/2015/03/11/politica/004n1pol>

²⁵ La Jornada, Javier Laynez y Norma Piña, a la SCJN, pese a ser tachados de incondicionales del Ejecutivo; Viernes 11 de diciembre de 2015, p. 11. Señala textualmente: “El Senado eligió ayer a Javier Laynez Potisek y Norma Lucía Piña Hernández como ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por los próximos 15 años, entre cuestionamientos de legisladores de los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT), que exigieron regresar ambas ternas al Presidente de la República por considerar que ninguno de los seis candidatos garantiza independencia frente al Ejecutivo federal.” ... “Para la segunda terna, el debate llevó menos tiempo. Bartlett resaltó que Enrique Peña Nieto le apuesta a la subordinación de la Suprema Corte y coloca ahí a incondicionales como Piña Hernández y Laynez Potisek, para garantizar que no se abra un debate jurídico o constitucional sobre sus reformas.” Vid en: <https://www.jornada.com.mx/2015/12/11/politica/011n1pol>

²⁶ Revista Proceso, “La Corte y la ministra Rioboó”, del 12 de marzo de 2019, vid en: <https://www.proceso.com.mx/575892/la-corte-y-la-ministra-rioboo>; “Ministra contratista: pagando favores”, del 20 de marzo de 2019, vid en: <https://www.proceso.com.mx/576036/ministra-contratista-pagando-favores>.

Pasado y presente: patrones similares en las designaciones

Los procesos de designación en la Suprema Corte presentan patrones de actuación similares: no se sabe el criterio que utiliza el Presidente para elegir la terna y en esa primera etapa no existe posibilidad de transparencia, participación ciudadana o acceso a la información. El Senado no actúa como un órgano de control, revisión o escrutinio. Terminan rigiendo intereses partidistas; vemos un órgano legislativo subordinado al Presidente de la República. El Senado es un mero ejecutor de los favoritismos del ejecutivo, renunciando al mandato otorgado por los ciudadanos y sin respetar reglas establecidas en la constitución o principios internacionales como evaluar los perfiles adecuados a la importancia del cargo, un real escrutinio público, participación ciudadana, evaluación de posibles conflictos de interés y apariencia de independencia, entre otros. Al menos en dos de los últimos procesos de designación, se pospuso la votación en el Senado por no contar con los votos que requiere la mayoría calificada, lo que puso en claro que sin una componenda política o partidista, no es posible nombrar a un integrante de la SCJN. Así, estos procedimientos han dañado tremendamente al máximo tribunal. Si las y los ministros son electos en medio de tantos cuestionamientos, llegan deslegitimados y eso, en el fondo, también le resta legitimidad, confianza ciudadana e independencia al poder judicial. De este modo, una de las principales preguntas sería si debemos transitar a un procedimiento donde el Presidente de la República no tenga ninguna intervención en los nombramientos del poder judicial, y en este sentido, buscar mecanismos que garanticen mejor la independencia judicial, pilar básico de la democracia.

¿Debe el ejecutivo intervenir en el proceso de selección de altas autoridades judiciales?

Algunos países prohíben la intervención del Ejecutivo en este tipo de designaciones para garantizar de una manera real la independencia judicial. El problema central de los poderes judiciales en los sistemas republicanos es su falta de legitimidad. Muchos integrantes del poder judicial han sobrevivido

al amparo del poder político que, en América Latina, luego de la apertura a gobiernos civiles en los noventas, se ha entremezclado con estructuras del crimen organizado, como puso en evidencia la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Los poderes judiciales no solamente se encuentran cada vez más lejanos de la sociedad a la que deben rendir cuentas, sino que han sido factores determinantes, cuando no por acción, sí por omisión, en las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales y estructuras del crimen organizado.

De no modificarse la subordinación histórica de los poderes judiciales a las estructuras de poder político, ahora podrían reconfigurarse: del servicio a las dictaduras y gobiernos autoritarios, al de las estructuras de la criminalidad organizada, aún cuando en algunos países la línea divisoria no sea tan clara.

El desafío por dotar a los poderes judiciales de legitimidad pasa en un primer lugar, por evitar que el poder político y el ejecutivo, tengan facultades —en realidad arbitrarias— de nominación; por el establecimiento de criterios objetivos que garanticen la nominación de las personas más idóneas; por la incorporación de mecanismos de participación y auditoría ciudadana. El fin sería ir constituyendo poderes judiciales que realmente sean un mecanismo de contención a todo uso arbitrario e ilegítimo del poder. Tenemos que ser conscientes, que los nombremientos de altos funcionarios, si no se realizan adecuadamente, son la puerta de la gran corrupción.

“Ser y parecer” independiente e imparcial. Retos para mejores designaciones

Cuando fue elegida la ministra Yasmín Esquivel, el senador Damián Zepeda hizo eco de uno de la sociedad civil: que la elegida sea y parezca independiente e imparcial. Este criterio proviene del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siendo el caso más conocido “Piersack vs. Bélgica”, y está relacionado a la “Teoría de las apariencias”. El Tribunal Constitucional peruano en 2004 incluso señala una lista no cerrada de supuestos que pueden configurar la

ruptura de la “apariencia de”, calificada como un deber del juez o la jueza:

*“10... hay que tener en cuenta cuestiones de carácter funcional y orgánico, y, en ese sentido, debe comprobarse si la actuación del juez ofrece garantías suficientes para **excluir toda duda legítima sobre su imparcialidad**, frente a lo cual se observará que, **incluso las apariencias, pueden revestir importancia** (Casos Piersack y De Cubber). 11. ... **existen situaciones concretas que desmerecen la confianza que deben inspirar los tribunales o determinados jueces en la sociedad**,... evidente prevalencia de preferencias políticas en las decisiones, demostraciones públicas desproporcionadas respecto a su posición personal en determinado fallo, falta de neutralidad en la actuación de los jueces, desacato a los deberes de la propia organización del Poder Judicial, y, con mayor razón, la imparcialidad judicial en casos en que el juez haya sido sancionado en reiteradas oportunidades por las mismas infracciones u otras relacionadas a su actuación.”²⁷*

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha hecho referencia en diversos votos a la relevancia de este parámetro.

¿Ha sido este estándar, y su impacto en la legitimidad ciudadana, utilizado en algún procedimiento de elección de jueces o juezas? Sí. El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) de Perú, el 29 de noviembre del 2012 (acuerdo N° 1615-2012), negó un nombramiento para fiscal supremo, siendo el criterio y la valoración realizados incluso ratificados por el Tribunal Constitucional el 2014²⁸. El CNM señaló que: (i) el caso por el que se le cuestionaba era de amplia difusión pública, por lo que no podía ser soslayado; (ii) formuló sobre el mismo, descargo

²⁷ Tribunal Constitucional del Perú, expediente N° 2465-2004-AA/TC, del 11 de octubre del 2004. En: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02465-2004-AA.html>. Los resaltados son nuestros.

²⁸ Tribunal Constitucional del Perú, expediente N° 00791-2014-PA/TC (Exp. N° 01044-2013-PA/TC), del 15 de julio del 2014 (auto). En: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/00791-2014-AA%20Reposicion.pdf>

en su entrevista pública (lo aceptó como tal y lo replicó); (iii) el tipo de cuestionamiento es atendible sobre todo teniendo en cuenta la naturaleza del cargo al que postula; (iv) está relacionado también con el criterio de “conducta irreprochable”; entendida también como “la ausencia de cuestionamientos relevantes en el proceso de esclarecimiento”; (v) el cuestionamiento rompe con la convicción y confianza absoluta que debe inspirar todo candidato a juez o fiscal para su elección. “Esta fundamentación se ve corroborada con la denominada Teoría de las Apariencias desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en los casos Piersack y De Cubber) y aplicada en diversas sentencias del Tribunal Constitucional, que indica que la actuación de **un juez debe excluir toda duda legítima sobre su comportamiento por parte de la sociedad**, frente a lo cual, las apariencias pueden revestir importancia.” (El subrayado es nuestro) Indica además, sobre la elección de otros funcionarios que institucionalmente son elegidos por el Parlamento (como el Defensor del Pueblo o los magistrados del Tribunal Constitucional), que este estándar de comportamiento o prestigio “no está en vinculación con el origen de la elección sino con los requerimientos conductuales que se esperan para ocupar tan alto cargo.”; es decir, que fuere cual fuere la instancia electora, la función jurisdiccional exige esta evaluación razonable y objetiva del “ser y parecer”. Este estándar internacional es, sin duda, un examen necesario del caso por caso, sobre las situaciones objetivas y críticas de las candidaturas a cargos importantes del sistema de justicia.

En México tenemos el reto de una necesaria reglamentación del procedimiento de designación para la SCJN, mejorar las características del perfil, pensar si es conveniente la intervención del Ejecutivo, contar con reglas claras de transparencia, participación ciudadana, con plazos que hagan realidad el escrutinio y criterios que permitan evaluar el conflicto de interés, la apariencia debida y donde las decisiones de la elección estén debidamente motivadas. Se requiere, además, dotar a la ciudadanía de un mecanismo judicial que permita impugnar designaciones que sean contrarias a derecho.

A 100 DÍAS DEL NUEVO GOBIERNO, ¿CÓMO VAMOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA?

Tania Luna

COORDINADORA DE PROYECTOS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA PENAL
PULSO DH

La crisis de seguridad e impunidad por la que desde hace más de un par de décadas atraviesa nuestro país, se ha convertido en el talón de Aquiles de los gobiernos recientes, y la nueva administración no parece ser la excepción. A poco más de 100 días de que el nuevo gobierno entrara en funciones, la realidad refleja un escenario poco halagüeño en la materia.



Los datos de incidencia delictiva en estos primeros días de nuevo gobierno, de acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), ubican a enero como el mes más violento, rompiendo récord al registrar 2,853 víctimas de homicidio doloso, así como un incremento respecto a diciembre de 2018 en los delitos de feminicidio (79 víctimas), y secuestro (166 víctimas), a esto hay que adicionar que la cifra negra se ubicó en 93% el año pasado (INEGI 2018). Es en este contexto que el nuevo gobierno ha planteado como parte de su agenda combatir la inseguridad e impunidad, lo preocupante es que las acciones parecen formar parte de una desafortunada agenda.

El titular del Ejecutivo lejos de aprovechar su holgado triunfo y favorable composición política en el Congreso para realizar cambios sustanciales y positivos para mejorar las instituciones de seguridad y avanzar en la consolidación del sistema de justicia penal, ha mostrado una visión más bien opuesta, ponderando acciones contrarreformistas que socavan los procesos de mejora de las instituciones de seguridad y justicia que iniciaron hace algunos años. Ejemplo de ello son las recientes modificaciones a la Constitución que ocuparon la agenda legislativa en estos primeros meses y que se refieren a la creación de la Guardia Nacional; a la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión

preventiva oficiosa, o bien, la reiteración de un mecanismo politizado para el nombramiento del Fiscal General, que pone en duda su independencia respecto del Ejecutivo, y por lo tanto la autonomía de la Fiscalía General de la República.

Las reformas a diversos artículos de la Constitución publicadas el pasado 26 de marzo por las que se crea la Guardia Nacional, motivaron desde su inicio suspicacia y cuestionamientos, ambos motivados por las debilidades de la propuesta que evidenciaron un caprichoso proyecto hecho al vapor, y a pesar de que semanas antes de que fuera presentado en el Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había declarado inconstitucional una Ley de Seguridad Interior aprobada a penas en diciembre de 2017 que en lo sustantivo planteaba la militarización de la seguridad pública, tal como lo hace la propuesta de la Guardia Nacional del actual presidente, quien en su campaña había prometido que regresaría a los militares a sus cuarteles, y lejos de cumplirlo elevó a rango constitucional la militarización de la seguridad pública.

Si bien, no está en duda que la mayoría de corporaciones policiales encargadas de la seguridad pública presentan un problema severo de debilidad institucional, la creación de una corporación militar está lejos de

fortalecerlas y de alcanzar dicho cometido, sobre todo ante la ausencia de una estrategia y política criminal integral. Esta nueva corporación, además de abrir una lamentable colisión constitucional y convencional, abre un riesgoso esquema de atención de la seguridad ciudadana, ya que de manera indistinta pone en manos de este nuevo ente -compuesto por policía federal, militar y naval- la atribución de conocer delitos del fuero común, lo que implica una distorsión de competencias e invasión de funciones que corresponden a

las policías civiles (federales, estatales y municipales), de las cuales el modelo de justicia penal acusatorio exige su profesionalización y fortalecimiento, ya que son quienes deben fungir como los primeros respondientes e investigadores de los delitos, particularmente de los del fuero común que representan más del 90% del universo delictivo nacional y que con la entrada en funciones de la Guardia Nacional y la ponderación que esta tiene por encima de las policías civiles, estas últimas pueden verse aún más debilitadas.

Simultáneamente, prosperó también una reforma al artículo 19 constitucional que adiciona delitos al catálogo de los considerados como graves que ameritan prisión preventiva oficiosa (cárcel automática sin investigar) la cual fue aprobada el 19 de febrero en el Congreso. Se trata de una reforma que, si bien busca responder a la legítima necesidad de dar respuesta a la demanda ciudadana que clama por mejorar la seguridad, está lejos de conseguirlo. Esta, al igual que la reforma que crea la Guardia Nacional, colisiona con la Constitución y tratados internacionales de los que México es parte que consagran a la presunción de inocencia como uno de los principios rectores del debido proceso, además de que varios organismos internacionales como la ONU o la CIDH la consideran una pena anticipada y han recomendado a México su eliminación.

Esta reforma adiciona nueve categorías delictivas al catálogo de prisión preventiva oficiosa, medida que descansa sobre la base de enlistar determinados delitos como “graves” de los cuales no existe un sustento de la ponderación y selección de estos, y de los objetivos y metas de la medida en sí. Categorizar a los delitos como graves tiene la finalidad de encarcelar a las personas sospechosas de cometerlos, sin derecho a llevar su proceso en libertad en tanto se dicta una sentencia condenatoria, es una práctica característica del sistema tradicional de corte inquisitivo que desde la reforma al sistema de justicia penal de 2008 se ha buscado eliminar, debido a su nula eficacia derivada de al menos las siguientes razones: 1) Subsida la incapacidad investigadora de las policías y de argumentación de los fiscales ante los jueces, con los que merma la capacidad de lograr acusaciones sólidas y sentencias condenatorias que castiguen a los culpables; 2) Es un incentivo perverso para la fabricación de falsos culpables, con la consecuente saturación de la población carcelaria, la cual eventualmente se debe dejar en libertad por la debilidad en la investigación y acusación, y 3) No contribuye a disminuir la incidencia delictiva (contrario a lo que ha planteado el presidente), evidencia de ello es el delito de homicidio doloso, que siempre ha tenido contemplada a la prisión preventiva oficiosa, y lejos de disminuir, esta conducta delictiva va en aumento año con año.

Otro tema, que desalienta y preocupa de igual manera, es la reciente designación del Fiscal General de la República, proceso que se realizó con premura y que se percibe como una simulación, o proceso a modo, para favorecer la designación de un personaje cercano al presidente, y no como un genuino mecanismo de selección de perfiles con base en el mérito por trayectoria y conocimientos, particularmente respecto del modelo penal acusatorio, el cual presenta enormes retos para la Fiscalía en su quehacer cotidiano. Quien lidere a la institución debe dimensionar y tener claridad en el rumbo (por trazar) que la institución debe seguir. Actualmente el Fiscal tiene dos retos: 1) El plan de transición de Procuraduría a Fiscalía y 2) El plan de persecución penal, ambos acordes con el modelo penal acusatorio.

Hasta ahora estas acciones han delineado las “nuevas” formas de tomar decisiones, las cuales se han caracterizado por la realización de propuestas caprichosas y superficiales, que evidencian nulo conocimiento del modelo penal acusatorio y priorizan redundantes y fracasados modelos en materia de seguridad. Además, ha quedado claro un notable desprecio por la opinión de la sociedad civil y academia especializada, aspectos que conjugados nos hacen encender las alertas de lo autoritario que puede ser el proceso de toma de decisión, pero sobre todo en la parte sustantiva, lo regresivo que se puede tornar la agenda de seguridad y justicia. Con ello peligra la operación, articulación y buen funcionamiento de las instituciones encargadas de la prevención de los delitos, así como de la investigación, persecución y sanción de los mismos, particularmente se debilitan los procesos transicionales y la expectativa del acceso a la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

La exigencia que demanda del Ejecutivo atender la crisis de inseguridad e impunidad, da a todo el sistema de seguridad y justicia el carácter de urgente y se entiende la premura con la que el presidente y su equipo pretenden dar resultados y la prontitud con la que se han presentado las propuestas. Sin embargo, esta reacción no debe ser en detrimento del fortalecimiento de las instituciones y sistema democrático de seguridad y justicia penal. La nueva administración tiene una oportunidad de oro, para atender con mayor profundidad la problemática y sus soluciones, con la integralidad y visión de corto, mediano y largo plazo y debe ser capaz de abarcar a todos los componentes: la prevención, investigación y sanción de los delitos, hasta la reinserción de las personas que los cometen. Estos componentes requieren una ponderación y calibración, tienen que formar parte de un diseño articulado de una política criminal integral, que -por decir lo menos- distinga entre los diferentes tipos de violencias y de delitos para que en esa medida se definan competencias y sean atendidos de la mejor manera y con mayor acierto.

A diferencia de lo que han hecho los gobiernos anteriores, se debe priorizar un enfoque de abajo hacia arriba, es decir, incluir modelos de proximidad y justicia cívica con los que se logra conocer, atender y resolver el conflicto social y los delitos desde el entorno más inmediato a las personas (el ámbito municipal), y consecuentemente, conforme a la complejidad e impacto de dichas conductas, estas se puedan atender por las instancias de los demás órdenes de gobierno. Sobre decir que para ello es preciso la profesionalización y fortalecimiento policial en todos sus niveles, lo cual requiere una reforma

policial profunda que se articule con la del sistema de justicia penal acusatorio.

Si se trata de calificar estos primeros 100 días de gobierno, los retrocesos en los que se enmarca la agenda de seguridad y justicia son preocupantes y empañan las acciones que se han logrado posicionar en materia de derechos humanos y justicia transicional en este periodo. La buena noticia es que a solo tres meses de la entrada en funciones de la actual administración los efectos negativos de las acciones contra-reformistas, pueden ser neutralizados con una agenda mucho más ambiciosa y acertada.

El presidente y su gabinete tienen todavía la oportunidad de rectificar y poder construir, de cara a la ciudadanía y a partir de verdaderos ejercicios democráticos de diálogo, una agenda que efectivamente cumpla con la expectativa ciudadana de lograr tener instituciones civiles sólidas que sean capaces de atender de manera sostenida el problema de inseguridad e impunidad, y así lograr las condiciones de paz que el país requiere.

CIEN DÍAS DE ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL CONTRA LA CORRUPCIÓN. UNA REFLEXIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA CIUDADANO

Aarón Grageda Bustamante

MONITOR NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, SONORA

El Sistema Nacional Anticorrupción en México tiene poco más tiempo de existencia que el nuevo gobierno federal que rige el país. El SNA, como se le conoce, arrancó formalmente su formación en 2016, tras la integración de su Comité de Participación Ciudadana. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, AMLO, como lo conocemos todos, asumió por el contrario las riendas de la nación hace poco más de cuatro meses. En política, esa diferencia es mínima.



En el marco del combate al huachicol, una comitiva gubernamental realizó la compra directa de pipas en Nueva York, una de las acciones que contradice el compromiso de la presidencia actual contra la corrupción. Foto de Ariel Ojeda/AP.

Si bien, ambas autoridades son muy recientes, surgieron de procesos ciudadanos completamente diferentes y pareciera que hablando de corrupción corren por carriles separados.

En los siguientes párrafos haré un rápido balance de las acciones y estrategias de combate a la corrupción y la impunidad que se están perfilando en el actual gobierno, sus alcances y retos en el ámbito jurídico e institucional. Hablaré de cómo se ha dado en estos primeros cuatro meses la relación entre el SNA y el nuevo gobierno federal y expresaré la pertinencia de conjuntar esfuerzos y racionalizar recursos.

El objetivo de ambas autoridades debe ser construir una sana relación entre iguales, que complemente acciones para lograr el desmantelamiento de redes y se logre un mejor control del personal, pasando de la persecución a la recuperación de recursos desviados por corrupción y que ello empiece a verse entre la ciudadanía como problema que está finalmente bajo control.

Corrupción: raíz de todos nuestros males

Tirios y troyanos aceptan (en mayor o menor medida), que el problema de la corrupción fue lo que catapultó al poder al actual go-

bierno el año pasado. AMLO supo capitalizar ese descontento haciendo creer que la corrupción es la raíz de todos nuestros males.

Lo anterior fue posible por el sexenio previo, el de Enrique Peña Nieto, donde el hartazgo social se vio reforzado por obras públicas sin concluir, triangulación de recursos de fondos sociales a empresas fantasma, licitaciones irregulares, casos sonados de enriquecimiento inexplicable, gasto de programas sociales con uso electoral y por supuesto, las consabidas violaciones a los derechos humanos.

La corrupción y su combate fue entonces la moneda de cambio de régimen. El actual presidente supo leerlo correctamente. Si alguien tiene dudas, recuerde que 15 días después de las urnas le favorecieron, presentó un plan con 50 puntos para combatir la corrupción. Le volvió con ello a dar al clavo: leyó correctamente el termómetro social. Su popularidad creció a niveles nunca antes vistos.

En dicho plan no dejó a nadie sentido. Tuvo mensajes para todos: propuso suspender fueros y privilegios a los funcionarios, reformar la ley para considerar como delito grave el tráfico de influencia, que la Fiscalía General tuviera completa autonomía y que se suprimieran estructuras y programas sociales duplicados. Algunas de esas acciones las retomó al llegar a la silla presidencial.

AMLO metió así el combate a la corrupción como acción central de su gobierno y lo hizo de dos formas drásticas: suprimiendo bajo ese argumento la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y combatiendo el robo de combustible.

Ambas acciones mandaron dos mensajes claros a la ciudadanía: que había una nueva autoridad que era fuerte, que disponía qué, quiénes y cómo se harían los negocios en el país; y que removiendo las piezas claves en las altas esferas del gobierno, se empezaba a “barrer la corrupción de arriba hacia abajo”, como se hace con las escaleras.

Así, hablando del combate a la corrupción, estos primeros cuatro meses del gobierno de AMLO, la ciudadanía y activistas sociales hemos visto decisión, pero también improvisación y vicios del pasado, que creíamos superados. Sin embargo, en ningún caso, podemos afirmar que no hay un ánimo diferente de hacer las cosas. Si bien no fue de forma independiente y calificada, como deseaba la sociedad civil nacional, nombró Fiscal General y completó con la elección de una Fiscalía Anticorrupción nacional, un importante puesto vacante en el SNA.

Recientemente, junto al combate al “huachicol” se ha anunciado que se intervendrá

para limitar la corrupción en el sector salud y restringir la compra irregular de medicamentos, aspecto que, según el Ejecutivo Federal, mantiene aún a los hospitales públicos con los anaqueles vacíos. Se ha promovido la polémica prisión preventiva por corrupción, se ha dado paso a la extensión de dominio para empresas participantes en este giro y, aunque no es una propuesta de su bancada en el Senado, han dejado avanzar el dictamen de la “muerte civil” por corrupción.

Un combate a la corrupción con claroscuros

El respaldo popular a dichas medidas ha sido evidente entre la población, no así necesariamente entre expertos. Pasados los primeros cien días, hay acciones que ponen en alerta a la sociedad civil mexicana, gran parte de ella impulsora del Sistema Nacional Anticorrupción.

No pretendo a continuación hacer un recuento pormenorizado de ello, pero enumero aquí algunas acciones que contradicen el compromiso de la presidencia actual, lo cual difícilmente hubiésemos tolerado al gobierno de Peña Nieto.

Me refiero con lo anterior a casos como la compra directa de pipas en Nueva York, que

una comitiva gubernamental realizó en el marco de la crisis de combustibles; las asignaciones de obra en Santa Lucía por “invitación restringida” o “adjudicación directa”; así como el aplazamiento de la entrada en vigor de los nuevos formatos de declaraciones patrimoniales para los servidores públicos, retirado de la mesa por la Secretaría de la Función Pública.

Así que, en la percepción de mucha ciudadanía, este es el balance existente: hay nuevas reglas del juego, nueva actitud, nuevos actores, nuevas estrategias, pero persisten problemas como las asignaciones de obras sin licitación que creíamos ya superadas

AMLO sabe que respecto a la corrupción debe empezar a dar resultados. Lo necesita. Él mismo considera que su combate permitirá más captación de recursos, recaudar mejor para poder programar mayor gasto público y que ello se maneje sin fines electorales como en el pasado. Por ello es que su bancada ha declarado que buscará impulsar reformas al Sistema Nacional Anticorrupción, para que tenga un peso estructural la Unidad de

Inteligencia Financiera del Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Nacional Electoral. Lo cierto es que, en un país con escasos recursos, solo habrá resultados exitosos si la ciudadanía y el gobierno emprenden acciones coordinadas.

Gobierno Federal y SNA: la necesidad de coordinación

El SNA impulsó el año pasado, en ocho regiones del país, foros para discutir lo que sociedad civil y ciudadanía consideraban ser lo más importante en la lucha contra la corrupción. También hubo una consulta electrónica con casi 20 mil participantes y múltiples mesas de trabajo; ello dio como resultado un extenso documento con 60 prioridades, conocido como propuesta de Política Nacional Anticorrupción. Esta propuesta fue presentada en diciembre del año pasado como un gran logro de participación ciudadana; no obstante, hasta hoy, ni el presidente ni los titulares de las dependencias que tienen trato con el SNA han dado pasos decisivos para retomarla e incluirla en lo que deberá ser en mayo de 2019 el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien el gabinete del presidente de México percibe mayormente con escepticismo al SNA (por su origen no electoral, su costo y

eficiencia, y porque amenaza más bien en ser contrapeso por su gobernabilidad ciudadana), hay algunas muestras de acercamiento y espacios donde parece que se empieza a construir una relación de cooperación mutua, de complementariedad en el combate a la corrupción.

En muchos sentidos, el presidente puede encontrar un aliado estratégico en el SNA, cuya existencia, dicho sea de paso, no depende de su voluntad, ya que quedó plasmada en la Constitución como conquista ciudadana.

La colaboración es un escenario que debe plantearse también el SNA, ya que sin acercamiento se seguirá corriendo en dos carriles. La propuesta de Política Nacional Anticorrupción debe ser, total o parcialmente incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, para que de ahí se le presupueste, se determinen sus objetivos y se racionalice todo esfuerzo verdaderamente nacional.

Con ella se pueden evitar improvisaciones o que se retomen acciones que como gobierno se creían ya superadas. Por otro lado, se pueden obtener indicadores de impacto social comunes a gobierno y ciudadanía.

Colaborar significa, en este sentido, aceptar que la lucha contra el saqueo de combus-

tibles puede ser la puerta que buscaba el SNA para sumarse e impulsar acciones que no ha podido lograr por sí mismo: instaurar el servicio profesional de carrera, que se nombren órganos independientes y apartidistas de control de personal en los casi 2 mil quinientos municipios que existen en el país y finalmente, aprobar en 2020 formatos de declaraciones de los funcionarios que permitan rastrear casos de enriquecimiento inexplicable, evolución patrimonial y a la larga evitar que proliferen casos como “La Casa Blanca” o “La Estafa Maestra”, que han dañado severamente la confianza en el gobierno.

El gabinete de AMLO debe percibir, por su parte, que el SNA puede ser un aliado en su lucha. Las estrategias de combate la corrupción, que solo se concentran en sustituir con gente honesta los altos mandos, fallan, porque siempre existe alguien con los medios para corromper a quien llega. La estrategia debe ser sistémica, permanente, vigilada.

El SNA, y no el presidente de México, es quien tiene la atribución para que, una vez depuesto un corrupto, se establezcan controles de personal, incentivos, formatos de seguimiento patrimonial e investigación fiscal. Así visto, está claro que barrer las escaleras “de arriba hacia abajo” debe complementarse con acciones y controles que el SNA tiene como obligación llevar a cabo.

Reflexionemos por un momento en lo que significa no contar con un Sistema Nacional Anticorrupción o que en los hechos no se le tomara en cuenta. Desde su independencia en 1810, México ha pasado por múltiples constituciones, formas de gobierno y programas de desarrollo. Como ciudadanía y como gobierno, nos quejamos mucho de que no se ha hecho lo suficiente para combatir la corrupción y dudamos de nuestras instituciones. Estamos, por ello, en un momento decisivo: si el nuevo Gobierno de la República no otorga al Sistema Nacional Anticorrupción la importancia que posee como el único programa transexenal y planificado contra la corrupción, que ha sido construido en la historia de nuestro país, repetiremos la misma fórmula del fracaso probada los últimos 210 años.

El objetivo es caminar juntos

En el informe más reciente de Latinobarómetro (2018), se dio a conocer que existen siete países de la región, donde la corrupción se halla en el primero o segundo lugar de las prioridades nacionales. Entre estos países, se encuentran los más poblados del subcontinente, a saber, Colombia, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Bolivia. Del mismo modo, se reportó que independiente del lugar en que la corrupción se ubique como problema nacional, subsiste

la idea de que el “aumento de la corrupción no cede”. Para decirlo con exactitud, en 2017 un 62 por ciento de los latinoamericanos afirmaron que la corrupción había aumentado. El año pasado, por si fuera poco, la cifra se elevó a un 65 por ciento.

El caso de México es representativo de esta percepción antes descrita, de que la corrupción es un problema creciente. Durante los seis años del gobierno del presidente Peña, el país descendió 33 lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción. Ahora le tocará a AMLO evaluar su primer año de gobierno.

Para que su gestión tenga resultados positivos, que justifique por qué fue votado masivamente el 1 de julio de 2018, el nuevo gobierno tendrá que pasar del discurso a los hechos, obtener resultados positivos, evitar caer en vicios y errores del pasado y ello sucederá si se acompaña en la lucha con el SNA.

Puede ser que mi deseo de lograr que un órgano autónomo y ciudadano como el SNA se acerque y sea aceptado como aliado en una misma lucha contra la corrupción por el presidente sea algo optimista. Pero quizá sea eso lo que nos haga falta: optimismo. Desgraciadamente, hablando del combate a la corrupción en México, hay ya, por desgracia, muchas voces pesimistas.

EL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA Y LA PIEDRA FILOSOFAL

Jorge Durand

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

En muchos países, encontrar las claves para el desarrollo ha resultado tan complicado como encontrar la piedra filosofal, aquellas de la sabiduría que permite transformar cualquier metal en oro, curar las enfermedades y recuperar la juventud.

En el caso de Centroamérica, algunos países la encontraron y otros, no. En el

caso de Costa Rica, la estabilidad política y la ausencia de un ejército nacional parecen haber sido claves para lograr un mediano desarrollo. En Panamá, todo se debe al General Torrijos, que supo liberarse del yugo colonial norteamericano y recuperar el canal transoceánico, que mientras suben y bajan las esclusas se generan millones de dólares.



Foto de David McNew/Getty.

Pero no es el caso de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala. En estos cuatro países del norte de Centroamérica, la impronta de países bananeros sigue presente, a pesar de haber tenido un tumultuoso pasado en la década de 1980. La revuelta que llenó de ilusión revolucionaria a la región, dio pocos y magros resultados, aparte de algunas victorias pírricas.

Las experiencias de los diferentes gobiernos “revolucionarios” de Nicaragua han dejado mucho qué desear, la llamada generación de la “piñata” tiene a su último representante en la actual administración de la familia Ortega. Pero Nicaragua es un asunto que se cuece aparte y solo valdría destacar sus bajísimos índices de violencia y penetración del narcotráfico, que según se dice, se debe a la influencia cubana de la primera época del Frente Sandinista y su organización territorial y comunal.

En El Salvador, la alternancia con presidentes afines o miembros del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) tampoco parece haber dado resultados sorprendentes; en Honduras, el gobierno reformista de Celaya duró e hizo poco, terminó en golpe de estado y le siguió la situación actual de fraude electoral y gobierno reelecto y espurio. En Guatemala, más allá de los acuerdos de paz y el fin

de la guerra sucia, habría que destacar la labor pionera de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), por limpiar de corrupción las esferas altas del poder.

El gobierno mexicano frente sus pares en América Central

Los tres presidentes actuales: Juan Orlando Hernández en Honduras, Jimmy Morales en Guatemala y Nayib Bukele en El Salvador (que asumirá la presidencia en junio próximo), no solo son afines a Estados Unidos, sino sumisos, fieles y dóciles. Esta alianza ha sido sellada de múltiples maneras y con concesiones tan especiales como que Honduras y Guatemala trasladarán sus embajadas a Jerusalén para contentar y consecuentar al presidente de Estados Unidos.

Por eso, llama la atención que el actual gobierno de México establezca un plan de desarrollo conjunto con estos tres países, en alianza con Estados Unidos. El gobierno mexicano, por definición propia, es nacionalista y antineoliberal. Toda su política económica se dirige a recuperar el patrimonio nacional perdido y la independencia económica y energética. No está reñido con el TLC ni con Estados Unidos, pero ciertamente ha marcado sus diferencias de enfoque.

Mientras la penetración y la alianza de Estados Unidos con Honduras, El Salvador y Guatemala es profunda y está consolidada, los canales de comunicación entre la región y el gobierno actual están en pañales. Por lo pronto hay una profunda desconfianza ideológica con el régimen de AMLO y un miedo profundo al contagio, a pesar de que les haya tendido la mano y Centroamérica sea quizá la única preocupación expresa, en el ámbito internacional, del actual presidente.

Centroamérica, como región, no se puede reducir al “triángulo norte” de estos tres países (Honduras, El Salvador y Guatemala), incluso en los documentos oficiales de Estados Unidos se habla de la región en conjunto, aunque centren sus refuerzos en el norte de Centroamérica, por su explosividad migratoria, debido a la pobreza, violencia, impunidad y corrupción imperante.

Ignorar, por parte de México, a los otros países es un error geopolítico grave, peor aún en el caso de un país vecino y fronterizo como Belice, que también tiene muy altos índices de pobreza, violencia, migración y desgobierno.

Si AMLO se plantea como primer punto de la agenda nacional la lucha contra la corrupción, tendría sentido plantear lo mismo en un plan conjunto de desarrollo para el sur de México y Centroamérica. Tema que resultaría muy complicado para los casos de Honduras y Guatemala y habría que ver qué pasa en El Salvador con la nueva administración.

Tampoco resulta geopolíticamente atinado, excluir del esquema a los países del sur regional: Costa Rica y Panamá, que tienen mucho que aportar a la solución integral. Por lo pronto, son polos de desarrollo y centros receptores de migrantes centroamericanos. Costa Rica tiene 5 veces más inmigrantes centroamericanos que México, según datos del censo de 2010.

En lo que respecta a Estados Unidos, la solución ya está planteada de acuerdo a sus intereses económicos y geopolíticos: “Central America is at a pivotal point in its history. Compared to the 1980s, the region is relatively free from armed conflict, politically stable, and a strong economic partner, importing over \$27 billion in U.S. goods in 2017. However, the region suffers from high rates of violence and crime with weak judicial systems to protect and prosecute those affected. Roughly half of Central America’s people live in poverty” (<https://www.state.gov/p/wha/rt/strat/>).

Lo que no se entiende en Estados Unidos es que, en la década de 1980, la revolución armada fue una salida desesperada a las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad y al apoyo sistemático de Estados Unidos a los gobiernos dictatoriales de la región. Han cambiado los gobiernos, ahora son democráticos, pero la realidad no se ha transformado, más bien ha demostrado los límites del modelo.

Del éxodo centroamericano y las propuestas del gobierno mexicano

Lo que ha cambiado es la manera de evitar o escapar de la realidad, lo que antes fue la guerrilla y la opción armada ahora asume la forma de válvula de escape de la migración. La migración hoy en día, especialmente en su formato de caravana, bien puede entenderse y analizarse como un movimiento social masivo y popular.

Poco ha cambiado o mejorado Centroamérica en estos últimos 50 años y gastar 27 billones de dólares en productos norteamericanos no mejora la situación.

Por otra parte, la propuesta de AMLO para el “triángulo norte” va a contracorriente de las discusiones de la década pasada sobre migración y desarrollo. Más bien lo que pro-

pone es el desarrollo regional para evitar o disminuir la migración. Su propuesta es clara y simple “la gente no sale de sus comunidades por gusto, lo hace por necesidad”.

Es verdad, por eso hay que cambiar las condiciones locales y regionales, hacer profundas reformas estructurales, optar por un nuevo modelo de desarrollo que no sea el neoliberal, que ha dejado su rastro en el desmantelamiento paulatino de todas las empresas nacionales que son base y sustento del desarrollo. En Honduras, se quejaba un migrante, que la privatización de la empresa eléctrica elevó los costos notablemente. Ahora solo tiene un foco en su casa y aun así se le dificulta pagar la cuenta.

Por otra parte, hay que leer y entender lo que dice y hace la gente. Durante la caravana de octubre, el gobierno mexicano ofreció refugio y trabajo en un programa específico para migrantes caravaneros. Nadie se apuntó. Es verdad, que lo que querían era

llegar a Estados Unidos. Pero hay otra realidad que tomar en cuenta. Los salarios en Centroamérica y México son similares, es más, el salario mínimo mexicano es el peor de la región, aunque sabemos que muchos ganan dos o tres salarios mínimos.

Es complicado hacer un análisis de salarios, por las diferencias regionales al interior de cada país y la diferencia entre los dichos y lo hechos. Pero esto podría ser una razón para explicar por qué los centroamericanos no quieren quedarse en México, salvo que tengan otros motivos, como la violencia, por ejemplo, que los obliga a huir y aceptar refugio o visas humanitarias en el lugar que les ofrezcan.

TABLA DE SALARIOS MÍNIMOS DIARIOS²⁹

País	Moneda nacional	Dólares
Guatemala³⁰	Trabajadores genéricos en el campo y la ciudad	
	*Q90.16	USD 11.7
	Trabajadores en las maquilas y la exportación	
	**Q86.46	USD 11.0
Salario mínimo interprofesional		
Belice³¹	Bz \$20.7	USD 10.0
El Salvador³²	USD 8.6	USD 8.6
Nicaragua	NIO 201.4	USD 6.2
Honduras³³	L 287.4	USD 11.8

²⁹ Todas las conversiones en <https://es.exchange-rates.org/converter/GTQ/USD/86,5/Y>

³⁰ <https://www.prensalibre.com/economia/salario-minimo-2019-guatemala-publicado-en-el-diario-de-centroamerica/>

³¹ <https://salariominimo.info/belize/>

³² Sobre El Salvador, Nicaragua y Guatemala. <https://www.semana.com/economia/articulo/salarios-minimos-en-latinoamerica-al-iniciar-2019/596632>

³³ <https://www.elheraldo.hn/economia/1199883-466/cu%C3%A1nto-pagan-por-una-hora-de-trabajo-en-honduras>

País	Moneda nacional	Dólares
Costa Rica ³⁴	Con estudios superiores	
	C 22,143	USD 36.6
	Trabajadores no calificados genéricamente	
	C 9,740	USD 16.1
Panamá ³⁵	Región 1	
	PAB 9.2	USD 9.2
	Región 2	
	PAB 8.3	USD 8.3
México ³⁶	Salario mínimo interprofesional promedio al día	
	\$102.70	USD 5.2
	Trabajadores de la Zona libre de la frontera norte	
	\$176.70	USD 8.9

De cualquier modo, la comparación con los salarios mínimos de Estados Unidos, que oscilan entre \$8 y \$12 dólares la hora, nos deja muy mal parados a todos los países de la región. No obstante, se requiere de un análisis muchos más detallado y profundo hecho por especialistas en el tema, que no es el caso del autor de este artículo. De todas formas, cualquier programa de desa-

rollo para Centroamérica tiene que tener en cuenta la realidad de los salarios mínimos, tanto los formales como los reales.

Y en ese sentido valdría la pena recordar que una de las características del modelo neoliberal es el fomento del trabajo precario como modalidad de desarrollo. Los países de la región se desviven para que la inversión

³⁴ <http://www.latribuna.hn/2019/01/09/costa-rica-y-honduras-tienen-sueldos-mas-altos-en-la-region/> y <https://www.puntojuridico.com/publican-salarios-minimos-que-regiran-en-el-2019/>

³⁵ <https://www.mitradel.gob.pa/salario-minimo/>

³⁶ <https://salariominimo2018mexico.com/aumento-salario-minimo-2019-frontera-norte-mexico/>

extranjera llegue a sus países, no solo les regalan terrenos e infraestructura, además les condonan impuestos y hacen muchas concesiones como el control de los sindicatos y los salarios mínimos. Las maquiladoras y las “zonas libres”, regadas por todo Centroamérica, son un buen ejemplo de cómo los gobiernos fomentan y se ufanan del arribo de empresas que ofrecen trabajo precario.

Debe recordarse que el modelo maquilador se inició en México en 1965, como alternativa al Programa Bracero. Ciertamente el trabajo de maquila derivó en el crecimiento de las ciudades fronterizas. Pero fue un crecimiento caótico y desordenado, sin infraestructura de servicios, con carencias graves en acceso a la educación, la salud, la vivienda, los servicios, la seguridad. Y obviamente con sindicatos blancos, que por arte de magia han empezado a despertar con la 4T.

Por añadidura, además de la pobreza y carencia de servicios, en los países del norte de Centroamérica, incluido Belice, hay que lidiar con una violencia sistémica que permea todo las clases y estructuras sociales. Lo que en México es preocupante en algunas regiones, en estos casos se trata del país entero, penetrado en todos resquicios por la corrupción y la impunidad.

Desafíos para los programas de desarrollo regionales

La violencia sistémica es el enemigo interno de cualquier proyecto de desarrollo, no sólo desalienta la inversión externa, sino la de pequeños y medianos empresarios, comerciantes, artesanos, cualquiera que tenga algo puede ser extorsionado. Incluso los migrantes que eran tan asiduos a

construir casas grandes y costosas en sus pueblos de origen lo han dejado de hacer, porque se extorsionaba a sus familias.

El camino del desarrollo está plagado de marchas, contramarchas y contradicciones. Pero más allá del crecimiento económico, de la mejora en la salud y la educación, pasa necesariamente por el desarrollo institucional.

Y según el sociólogo Alejandro Portes, que estudió a profundidad el tema en América Latina, hay tres condiciones para evaluar si una institución contribuye al desarrollo: 1) que sea inmune a la corrupción, 2) que aplique criterios meritocráticos en la selección de directivos y personal y 3) que se termine con los feudos, fidelidades y grupos familiares o corporativos (2009).

La propuesta de AMLO de cooperación regional para mitigar las causas de la migración es un asunto de mediano y largo plazo, que se tiene que hacer, obvio, pero que sus resultados están todavía muy lejanos en el horizonte. Es una jugada política hábil, la de comprometerse y poner dinero en este proyecto, no sólo discursos, pero tiene que venir acompañada de una política migratoria mexicana, adecuada a la realidad y a la coyuntura.

No basta afirmar que se siguen los acuerdos firmados en Marrakech, como afirma Marcelo Ebrard; tampoco es suficiente afirmar que en las conversaciones con Estados Unidos se trata de “avanzar en la coexistencia de nuestras posturas distintas”, pues ya está en

marcha una segunda caravana en 2019 y se viene una tercera. Y tampoco está claro lo que se dice en Gobernación que se buscará “establecer orden en los 1,020 kilómetros de frontera sur, para evitar el ingreso masivo y desordenado de migrantes a nuestro país”. Esa es la realidad inmediata y de corto plazo. En política exterior, se utiliza el lenguaje diplomático y se dan largas, pero en las coyunturas el lenguaje es diferente, se da en los hechos y las visas humanitarias parecen no haber dado el resultado esperado para poner orden, legalidad y seguridad.

Bibliografía

Portes, Alejandro. (2009). *Las instituciones en el desarrollo latinoamericano*, Siglo XXI, México.

POLÍTICA DE ATENCIÓN A MIGRANTES Y EL PAPEL DE LAS DIPLOMACIAS (FEDERAL, ESTATAL Y CIUDADANA)

Daniel Tacher Contreras

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

En las últimas décadas del Siglo XX y las primeras del presente siglo, México ha sido escenario de la más intensa movilidad humana a nivel global. En su territorio se presentan las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio. La salida de mexicanos hacia los Estados Unidos se ha consolidado como un circuito migratorio. En los Estados Unidos habitan más de 36 millones de personas de origen mexicano. La intensidad de este proceso migratorio también se refleja en el retorno de muchos de ellos por cuestiones

muy diversas, desde la deportación hasta el retorno con fines de retiro laboral. Por el territorio mexicano ingresan y transitan migrantes originarios de diversos países de América Latina, principalmente de Centroamérica, aunque actualmente se han sumado flujos migratorios de países africanos y asiáticos. Finalmente, por el mismo diferencial salarial que ha impulsado a millones a migrar hacia Estados Unidos, de forma inversa 1.5 millones de norteamericanos residen en territorio mexicano.



Diseñar e implementar programas de atención a migrantes resulta complejo en cuanto debe definirse la dimensión del fenómeno que se busca atender. En un mundo ideal el diseño de una política migratoria debe ser integral. La integralidad ofrece un marco ético de defensa de la población mexicana residente en el extranjero acorde con mecanismos de protección a migrantes que ingresan al territorio nacional. Por otro lado, permite exigir garantías a los derechos humanos de los nacionales en el exterior, así como protege los derechos de quienes se encuentran en el territorio.

A cien días de iniciada la administración de Andrés Manuel López Obrador fue anunciada la estrategia para la atención a migrantes. El anuncio es un esbozo de los principios generales de esta política, por ello no es posible evaluar los efectos de la nueva administración. Esta presentación determinó los elementos que, en principio, guiarán la acción en materia de atención a la comunidad mexicana en el extranjero, principalmente en Estados Unidos.

Para analizar la política migratoria del gobierno debemos iniciar señalando que esta no es integral y se ha definido de acuerdo con dimensiones del fenómeno migratorio. Las instituciones responsables actúan sobre cada una de las dimensiones del dicho fenómeno sin coordinación general, sin considerar

a la migración en todos sus elementos. Se distinguen, en un extremo, las acciones que realizará el gobierno para atender a los migrantes que ingresan y transitan por México, una responsabilidad en manos de la Secretaría de Gobernación, mediante el Instituto de Migración. Por otro lado, se habla de residentes en el exterior. Mientras que en materia de retorno se eliminaron del presupuesto programas y fondos para su atención.

Diez acciones

Desde la campaña por la presidencia, se anunciaba que la acción de la red consular de México en Estados Unidos se orientaría a convertirlas en defensorías. Se describían como “Casas de Derechos Humanos” que, como procuradurías, protejan los derechos de los migrantes. El objetivo central de esta política definió sus prioridades; hablar de migrantes es hablar de mexicanos en el exterior; hablar de mexicanos en el exterior es hablar de mexicanos en Estados Unidos. Nuevamente, una política sesgada. Así como se definía en campaña se presentaron las diez acciones encaminadas a este objetivo.

El documento presentado parte de un diagnóstico de la demografía mexicana en Estados Unidos y de la síntesis de las principales demandas de la comunidad. Se acompaña

de un diagnóstico del financiamiento de los consulados donde se propone fortalecer la eficiencia en el gasto operativo sin aumentar su presupuesto.

Los diez puntos de la política de atención a migrantes se acompañan de una estrategia de mayor trascendencia e impacto en la vida política y social de los Estados Unidos. Re-

conociendo que los mexicanos representan el 67% de los hispanos y, por lo tanto, son referencia en el discurso nativista, se plantea una estrategia de cooperación con España y países latinoamericanos para “defender la hispanidad” mediante el empoderamiento de la comunidad migrante.

Los diez puntos anunciados son:

1. El Gobierno de México adoptará como eje transversal la atención a los mexicanos en el exterior. Se contará con la participación de gobiernos estatales y municipales, tanto en México como Estados Unidos.
2. Capacitación en atención al público de grupos vulnerables, así como profesionalización en la atención consular con mayor incorporación de cuadros experimentados del Servicio Exterior Mexicano.
3. Ampliar la red de abogados y organizaciones especializadas en la defensa de los derechos de los migrantes mexicanos.
4. Promoción activa de las identidades culturales mexicanas entre las comunidades de primera y subsecuentes generaciones.
5. Ampliación de los programas de educación, salud y deporte para elevar la calidad de vida.
6. Desarrollo de mecanismos financieros para la participación de la comunidad migrante en los grandes proyectos de desarrollo en México.

7. Consulados móviles integrales enfocados en las comunidades más vulnerables y desplegados en nuevos sitios.
8. Empoderamiento de la comunidad mexicana y mexicoamericana mediante el reconocimiento y promoción de sus contribuciones.
9. Modernizar la normatividad de la SRE para homologar las acciones consulares con el marco actual de derechos humanos, como la inclusión de lenguas indígenas y el matrimonio igualitario en procedimientos consulares.
10. Desarrollo de una cultura de consulta periódica a la comunidad para escuchar y conocer sus necesidades y opiniones, comenzando con el Plan Nacional de Desarrollo.

Se trata de una estrategia en la cual cada uno de los puntos contribuye al objetivo final. No obstante, se pueden señalar con especial detalle los puntos uno, tres y siete. Su relación es específica en constituir a los consulados como oficinas de defensoría de derechos.

En primer lugar, se reconoce la necesidad de actuar en forma conjunta con otras instituciones gubernamentales estatales y municipales, así como con organizaciones civiles especializados en defensa jurídica en Estados Unidos. Para ello, se convoca a los gobiernos estatales y municipales a contar con oficinas de atención a migrantes. Actualmente, 8 entidades mantienen oficinas de atención en Estados Unidos (tres cerraron en el último año) y solamente 2 cuentan con Secretarías de Atención a Migrantes, 28 más con alguna estructura de atención. Solamente dos carecen de políticas de atención a sus ciudadanos en el extranjero.

Para cumplir con esta meta es indispensable fortalecer acciones de diplomacia federativa y coordinar acciones en temas donde las autoridades federales tienen limitaciones importantes. Particularmente deben establecerse acciones coordinadas entre las entidades donde recae la responsabilidad de registro civil, con el Registro Nacional de Población y los consulados para garantizar el derecho a la identidad. Se calcula que alrededor de 6 millones de connacionales viven sin documentos migratorios en Estados Unidos, de los cuales 3 millones podría carecer de absolutamente todo documento de identidad.

En este marco, deben incorporarse principios de gobernanza, es decir, de implementación corresponsable entre gobierno y sociedad civil. Para ampliar la red de defensa jurídica sin incorporar más abogados adscritos a las oficinas consulares, es indispensable crear alianzas con la sociedad civil. El gobierno mexicano estaría obligado a fortalecer estas redes de organizaciones con amplia experiencia en defensa y promoción de derechos en los Estados Unidos. La diplomacia gubernamental debe apoyarse en diplomacia ciudadana.

Finalmente, se reconoce las limitaciones de la red consular. Si bien es la más grande del mundo y cuenta con 50 consulados, es aún insuficiente. El crecimiento demográfico de la comunidad mexicana en Estados Unidos hace indispensable la apertura de sedes en estados que se han convertido en nuevos lugares de destino. Reorganizar el trabajo de los programas de consulados móviles es un primer paso, pero al tiempo será insuficiente.

Gobernanza Migratoria

La coordinación entre gobierno federal, gobiernos estatales, municipales y sociedad civil es la única forma en la pueden alcanzarse con éxito las metas presentadas en el documento de “Política del Gobierno de México para atender a las personas mexicanas en el exterior 2019-2024”.

Las metas planteadas requieren de inversión presupuestal. No obstante, el gobierno federal puede apoyarse de los esfuerzos conjuntos. Es indispensable que los gobiernos estatales y municipales participen. Las oficinas de representación o “Casas” de los estados deben fortalecerse y multiplicarse. Por separado es un esfuerzo monumental. En conjunto la meta es posible. Asimismo, es indispensable que las entidades con mayor flujo migratorio cuenten con secretarías de atención a migrantes y aquellas que recientemente se han incorporado de forma intensa a este flujo migratorio deben, al menos, contar con instituto de atención. Por otro lado, los gobiernos pueden encontrar en la sociedad civil aliados estratégicos con experiencia y conocimiento en materia de protección y promoción de derechos humanos en Estados Unidos.

Lograr los objetivos planteados solo puede lograrse sumando esfuerzos. Es una oportunidad de trascender la diplomacia gubernamental, sumar experiencias de diplomacias federativas y diplomacia ciudadana.

ESCAPARATE CIUDADANO

ESTA SECCIÓN PRESENTA ALGUNOS PROYECTOS QUE INICIATIVA CIUDADANA HA PUESTO EN MARCHA EN ALIANZA CON OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMIA Y GOBIERNO

Programa *Jóvenes Promesas*

Del 12 al 14 de marzo, los directores de Fe y Alegría de Guatemala, Honduras y el Salvador visitaron México para fortalecer la Iniciativa Regional de Cooperación Educativa Pro-Jóvenes Centroamericanos (*Jóvenes Promesas*).

Durante la visita se realizaron reuniones con aliados estratégicos del proyecto, pionero e innovador en materia de cooperación internacional educativa y comprometido con el bienestar en la región. También se presentó el primer ejercicio de monitoreo y evaluación, que muestra la riqueza humana y profesional de cada una de las personas e instituciones involucradas. Dicho ejercicio destaca el valor de la confianza, el nutrido consentimiento y acompañamiento familiar y psico-social, el ambiente educativo y de formación de liderazgo, los mecanismos financieros, políticos y el respaldo institucional, así como el compromiso del grupo beneficiado.

En la actual etapa de consolidación, *Jóvenes Promesas* pasa de ser un proyecto piloto a convertirse en un programa integral que seguirá contribuyendo a la creación de oportunidades educativas y económicas para jóvenes de Centroamérica. Su implementación pretende, al mismo tiempo, cambiar la narrativa de la relación de cooperación entre México y la región, hacia la seguridad ciudadana y el desarrollo social, ofreciendo respuestas conjuntas ante desafíos compartidos.





El Programa cuenta con el respaldo de la Alianza de Cooperación Educativa México - Centroamérica, conformada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la asociación civil Puente Ciudadano y Fe y Alegría en Centroamérica. Además, opera gracias a la colaboración estratégica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la Fundación JUCONI, del CONALEP y el DIF del estado de Puebla.



Más información del proyecto en <https://www.jovenespromesas.net>





PÁGINA WEB:
www.iniciativaciudadana.org.mx



Iniciativa
Ciudadana PCD



@iniciativa_pcd



<https://www.youtube.com/user/Iniciativapcd>

BRÚJULA CIUDADANA 107

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

XIOMARA PERAZA
EDITORA DE LA REVISTA BRÚJULA CIUDADANA
xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx

JUDITH MELÉNDREZ BAYARDO
DISEÑO Y EDICIÓN
judithmelba@gmail.com

