

80  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Agosto 2016

YO CONTRIBUYO  
POLÍTICAS BILATERALES PARA LA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

► Los aportes de los mexicanos a la economía estadounidense  
► La importancia de la participación política y electoral de los mexicanos en la contienda presidencial 2016

81  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Septiembre 2016

IMPACTO DE LA DEUDA Y LOS GOBIERNOS LOCALES

► Panorama general: deuda y presupuesto  
► Deuda subnacional: casos de algunos estados altamente endeudados  
► Retos de la deuda para nuevos gobernadores: Quintana Roo y Chihuahua

82  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Octubre 2016

ALCALDES DEL MUNDO Y ACCIÓN CLIMÁTICA

► C40 en la Ciudad de México  
► Proyecciones y desafíos del cambio climático en las grandes ciudades  
► Gestión local del cambio climático, buenas prácticas

85  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Febrero 2017

ESCENARIOS DE MÉXICO: UNA AGENDA PARA 2017

► La agenda nacional y Trump  
► La coyuntura actual y la agenda ciudadana  
► Desafíos económicos

98  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Abril 2018

AGENDA SOCIAL Y ENTORNO INTERNACIONAL FRENTE A LAS ELECCIONES

1. Política social y económica: una agenda que demanda soluciones  
2. Las elecciones vistas desde un entorno global

número

# 100

LOS DESAFÍOS DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

Junio-Julio 2018

87  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Abril 2017

LOS CIENTO DÍAS DE DONALD TRUMP: AMENAZAS Y REALIDADES

► Grupos de poder y resistencias civiles  
► Trump y su impacto en México  
► Trump y su incidencia regional

96  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Enero 2018

LA SOCIEDAD CIVIL Y SUS PROPUESTAS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

1. Agenda ciudadana frente a las elecciones  
2. Desafíos internacionales e internos del nuevo presidente  
3. Crónica

88  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Mayo 2017

LAS REDES DE LA CORRUPCIÓN Y LOS OBSTÁCULOS PARA COMBATIRLA

► Los retos del SNA  
► América Latina y sus experiencias frente a la corrupción  
► La corrupción en México: mapeo y agenda pendiente

95  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Enero 2018

EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO Y LA CONTIENDA ELECTORAL DE 2018

1. La promoción y difusión del voto desde el extranjero  
2. Mitos y realidades sobre la votación desde el extranjero  
3. Visiones sobre el voto: Nueva York y Chicago  
4. Numeralia

93  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Octubre 2017

LA RECONSTRUCCIÓN EN UN MARCO DE SOLIDARIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Desafíos de la reconstrucción  
2. El impacto regional de los sismos  
3. Crónicas sobre jóvenes y brigadistas  
4. Numeralia

92  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Septiembre 2017

EL TLC MÁS ALLÁ DE LAS MESAS DE RENEGOCIACIÓN

1. La incertidumbre en las renegociaciones y temas pendientes  
2. Un TLCAN bajo la égida de Trump  
3. EL TLC y los actores subnacionales

90  
Brújula CIUDADANA  
NUESTRA ÉPOCA  
Julio 2017

ELECCIONES 2017: ¿RETROCESO DE LA DEMOCRACIA?

1. Balance general de las elecciones  
2. Radiografía de los procesos locales  
3. Desafíos para las elecciones de 2018



## BRÚJULA CIUDADANA,

Año 10, Número 100, junio-julio 2018, 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](http://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, 24 de julio de 2018.

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

### LOS DESAFÍOS DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN

- 
- 01 Participación ciudadana en la nueva arquitectura del poder  
Elio Villaseñor Gómez
- 
- 1) ALCANCES Y RETOS DEL TRIUNFO DE AMLO
- 
- 04 México quiere cambiar  
Porfirio Muñoz Ledo
- 
- 08 Abrir un nuevo diálogo social que incluya a los sectores más inconformes  
Saúl Escobar Toledo
- 
- 13 1° de julio, el nuevo mapa político de México  
Francisco Alvarado Arce
- 
- 2) LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LA AGENDA DE TRANSICIÓN
- 
- 22 Corrupción e impunidad: agenda mínima para la transición  
Ana Lorena Delgadillo Pérez
- 
- México 2018: ¿olvido, paz o justicia?
- 28 Comentarios a la propuesta de construcción de la paz del gobierno electo  
Mariclaire Acosta
- 
- 3) EL GOBIERNO ELECTO Y LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
- 
- 34 Economía mexicana: asuntos que demandan atención prioritaria del nuevo gobierno  
Carlos Heredia Zubietta
- 
- 40 Una agenda de corto plazo para las empresas sociales desde la Economía Social y Solidaria  
Jesús Campos Orozco
- 
- 47 El sector energía en el nuevo entorno político  
Raúl Livas
- 
- 55 La creciente complejidad del reto social  
Mario Luis Fuentes
- 
- 68 La migración de retorno a México en la nueva Agenda Nacional  
Rodolfo García Zamora - Selene Gaspar Olvera
- 
- 76 ESCAPARATE CIUDADANO
-

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA NUEVA ARQUITECTURA DEL PODER

Elio Villaseñor

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA

**En la jornada histórica del pasado primero de julio, Andrés Manuel López Obrador se levantó como triunfador en los comicios.**

**E**l triunfo tendrá muchas lecturas y todas tienen algo de verdad; sin embargo, mis reflexiones las hago desde una visión ciudadana, la que, a través de muchos años, fue acumulando hartazgo y enojo hacia una clase política que se ha ido adueñando de los puestos públicos como si fueran de su propiedad e imponiendo el uso personal de las instituciones para proteger sus privilegios.

Esta situación generó una relación perversa y también nos colocó a los ciudadanos en un estatus de súbditos respecto a los funcionarios públicos.

Al mismo tiempo, todo esto generó una resistencia de tales dimensiones que el domingo pasado la ciudadanía expresó un YA BASTA;

la mayoría del país puso por delante su dignidad como también lo habían demostrado luego del terremoto del 85 con el posterior voto de castigo de 1988, y, más recientemente, tras los terremotos de septiembre de 2017 que de alguna forma podemos relacionar con este voto de la esperanza de construir un México de justicia, transparencia y rendición de cuentas.

Esta elección marca un parteaguas en la historia de nuestro país y la ciudadanía ha dejado clara su aspiración de que se combatan los vicios de la clase política que ha ocupado el poder para enriquecerse, con lo cual sus miembros sólo han logrado destruir el tejido social mediante el uso de políticas clientelistas.

La lectura que se puede hacer del resultado de los comicios en general es la de un reclamo ciudadano para que cambie la cultura política y los actores que formen parte de ese cambio sepan leer que existe un gran disenso de la sociedad con un sistema que, por décadas, ha tutelado los actuales niveles de corrupción, de impunidad, de privilegios y de inseguridad, con una marcada exclusión del bien común y de la aspiración de movilidad social de un amplio segmento de la población, principalmente de la juventud. Es también, una señal al nuevo gobierno, que está obligado a ser receptivo de las exigencias de la sociedad, pues está claro que otro gran mensaje del resultado de los comicios es el rechazo social a la partidocracia, lo que se reflejó de manera contundente en las urnas, que obligará hoy a varios partidos políticos a reconstruirse o a su extinción de facto.

Este es el mandato que todos y todas como sociedad le enviamos a AMLO para que los cambios del país sean de fondo y, efectivamente, seamos testigos del cambio de régimen político. La gran mayoría de ciudadanos que votamos lo hicimos con la decisión y la convicción para involucrar al país en un proceso de cambio de largo aliento en los procesos sociales, económicos y políticos que sin duda están por venir.

En este momento de fiesta cívica, en el que ha sido posible alcanzar la alternancia, es deseable y debemos trabajar para que esta no sea como las anteriores, es decir, “más de lo mismo”, sino que sea una alternancia efectiva que esté a la altura de la esperanza de la población mexicana que por tantos años hemos demandado acabar con la corrupción y los privilegios, para recuperar el espacio público y contribuir al bienestar general. Está claro que la mayoría aspiramos a que se instauren nuevos modos de hacer política en el país, que vayan sustituyendo a las prácticas que privilegian a las élites que han formado parte de la partidocracia y de los grupos de poder económico que han gobernado desde el cuarto oscuro.

Esta fiesta cívica seguramente irá traducándose en una postura vigilante y de colaboración en todos los espacios posibles para que las propuestas de la sociedad civil sean tomadas en cuenta en los nuevos proyectos de política pública de combate a la desigualdad. En este sentido, es de un gran interés que la nueva arquitectura del poder tenga como punto central la participación ciudadana en la toma de decisiones, de forma que sea parte activa y defienda los principios de respeto y corresponsabilidad. En este marco, vemos muy promisorio el acercamiento entre el presidente electo de México y la cúpula del sector privado

representada en el Consejo Coordinador Empresarial. Así como ocurrió con los empresarios y otros sectores y personajes, incluida una delegación estadounidense, es importante que se reúna con otros grupos y organizaciones, para que la forma de gobernar sea más inclusiva y se cumplan las palabras que López Obrador pronunció la noche de la elección: “Escucharemos a todos, atenderemos a todos, respetaremos a todos, pero daremos preferencia a los más humildes y olvidados; en especial, a los pueblos indígenas de México. Por el bien de todos, primero los pobres”.

Este no es momento para quedarnos sentados a esperar que otros elaboren las propuestas y los proyectos. Al contrario, tenemos que convertirnos en agentes proactivos y propositivos, a fin de sacar el máximo de esta oportunidad histórica y construir el México que hemos soñado, donde se respeten los derechos humanos y la ley se aplique igual para todos.

Tenemos que volver a creer en la posibilidad de lograr los cambios que demanda el país y superar esa mentalidad del sospechismo que lo único que genera es desconfianza para trabajar juntos.

Sabemos que esta tarea no será fácil ya que desgraciadamente la cultura priista con sus

usos y costumbres perversos ha permeado en muchos actores políticos y también en la sociedad.

A pesar de esta cultura política que tanto daño le ha hecho a este país, quienes formamos parte de la ciudadanía expresamos este primero de julio nuestro rechazo a esa forma de ejercer la política. Para enfrentarla y superarla, es necesario que nos renovemos, generemos la credibilidad necesaria y, al mismo tiempo, colaboremos, como ya subrayamos, desde una mirada crítica propositiva para que los cambios sean radicales. Estamos ante un reto histórico, pero en la sociedad tenemos la convicción de que en cualquier cambio que se emprenda es necesaria nuestra participación con dignidad.

Nuestra edición número 100 coincide con una etapa importante en la historia del país y recoge importantes reflexiones sobre los desafíos de lo que López Obrador ha llamado la “Cuarta Transformación”.

**“Una mayoría importante de ciudadanos ha decidido iniciar la cuarta transformación de la vida pública de México”**

*Andrés Manuel López Obrador en un discurso del primero de julio.*

# MÉXICO QUIERE CAMBIAR

Porfirio Muñoz Ledo

COMISIONADO PARA LA REFORMA POLÍTICA DE LA CDMX



México no es el mismo a partir de las elecciones del pasado 1 de julio que arrojaron una mayoría contundente a favor del cambio. Es la primera vez que la voluntad popular a favor de una transformación profunda triunfa sin que medie una lucha armada. Sin olvidar las décadas de innumerables agravios, perseveramos en una lucha pacífica.

La sociedad no habría resistido un nuevo fraude. El deterioro de las instituciones, la insondable desigualdad social, la corrupción generalizada y la ilegitimidad de la clase gobernante colocaron al Estado mexicano en una grave crisis sistémica. La gente salió a votar como nunca, se apropió de la vida pública y reconstituyó el pacto social.

Sin expresarlo abiertamente, comprendimos el significado de esta elección: de un lado el dogma neoliberal, ese discurso que pretende imponer su unitarismo ideológico por la fuerza del poder económico, predicando una defensa hipócrita de la democracia; del otro, los excluidos de siempre con múltiples vejaciones. Andrés Manuel representa varios de los prejuicios de una minoría privilegiada: la pobreza, la provincia, los mestizos, los indígenas.

A pesar de la frustración instalada en nuestro discurso, el resultado de los comicios incorporó la palabra esperanza en el análisis político. El descrédito institucional acumulado durante décadas retrocedió. La necedad de los poderes fácticos por evitar el triunfo de la izquierda y de ésta última por confrontarlos, terminó construyendo una legitimidad del 53 por ciento de los votos a favor del próximo gobierno. Éste contará con un amplio respaldo —de la sociedad, de los poderes de la Unión y en los tres órdenes de gobierno—, algo poco frecuente entre las democracias contemporáneas, máxime cuando no existe balotaje.

La ciudadanía ha dado el primer paso para rescatar al Estado mexicano. Este es un punto de partida fundamental para materializar el cambio de rumbo que deseamos, pero es necesario tomar en cuenta las dimensiones del reto que se presenta.

A lo largo de los últimos sexenios atestiguamos la claudicación de los poderes públicos ante los fácticos, abonando en la inoperancia del aparato estatal, en el desmantelamiento del proyecto nacional, en la incapacidad de las élites políticas para afrontar los conflictos sociales, en la avasallante imposición del

modelo neoliberal que privilegió transformaciones económicas y desdeñó la movilidad democrática. La ausencia del Estado prevalece en diversas regiones del país.

Es necesario desmontar el antiguo régimen de manera cuidadosa pero firme. Un cambio verdadero requiere la refundación de las instituciones públicas; en algunos casos los ajustes deben ser menores, en otros radicales. Esta situación exige la regeneración moral de la República a través de una remodelación política que garantice la soberanía popular, democratice el ejercicio del poder público y asegure la estabilidad a largo plazo.

Andrés Manuel será el Presidente más vigilado de la historia nacional y su gobierno, al que más se le exija. Nuestro sistema constitucional dota de sólidos instrumentos al titular del Ejecutivo Federal; no obstante, la Cuarta Transformación de la República precisará de la corresponsabilidad de todas las instancias públicas y de la sociedad en su conjunto.

La construcción de un México para todos requiere una reorientación del funcionamiento estatal que privilegie el bienestar de las personas, asegure la

participación plural de actores en la toma de decisiones e impida el ejercicio abusivo del poder, a fin de que su continuidad sea independiente a la voluntad del gobierno en turno, como sostiene Ferrajoli:

*...la democracia no consiste en suponer que el deseo de las mayorías es el interés legítimo de la sociedad, sino en considerar que el límite al poder y la garantía de los derechos fundamentales plasmado en las Constituciones Políticas, incluso en contra de la voluntad popular, constituye el fundamento de la dinámica económica, política, social y jurídica.<sup>1</sup>*

Desde 1988 formulamos una agenda de cambios por la transformación histórica, hoy la izquierda debe asumir las demandas que exigió a anteriores administraciones. Por razones tácticas el presidente electo ha omitido en tiempos recientes referirse a la Nueva República, para ello espera construir un consenso nacional en torno a sus planteamientos.

Es necesario examinar el federalismo y el funcionamiento de los poderes de la Unión, tanto en sus bases constitucionales como en sus leyes orgánicas. Se debe establecer

candados contra la corrupción, garantizar la gobernabilidad democrática, así como la prevalencia del bien común sobre los intereses particulares y la propiedad pública de los recursos nacionales; con el objetivo de propiciar la redistribución del ingreso, la recomposición del tejido social, la convivencia pacífica y el desarrollo sustentable de la nación.

Desde el Congreso impulsaremos los temas que, en nuestra opinión, deben ser atendidos en primer lugar:

1. Eliminar el fuero y reformar el marco constitucional sobre la responsabilidad penal del Presidente.
2. Establecer la revocación de mandato accesible y disminuir porcentajes para promover iniciativa popular, referéndum y plebiscito.
3. Reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos; y obligar a las autoridades a consultarlos.
4. Constitucionalizar las bases para una política exterior de Estado.
5. Expedir una ley nacional de austeridad.
6. Revisar el marco jurídico de seguridad nacional, en particular el papel del CISEN y lo relativo al Estado Mayor Presidencial.
7. Revertir reformas neoliberales: energética, laboral, educativa, y definir el marco constitucional que garantice la

<sup>1</sup> Ferrajoli, Luigi en Escobar García, Claudia, "Constitucionalismo más allá de la Corte Constitucional", Neoconstitucionalismo y sociedad, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p. 220.

integridad territorial y la propiedad de los recursos naturales de la nación.

8. Establecer un régimen constitucional de derechos económicos y sociales.
9. Expedir la ley de desarrollo metropolitano que contemple a todas las zonas conurbadas del país.

El papel del poder legislativo será particularmente relevante, pues todas las refundaciones democráticas tienen como eje a las asambleas parlamentarias. Los congresos serán cruciales para la reforma del Estado.

La mayoría electa también posibilitará la urgente tarea de limpiarle el rostro al Congreso. Hay que poner un alto a los moches, las transas y los arreglos subterráneos. La conversión a un parlamento abierto legitimará las propuestas transformadoras. Es menester transitar de una partidocracia voraz a una mayoría activa y consecuente que traduzca

la decisión inapelable de las urnas en normas de carácter obligatorio.

Nuestra realidad no se transformará de un día para otro, pues la inercia de la descomposición avanzó contumaz desde hace décadas. No obstante, la próxima administración está obligada a impulsar la reconciliación del país, que ningún gobierno anterior ofreció; una reconciliación con la sociedad, con los empresarios, con la comunidad internacional.

Como oposición nos pusimos una vara muy alta, tendremos que responder congruentemente con el programa que históricamente hemos enarbolado. El pueblo de México ha dado su confianza al próximo gobierno. No es mérito de una sola persona, millones de mexicanas y mexicanos hemos dado una batalla incansable por arribar a este puerto y aunque el reto parece colosal, nos toca estar a la altura de las expectativas.



---

## ABRIR UN NUEVO DIÁLOGO SOCIAL QUE INCLUYA A LOS SECTORES MÁS INCONFORMES

---

Saúl Escobar Toledo

INAH

**D**urante los primeros quince días que han transcurrido desde el 1° de julio, Andrés Manuel López Obrador y su futuro equipo de gobierno han tenido una actividad muy intensa. Sus primeros encuentros se llevaron a cabo con el presidente Peña Nieto y luego con las organizaciones empresariales, el CCE (Consejo Coordinador Empresarial) y la CONCAMIN (Confederación de Cámaras Industriales). Posteriormente, AMLO convocó a los dirigentes de MORENA y más tarde a los diputados, senadores, gobernadores y alcaldes electos bajo las siglas de ese partido para presentar su agenda legislativa. Un día después, lo hizo con la CONAGO. Finalmente, el viernes 13, tuvo lugar una entrevista con el Secretario de Estado y otros altos funcionarios gubernamentales de nuestro vecino del norte. Es entendible que las primeras reuniones del próximo mandatario se hayan realizado con representantes del poder económico y político. Han buscado asegurar una transición sin sobresaltos y dar tranquilidad a los mercados financieros.

Por otra parte, según la prensa nacional, el 11 de julio se llevó a cabo una reunión entre Josefa González, la futura Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las organizaciones campesinas agrupadas en el Plan de Ayala Siglo XXI. Acordaron mesas de trabajo y citas con otros miembros el futuro gabinete. Al otro día, diversos colectivos que defienden la propuesta de un fiscal autónomo se encontraron con representantes del presidente electo y acordaron discutir sus puntos de vista, próximamente, con Tatiana Clouthier y Zoé Robledo, quienes ocuparán las subsecretarías de Gobernación.

También se dio a conocer que el próximo 7 de agosto iniciarán los foros para la estrategia de paz, en los que participarán diversos actores, incluyendo personalidades y organizaciones vinculadas al tema de la seguridad y la defensa de las personas desaparecidas o asesinadas, y las propias víctimas y sus familiares, objeto de estas ofensas.

A pesar de estas noticias, queda abierta una interrogante: ¿cómo entablar el diálogo con ese otro sector de la sociedad, el más indignado e inconforme, que tiene propuestas, reclamos, demandas y mucho interés por ser escuchado?

Se trata de actores de muy diverso tipo: activistas sociales y grupos con distinta representatividad que han mantenido un intenso trabajo en torno a los derechos humanos, el cese a la violencia y a la corrupción, mejores condiciones de vida y de trabajo, la resistencia de las comunidades saqueadas de sus recursos naturales, y la defensa del medio ambiente, principalmente la tierra y el agua.

Buena parte de este activismo social probablemente votó por Andrés Manuel. Otros se abstuvieron. Es difícil creer que lo hayan hecho por otros partidos y candidatos. Lo importante, sin embargo, es que representan una inconformidad extendida, que están activos y se han manifestado en todo el territorio nacional. Si bien su nivel de organización es muy variado, representan a una sociedad constantemente movilizada que ha sido víctima, en muchos casos, de las peores injusticias. Por ello, sentarse con ellas a dialogar no sólo es una forma elemental de reconocer los atracos que han sufrido, sino que resulta indispensable para construir una nueva forma de gobernar. Su participación en



la definición e instrumentación de políticas públicas y leyes puede ser muy importante para el éxito de esas reformas y para evitar errores y desviaciones. ¿Cómo, entonces, establecer una comunicación que no se reduzca a consultas ocasionales y, en cambio, se convierta en una relación permanente y beneficiosa?

Debemos esperar, sería al menos lo deseable, que los futuros secretarios del gabinete se reúnan pronto con diversos grupos de activistas, lo que debe llevar a encuentros directos con el presidente electo. Es igualmente necesario que MORENA, sus dirigentes y futuros legisladores, procuren atender y escuchar a esos colectivos inconformes. En cambio, no se observan condiciones para que los otros partidos, ahora minoritarios, se propongan servir como intermediarios debido a su desprestigio y la desconfianza

que obviamente provocan en estos agrupamientos. Tal es el caso en particular del PRD el cual anunció su decisión de convertirse en una “oposición de izquierda, democrática, progresista, responsable, crítica y transformadora”. Lo hizo en un resolutivo de su Comité Ejecutivo Nacional, hace unos días que, curiosamente, no menciona en ningún lado el nombre de Andrés Manuel ni las siglas de MORENA y apenas se refiere a su triunfo como “el resultado electoral expresado en las urnas”. Esta mezquindad apenas esconde un rencor irracional y demuestra una enorme inmadurez. Tampoco hay una autocrítica seria: el PRI y el PAN lo han hecho de manera más clara y contundente. Anuncia, apenas de pasada, un “proceso de transformación” pero, en cambio, deja claro que se propone tomar medidas disciplinarias para “quienes tomaron decisiones contrarias a nuestro partido”. Define varios ejes programáticos, algunos de los cuales coinciden con los anuncios hechos por el presidente electo, pero no lo reconocen. Tal parece que los intereses personales se impusieron otra vez. Bajo estos lineamientos, el PRD no tiene futuro.

El caso de MORENA es distinto. Curiosamente es el único partido que no se ha pronunciado sobre su propio triunfo ni ha hecho un balance de las elecciones. Por lo que se sabe, ni siquiera se han reunido sus órganos de dirección. Ha habido, desde luego,

declaraciones de algunas personalidades, pero sobre todo se han dedicado a seguir la pista del presidente electo y, desde luego, a refrendar su apoyo. Como era de esperarse, muchos de sus principales cuadros asumirán puestos relevantes en la próxima administración federal o local, y en los parlamentos.

Si el PRD ni quiere ni puede convertirse en intermediario de este activismo social y MORENA aún no se lo ha propuesto, tendrá que ser, principalmente, el futuro gobierno quien se encargue de tender puentes con esa parte de la sociedad agraviada.

Sin embargo, ante la inoperancia del sistema de partidos para retomar la voz de estos ciudadanos y frente a la posibilidad de que MORENA se mantenga sólo como acompañante del presidente, el activismo social puede quedar sujeto a la buena voluntad y el tiempo de los funcionarios del régimen entrante.

Se requiere, por lo tanto, construir un diálogo social con instrumentos distintos. Para ello, resulta indispensable fortalecer recursos legales como la revocación del mandato, el referéndum y la consulta popular. Igualmente, todas aquellas medidas que sirvan para la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones públicas.

Aun así, puede que todo ello no sea suficiente. Será necesario entonces pensar en un entramado institucional y político que aliente la organización de la sociedad de manera libre y democrática. Una reforma del Estado que abra nuevos canales de consulta, de participación y de reconocimiento a diversos sujetos sociales que han sido ignorados, reprimidos y perseguidos. Una nueva arquitectura institucional que abra espacios para recoger la voz de la sociedad más lastimada.

Las consultas anunciadas para la pacificación muestran una buena voluntad del presidente y su equipo para escuchar a los agraviados, pero de ahí deberá desprenderse un mecanismo de participación permanente. Puede servir, además, como un ensayo para diseñar instrumentos de diálogo con otros sectores de esa población ultrajada.

Ello exigirá también que la inconformidad social se reorganice y se proponga establecer una interlocución crítica y libre con el gobierno que entrará en funciones el 1º de diciembre.

### **El panorama sindical**

Para abundar en el tema del diálogo social y mostrar sus complejidades, tocaremos, aunque sea brevemente, el caso de las or-

ganizaciones sindicales. Éstas, como se sabe, están sujetas a la normatividad vigente, pero han sido usurpadas desde hace décadas por una casta muy corrupta que ha sobrevivido gracias al apoyo del gobierno en turno. Se trata de una verdadera mafia que no responde a los intereses de los trabajadores sino a los propios. Para cambiar esta situación se requiere, en primer lugar, que las reformas a la Ley Federal del Trabajo, reglamentarias del artículo 123 modificado en febrero de 2017, se discutan y aprueben en el Congreso. Y que, para ello, se lleve a cabo una amplia consulta con abogados de prestigio, activistas y sindicatos representativos. De ahí deberá surgir una Ley que además de proponerse la transición al nuevo sistema de justicia, permita y facilite la creación del órgano autónomo de registro de sindicatos y contratos colectivos y la reglamentación del voto secreto de los trabajadores para elegir a sus dirigentes, la organización de su preferencia y los pactos laborales con sus empleadores.

Quedaría aún pendiente todo el sector laboral agrupado en el apartado B del 123 constitucional. En este caso debería recogerse la legislación contenida en la Constitución de la Ciudad de México (artículo 15, C, 1-10) que, a diferencia de lo que señala el máximo ordenamiento nacional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, garantiza

la plena libertad de asociación, el voto libre y secreto para elegir a sus dirigentes, el derecho de huelga y la contratación colectiva.

Con base en estos cambios, estarían dadas las condiciones para el surgimiento de un sindicalismo renovado. Sin embargo, se requerirá también una vigilancia estricta del gobierno y de las autoridades responsables para garantizar el cumplimiento de las nuevas disposiciones legales. Esto último, sin embargo, representará una de las tareas más difíciles del próximo gobierno pues la violación de las normas en materia laboral es generalizada. Los contratos de protección, la subcontratación amañada, las diversas formas de evasión de la seguridad social y de las normas más elementales de protección de riesgos de trabajo, son la tónica dominante en las relaciones laborales.

Bajo estas condiciones, el gobierno tendrá que contar con el apoyo de los propios trabajadores. Pero si estos, como ya dijimos, no cuentan con organizaciones representativas y democráticas, las cosas se complican. Para salir de este laberinto, resultará indispensable la interlocución política, la búsqueda de diálogo con agrupamientos diversos que no tienen el reconocimiento legal, y la construcción de acuerdos incluso con algunas de las viejas élites gremiales. Es decir, establecer un amplio diálogo social.

De esta manera, se alentaría un movimiento sindical democrático y representativo, tratando de prevenir, al mismo tiempo, la confrontación o la inestabilidad laboral. Por su lado, las asociaciones que se propongan participar bajo las nuevas reglas dictadas por el Congreso y el gobierno tendrán que reagrupar sus fuerzas y afinar sus proyectos.

**En conclusión, ambos, gobernantes y gobernados, tendrán que construir esquemas novedosos para insertarse en el cambio y establecer formas de relación inéditas. Parece una tarea compleja, pero, de otra manera, más tarde o temprano, se alimentaría el conflicto con diversos grupos sociales que han sido ninguneados. Las élites económicas y los grupos de poder político desplazados encontrarán la forma de acomodarse ante la nueva situación. No será tan fácil, en cambio, para los sectores más inconformes encontrar su lugar en la mesa, a menos que el ejercicio de la política cambie en la forma y en el fondo.**

Twitter: #saulescoba

---

# I° DE JULIO, EL NUEVO MAPA POLÍTICO DE MÉXICO

---

Francisco Alvarado Arce

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

**A** casi un mes de la elección del 1° de julio, existe el convencimiento de que la ciudadanía no sólo sufragó por un cambio en el Poder Ejecutivo federal, sino que emitió un voto en contra de 30 años de gobiernos de orientación neoliberal, sentimiento que también se reflejó en la votación para renovar el Congreso de la Unión, las gubernaturas, los Congresos locales y los municipios, incluidas las Alcaldías de la Ciudad de México.

Con apenas cuatro años de contar con registro oficial y con una presencia in crescendo, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) logró en las urnas lo impensable y, en sintonía con los escenarios que perfilaron previo a la jornada electoral las diversas encuestas publicadas, se convirtió en la fuerza política más votada en el país, consolidando la victoria electoral de Andrés Manuel López Obrador, quien a la postre se convertirá en el nuevo Presidente de México. Pero también, ese triunfo derivó en lo que se ha denominado “una ola de arrastre” que cambió de manera drástica el panorama político en el país.

## La elección presidencial

Por lo que toca a la elección por la primera magistratura, el bipartidismo --que se perfiló durante los últimos tres sexenios con la confirmación del ascenso del Partido Acción Nacional (PAN) en la Presidencia y el posterior retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI)-- encontró, en los comicios de julio pasado, un nuevo referente en la alternancia en el poder con el ascenso del partido MORENA y su candidato Andrés Manuel López Obrador, quien por tercera ocasión contendió por ese cargo. En ese sentido, las cifras son más que contundentes, tal como se muestra en el siguiente cuadro con los resultados finales de la elección presidencial.

ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Ricardo Anaya Cortés	José Antonio Meade Kuribreña	Andrés Manuel López Obrador	Jaime Rodríguez Calderón
12,610,120 (22.27%)	9,289,853 (16.40%)	30,113,483 (53.19%)	2,961,732 (5.23%)
 9,996,514 (17.65%)  1,602,715 (2.83%)  1,010,891 (1.78%)	 7,677,180 (13.56%)  1,051,480 (1.85%)  561,193 (0.99%)	 25,186,577 (44.49%)  3,396,805 (6.00%)  1,530,101 (2.70%)	 2,961,732 (5.23%)
<b>Votos totales : 56,611,027</b>			

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO 2012

Candidato con más votos en cada estado



Fuente: Instituto Nacional Electoral.

ELECCIONES PRESIDENCIALES EN MÉXICO 2018

Candidato con más votos en cada estado



Fuente: Instituto Nacional Electoral.

En los 32 estados del país, la mayoría de los electores favorecieron a una fuerza política diferente a la que habían apoyado en los comicios anteriores. El cambio más radical tiene que ver con los resultados obtenidos por el PRI que pasó de haberse impuesto en 2012 en 20 estados a no ganar en ninguno en 2018.

En ese marco, los resultados de los comicios presidenciales van más allá de lo que tradicionalmente se percibía como una elección común y, en esa perspectiva, es percibida como una suerte de rebelión del electorado ante un modelo bipartidista que parecía consolidarse en México, en el cual la invariabilidad de la política y del modelo económico eran las guías a seguir, a pesar de las alternancias formales y la persistencia de la corrupción y

la descomposición institucional que se alzan como fenómenos transexenales. Estos, finalmente, fueron los factores de peso y causa de la irritación social que inclinaron la balanza electoral en favor del hoy candidato electo a la Presidencia, Andrés Manuel López Obrador.

### La renovación del Congreso de la Unión

El *tsunami* electoral, como se le ha llegado a calificar, que arrojó la elección del 1° de julio, no solo alcanzó a la Presidencia de la República, también se proyectó en la renovación de las dos cámaras del Poder Legislativo, que hoy presenta un escenario favorable para López Obrador.

#### SENADO DE LA REPÚBLICA

										
Votos	9,971,804	9,013,658	2,984,861	2,528,172	2,164,442	2,654,452	1,307,015	21,261,577	1,320,559	
% del total	17.58%	15.89%	5.26%	4.45%	3.81%	4.68%	2.30%	37.50%	2.32%	
							<b>Candidatura Independiente</b>	<b>Candidatura no registrada</b>	<b>Votos nulos</b>	
							Votos	1,109,149	31,820	2,344,357
							<b>% total</b>	<b>1.95%</b>	<b>0.05%</b>	<b>4.13%</b>

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

## CÁMARA DE DIPUTADOS

										
Votos	10,096,588	9,310,523	2,967,969	2,695,405	2,211,753	2,485,198	1,391,376	20,972,573	1,353,941	
% del total	17.93%	16.53%	5.27%	4.78%	3.92%	4.41%	2.47%	37.25%	2.40%	
							<b>Candi- datura Independiente</b>	<b>Candida- tura no registrada</b>	<b>Votos nulos</b>	
							Votos	539,347	32,959	2,242,615
							<b>% total</b>	<b>0.95%</b>	<b>0.05%</b>	<b>3.98%</b>

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

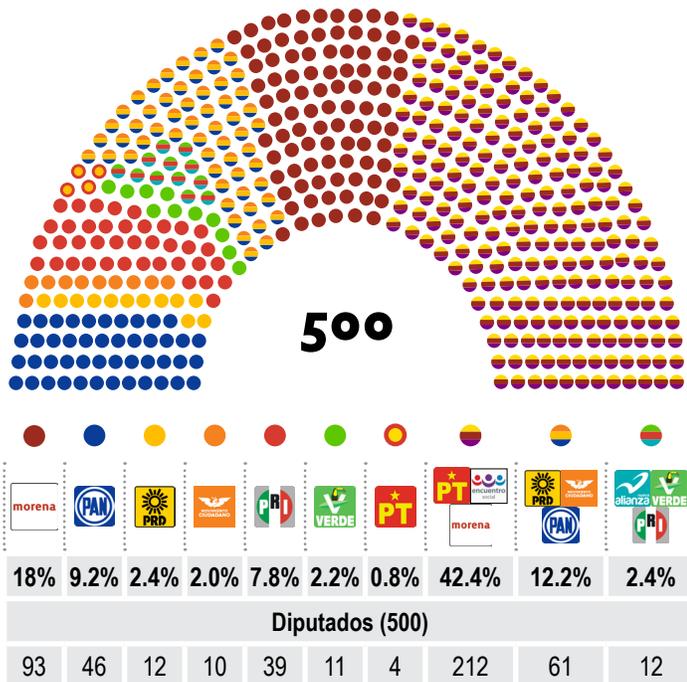
En ese marco, el próximo gobierno del Presidente de la República no hallará demasiada oposición en el Legislativo, toda vez que la coalición *Juntos Haremos Historia* (MORFENA-PT-PES) tendrá mayoría absoluta de diputados y senadores, mientras el PAN y el PRI representan una minoría y el PRD queda en calidad de fuerza marginal en ambas Cámaras.

Sin embargo, a pesar de la mayoría con la que contará en el Congreso el partido del Presidente electo, habrá de entablar ejercicios de negociación, pues si bien se estima que la alianza de López Obrador y su mayoría

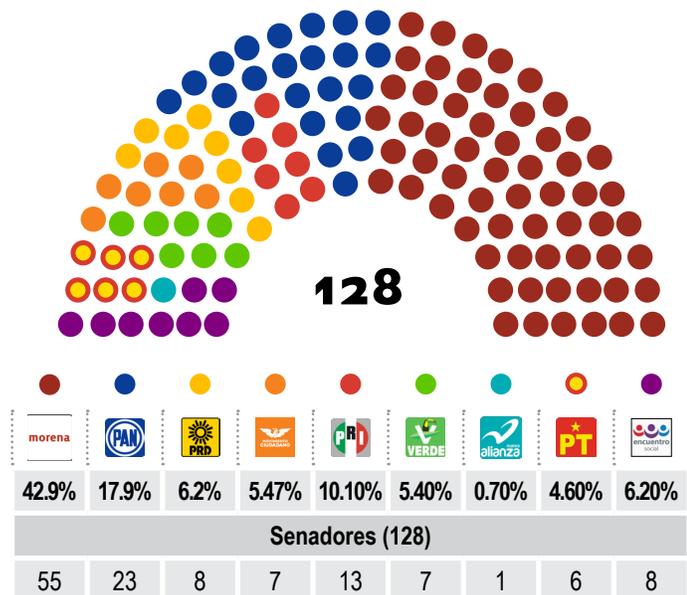
absoluta en San Lázaro y en el Senado será holgada, estará obligada a negociar con las otras fracciones parlamentarias, pese a que varios de sus cambios legales y constitucionales no son ajenos a una eventual adhesión de legisladores de signo distinto al morenista.

Además, la composición del Congreso que resultó de las elecciones, denota, por definición, que los ahora partidos oposición podrían impulsar un trabajo legislativo coordinado, con el propósito de hacer contrapesos frente a la mayoría del partido MORENA en ambas Cámaras.

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA (2018-2024)



SENADO DE LA REPÚBLICA  
LXIV LEGISLATURA (2018-2024)



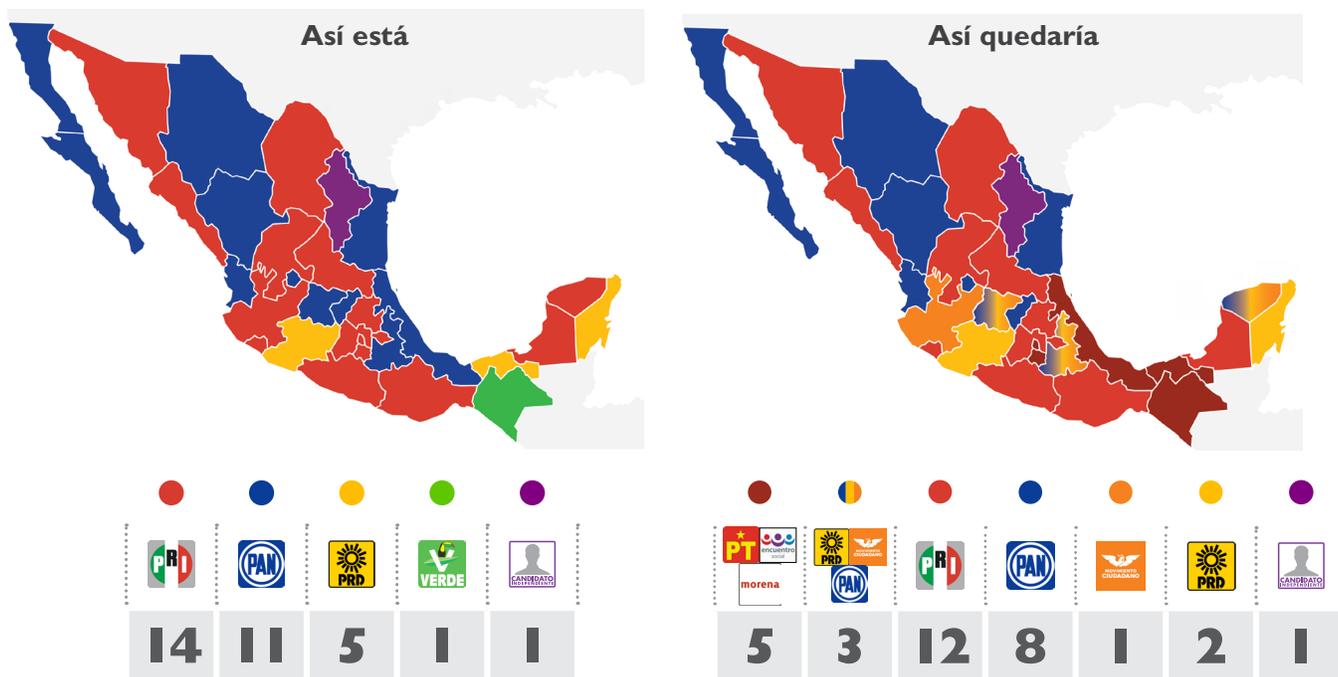
La elección de 9 gobernadores

El mapa político mexicano se ha transformado y no sólo algunos partidos (incluso los que formaron alianza con el partido MORENA) están a poco de perder su registro, sino que el PRI, el PAN y el PRD -que antaño eran considerados como los más fuertes para competir por una gubernatura, v.gr. el PAN que en el 2016 ganó en 6 elecciones para gobernador-, hoy han sido rebasados en el nuevo atlas del poder político, por un partido de relativa creación reciente que ya tiene presencia en 5 gubernaturas.

De acuerdo con los resultados de 2018, el PRI gobernará a menos ciudadanos en el país que antes de los últimos comicios, 44.4 millones de mexicanos en 12 estados, pues perdió Jalisco y Yucatán. El PAN se queda con 12 gubernaturas, perdió Veracruz aunque ganó Yucatán, y gobernará a 32.8 millones de mexicanos. El partido Morena ganó 5 de las 9 gubernaturas que se disputaron y, además, le arrebató al PRD la Ciudad de México, considerado un bastión perredista; así, MORENA gobernará a 26.7 millones de personas. Al ganar Jalisco, el partido Movimiento Ciudadano (MC) gobernará 8.1 millones de habitantes. El PRD mantuvo a Michoacán, un estado con 4.6 millones de personas.

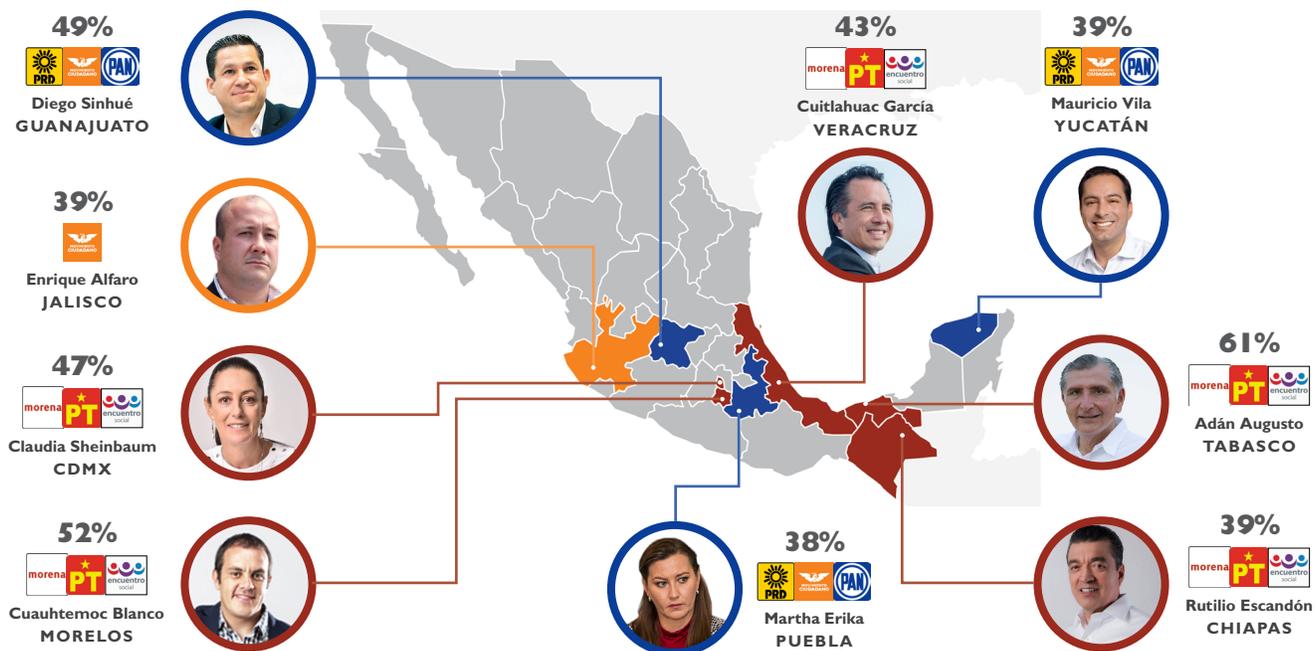
Fuente: Alcaldes de México, julio de 2018, en <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/asi-se-integrara-la-lxiv-legislatura-del-congreso-de-la-union/>

### GOBERNADORES



Fuente: Alcaldes de México, julio de 2018, en <https://www.alcaldesdemexico.com>

### VIRTUALES GOBERNADORES ELECTOS



Fuente: Alcaldes de México, julio de 2018, en <https://www.alcaldesdemexico.com>

### El reparto del poder local

En el ámbito estatal, la elección del 1° de julio cambió también la composición de 19 Congresos locales, en los cuales el partido MORENA será partido mayoritario con un contrapeso prácticamente total, con una presencia legislativa que le refuerza como fuerza política y que lo coloca de facto como un actor que podría poner contra las cuerdas al PAN, PRI y al PRD en algunos Congresos.

Además, en 25 entidades del país se llevaron a cabo comicios para elegir a nuevos presidentes municipales y alcaldes. De acuerdo con los resultados de esos comicios, MORENA quedó al frente de 11 capitales.

El revés que registraron las tres principales fuerzas políticas del país es inobjetable ante el crecimiento político y electoral de MORENA que se perfiló como la fuerza hegemónica en la política mexicana. En total los principales partidos, solos o en coalición, estarán gobernando de la siguiente forma: PAN en 465 municipios; PRI en 454 y MORENA en 332.

### A manera de colofón

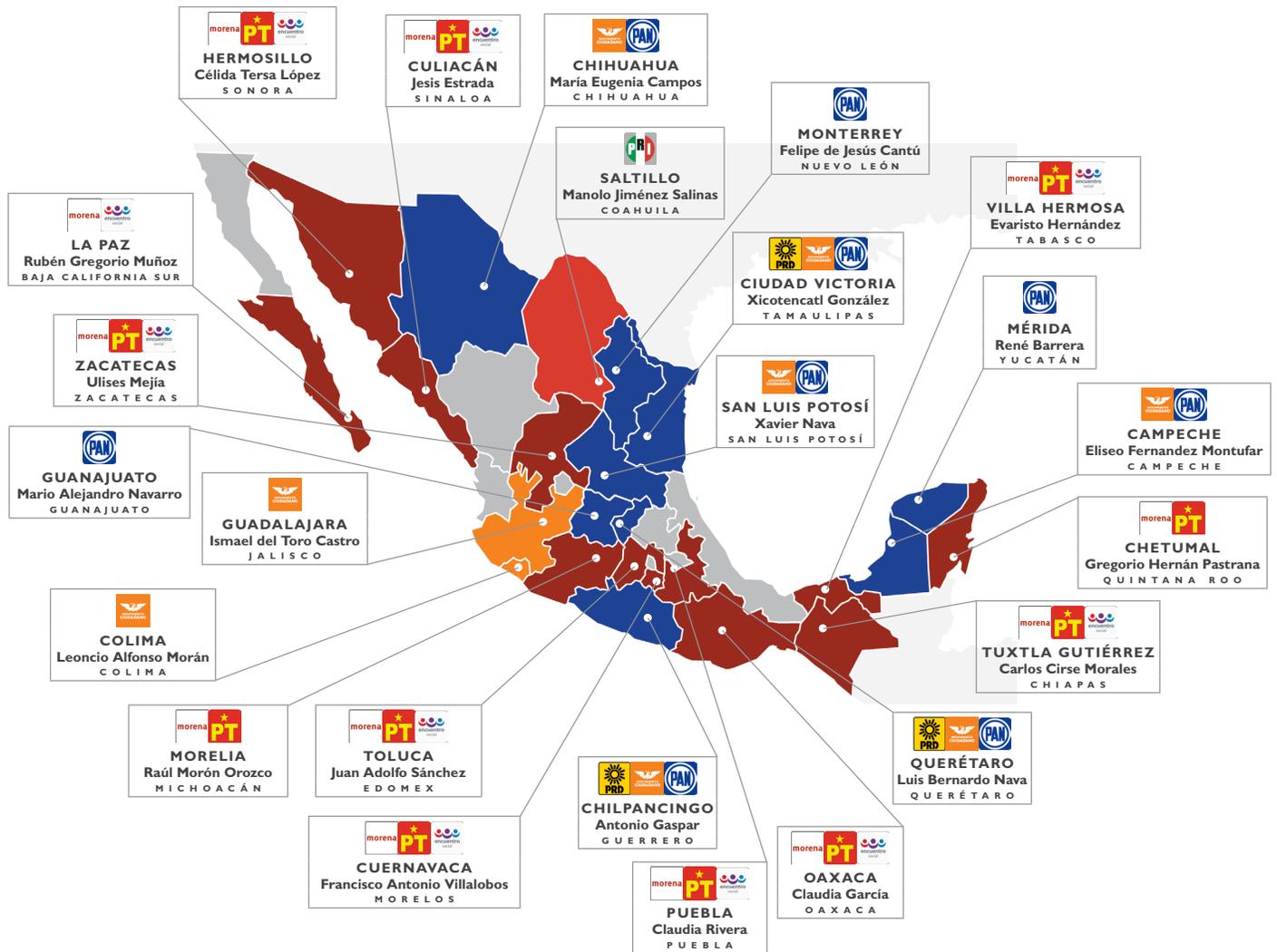
La victoria electoral de López Obrador y de su partido es de tal magnitud que las expectativas generadas deberán traducirse pronto en hechos palpables que respondan a las exigencias de cambio que cifra la sociedad,

**EL PERIODO DE AMLO Y SU COALICIÓN SE QUEDA CON 17 CONGRESOS LOCALES, EN LAS 32 ENTIDADES DEL PAÍS; EL FRENTE SUMA 11, Y EL PRI Y ALIADOS TENDRÁN MAYORÍA EN SÓLO CUATRO**



Fuente: Alcaldes de México, julio de 2018, en <https://www.alcaldesdemexico.com>

### ALCALDES ELECTOS



Fuente: Alcaldes de México, julio de 2018, en <https://www.alcaldesdemexico.com>

con la apuesta de que el arribo al poder de un presidente de signo distinto al PRI y al PAN no quede sólo en el campo de la alternancia del poder, lección que ya experimentó el país en el año 2000 con el arribo de Vicente Fox a la Presidencia y la “esperanza del cambio” que levantó precisamente en ese entonces dicha alternancia.

---

*El mensaje de las urnas es más que claro y, al parecer, así lo asumió López Obrador, quien está convencido de que México necesita una cuarta refundación, comparada por él mismo con la Independencia, la Reforma y la Revolución.*

---

En ese marco, el reto del candidato electo y su partido será traducir sus promesas de campaña en hechos contundentes, evitando una recomposición de las élites en el poder y dar respuesta a las esperanzas depositadas por la ciudadanía en la figura de López Obrador, lo que lo obliga a él y a su partido a administrar unas expectativas muy altas, que deberán asumir como un mandato ciudadano.

Una vía para consolidar lo que el tabasqueño ha llamado la “reconciliación nacional” será encontrar terrenos comunes o sectoriales, en los que unos y otros grupos pueden encontrar unidad y cohesión, y se evite la polarización política que haga difícil conciliar a los extremos. Una primera pista de ello es que, en el discurso del candidato triunfador, desaparecieron vocablos como “minoría rapaz y traficantes de influencias” y “mafia del poder”. Sin embargo, todo escenario habrá de enfrentar también la fractura que registran los hoy principales partidos de oposición que acusan una diferenciación ideológica relevante como consecuencia de los resultados de la elección de julio pasado.

# CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD: AGENDA MÍNIMA PARA LA TRANSICIÓN

Ana Lorena Delgadillo Pérez<sup>2</sup>

DIRECTORA DE LA FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO  
DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.



Foto tomada de Twitter @article19mex

Las transiciones democráticas conllevan un cambio, se miran a la distancia como aquel horizonte que acarrea el pasado cual carga insostenible y dan esperanza o un nuevo brío hacia el futuro. Vemos la fotografía rápida de México: territorios tomados por el crimen organizado, alarmante cifra de homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, migrantes que transitan en medio de gran violencia, altísimo índice de impunidad y desconfianza ciudadana en las instituciones. Ante las elecciones de 2018, la voz mayoritaria no deja dudas de que se quiere y se

necesita un cambio. A la fuerza política del futuro gobierno federal se le brinda un voto de confianza amplio, incluso en el Congreso. El principal reto será reactivar el sistema de pesos y contrapesos democráticos, debilitado por más de diez años de una política de seguridad que terminó por banalizar el estado de excepción y revitalizó el viejo esquema de ejercicio vertical y concentrado del poder.

<sup>2</sup> vid: [www.fundacionjusticia.org](http://www.fundacionjusticia.org) y @FJEDD.

Desde hace algunos años y en diferentes espacios,<sup>3</sup> organizaciones de la sociedad civil, grupos de víctimas y otros actores, venimos construyendo una agenda integral contra la impunidad y la corrupción. Partimos de que, ante un problema tan complejo, se requieren medidas diversas y articuladas, además de una visión integral de abordaje. Una sola medida o varias, realizadas de forma aislada, descoordinada o desarticulada, podrán representar más obstáculos que avances.

Desde una visión macroestructural en los últimos años hemos visto indefinición de la ruta y ausencia de voluntad. Es importante construir un plan integral que permita terminar con la impunidad, la corrupción y las graves violaciones a los derechos humanos. Esto incluye la construcción de políticas públicas, revisar o generar el marco jurídico que se requiera para ciertos temas y erradicar prácticas institucionales obsoletas que además violan derechos humanos e impiden que se aplique la ley.

<sup>3</sup> Este documento forma parte de discusiones y documentos que se han ido articulando en espacios como el Frente contra la Impunidad y la Plataforma contra la Impunidad, así como de documentos generados desde Open Society Justice Initiative.

## Medidas en el ámbito de Procuración y Administración de Justicia

**#FiscalíaQueSirva:** Solo una institución que se construya desde la base de la autonomía permitirá dar respuesta a la corrupción y a la impunidad sobre todo en casos donde están implicados agentes estatales. El artículo 102 A Constitucional es insuficiente para contar con una real autonomía, se requiere mejorar el perfil y el procedimiento de selección. El modelo requiere mecanismos de participación ciudadana para los nombramientos y el consejo de la Fiscalía. Se debe clarificar la competencia federal, establecer un modelo de gestión y de investigación que, además de ser adecuados para la implementación del sistema acusatorio, terminen con la burocracia y respondan a la criminalidad que enfrenta México. El proceso de transición es clave para liquidar poco a poco la Procuraduría General de la República (PGR). Se requiere eliminar el pase automático del Fiscal y de las y los servidores públicos que están en la PGR, debiendo existir un proceso de selección cuidadoso.

**Protección de víctimas e intervinientes en procesos de justicia.** A pesar de la inexistencia del marco legal se requiere un mecanismo eficaz y práctico que les garantice su seguridad e integridad. Los procesos penales

que implican el combate de delincuencia estructural, requieren del funcionamiento efectivo de estos sistemas.

**Utilización de la ciencia al servicio de la justicia.** Casos como el de Campo Algodonero vs México y el de Ayotzinapa, documentan la perversión de los servicios periciales. Todo sistema de justicia requiere utilizar la ciencia como un elemento objetivo para lograr la verdad procesal. Quienes conocen el fondo del problema opinan que la mejor vía es la independencia de estos últimos. La ciencia debe estar al servicio de víctimas, imputados, comisiones de búsqueda, así como para otros ámbitos de justicia ajenos al derecho penal.

**Sistema general de designaciones.** La puerta de la corrupción puede ser las designaciones de altos cargos realizadas sin seguir estándares internacionales, sin real escrutinio y puestas a disposición de cualquier poder, real o fáctico. Parte del problema de contar con instituciones que no son independientes, se relaciona con el sistema de nombramientos que se negocian como arreglos políticos, sin importar si la persona cumple con el perfil adecuado. Hasta el momento hemos tenido un sistema de nombramiento “ad hoc”. Países como Guatemala cuentan con una Ley para las Designaciones y la Constitución de la Ciudad de México plantea para el nombramiento de los organismos autónomos,

consejos ciudadanos de carácter honorífico que propongan al titular y sus consejos. Esta también es la propuesta del colectivo #FiscalíaQueSirva. La idea no es que los consejos lleven a cabo los nombramientos, sino que sean los órganos ciudadanos auxiliares que apoyen en la evaluación técnica y de cualidades de las y los candidatos para lograr una depuración de los mejores perfiles que deberán ser posteriormente nombrados por el órgano político encargado. Personas cuyo nombramiento no represente ningún conflicto de interés y que garanticen la aplicación de la ley por igual.

**Poder Judicial.** Uno de los principales retos en toda democracia radica en mantener la independencia del poder judicial; si bien es cierto que una parte importante radica en el sistema de designaciones, en México hace falta una verdadera profesionalización, procesos de desburocratización y la creación de juzgados especializados en procesos penales de gran complejidad en términos de corrupción, macrodelincuencia y graves violaciones a derechos humanos. Es importante revisar los mecanismos de control del poder judicial, generar una reflexión sobre el nombramiento, competencia y composición de órganos como los consejos de la judicatura.

**Defensorías Públicas.** Llevan más del 80% de todos los casos penales del país, no tienen

condiciones dignas de trabajo, las designaciones de sus titulares son altamente arbitrarias, muchos de ellos designados directamente por el gobernador. “Sin defensa no hay justicia”, reza el lema de la defensoría de oficio de Chile. Un sistema de justicia que funcione adecuadamente requiere de equilibrios cuya garantía está en el actuar profesional de todos los intervinientes. En México, la defensoría de oficio ha quedado rezagada y no se percibe como un actor real en el proceso penal. La capacitación debe ser acorde con las necesidades detectadas en el contexto de los casos que intervienen, pero ante todo, se debe garantizar su independencia y condiciones laborales para que generen esos equilibrios indispensables.

**Juicio de amparo.** En casos de graves violaciones a derechos humanos o en el sistema acusatorio, el juicio de amparo no es un mecanismo judicial expedito y eficaz. No existe un mecanismo para impugnar o cuestionar nombramientos de alto nivel de responsabilidad, como procuradores, ministros, etc. La resolución de un juicio de amparo puede tardar hasta 3 años o más. Países como Colombia, con la figura de la Tutela Judicial, resuelven controversias fundamentales en un tiempo menor y con una eficacia mayor. Un mecanismo tan indispensable para la defensa de los derechos humanos no puede estar obsta-

culizado por las trampas o trabas legales y burocráticas.

**Sistema Anticorrupción.** Por su reciente creación requiere de apoyo y acompañamiento para la implementación de su mandato, el fortalecimiento de otras instituciones y temas vinculados. Necesitamos detectar si está configurado de una manera tan compleja que es imposible llevar a cabo su implementación y monitorear su seguimiento. El sistema anticorrupción debe servir para casos de gran corrupción o de corrupción menor, y convertirse en un mecanismo de fácil y sencillo acceso para las y los usuarios. Será un reto comenzar a detectar en casos complejos de investigación o desde el poder judicial, qué actos u omisiones configuran también actos de corrupción para prevenir y sancionar dichas conductas. Parte importante será que todos los órganos que configuran el sistema anticorrupción estén funcionando. La Fiscalía Anticorrupción tendrá el doble reto de integrarse al sistema e integrar a otras áreas de la Fiscalía para detectar con un enfoque diferente dónde hay corrupción.

**Seguridad pública. Sistema integral de prevención.** Debe diseñarse un esquema integral de prevención donde intervengan todas las instituciones del gobierno para dejar la actuación de la policía, y del derecho penal, como la última vía para la resolución de controversias

en la sociedad. Faltan enfoques comunitarios, con un esquema de prevención primaria.

**Modelo de seguridad democrática no militar.** El colectivo #SeguridadSinGuerra ha insistido en la derogación de la Ley de Seguridad Interior por ser contraria a estándares internacionales, carecer de mecanismos de control, su amplia discrecionalidad y las violaciones que representa en materia de transparencia y derecho de acceso a la información. Es necesario aumentar la capacitación y profesionalización de cuerpos policiales. Utilizar al ejército para el combate contra la delincuencia organizada, además de ser inconstitucional, es una estrategia sin evidencia de disminución de la criminalidad. Por el contrario, ha generado graves violaciones a los derechos humanos de los grupos más vulnerables.

**Sistema de Atención a Víctimas.** México ha sido un referente para muchos países por su Ley General de Víctimas, sin embargo la institucionalidad hasta ahora existente no ha dado respuesta a la complejidad del caso mexicano. Necesitamos repensar la composición de estas comisiones, dotarlas de un nuevo diseño, personal especializado, humano y sensible a lo que enfrentan las víctimas, agilizar y desburocratizar los procesos, pero sobre todo, que actúen conforme a la ley y estándares internacionales.

**Comisiones públicas de derechos humanos.**

Aunque se crearon como un contrapeso, en muchas ocasiones han funcionado políticamente, del lado del poder, no siempre del lado de las víctimas y no siempre denunciando o investigando adecuadamente. Sus procedimientos deben ser más expeditos, acordes a una lógica de derechos humanos y menos burocráticos. Deben convertirse en un referente en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y ser una voz contundente en el país frente a las violaciones que se cometen. Es preciso repensar si frente a los abusos que cometen estas instituciones, se logra un cambio en los criterios de nuestros tribunales respecto a que sus actos sean considerados como actos de autoridad cuando en su actuar violan derechos humanos.

**Mecanismo internacional.** Hay un reconocimiento que las instituciones del Estado no podrán resolver en el corto plazo los grandes casos de macrocriminalidad, corrupción y graves violaciones a derechos humanos. Un mecanismo con presencia internacional, que goce de real autonomía y trabaje de la mano de una fiscalía autónoma, es idóneo.

**Comisión de Verdad.** Es necesario diseñar mecanismos e instituciones que complementen la capacidad institucional actual. Por una parte, porque el volumen no

permitirá procesar todos los casos. Por otra, porque sin un proceso de verdad difícilmente se lograrán transformaciones sociales sustanciales. La comisión sirve a la necesidad de poner a las víctimas en el centro. A la par, es un medio para ir modificando la narrativa. La masividad de los casos puede servir para identificar patrones e incluso ser la fuente de recomendaciones para corregir leyes, ajustar el diseño institucional o modificar prácticas.

Se requiere en la implementación de todas estas medidas una **perspectiva de género**, y repensar los procedimientos y prácticas para que en su actuar respeten los derechos de las

mujeres y niñas. Combatir la violencia contra las mujeres debe ser también una prioridad. Por otra parte, considerando que México es país de tránsito, **la protección a la población migrante es fundamental**. Desde la sociedad civil se han impulsado la Comisión Forense, para la identificación de restos de tres masacres ocurridas en el norte de la República y, un mecanismo transnacional de acceso a la justicia para familias cuyo familiar fue víctima de violencia en su tránsito. Estos mecanismos son una base para repensar desde espacios de justicia y derecho a la verdad, que hay otras víctimas invisibles, que tienen mayores dificultades de acceder a la justicia por estar en otro país.

**Frente a este reto ¿por dónde empezar? ¿qué se vuelve prioritario y secundario cuando todo parece urgente? En foros y espacios con familias de personas desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, nos debatimos entre apoyar a construir la institucionalidad o empujar lo urgente. Nuestra conclusión es que hay que atender lo urgente, como buscar a las personas desaparecidas, pero no dejar de construir las instituciones ya que sin ellas lo urgente no avanza. Pensar en metas a corto, mediano y largo plazo, que se puedan medir y que de errar el camino, éste se pueda cambiar a tiempo.**

## MÉXICO 2018: ¿OLVIDO, PAZ O JUSTICIA?

Comentarios a la propuesta de construcción de la paz del gobierno electo

MARICLAIRE ACOSTA

**E**l solo hecho de que el equipo de transición del gobierno electo plantee la necesidad de construir la paz como tema central de su política de seguridad, es un enorme acierto. A lo largo de las últimas semanas, sus más destacados miembros han mencionado la necesidad de implementar una política de justicia transicional adaptada a nuestra realidad. A continuación, ofrezco algunas reflexiones que pueden servir para situar el tema y, con ello, ayudar a la construcción de dicha política pública.



1. La llamada justicia transicional se ha ido desarrollando desde hace varias décadas como una forma de afrontar situaciones de violaciones graves, masivas y generalizadas de derechos humanos, bien sea en el contexto del paso de un régimen dictatorial a uno democrático, o la finalización de un conflicto armado interno y la consecución de la paz.
2. Los cuatro pilares de la justicia transicional son la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación del daño a las víctimas, y las garantías de no repetición, cuando se trata de abusos y atrocidades masivas, generalizadas y/o sistemáticas. En todos los procesos de justicia transicional, las víctimas juegan el papel central.
3. Los medios para lograr la implementación de los pilares de la justicia transicional son: a) los mecanismos de búsqueda de la verdad como son las comisiones de la verdad; b) los juicios a los perpetradores o al menos a los más importantes y significativos de ellos; c) las reparaciones individuales y colectivas del daño producido; y d) una serie de medidas para impedir la repetición de los hechos, como pueden ser, entre otras, reformas a las instituciones del Estado que permitieron o propiciaron los crímenes y las atrocidades.
4. La justicia transicional es simplemente una forma de justicia que opera en un contexto de quebrantamiento del estado de derecho, de represión o violencia generalizada y de instituciones incapaces de revertir esas problemáticas. El éxito de la justicia transicional depende, entre otros muchos factores, de su capacidad de adaptarse a las realidades específicas de los contextos en donde opera.
5. La propuesta que nos ofrece el equipo de transición del gobierno electo es interesante, útil, y sin duda, muy benéfica, pero ¿dónde está la estrategia de justicia transicional a la que se refieren sus autores? Para funcionar y generar los resultados que se esperan de un proceso de justicia transicional es fundamental asegurar su sinergia, así como una adecuada

secuencia entre estos procesos. En otras palabras, las experiencias de justicia transicional exitosa lo han sido por su enfoque holístico, integral, en donde se aseguran la verdad de los hechos, la justicia a las víctimas, la reparación del daño y las garantías de no repetición. Como escribe Jorge Peniche en su artículo *Justicia Transicional: ¿ocurrencia o disciplina?* publicado recientemente en el blog sobre la política de seguridad de Nexos<sup>4</sup>, se trata de restaurar la dignidad de las víctimas como titulares de derechos que son, reestablecer la confianza en las instituciones, y a través de ello construir un estado de derecho democrático que acuerpe los procesos de reconciliación. No lo veo en esta propuesta todavía. Me parece que es apenas un primer paso.

6. La violencia en México se ha definido como el resultado de una guerra civil económica y de un estado capturado por redes delincuenciales y de corrupción, incapaz de investigar y perseguir delitos graves y crímenes atroces (Coahuila, Tamaulipas y Veracruz son ejemplos elocuentes de ello), y de esa manera, proporcionar justicia. El combate a la delincuencia organizada, cuando sucede, se hace mediante el uso de la fuerza militar. La sociedad, atemorizada, en general prefiere no ver y no asumir lo que está viviendo, porque carece de los medios esenciales para protegerse. Es, además, presa de una narrativa que esconde los hechos, y los reduce a enfrentamientos entre delincuentes. La impunidad de los delitos en México es de las más altas del mundo, y todos los indicadores señalan la extrema debilidad de las instituciones de justicia y la ausencia virtual del estado de derecho. En México, la violencia de los delincuentes se combate con la violencia del Estado, lo cual ha generado una espiral incontenible de homicidios, desapariciones y otros crímenes atroces.
7. La propuesta del grupo de trabajo de *Memoria y Verdad de la Plataforma contra la Impunidad y la Corrupción*, nos proporciona cifras conservadoras que dan cuenta del saldo que ha dejado la estrategia de ataque frontal, por la vía de la fuerza, a la delincuencia organizada desde que el Presidente Calderón declarara la “guerra contra las drogas” a principios de 2007

<sup>4</sup> <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=356>

hasta el primer trimestre de 2018: más de 130 mil ejecuciones, 33, 125 desaparecidos, 1075 fosas clandestinas, 329, 917 desplazados internos por la violencia, un número aún indeterminado de masacres colectivas con miles de víctimas, 89 periodistas asesinados, y más de un centenar de homicidios de candidatos electorales, alcaldes, políticos locales y líderes religiosos. El Estado ha negado la masividad de esta violencia y las atrocidades, así como su responsabilidad, ya sea por acción, omisión o colusión, por las graves violaciones de derechos humanos que ello ha implicado.

8. La experiencia de otros países ha mostrado que cuando se logra diseñar una política integral que combine verdad con justicia, reparaciones al daño infringido a las víctimas, y como resultado de todo ello, transformaciones institucionales, se reducen los delitos y las violaciones a los derechos humanos. Es imprescindible hacerlo.
9. La propuesta de la *Plataforma* establece que, si queremos pacificar al país y construir un estado democrático de derecho, habrá que comenzar por plantear una Comisión de la Verdad, multidisciplinaria y con una duración de tres años. Esta tendría alcance nacional, cubriría el periodo de tiempo entre 2006 a 2018, estaría integrada por expertos nacionales e internacionales, contaría con el apoyo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como una red de solidaridad con alcance internacional.
10. Para ser efectiva, una Comisión de la Verdad de esta envergadura, tendría necesariamente que construir una relación cercana con los colectivos de víctimas y organizaciones no gubernamentales que brindaran el acompañamiento a sus trabajos. El Estado tendría la responsabilidad de brindarle un marco legal y la seguridad para sus trabajos y para los que comparecieran ante ella; las numerosas víctimas de la violencia tendrían el papel central en la misma.

11. Un organismo de esta naturaleza es el idóneo para visibilizar a las víctimas, y exponer a los perpetradores (agentes del estado, delincuencia organizada o una combinación de ambas); determinar los patrones generalizados y sistemáticos que constituyen crímenes de lesa humanidad; explorar la conexión entre las atrocidades del presente y del pasado; desmontar las redes de corrupción que subyacen a la violencia y la violación masiva de derechos humanos; y dignificar a las víctimas y sus familiares. Aportaría también conocimiento sobre las múltiples y diversas formas de violencia que aquejan al país, su manifestación en las realidades locales, patrones nacionales y regionales que podrían entonces detonar comisiones específicas (*commissions of inquiry*) para llevar a la justicia a los involucrados en casos paradigmáticos.
12. En suma, esta recuperación de la verdad permitiría la construcción de una narrativa diferente, apegada a los hechos y no a los intereses de los protagonistas de la guerra, abonaría a la recuperación de la memoria, contribuiría a la sanación individual y colectiva, ayudaría a superar la parálisis actual producto del trauma, permitiría vislumbrar formas de reparación colectiva que condujeran al desarrollo social y económico de muchas regiones, y a la construcción de un estado de derecho democrático.
13. Para ser efectiva, una política de justicia transicional debe desembocar necesariamente en la justicia. Una Comisión de la Verdad alimenta y complementa procesos judiciales y políticas públicas encaminadas a reparaciones integrales y adecuadas. El acceso a la justicia es la gran faltante en el México de hoy, y la propuesta del equipo de transición no parece dar demasiada importancia al colapso de las instituciones encargadas de procurarla, tanto a nivel federal como local. Este enorme agujero no puede seguir siendo ignorado, ni tampoco escamoteado con el mero nombramiento de personas honorables y capaces al frente de las mismas. Es necesario, replantear el modelo mismo bajo el que operan, y hacer acopio de todo el apoyo nacional e internacional que

sea necesario para ello. Las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en ocasión de su visita a México a fines de 2015, así como de la CIDH, del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes del caso de Ayotzinapa, y de organizaciones como Open Society Justice Initiative, para no hablar de colectivos nacionales como Fiscalía que Sirva y Vamos por Más, han dado a conocer numerosas propuestas y recomendaciones al respecto, así como instituciones académicas. Habría que conocerlas, sistematizarlas y ponerlas en práctica. El inicio de conversaciones con algunos de estos protagonistas es un buen signo, pero no debe quedar sólo en eso, hay que implementar los acuerdos y ponerlos en práctica.

14. En conclusión, la amnistía propuesta por el equipo de transición del nuevo gobierno, es una propuesta importante y digna de consideración, pero, a mi juicio, no debe ser el comienzo de un proceso de justicia transicional, sino la culminación del mismo. Una amnistía sin seguridad para los que se acojan a ella, sin información confiable sobre el alcance de su actividad delictiva, sin una comprensión verdadera de las estructuras y líneas de mando de las organizaciones a las que pertenecían o con las que fueron coaccionados a cooperar, de poco servirá al propósito de pacificación que se propone. Y lo más importante: ¿Qué sucederá con los perpetradores de los crímenes atroces y violaciones a derechos humanos? ¿Cómo identificarlos, saber cómo operan y castigarlos?

Sin una procuración de justicia confiable y eficaz, que pueda hacer mella a la impunidad crónica de los delitos, esto será imposible, y con toda probabilidad se iniciará un nuevo ciclo de violencia.

15. Tenemos que tener claridad sobre lo que queremos cuando hablamos de pacificación de México y, hasta ahora, mucho me temo que aún no es así. Nos hace falta construir una política coherente e integral que asegure la seguridad, la justicia y eventualmente la paz entre los mexicanos.

---

# ECONOMÍA MEXICANA: ASUNTOS QUE DEMANDAN ATENCIÓN PRIORITARIA DEL NUEVO GOBIERNO

---

Carlos Heredia Zubieta  
PROFESOR ASOCIADO EN EL CIDE

## I. El contexto

¿Cuál es en materia económica la agenda de la transición y del próximo gobierno de Andrés Manuel López Obrador? Su equipo económico y financiero ha fijado sus prioridades a partir del 1 de diciembre de 2018: por un lado, estimular el crecimiento económico largamente aletargado; y por el otro, procurar la estabilidad financiera, fiscal y monetaria.



Foto de Cuartoscuro.

En los hechos, los anuncios se suceden uno tras otro a partir de su avasalladora victoria en las urnas del 1 de julio, como si el próximo gobierno ya estuviera en funciones. El propósito evidente es sembrar confianza entre las empresas y los inversionistas, y evitar cualquier choque externo que podría dislocar sus planes.

No hay virajes espectaculares en la ruta prevista por el próximo Secretario de Hacienda, el economista Carlos Urzúa. Si acaso, será mayor el énfasis del papel del Estado en la economía. Se tiene previsto un mayor dinamismo de la inversión pública -con dinero recuperado del combate a la corrupción- que a su vez sirva como mecanismo detonador de la inversión privada, que seguirá siendo el principal impulso de la actividad económica.

Urzúa ha sido particularmente enfático en mantener el equilibrio macroeconómico y respetar la autonomía del Banco de México, cuya ley reglamentaria le marca el propósito de mantener baja la inflación y le impide financiar al gobierno.

Tampoco aquí se prevé que el banco central adopte como propósito explícito procurar metas de crecimiento y empleo, como lo hace, por ejemplo, su homólogo de Nueva Zelanda.

En todo caso, los mecanismos redistributivos y compensatorios vendrán a través de la política social.

Urzúa tiene entre sus planes la constitución de un Consejo Fiscal, que asesore al gobierno y le permita transparentar operaciones en el manejo de la deuda y del déficit.

---

***Al mismo tiempo, en contraste con las administraciones de Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto que le apostaron al sector exportador como dinamo de la economía, el gobierno de López Obrador hará una apuesta mayor por el mercado interno.***

---

A ello apunta su visión nacionalista en términos de construir un país soberano en materia alimentaria y energética. Estos objetivos se enuncian más fácilmente de lo que pueden lograrse, pero en todo caso son indicativos de cómo impulsará el gobierno de AMLO la inserción de México en el mundo.

Continuará la renegociación del TLCAN y seguirá apostando por una economía abierta, pero en un escenario mucho más complejo de proteccionismo comercial y retracción de la inversión extranjera, dado que, bajo la égida de Donald Trump, Estados Unidos está abatiendo sus compras en el exterior y está incentivando a sus empresas a retornar a casa en vez de invertir afuera.

## 2. Las prioridades

La promesa principal del gobierno de Andrés Manuel López Obrador es duplicar la tasa de crecimiento económico, del 2 por ciento registrado durante el último cuarto de siglo, a 4 por ciento. Dado que el crecimiento demográfico en México apenas rebasa el uno por ciento, ello redundaría en un aumento del crecimiento económico de tres por ciento por habitante.

Para ello se requiere incrementar la inversión, que hoy oscila alrededor de 20 por ciento del Producto Interno Bruto, para llegar a niveles del 28 al 30 por ciento del PIB. Aun si la inversión pública cobra mayor protagonismo, el grueso de las nuevas inversiones tendrá que venir de la inversión privada y, de manera complementaria, de la inversión extranjera, que contará con un marco macroeconómico favorable para tal propósito.

Otra promesa es que los consumidores mexicanos ya no enfrentaremos los llamados ‘gasolinazos’, como se conoce a los incrementos discretos en los precios de los combustibles. Urzúa ha dicho que seguirá la política de indización de dichos precios, para ajustar el precio de acuerdo con la tasa de inflación, pero sin incrementos reales.

Hay dos grandes apuestas en los programas sociales: el establecimiento de la pensión universal y el programa de jóvenes aprendices. Ello significará un enorme esfuerzo fiscal, cercano a 0.7 por ciento del PIB, o 9 mil millones de dólares en cada caso. El Presupuesto de Egresos de la Federación representa un monto de alrededor de 26 por ciento del PIB, por lo cual el equipo lopezobradorista encuentra factible esta reasignación.

**Tres millones de jóvenes sin oportunidad de empleo ni trabajo esperan que el proyecto bandera de AMLO tenga éxito.**

Adicionalmente al esfuerzo fiscal, estas apuestas se construyen sobre la premisa de que los ahorros presupuestarios liberarán

recursos significativos. Según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), hoy 7 de cada 10 contratos firmados por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son asignados de manera directa y no por concurso. Se espera que al introducir mayor competencia en estas licitaciones los ahorros públicos sean muy relevantes.

Lo mismo ocurrirá con las compras gubernamentales, afirma el equipo económico del próximo gobierno. Plantean que la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda concentre todas las compras gubernamentales a través de una sola unidad de gasto, lo que permitiría ahorros sustanciales.

La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), órgano constitucional autónomo que tiene a su cargo vigilar, promover y garantizar la libre competencia y concurrencia en el mercado mexicano, indica que la decisión del próximo presidente de concentrar todas las compras gubernamentales en Hacienda podría no ser la mejor forma en sí para realizar ahorros y combatir la corrupción. Para Cofece, el futuro gobierno podría hacer más en ambos sentidos si opta por mejorar los procesos existentes de adquisiciones gubernamentales y busca

asegurarse que se hagan esas contrataciones vía licitaciones vigiladas para evitar prácticas monopólicas absolutas o colusiones.

### 3. Los dilemas

Como dice Agustín Basave, expresidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD): no me preocupa el futuro de la economía mexicana, sino el de la política.

La gestión económica y financiera de AMLO en el gobierno de la Ciudad de México (5 de diciembre de 2000-29 de julio de 2005) fue moderada y prudente. No hubo un desbocamiento del gasto público, ni incurrió en un déficit financiero. No hay elementos para pensar que su gestión económica como presidente de México sea distinta.

No se producirán expropiaciones de empresas, ni confiscaciones de activos como en los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, como sus adversarios habían advertido estérilmente, para disuadir a potenciales electores. La conducción económica estará marcada por las mismas características exhibidas en su gestión capitalina: la prudencia y la moderación.

El tipo de cambio peso/dólar es evidentemente el principal termómetro que los mexicanos

puedientes utilizan para anticipar sus decisiones económicas y financieras. Los mercados financieros ya habían descontado el triunfo de AMLO y lo recibieron de manera muy positiva a partir de su triunfo; incluso, el peso se vio reforzado y recuperó campo frente al dólar.

---

### ***No se avizora un cambio de 'modelo' económico; si acaso, un leve viraje en la estrategia.***

---

En el plano internacional, además de concluir la renegociación del TLCAN con la esperanza de que Donald Trump no saque a Estados Unidos del pacto comercial, el gobierno de AMLO plantea emprender una nueva versión de la Alianza para el Progreso, que consistiría en ampliar esa nueva versión del TLCAN hacia Centroamérica.

Aquí el desafío tendrá que ver con ir más allá del esquema tradicional de plantear más inversiones en infraestructura que sólo benefician a contratistas y compañías constructoras propiedad de las oligarquías locales, quienes pugnan por ser subcontratistas de las gigantescas corporaciones asociadas al gobierno estadounidense.

En concordancia con lo indicado para el mercado interno mexicano, el objetivo tendría que ser la generación de valor a nivel local y el abatimiento de las desigualdades regionales, temas abordado por Jesús Campos Orozco y por Raúl Livas Elizondo, respectivamente, en esta misma edición de Brújula Ciudadana.

En todo caso, es más probable que los cuestionamientos lleguen por un flanco diferente: la legión de pobres que espera, ahora sí, encontrar mejores oportunidades de empleo y de ingreso. En un país con tanta desigualdad y tan escasa movilidad social, millones de mexicanos que sufragaron por el tabasqueño no aguardarán los seis años del gobierno lopezobradorista para ver cumplidas sus expectativas.

Sin que exista una definición explícita en este sentido, el viraje podría seguir algunas de las reflexiones planteadas por Alicia Bárcena, la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del congreso de la *International Economics Association (IEA)*, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en junio de 2017 en la Ciudad de México.

Bárcena instó a repensar el modelo económico e implementar un nuevo paradigma que contribuya a poner fin a las desigualdades

económicas, sociales y ambientales y avanzar hacia el desarrollo sostenible. Planteó entonces que el capitalismo y la hiperglobalización nos han llevado a problemas sociales, políticos y ambientales que no son sostenibles, por lo que debemos repensarnos como sociedad en términos de consumo y producción. Preciso que Latinoamérica requiere una política industrial y de diversificación productiva seria con miras a un mayor crecimiento y desarrollo.

En su análisis, la máxima representante de la CEPAL llamó a la construcción de un nuevo pacto social que logre terminar con la creciente brecha entre ricos y pobres.

Ratifico: el mayor desafío que enfrenta López Obrador es político. Se trata de la construcción de un nuevo pacto social para regular mercados, administrar tensiones, reducir las

desigualdades y consolidar una economía abierta que proteja los bienes públicos y la prosperidad compartida e incluyente. Enfrentará resistencias de arriba y de abajo, de rentistas y extractivistas depredadores que no querrán perder sus privilegios, por un lado, y de quienes consideren su programa económico demasiado ‘tibio’ en avanzar las expectativas populares, por el otro.

Ello no podrá hacerse a través de transferencias de efectivo o de subsidios al consumo, que pueden frenar temporalmente el empobrecimiento de la gente, pero son de lejos insuficientes y se caracterizan además por crear clientelismo político-electoral. Las medidas económicas del próximo gobierno tendrán que apuntar, en cambio, a la incorporación de un cada vez mayor número de mexicanos a actividades productivas que generen valor.

**En pocas palabras, apostar a que el manejo macroeconómico, las políticas industriales, de innovación y tecnológicas beneficien a la mayoría de los mexicanos y no sólo a un pequeño puñado de privilegiados como ha sido el caso durante las últimas décadas. Nada más, pero tampoco nada menos.**

# UNA AGENDA DE CORTO PLAZO PARA LAS EMPRESAS SOCIALES DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Jesús Campos Orozco

CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA  
CIEES-UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

## Consideraciones iniciales: tendencias

**E**l sistema político y el modelo económico implementados en México nos han llevado a una pobreza lacerante, a una creciente desigualdad, a una violencia e inseguridad insoportables, así como a una corrupción indignante que rompen con la cohesión social.



Nos encontramos con tendencias profundas que influyen en la realidad de la mayoría de la población. Han venido apareciendo con fuerza el despojo, la violencia y el deterioro en los servicios que ocasionan el detrimento en la calidad de vida de la mayoría de la población. Ante esto, los pueblos resisten, generan formas propias de autogobierno y construyen alternativas para mejorar sus condiciones de vida.

Nos encontramos también con regiones del país, como los estados del centro de México, en los que hemos tenido crecimientos anuales promedio del PIB superiores al 5 por ciento, pero en los que la pobreza y desigualdad permanecen, los empleos son precarios y la inseguridad se ha incrementado significativamente.

Los cambios que se necesitan y los que anhela la mayoría de la población, que se ha manifestado en las elecciones recientes, son profundos. Considero que en los siguientes seis años no podrán darse las transformaciones profundas requeridas.

Sin embargo, se abrirán espacios para promover cambios sustanciales que sienten las bases para llevar a cabo transformaciones mayores en el mediano y largo plazo. Se requerirán en el país nuevos actores que sean referentes alternativos para llevar a cabo las transformaciones que quedarán pendientes.

En este artículo me enfocaré en describir algunos elementos de la agenda de corto plazo 2018-2024, para las empresas sociales, definidas de la siguiente manera:

**“Las empresas sociales, con figuras jurídicas diversas, tienen el potencial de generar riqueza permanente y empleos formales siendo productivas, integrando cadenas productivas y generando valor agregado; con esquemas de distribución equitativa del ingreso, equilibrando el diferencial de ingresos entre los participantes, priorizando la reinversión de utilidades e impactando en el desarrollo regional sostenible.**

**Van conformando grupos empresariales incluyentes, donde las personas trabajadoras participan en la propiedad, en el valor agregado, en el gobierno corporativo y, en la medida de lo posible, en la gestión empresarial, adquiriendo conocimientos, tecnología y relaciones empresariales amplias. Son plenamente transparentes. Integran prioritariamente a personas en pobreza y vulnerabilidad y construyen cohesión social. Resuelven retos sociales, fundamentalmente la pobreza e igualdad”.**

## **I. El Fondo México Social e Incentivos: crecer resolviendo pobreza, desigualdad y cohesión social por medios eficaces, transparentes y autónomos**

El Fondo México Social -FMS- se contempla como un nuevo instrumento estratégico que contribuye a la inclusión productiva, financiera, social, cultural y ambiental, detonando el potencial de las personas en pobreza y vulnerabilidad, contribuyendo a la igualdad y construyendo cohesión social.

Desde 2005 y especialmente a partir de 2010, diversas empresas sociales, el Fondo Fides y el Centro Internacional de Investigación de la Economía Social y Solidaria -CIIESS- de la Universidad Iberoamericana CDMX hemos impulsando esta modalidad de Fondos y gestionado su implementación ante el gobierno federal.

Esta estrategia plantea una nueva forma de establecer las relaciones entre el sector público, privado y social, para un desarrollo sustentable. El modelo del FMS permite un uso eficaz, permanente y transparente de los recursos, garantizando la autonomía de los grupos empresariales de la economía social y solidaria.

El FMS es un sistema de Fondos de Fondos que consolidará empresas sociales

productivas, competitivas y rentables para la generación de riqueza y empleo formal, resolviendo la pobreza de manera permanente, corrigiendo la desigualdad y generando cohesión social, entre otros impactos positivos. Lo hará mediante las mejores prácticas de inversión, empresariales y sociales, aportando capital de riesgo y deuda subordinada, así como el seguimiento permanente y de largo plazo.

Contemplamos la creación de al menos tres Fondos iniciales. Uno dirigido a empresas sociales en etapa de desarrollo y consolidación, otro para etapas tempranas y uno más para reingeniería a través de recursos capitalizables.

La inversión para los tres primeros Fondos se contempla en 5 mil MDP. Los recursos pueden provenir de los aprovechamientos generados por la banca de desarrollo, los cuales se estiman anualmente en 18 mil MDP, de los cuales NAFIN genera alrededor de 2 mil MDP. También pueden provenir de recursos de SEDESOL o algún otro organismo del sector público federal.

Para la creación de los Fondos se constituirán vehículos de inversión que permitirán atraer inversiones de capital nacionales e internacionales de organismos como el BID, CAF Banco de Desarrollo de América Latina, así

como de otros fondos e inversionistas privados o sociales.

El pasado 13 de diciembre de 2017, ante las gestiones del Consejo Coordinador Empresarial, el Consejo Directivo de NAFIN aprobó el primer Fondo para Empresas Sociales en etapa de desarrollo disponiéndose de 700 MDP como inversión inicial, así como la constitución de la Empresa Administradora del FMS. La formalización de este primer Fondo y de la empresa administradora están detenidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Solamente la creación del primer fondo, tendría un impacto en más de 1.5 millones de personas en alrededor de 20 estados de la república.

---

*Será importante también, establecer estímulos fiscales especiales para la inversión en este sistema de fondos de capital para el desarrollo incluyente, para los cuales están como referentes los estímulos al cine y al deporte de alto rendimiento.*

---

## **2. Financiamiento Integral a la Empresa Social: democratizar el dinero**

La Economía Social y Solidaria (ESS) da el lugar principal al trabajo como medio de liberación humana que permite democratizar la economía, reconociendo a la persona que vive en comunidad como el centro y ubicando al capital como instrumento a su servicio. Las personas en pobreza organizadas son el sujeto social que, estableciendo alianzas con otros actores, tienen el potencial de contribuir con nuevos modelos de empresa, de hacer la economía y de construir nuevas formas de inclusión financiera.

La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2015 reconoce que las instituciones que más contribuyen a la inclusión financiera en México, son las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS) al crecer de 54, en el año 2010, a 144 en 2015 y al estar presentes en los municipios donde otras instituciones no llegan ni les interesa tener presencia.

La situación de inclusión financiera en el país es muy mala. La misma Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), en la página 21, reconoce que “los datos del Global Findex indican que México se ubica por debajo del promedio mundial y de América Latina y

el Caribe, así como de las regiones de Asia del Este y los países de ingresos altos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. El porcentaje de adultos con cuentas en México parece ser inferior al esperado de acuerdo con su nivel de ingreso (medido a través del PIB per cápita ajustado a paridad de poder de compra), ya que el país se encuentra por debajo de la línea de tendencia”. Estamos muy por debajo de estas regiones y solamente un poco mejor del África Sub-Sahariana.

¿Y cómo tener un desarrollo incluyente si el sector social de la economía no cuenta con todos los instrumentos, servicios, productos y vehículos financieros para crecer? ¿Si la PNIF no las fomenta? Y a pesar de eso seguimos creciendo, generando empleo y empresas formales, así como detonando el desarrollo de las personas que viven en las regiones más pobres del país, contribuyendo a la cohesión social.

La ESS apuesta a que las personas en pobreza y vulnerabilidad, a través de las instituciones financieras del sector social, mantengan e incrementen la propiedad, posesión y control del dinero. Y que lo puedan utilizar desde una perspectiva de cooperación y no de competencia, utilizando el capital como instrumento al servicio de las personas y del desarrollo y no utilizándolo con una

finalidad especulativa para el beneficio de unos pocos.

Algunas medidas a implementar serían las siguientes:

- Incorporar en el mercado financiero un instrumento de coordinación o ventanilla única que oriente y canalice a las empresas sociales para obtener modelos óptimos de fondeo.
- Contar con un organismo de regulación financiera diferenciado que contribuya al desarrollo de las financieras sociales.
- A través de NAFIN sumar a los bancos multilaterales de desarrollo al sistema de financiamiento de la empresa social.
- Integrar al Banco de Desarrollo de América del Norte (Nadbank) como banca que impulse alternativas económicas a través de empresas sociales, en la frontera, en las regiones impactadas por la migración y en regiones prioritarias.
- Crear y desarrollar bancos que atiendan retos sociales y ambientales, conforme a códigos éticos específicos.

### 3. Sistema nacional de medición y evaluación del desarrollo

Es necesario establecer un sistema de medición y evaluación de impactos en el desarrollo, así como del desempeño de los programas y recursos destinados a impulsar la productividad de las empresas sociales.

Una de las limitaciones actuales es la falta de datos duros para demostrar los efectos positivos que las empresas sociales tienen en el desarrollo, así como para ir evaluando y mejorando su desempeño, más allá de solamente medir la solución de alguna carencia social.

En otros países, ha sido de gran utilidad la realización del Libro Blanco y de las Cuentas Satélite. La implementación de diversas modalidades de sistemas han marcado un parteaguas en diversos países, permitiendo adecuar las políticas públicas para detonar el potencial de las empresas sociales, llegando a representar más del 10 por ciento del PIB, generar más del 14 por ciento del empleo formal y disminuir el índice de GINI en sus respectivos países, entre otros impactos generados y medidos. En esto deben involucrarse el INEGI, CONEVAL y el INAES.

### 4. Ley de Economía Social y Solidaria

Reformar la ley para establecer la participación social en los órganos de gobierno del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) constituyéndolo como un organismo público autónomo.

Esto contribuirá para contar con un organismo que sea transparente y eficiente en la definición de políticas y en la operación de los recursos destinados a las empresas sociales.

### 5. Figuras empresariales

Actualmente existen diversas leyes en la legislación mexicana orientadas a las empresas sociales, como son la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Sociedades Cooperativas, La Ley General de Economía Social y Solidaria, la Ley de Crédito y Ahorro Popular y la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, entre otras. A su vez, existen figuras jurídicas para actividades empresariales reguladas por leyes mercantiles o agrarias.

Todo este marco legal no ha establecido las figuras jurídicas de carácter empresarial que sirvan como vehículos adecuados para que las empresas sociales puedan desarrollar sus

actividades económicas en un marco de certidumbre y con un horizonte de crecimiento que posibilite su impacto en el desarrollo y que soporten las actividades empresariales.

---

*Estas reformas podrían tener impacto en más de 50 mil empresas de tipo social según estudios de algunas universidades, en alrededor del 18% de la población económicamente activa (PEA) de acuerdo a estimaciones de la SHCP, así como en más de 7 millones de personas integradas en cooperativas de ahorro y préstamo del país que cuentan con más de 120 mil MDP en activos. Contribuiría también de manera importante a la formalización de la actividad económica nacional.*

---

## **6. Producción social de vivienda**

Las empresas sociales han dado una dura batalla por ser reconocidas en la ley y posteriormente para ser consideradas en las diversas instituciones y programas de la administración pública federal, demostrando mayor efectividad y mejores resultados financieros, sociales y ambientales en la construcción de vivienda social. Está pendiente adecuar dichos programas para fomentar la producción social de vivienda.

## **7. Libre determinación sobre los territorios**

Es imprescindible resolver los conflictos generados en el país por los llamados “megaproyectos”, especialmente por las mineras, petroleras e hidroeléctricas. Elaborar y aprobar una ley de Consulta Indígena, que garantice la libre determinación de los pueblos originarios sobre su territorio y que frene la violencia contra su vida, es requisito básico para detonar un desarrollo económico alternativo desde la economía social solidaria. Con esto, adicionalmente se cumpliría con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Acuerdos internacionales a los que México está comprometido.

---

# RETOS DEL SECTOR ENERGÍA EN EL NUEVO ENTORNO POLÍTICO

---

Raúl Livas Elizondo  
Socio STRUCTURA

La Reforma Energética es un proyecto complejo de cambio estructural que implica una gran transformación en las actividades del sector. El paquete de reformas implicó un cambio de paradigma en el que se establece el propósito de que el desarrollo del sector se enmarque en mercados competitivos con una participación concurrente de las grandes empresas del Estado y particulares. El proceso de maduración de los mercados lleva tiempo y muchos de los elementos de la Reforma se encuentran en fases iniciales. Por ello, a la incertidumbre propia de un cambio de gran profundidad, se le agrega el riesgo adicional que proviene de la expresión manifiesta de hacer ajustes en los mercados sin que exista precisión sobre la naturaleza de dichos ajustes, pero con la conciencia de que la nueva Administración tendrá el poder político para ejecutar cualquier reforma que se proponga.



Foto Getty Images.

Insertar Livas. Para agrupar los efectos, adoptamos una perspectiva de alto nivel que omite detalles, pero permite entender el origen de los problemas que enfrenta la transición y las nuevas fuentes de riesgo. Para ello conviene distinguir tres componentes de la reforma que son concurrentes, pero no equivalentes: i) La apertura a la participación privada en actividades que eran exclusivas, ii) el desarrollo de mercados competitivos y iii) la transformación de las grandes empresas paraestatales en Empresas Productivas del Estado.

### **i. Apertura a la participación privada en el sector**

El aspecto más visible y evidente de los cambios constitucionales es ampliar las posibilidades de participación de particulares en actividades del sector. Este aspecto se articuló en dos modalidades: a) la redefinición de ciertos subsectores como no-estratégicos (refinación, transporte por ducto, generación de electricidad, etc.) y, por lo tanto, su inclusión expresa en el comercio y bajo la aplicabilidad del artículo 28 y el marco general de libertades para la actividad económica vigente; y b) la determinación de ciertas modalidades contractuales en las que los particulares pueden coadyuvar al Estado en la ejecución de los segmentos que permanecieron bajo la definición de estratégicos (exploración y extracción de petróleo y gas y transmisión y distribución de electricidad). En este último punto existe cierta confusión sobre la naturaleza de los contratos que se firman en actividades estratégicas; ¿esto significa que las actividades estratégicas están en el comercio, o que los nuevos contratos tienen características afines a las concesiones que aplican en otros sectores? Es probable que en el futuro la Corte deba resolver posibles controversias y clarificar la interpretación jurídica adecuada.

### **ii. Desarrollo de mercados competitivos**

Al eliminar una actividad de la definición de estratégica, aparece como un segmento al que le aplica el marco general de reglas que rigen la actividad económica en México. En principio, en México los monopolios y las prácticas

monopólicas están prohibidos de acuerdo con el artículo 28 constitucional. Por ello, el propósito último de la apertura de un sector a los particulares es que las actividades se desarrollen en forma competitiva. Sin embargo, la simple apertura no basta para que en los mercados correspondientes rijan la libre competencia.

La competencia es el resultado de la actividad de particulares (y empresas públicas) que pueden desplegar recursos económicos en condiciones de acceso libre efectivo para producir bienes y servicios que requieren los consumidores. Estas condiciones dependen de que exista un marco de actuación preciso para los participantes y que se identifiquen segmentos que pudieran tener características técnicas de costo (subaditividad) que impliquen que la forma más eficiente de producción sea por una sola empresa (monopolio natural). En estas condiciones aplica la regulación directa de los precios con el propósito de que estos cubran los costos medios y que el monopolio así regulado se acerque lo más posible a las condiciones de precio y costos que prevalecerían en un mercado competitivo.

La identificación de las condiciones técnicas y el desarrollo de reglas claras para todos los segmentos, según sus características, son indispensables para que los agentes económicos puedan tomar decisiones eficientes de largo plazo sin que estas decisiones impliquen el desarrollo de poder de mercado y rentas económicas para algunos agentes en particular.

Esta problemática es particularmente grave en el caso de actividades que son intensivas en capital y se realizan con activos específicos de larga vida (ej. ductos). El financiamiento de estos activos en forma competitiva requiere de reglas particulares que existen en pocos lugares del mundo. En general, los países (coordinados por sus reguladores) han financiado estos activos mediante estructuras monopólicas (públicas o privadas) con regulación de precios. En los casos en los que no existe regulación, el mercado resuelve el problema de “oportunismo” mediante la integración vertical, lo que genera poder de mercado y da lugar a posibles prácticas no competitivas.

Sobra decir que el desarrollo de un mercado competitivo requiere de un proceso de maduración institucional que lleva varios años (o lustros) y que todos los mercados energéticos en México se encuentran en fases incipientes de este trayecto. Por ello, las señales que reciban los inversionistas sobre la trayectoria que seguirá el desarrollo de los mercados en la coyuntura política actual son críticas para no inhibir o ahuyentar a inversores que favorezcan la madurez de los mercados.

### **iii. Transformación de las entidades paraestatales**

El aspecto que probablemente generó más confusión en el proceso de instrumentación de la Reforma Energética fue la redefinición del papel de las empresas paraestatales. A diferencia de lo que ocurrió en otros países, en los que se instrumentaron reformas energéticas profundas, sus empresas paraestatales se sometieron a estructuras similares a las de sus competidores en el sector privado (muchas cotizaron en bolsa). En México, creamos una estructura nueva, la Empresa Productiva del Estado, con reglas nuevas que han tenido que definirse de la mano con el resto de los instrumentos regulatorios derivados de los cambios constitucionales.

Estas entidades tienen reglas presupuestarias peculiares, que no coinciden con las de sus competidores privados. No se logró independizar sus procesos decisorios de la presión política y existen muchos cuestionamientos sobre la eficacia y eficiencia de algunos de los proyectos que han emprendido. Por otro lado, no son ajenas a los vaivenes de los precios del petróleo o de insumos críticos, lo que en otros momentos de su corta vida en el nuevo entorno han estrangulado su capacidad operativa o sus posibilidades de respuesta a cambios en el entorno.

El comportamiento futuro de estas entidades es incierto y genera riesgos no diversificables a los inversionistas privados derivados de aspectos que no tienen una respuesta clara. A modo de ejemplo incluimos algunas interrogantes: ¿Pueden quebrar? ¿Pueden coordinarse para determinar precios

en forma implícita o explícita (bajo modalidades de regulación asimétrica)? ¿Estarán sujetas a presión política para vender productos de consumo popular como gasolina o gas L.P. por debajo de costo? ¿Atraerán recursos financieros de los mercados con cargo al riesgo de sus proyectos o de su operación o contarán con el aval del gobierno federal? ¿Estarán sujetas con rigor al marco de libertades y de competencia económica? ¿Ejecutarán proyectos sobre principios de seguridad energética o estarán limitadas a reglas estrictas de rentabilidad económica? ¿Estarán orientadas a la generación de valor o a maximizar la producción? Las respuestas a estas interrogantes en los diferentes mercados en los que participan particulares determinarán el apetito de los inversionistas y las posibilidades de que los proyectos de energía dejen de gravitar en el aval del gobierno federal.

Un pendiente muy importante que deja la actual administración es que no se logró consolidar un marco de actuación viable y claro para las empresas del Estado. Todo mundo reconoce la debilidad de las entidades y la necesidad de fortalecerlas, pero el sentido de este fortalecimiento puede tomar diversos derroteros. Por un lado, se les puede fortalecer restaurándoles su poder monopólico para que generen rentas que les permitan cubrir las situaciones de ineficiencia que se derivan de su diseño estructural. Por otro lado, se les puede dotar de nuevas formas de gobierno corporativo, control interno y capacidades que les permitan evolucionar a ser viables y eficientes en un contexto de mercados abiertos a la competencia.

Las señales y decisiones que tome la nueva administración en este frente serán determinantes en el tipo de proyectos que podrán o desearán emprender los inversionistas particulares. Es importante que la nueva administración clarifique, con anticipación y precisión, el ámbito de actuación de las entidades paraestatales si se desea que los particulares participen en forma eficiente, y sin cargo al erario, en el sector. La expresión de un mayor activismo no clarificado vendrá acompañada de una actitud de espera para mitigar los riesgos.

#### **iv. Retos regulatorios**

La definición, redefinición y ajuste de los marcos regulatorios del sector es un proceso en marcha. El proceso de maduración y el desarrollo de capacidades institucionales en los nuevos reguladores es un reto que enfrenta la implantación de la Reforma Energética.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) ha desarrollado modelos concursales para la asignación de contratos que han sido reconocidos internacionalmente. Sin embargo, gran parte del enfoque de la administración entrante ha girado en torno a la necesidad de revisar los contratos asignados. Debido a que las actividades reguladas por la CNH son estratégicas, los planteamientos de revisión tienen un peso mayor que en otros segmentos. Es importante que se clarifique el alcance de la revisión y los elementos de competitividad de los contratos adjudicados frente a posibles farmouts o contratos de servicios impulsados desde un Pemex con una gobernabilidad distinta.

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) se encuentra en proceso de desarrollar un enorme número de artefactos regulatorios de actividades que fueron abiertas a la competencia. La efectividad de estos ordenamientos está estrechamente ligada a que prevalezca el principio de desarrollar mercados eficientes y al papel que se espera que jueguen las entidades paraestatales en dichos mercados.

El diseño institucional de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) debe evolucionar para que su mandato de verificar simultáneamente la seguridad industrial y el cuidado del ambiente mediante instrumentos de administración de riesgos, articulados en sistemas de gestión, sea posible.

## v. Problemas en mercados particulares

La instrumentación de la Reforma no ha estado exenta de fallas de coordinación o retos inesperados. El tiempo de ejecución ha sido vertiginoso y por lo mismo es imposible que todo ocurra sin sobresaltos.

En el mercado eléctrico, es necesario que se terminen de articular los instrumentos faltantes y que madure la separación de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE). No existe claridad para los inversionistas si las empresas generadoras de reciente creación competirán entre sí o se coordinarán para cuidar la situación financiera del conjunto.

Existe un propósito declarado de producir más crudo y gas. El instrumento ¿seguirá siendo la subasta de contratos o se migrará a un esquema más activista de Pemex? ¿Cómo se enfrentarán los retos de seguridad energética en materia de producción de gas?

México ha migrado activamente al uso del gas natural como combustible de transición. Sin embargo, la producción ha declinado rápidamente y las reglas de balance presupuestario de Pemex dan prioridad al crudo sobre el gas. Al mismo tiempo, coexisten distintas modalidades de sistemas de transporte de gas que implican modalidades confusas para el financiamiento de nuevos proyectos de transporte y almacenamiento (CFE vs. CENAGAS). Es importante que se profile el modelo operativo de mediano plazo y las estrategias de respuesta a las amenazas que representaría una posible guerra comercial detonada por nuestro vecino del norte.

En el caso de petrolíferos, en particular gasolinas y diésel, es donde se han manifestado más claramente algunas de las intenciones de la futura administración. El foco en la construcción de nuevas refinerías presenta interrogantes importantes sobre la conducción de la política energética más por las modalidades de inversión que por el hecho de instalar un activo

de gran alcance. ¿Hasta dónde llega el propósito de reducir la dependencia de importaciones? ¿La Secretaría de Energía promoverá estos proyectos como cabeza de sector, como regulador de la actividad de refinación o como responsable de la conducción de Pemex? ¿Cuál va a ser el rol de la futura dirección de Pemex en este proceso? ¿Se considerará que participen inversionistas privados en esta actividad? ¿Cuál va a ser el marco de financiamiento de estas actividades para posibles competidores de Pemex?

## vi. Conclusiones

El sector energía se encuentra en un proceso de transformación estructural complejo. Al mismo tiempo, ha sido un campo de batalla en las definiciones de política nacional. Aun si no se hubiera dado un cambio político de la magnitud que observamos el primero de julio, el sector energía enfrentaría una incertidumbre profunda derivada del proceso de maduración de los mercados y sus marcos regulatorios. El cambio político potencia esta incertidumbre y genera condiciones poco propicias para inversiones que tomen riesgos de mercado.

Es importante que la nueva administración precise los segmentos en los que desea que la inversión privada participe y las modalidades de protección a la inversión que aplicarán. No basta con indicar que no se modificará un marco legal que está en una fase temprana de madurez. La incertidumbre política no es diversificable por los inversionistas y la falta de inversión privada puede anular el impacto de la Reforma Energética en el crecimiento de mediano plazo o inclusive crear enormes presiones sobre las finanzas públicas en las que pueden terminar gravitando las inversiones que requiere la satisfacción de la demanda energética nacional.

Julio 17, 2018

# LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DEL RETO SOCIAL

**Mario Luis Fuentes**

INVESTIGADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (PUED) - UNAM

Históricamente, la Política Social en México se ha configurado a partir de las decisiones que el Jefe de Estado en turno ha asumido sobre lo que se debe hacer para enfrentar y resolver los problemas que, desde su visión de país, define como la Cuestión Social.<sup>5</sup>

Es posible afirmar que al menos durante los últimos treinta años, la Cuestión Social en México se ha definido en clave de “combate” a la pobreza, entendida fundamentalmente como la carencia de *capital humano*<sup>6</sup> asociada a ingresos insuficientes, excluyendo de ella a dos fenómenos que, en tanto fuerzas configuradoras del espacio social, debieran ser asumidas como el centro de la misma: la desigualdad y la discriminación.



<sup>5</sup> Son numerosos los estudios y análisis que se han construido en torno al concepto “Cuestión Social”; resultan medulares las propuestas de Castel y Rosanvallon en torno a ella, definiéndole – en términos generales – como riesgos derivados de la inseguridad social propias de las sociedades industriales y post - industriales, en el caso del primero; o como resultado de los disfuncionamientos de éstas, en el caso del segundo. Véase, por ejemplo: Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de La Cuestión Social*. Paidós; Castel, R. (2015). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?*. Ediciones Manantial; y Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Ediciones Manantial.

<sup>6</sup> La teoría sobre el “capital humano” desarrollada por Schultz (1983) y Becker (1983) en la década de los ochenta del siglo pasado se sustentó, principalmente, en el supuesto de que los individuos son susceptibles de inversión, a partir de la cual pueden recibir capacitación misma que mutará hacia competencias y habilidades para enfrentar la incertidumbre. En México, la formación de capital humano se ha comprendido, sobre todo, como la dotación de alimentación, salud y educación, a través del programa de “desarrollo social” PROGRESA – OPORTUNIDADES (1994 – 2012), hoy PROSPERA (2012 – 2018).

De ahí que la política social mexicana haya sido articulada, en gran parte, en torno a intervenciones dirigidas a mitigar los impactos de una política económica que no logra generar empleos dignos y suficientes que permitan asegurar los ingresos necesarios y no en torno a una estrategia de desarrollo capaz de garantizar un crecimiento económico sostenible y una vida digna para toda la población sintetizada en el ejercicio pleno de los Derechos Humanos<sup>7</sup>.

Al respecto, debe señalarse que incluso entre quienes trabajan, más de 8 millones se encuentran en vulnerabilidad por ingreso, al percibir salarios inferiores a la línea de bienestar<sup>8</sup>, y que el estrato de trabajadores de menores ingresos es el que más ha crecido de 2005 a la fecha, con una percepción de apenas entre uno y tres salarios mínimos, y que en conjunto representan el 57.7 por ciento del total de la población trabajadora (Samaniego, 2017).

En ese sentido, es necesario reconocer que la política social ha sido dirigida (esencialmente) a incidir en los indicadores establecidos para medir las carencias que considera la metodología para la medición multidimensional<sup>9</sup> de la pobreza, los cuales, como ha reconocido el propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>10</sup>, son indicadores (de acceso, no de

<sup>5</sup> Son numerosos los estudios y análisis que se han construido en torno al concepto “Cuestión Social”; resultan medulares las propuestas de Castel y Rosanvallon en torno a ella, definiéndole – en términos generales – como riesgos derivados de la inseguridad social propias de las sociedades industriales y post-industriales, en el caso del primero; o como resultado de los disfuncionamientos de éstas, en el caso del segundo. Véase, por ejemplo: Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de La Cuestión Social*. Paidós; Castel, R. (2015). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?*. Ediciones Manantial; y Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Ediciones Manantial.

<sup>6</sup> La teoría sobre el “capital humano” desarrollada por Schultz (1983) y Becker (1983) en la década de los ochenta del siglo pasado se sustentó, principalmente, en el supuesto de que los individuos son susceptibles de inversión, a partir de la cual pueden recibir capacitación misma que mutará hacia competencias y habilidades para enfrentar la incertidumbre. En México, la formación de capital humano se ha comprendido, sobre todo, como la dotación de alimentación, salud y educación, a través del programa de “desarrollo social” PROGRESA – OPORTUNIDADES (1994 – 2012), hoy PROSPERA (2012 – 2018).

<sup>7</sup> En este sentido, es posible hablar de que hoy se enfrenta una *crisis de estatalidad*, definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la incapacidad del Estado para dar cumplimiento al marco jurídico que se ha dado a sí mismo, y que en el caso mexicano, a partir de junio de 2011, se sintetiza en el Artículo Primero Constitucional, el cual mandata la obligatoriedad del Estado mexicano de reconocer y garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos de toda la población de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo Primero).

<sup>8</sup> Dos mil 970 pesos en zonas urbanas y de 1 mil 920 pesos en localidades rurales (a abril de 2018), es decir, apenas 2 mil 400 pesos mensuales (CONEVAL, 2018b).

<sup>9</sup> Metodología construida por el CONEVAL en 2004 y que considera, además del ingreso, seis dimensiones de “carencia social” asociadas a seis derechos sociales (CONEVAL, 2010).

<sup>10</sup> Organismo público autónomo que tiene el mandato legal de medir la pobreza cada dos años.

calidad) que usan estándares mínimos para definir si alguien tiene acceso o no a alguno de los derechos sociales que la metodología considera, a saber: servicios de salud, seguridad social, servicios básicos en las viviendas, calidad de espacios en las viviendas y grado de seguridad alimentaria (CONEVAL, 2004).

### **Desigualdad y discriminación: en el centro de la Cuestión Social**

Asumir a la desigualdad y la discriminación como las fuerzas configuradoras de la Cuestión Social en México significa reconocer que, en sentido estricto, éstos han sido los fenómenos que estructuran la pobreza, la marginación, la segregación, la exclusión y la precariedad que prevalece en amplias regiones del territorio nacional. Prueba de ello es que, si bien el porcentaje nacional de las personas que viven en pobreza es de 43.6, éste cambia según el grupo demográfico o región a la que se pertenece: para las niñas, niños y adolescentes el porcentaje es de 51.1; para quienes viven con alguna discapacidad

es de 49.4; para quienes viven en el ámbito rural de 58.2, mientras que para quienes forman parte de los pueblos indígenas<sup>11</sup> el porcentaje llega a 71.9 (CONEVAL, 2017).

Se cuenta con evidencia de que los niveles de desigualdad, específicamente de ingreso y de riqueza (y con ella, de poder) son de dimensiones abismales: de acuerdo con el documento *México Justo: Propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*, publicado en enero de 2018 por OXFAM México, el 10 por ciento de la población más rica de México concentra el 64.4 por ciento de toda la riqueza del país, mientras que el 1 por ciento de la población concentra el 21 por ciento del ingreso nacional, y éste 1 por ciento es mucho más rico que el 1 por ciento de otros países de la muestra (Vázquez, Dovalí y Jaramillo, 2018).

Estos datos deben leerse a la luz de lo recientemente expuesto por Jaime Ros y Miguel del Castillo según los cuales, la desigualdad en la distribución del ingreso personal y de los activos financieros es mayor de lo que se

<sup>11</sup> Se considera el indicador de pobreza según pertenencia étnica, el cual es construido por el CONEVAL de acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe o jefa del mismo, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena; así como a las personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares. (CONEVAL, 2017)

había planteado y que ha venido aumentando, por lo menos, desde 2008 (Ros, 2018; Del Castillo, 2015)<sup>12</sup>.

La discriminación, por otro lado, es un fenómeno central de la Cuestión Social en tanto que reproduce y perpetúa las condiciones de exclusión en las que viven millones de personas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Derechos Humanos, llevada a cabo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM en 2015, el 35.4 por ciento de los mexicanos han sentido que sus derechos no han sido respetados por no tener dinero; el 28.8 por ciento por su apariencia física; el 27.1 por ciento por su forma de vestir y el 22.6 por ciento por el color de su piel (Barreda, 2015).

Así, la centralidad de la desigualdad y la discriminación en la Cuestión Social permiten

comprender la existencia de brechas cada vez más amplias que se traducen en diversas inequidades, numerosos riesgos sociales que son padecidos de forma simultánea por millones de personas y un profundo deterioro de las otrora estructuras de protección por excelencia: el hogar y las escuelas, que tienen como dos de sus más graves correlatos la deserción escolar y la cada vez mayor incidencia de problemas de salud mental.

Es por ello que resulta urgente asumir que hoy la política social enfrenta una Cuestión Social inmersa en una creciente complejidad derivada de transformaciones estructurales de gran calado (las transiciones demográfica y epidemiológica) así como del acelerado y desordenado proceso de urbanización, mismos que se encuentran modificando el territorio y las dinámicas poblacionales a lo largo y ancho de todo el país.



<sup>12</sup> Señala Ros que esto puede vincularse a la evolución de la distribución funcional del ingreso lo cual, enfatiza, puede ser resultado de: 1) una mayor desigualdad en la distribución dentro de los distintos tipos de ingreso factorial (por ejemplo, una mayor desigualdad salarial o una mayor desigualdad en la distribución de la renta de la propiedad); y 2) Una mayor participación en el ingreso de los factores más desigualmente distribuidos (por ejemplo, una participación creciente de los ingresos del capital, factor muy desigualmente distribuido, a costa de una participación decreciente de los ingresos del trabajo, factor menos desigualmente distribuido (Ros, 2018).

### Presión demográfica y epidemiológica en el contexto de una desordenada urbanización y precariedad

Se entiende por *transición demográfica* al proceso universal del tránsito de la fecundidad (Notestein, 1945) que conduce de un régimen de elevada mortalidad y alta fecundidad, hacia uno de reducida mortalidad y baja fecundidad (Zavala, 1992). Al respecto, hoy en México, el descenso de la mortalidad antecede al de la natalidad, lo que está generando un crecimiento rápido de la población, de tal forma que actualmente la población económicamente activa representa el 65 por ciento del total, lo que se traduce en 80 millones de personas que demandan empleos y una gran cantidad de servicios públicos y sociales para ellos y, en muchos casos, sus recién formadas familias (INEGI, 2016a).

Lo anterior se suma a lo que ampliamente se reconoce como el “agotamiento del bono demográfico”, el cual perfila un escenario de acelerado envejecimiento poblacional<sup>13</sup> (CEPAL, 2017) que coincidirá, en un futuro no muy lejano con una estructura etaria dominada por una población adulta mayor, con demandas sociales relacionadas con el acceso a servicios de salud, de cuidado y de seguridad social, mismas que tendrán pocas probabilidades de satisfacerse si se

mantiene la tendencia en la precariedad de las pensiones, problema estrechamente vinculado con la prevalencia de empleo de baja calidad, tanto en el sector “formal” como en el “informal”<sup>14</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con las más recientes estimaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>15</sup> hoy habitan en el país 124.28 millones de personas, pero con un crecimiento anual, en promedio, de 1.2 millones de habitantes, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que en 2024 habrá en total, 6 millones de personas más, llegando a un total de 131.5 millones de

<sup>13</sup> De acuerdo con las proyecciones estimadas por el CONAPO, en 2030 el índice de envejecimiento será de 43.3 por ciento, es decir, habrá 43 personas adultas mayores (65 años y más) por cada 100 niños (0 – 14 años); hoy el índice es de 25.6 por ciento (CONAPO, 2017).

<sup>14</sup> De forma general, se define al “sector informal” como aquel que se conforma por empleos generados por empresas no registradas, que no implican la existencia de garantías jurídicas y que operan a pequeña escala. El concepto de “condiciones de informalidad laboral” hace referencia a ocupaciones que operan fuera del sector informal, pero que tienen algún elemento propio de él, como el no acceso a la seguridad social. Véase INEGI, 2014. *La informalidad laboral: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: marco conceptual y metodológico*. México: Autor.

<sup>15</sup> Se retoma el dato de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) con estimaciones al primer trimestre de 2018.

habitantes a la mitad de ese año (CONAPO, 2017), es decir, en menos de una década se estará enfrentando la intensificación en la presión de la demanda de servicios de todo tipo que el Estado deberá garantizar.

También se encuentra en marcha una transición epidemiológica que está dando paso a una cada vez mayor incidencia de enfermedades crónico - degenerativas en sustitución de las otrora prevaecientes enfermedades infecto - contagiosas. Este proceso está transformando el panorama epidemiológico en el país: de acuerdo con Gómez – Dantes *et al.* (2013), mientras que en 1990, las cinco primeras causas de enfermedad, muerte y discapacidad en el país fueron las enfermedades diarreicas, la diabetes, la enfermedad isquémica del corazón, las enfermedades respiratorias bajas y las lesiones derivadas de accidentes en las carreteras, en 2013 fueron la diabetes, la enfermedad isquémica del corazón, la enfermedad renal crónica, el dolor de espalda baja y cuello y los trastornos depresivos (Gómez – Dantes *et al.*, 2013 en Rivera, 2017).

Asimismo, la carga de enfermedad asociada a la obesidad y el sobrepeso es de dimensiones en extremo alarmantes: en 2016, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT-MC) 2016, más de 1 de cada 3 personas mayores de 5

años tenía sobrepeso u obesidad (Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), mientras que tan sólo en 2017, murieron 105 mil personas por diabetes (12 cada hora) y 130 mil por enfermedades hipertensivas (14 cada hora). La ENSANUT-MC da cuenta de que si bien el 35% de los adultos que son obesos son hipertensos, la mayor parte de ellos lo desconocen (INSP, 2017).

A la par, continúa una acelerada y creciente urbanización, al grado de dar paso a lo que se ha denominado como Sistema Urbano Nacional (SUN), conformado por cerca de 400 ciudades y alrededor de 70 zonas metropolitanas. Al respecto, en la actualidad más del 72 por ciento de la población se asienta en ciudades de diverso tamaño y las 250 ciudades pequeñas dentro del SUN van aumentando de tamaño y número, y con ello, revirtiéndose lentamente la enorme dispersión de asentamientos menores a 2 mil 500 habitantes (Luiselli, 2018).

### **Síntesis del reto social**

La Cuestión Social que hoy se enfrenta puede sintetizarse en un dato abrumador: de acuerdo con el CONEVAL, sólo 2 de cada 10 personas no son pobres o vulnerables. Esta brecha puede expresarse también en que 53.4 millones de personas (el 43.6

por ciento de la población total) no puedan ejercer plenamente sus derechos (CONEVAL, 2017).

Esto tiene, entre otras expresiones, el hecho de que la esperanza de vida sea de aproximadamente 2.3 años menos en la población indígena que en la que no lo es (PNUD, 2010); o que entre los niños y niñas que están en edad de acudir al preescolar, 7 de cada 10 no pueden hacerlo (2.66 millones); mientras que entre quienes tienen edad de recibir educación media superior, 4 de cada 10 no asisten (1.25 millones), y 7 de cada 10 (18.26 millones) no puedan recibir educación superior (Encuesta Nacional de Hogares (ENH), 2015; (INEGI, 2016b)). Asimismo, alrededor de 11.62 millones de personas viven en hacinamiento<sup>16</sup> (INEGI, 2018a), lo que implica que esta condición se encuentra en, prácticamente, 1 de cada 3 viviendas; mientras que 5 millones de hogares no tienen drenaje o algún otro sistema de saneamiento y 10 millones no cuentan con dotación de agua diaria (INEGI, 2018a). Al respecto, es necesario señalar que, tal como lo han mostrado Cortés y Vargas (2017), en algunas localidades y municipios la marginación no sólo se ha profundizado, sino que se ha vuelto crónica.

En el extremo de estas brechas e inequidades se encuentran indicadores síntesis como el

número de muertes maternas, que en 2017 sumaron 985 (casi 3 diarias); el de muertes infantiles, que en 2015 ascendieron a 26 mil 057 (más que el total de homicidios dolosos); y el de muertes evitables, que en 2016 fue de 270 mil, en total (INEGI, 2018c).

Para quienes enfrentan de forma cotidiana esta realidad, el panorama es aún más desolador ante las reducidas posibilidades de movilidad social que tienen a lo largo de sus vidas, y también a lo largo de generaciones. En México, y como recientemente lo documentó El Colegio de México, las desigualdades se expresan en la forma en que las brechas inciden, desde el nacimiento de las personas, en que éstas logren acceder a las oportunidades y los resultados necesarios para poder tener mejoras tangibles y sustantivas en sus trayectorias de vida (COLMEX, 2018).

A lo anterior debe sumarse el reconocimiento, como parte de la Cuestión Social, de fenómenos inéditos que ponen en tensión toda política social implementada hasta

<sup>16</sup> El hacinamiento ha sido señalado como un factor detonante del surgimiento de dinámicas violentas al interior de los hogares.

hoy. Entre ellos<sup>17</sup>, es de especial alarma la expansión de las violencias y el número de víctimas provocadas por ellas, el cual es cada vez mayor. Para el periodo 2015 – 2018, se tendría un total aproximado de 128 mil 493 víctimas directas letales; 582 mil 863 víctimas de lesiones, muchas de ellas con posibles secuelas discapacitantes; 86 mil 076 víctimas directas de alguna violencia de índole sexual; y alrededor de 146 mil víctimas indirectas familiares de personas asesinadas o ausentes. La suma total tan sólo para estos tres años, sería de 943 mil 432 víctimas de sólo aquellas violencias que aquí se asumen como las más graves<sup>18</sup>.

Las violencias, hoy presentes en todos los espacios públicos, han trasminado de forma creciente hacia los hogares y las escuelas. De acuerdo con cifras de incidencia delictiva<sup>19</sup> del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre los años 2015 y 2018 se registraron 504 mil 262 denuncias por el delito de violencia familiar (420 denuncias diarias) (SESNSP, 2018); mientras que, según la Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes 2015, la escuela es considerada como el segundo espacio más violento para este grupo de la población, sólo después de la calle (Fuentes, et al., 2015); al respecto, de acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), durante 2017, seis de cada

10 alumnos de educación básica observaron insultos y golpes por parte de sus compañeros (INEE, 2018).

Es importante asumir que las violencias están deteriorando las capacidades y funciones de los hogares y las escuelas, de tal forma que es urgente desarrollar acciones para fortalecer las tareas esenciales que realizan ambas estructuras y el papel que desempeñan como espacios fundamentales para la construcción de ciudadanía integral.

<sup>17</sup> Entre otros de estos fenómenos “inéditos” pueden identificarse el riesgo de ser cooptado por el crimen organizado para la realización de actividades ilícitas o de ser enganchado a través de las redes sociales de internet como víctima de trata de personas o de alguna forma de explotación; y también otros cuya dinámica actual no ha logrado ser comprendida, como el incremento en los embarazos en mujeres menores de 18 años, los cuales en 2017 la incidencia de embarazos en adolescentes ascendieron a 443 mil casos registrados, mientras que, de acuerdo con datos del INEGI, entre el año 2000 y 2016 nacieron alrededor de 7.5 millones de niñas y niños cuyas madres eran menores de 19 años (INEGI, 2000 – 2016).

<sup>18</sup> Estas cifras se estimaron a partir de los datos disponibles en la página de las estadísticas de victimización del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal (SEGOB, 2018). Para la estimación de los familiares se consideró el dato de la ENH relativo al tamaño del hogar promedio en 2017, que fue de 3.7 integrantes por hogar (INEGI, 2018a).

<sup>19</sup> Se refiere al número de delitos que son denunciados ante el Ministerio Público.

Como se señaló antes, dos fenómenos que pueden permitir dimensionar lo anterior son el evidenciado deterioro de la salud mental y el incremento de la deserción escolar. Las estadísticas sobre salud mental del INEGI indican que, en 2015, 29.48 millones de integrantes del hogar de 7 años y más se habían sentido deprimidos alguna vez en su vida (27.7 por ciento); 11.22 millones se habían sentido deprimidos diario (10.54 por ciento); y 52.6 millones se habían sentido preocupados o nerviosos (49.6 por ciento). En el extremo del deterioro de la salud mental se encuentra el suicidio, el cual, con base en los datos del INEGI, ha tenido un incremento de prácticamente 230 por ciento en los últimos veintiséis años, pasando de 1 mil 941 en 1990 a 6 mil 370 en 2016 (INEGI, 2018c).

Por otro lado, tal como la propia Secretaría de Educación Pública (SEP) lo reconoce, el 80 por ciento de las personas que en 1990 ingresaron a la educación básica y que en 2017 tenían 24 años, había abandonado en algún punto el sistema educativo nacional. De acuerdo con las estadísticas más recientes publicadas por la SEP, cada año, alrededor de un millón 193 niños y jóvenes se ven obligados a abandonar alguno de los grados escolares de educación básica obligatoria. (SEP, 2017).

También se enfrenta una fragilidad mayor en lo que la Comisión Nacional para el Conoci-

miento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) ha denominado como “capital natural”, hoy atenuado frente al cambio climático y la presión ejercida por la sobre explotación de los recursos naturales y la exclusión de todo lo relativo a este ámbito de la política de desarrollo nacional (CONABIO, 2017).

Todo lo anterior, en el contexto de una debilidad institucional generalizada en amplias regiones del país y de la desarticulación del entramado institucional de protección social, descrito por el CONEVAL como un “conjunto fragmentado conceptual y financieramente de “subsistemas” y programas dispersos [...] [que generan] desigualdades amplias de cobertura y beneficios” (CONEVAL, 2018a).

### **Un horizonte crítico**

Este panorama se oscurece ante las proyecciones en el corto y mediano plazo para el crecimiento de la economía nacional. En la penúltima semana de mayo de 2018, el INEGI dio a conocer que en el primer trimestre de 2018 el Producto Interno Bruto había crecido apenas 1.1 por ciento, muy por debajo del 2.3 por ciento que registró en el primer trimestre de 2017 (INEGI, 2018d), y pese a que la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) haya planteado, hacia finales de mayo, que la economía mexicana crecerá

durante todo el 2018 en un 2.8 por ciento y en un 2.9 por ciento en 2019 (OCDE, 2018).

Lo anterior implica reconocer que ninguno de los candidatos a la presidencia de la República ha planteado una propuesta para la necesaria transformación de la política económica nacional, de tal forma que lo que puede preverse es que la creación de empleos de calidad seguirá siendo insuficiente, cuestión que agravará la precaria situación en la que viven ya millones de mexicanos, y ante la cual, la política social, tal como hasta ahora ha sido implementada, seguirá siendo insuficiente pues, ante los trazos de complejidad expuestos, no basta con asumir que sus principales problemas son los relativos a su implementación, si bien es indispensable resolver su desarticulación, dispersión y la duplicidad en el ejercicio de los 6 mil 480 programas – locales y federales – que la conforman, estando gran cantidad de ellos, además, capturados por intereses políticos y siendo implementados por funcionarios y servidores públicos sin la profesionalización necesaria (Jusidman, 2017).

Se requiere transitar hacia una política social capaz de ordenar los programas hoy existentes, promover la urgencia de mejorar la calidad de los bienes y servicios que se proveen y enfrentar las brechas existentes y crecientes. Esto, a la par de iniciar la creación

de un sistema de protección social universal anclado en la construcción de un sistema universal de salud y en el fundamental incremento del salario mínimo.

En ese sentido, debe asumirse que alinear los programas y hacer más eficiente el uso de los recursos debe tener como objetivo último lograr un Sistema de Protección Social Universal pues, ante los escenarios de bajo crecimiento antes señalados, se tendrá que reconocer la insuficiencia de solamente ampliar los programas de transferencias monetarias.

---

*La complejidad que hoy caracteriza a la Cuestión Social exige una política social que logre sintetizar lo que aspiramos a ser como país: uno en el que sea posible lograr una vida digna para todos.*

*Seguimos estando muy lejos de ello.*

---

## Referencias

- Barreda, L. (2015). *La sociedad mexicana y los derechos humanos. Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Becker, G. *El Capital Humano*. Madrid: Alianza.
- Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de La Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Madrid: Paidós.
- Castel, R. (2015). *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?* Argentina, Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2017). *Capital Natural de México. Síntesis. Evaluación del conocimiento y tendencias de cambio, perspectivas de sustentabilidad, capacidades humanas e institucionales*. México: Autor. Recuperado de [http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis\\_CNM\\_2017.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Sintesis_CNM_2017.pdf)
- Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. México: Autor. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf#search=Metodolog%C3%ADa%202004](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf#search=Metodolog%C3%ADa%202004)
- CONEVAL. (2017). Medición de la pobreza. Pobreza en México. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- CONEVAL. (2018a). Evaluación estratégica de protección social en México. (2ª ed.). México: Autor. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>
- CONEVAL. (2018b). Medición de la pobreza. Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/paginas/lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2017). Proyecciones de la población 2000 – 2030. Última modificación: 23 de octubre de 2017. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Datos](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos)
- Cortés, F. y Vargas, D. (2017). *Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. México, Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Siglo XXI Editores.
- Del Castillo, M. (2015). La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. una propuesta de cálculo. México, D.F.: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39531-la-magnitud-la-desigualdad-ingreso-la-riqueza-mexico-propuesta-calculo>

- El Colegio de México (COLMEX). (2018). *Desigualdades en México 2018*. México: Autor.
- Fuentes, et al. (2015). *Conocimientos, ideas y representaciones acerca de los niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?. Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes*. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gómez – Dantes et al. (2013) Dissonant health transition in the states of Mexico, 1990-2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013. *Lancet*. 2016;388(10058):2386- en Rivera, J. (2017). Salud en México: un panorama dinámico. En *México Social*. Recuperado de <http://mexicosocial.org/index.php/2017-05-22-14-12-20/lo-mas-reciente/211-paro-empleo-redistribuir-riqueza-e-impuestos>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2000 - 2018). Estadísticas de natalidad (años 2000 a 2016). México: Autor. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=nat\\_nac](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=nat_nac)
- INEGI. (2014). *La informalidad laboral: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: marco conceptual y metodológico*. México: Autor. Recuperado de [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal\\_laboral/702825060459.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENOE/ENOE2014/informal_laboral/702825060459.pdf)
- INEGI. (2016a). Encuesta Intercensal. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html>
- INEGI. (2016b). Encuesta Nacional de Hogares (ENH) 2015. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enh/2015/default.html>
- INEGI. (2018a). Encuesta Nacional de Hogares (ENH) 2017. Recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/enh2018\\_05.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/enh2018_05.pdf)
- INEGI. (2018b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/default.html>
- INEGI. (2018c). Estadísticas de mortalidad. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/mortalidad/>
- INEGI. (2018d). Producto Interno Bruto de México durante el Primer Trimestre de 2018 (Cifras desestacionalizadas). Comunicado de Prensa Núm. 245/18. 23 de mayo de 2018. México: Autor. Recuperado de: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2018/pib\\_pconst/pib\\_pconst2018\\_05.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2018/pib_pconst/pib_pconst2018_05.pdf)
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). (2018). *La educación obligatoria en México. Informe 2018*. México: Autor. Recuperado de <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscarPub/PI/I/243/PII243.pdf>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2017). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino (ENSANUT-MC) 2016.
- Jusidman, C. (2017) “La política social ante las nuevas realidades y el futuro de México”. Ponencia dictada en la Reunión-Diálogo 25/11/2017 del Centro Tepoztlán, Víctor L. Urquidi, A.C.

- Luiselli, C. (2018). Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción. En *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* (pp. 182-190). México, Ciudad de México: PUED, UNAM.
- Notestein, F. (1945). Population: The Long View. En Shultz, T. (Ed.), *Food in the World* (pp. 36-57). Chicago: University of Chicago Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). La economía mundial se ha fortalecido, pero se avecinan graves riesgos, dice la OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/newsroom/la-economia-mundial-se-ha-fortalecido-pero-se-avecinan-graves-riesgos.htm>
- Vázquez, D., Dovalí, M. y Jaramillo, M. (2018). *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*. México: OXFAM México. Recuperado de <https://www.oxfam.mx/sites/default/files/Informe%20Me%CC%81xico-DAVOS-reducido.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*. México: Autor.
- Real Academia Española. (2017). Diccionario de la lengua española. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=7OpEEFy>
- Ros, J. (2018). "Desigualdad creciente y distribución funcional". Ponencia presentada en el Conversatorio sobre el Estudio de la Desigualdades. COLMEX – PUED. 6 de junio de 2018.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Manantial.
- Samaniego, N. (2017). *El desafío del empleo y los salarios*. México: Centro Tepoztlán, A.C. En prensa.
- Schultz, T. (1983). La inversión en capital humano. *Educación y Sociedad*, volumen 8, no. 3.
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017) *Estadística del Sistema Educativo. México. Ciclo Escolar 2016 – 2017*. México.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) – Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). (2018). Consulta pública. Estadísticas y nota metodológica. México: Autor. Recuperado de: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>
- Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2018). Incidencia delictiva. Recuperado de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>
- Zavala, M. (1992). *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*. México: FCE, Colmex.

---

# LA MIGRACIÓN DE RETORNO A MÉXICO EN LA NUEVA AGENDA NACIONAL

---

Rodolfo García Zamora  
Selene Gaspar Olvera

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS

Luego del contundente triunfo de López Obrador en la elección por la presidencia de la república el pasado 1 de julio con un respaldo ciudadano mayoritario por un cambio en la conducción política y económica de nuestro país y conociendo ya el gabinete que entrará en funciones a partir del 1 de diciembre de este año, se han multiplicado los pronunciamientos sobre nuevas políticas públicas contra la corrupción, la pobreza y la inequidad. Sobre migración, en términos amplios, se ha planteado que se promoverán nuevas políticas de desarrollo para evitar que sigan saliendo millones de mexicanos a Estados Unidos como única forma de huir de todas las violencias estructurales de México y vivir mejor. Sin embargo, a diferencia de temas relevantes como la corrupción, la seguridad, la alimentación, la educación y otros, las propuestas concretas sobre migración en general y sobre migración de retorno, en particular, han estado ausentes.

Justo cuando los temas del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, las deportaciones de migrantes, separación de familias y encarcelamiento de menores migrantes en aquel país son problemas de tensión creciente entre ambos países urge definiciones claras tanto sobre el TLC como el tema migratorio con toda su complejidad de un proceso his-

tórico de integración asimétrica entre ambos países con más de cien años de antigüedad. En efecto, en los últimos lustros México ha adquirido crecientemente el perfil de un país con diversas dimensiones migratorias como espacio de origen, tránsito, destino, desplazados por las violencias y retorno ascendente por los problemas económicos en Estados

Unidos y las políticas antiinmigrantes. Así, con la crisis económica de Estados Unidos en 2008 y sus impactos en el mercado laboral interno, se afectan negativamente los sectores económicos con mayor presencia de migrantes mexicanos y se profundizan y expanden a nivel nacional las políticas en contra de los migrantes irregulares. Esto provoca una reducción significativa en la inmigración, crece el retorno y las deportaciones desde el interior de ese país, de forma que el retorno voluntario y obligado asume una inusitada importancia en el sistema migratorio entre ambos países. También representa un fuerte cuestionamiento a la estructura económica e institucional de México para reintegrar a cerca de cuatro millones de mexicanos a la vida económica y social del país y dentro de ese monto, por lo menos medio millón de menores nacidos en Estados Unidos, hijos de mexicanos, justo cuando el país padece una profunda crisis económica e institucional, cuyas expresiones más evidentes son la pobreza, el desempleo, la corrupción y degradación institucional. En el nuevo contexto político y económico nacional poselectoral, es fundamental evaluar las lecciones de diez años de migración de retorno creciente (mayoritariamente deportaciones) y cuáles son los retos que representa en la agenda nacional del nuevo gobierno mexicano.

Para Mónica Jacobo y Nuty Cárdenas (2018, 5), el flujo reciente de migrantes retornados

a México se caracteriza por el carácter involuntario en el regreso de un importante número de mexicanos, la heterogeneidad de los perfiles migratorios y el énfasis antiinmigrante de las acciones y el discurso público de las últimas administraciones estadounidenses, particularmente la de Donal Trump. En su análisis, los rasgos más relevantes de la población de retorno son el predominio del retorno forzado de 2008 a 2014, los retornados recientes presentan estancias más prolongadas en Estados Unidos, lo que produce más y mayores necesidades durante el proceso de reintegración en México y mayoritariamente los retornados se encuentran en edad productiva o escolar, por lo que su reintegración laboral y educativa es prioritaria. Según las autoras, las acciones del gobierno mexicano hacia los migrantes retornados han sido muy limitadas en los once puntos fronterizos de repatriación al país mediante el Programa Somos Mexicanos, establecido en 2013, y el Fondo de Apoyo Migrante -iniciado en 2009 con apoyos de emergencia en la frontera para su traslado a los lugares de origen y otro a fondo perdido, inicialmente de 15 mil pesos, para generar un proyecto de autoempleo. Ambos programas son poco conocidos por la población retornada, han beneficiado a un reducido sector de migrantes y su impacto ha sido marginal como reflejo de la poca importancia que han tenido los migrantes

mexicanos en los últimos cuarenta años en la agenda nacional.

Eunice Rendón (2017) señala como en la administración de George W. Bush fueron deportados poco más de 2.1 millones personas y durante la gestión de Barak Obama fueron deportados más de 3 millones de personas. Las cifras fueron aumentando, ya que en los años fiscales de 2000 a 2003 se deportaban alrededor de 150 mil mexicanos por año y, a partir de 2009, se deportó a más de 270 mil anualmente, mientras en 2013 a un máximo de 310 mil. En los últimos diez años las deportaciones de Estados Unidos crecieron en 30 por ciento, es decir, de 186 mil 726 en 2006 a 219 mil 905 en 2016 (Secretaría de Gobernación, 2017).

Lozano y Gandini (2015, 168) destacan el perfil del migrante de retorno como un varón en edad productiva con necesidad de insertarse en el mercado laboral, con menor tiempo de estancia en el destino, por lo tanto, con menos experiencia migratoria y menos redes. A nivel educativo, se destaca su desventaja frente a los paisanos en Estados Unidos y frente a los que no emigraron, lo que los enfrenta a una situación desventajosa para integrarse al mercado laboral. De hecho, los datos muestran más problemas para su integración que diez años atrás y menores ingresos. Esta situación de desventaja educativa y laboral de los migrantes retornados se extiende a sus hogares e integrantes que sufren las mismas características educativas y laborales y los convierten en hogares



vulnerables y en situación laboral precaria con fuertes problemas para su reinserción educativa, laboral y social. A nivel territorial, los autores mencionados señalan cómo inicialmente el retorno se da hacia las zonas tradicionales de origen de la migración internacional de estados como Jalisco, Michoacán y Guanajuato, pero, luego se extiende hacia el Sur-sureste en estados como Oaxaca, Veracruz y Guerrero.

Claudia Masferrer (2018, 74) subraya que los migrantes de retorno son un grupo heterogéneo por su experiencia laboral previa, los niveles y tipos de educación, las habilidades adquiridas, la edad y el sexo, entre otras características. En particular, señala un patrón de retorno familiar que ha cambiado con el tiempo: “ahora los mexicanos que regresan han vivido en Estados Unidos por un periodo prolongado y tienen más edad, mientras que los migrantes estadounidenses que llegan a México son, sobre todo, una población joven: las hijas e hijos de padres mexicanos retornados”.

Respecto a la integración laboral, según Masferrer, los migrantes retornados comparten con el resto de la población del país muchos de los desafíos del mercado laboral de México: dificultades para conseguir empleo, precariedad e informalidad laboral, salarios deprimidos y menores ingresos para las mujeres. Además, enfrentan retos adicionales, ya que los contextos en los que se insertan son diferentes a los de su partida (mayor crisis económica y social, violencias e inseguridad creciente); con información limitada sobre oportunidades laborales, problemas de reconocimiento de sus nuevas habilidades laborales (cuando las tienen) o para revalidar su formación técnica y académica. Además, con el tiempo, sus redes sociales pueden haberse debilitado o sufrir los estigmas de haber sido deportado.

Mónica Jacobo y Nuty Cárdenas (2018, 16) plantean las siguientes medidas de apoyo para la población mexicana de retorno de Estados Unidos:

1. Asegurar la obtención de documentos de identidad oficial.
2. Proveer atención psicológica.
3. Realizar programas de reintegración educativa.
4. Ampliar la definición de población retornada.

5. Definir presupuestos, objetivos y responsabilidades en los programas de atención a la población retornada.
6. Trabajar colaborativamente con el gobierno federal, gobiernos estatales, sector privado y otros actores sociales.
7. Diseñar y ejecutar una campaña de acción ciudadana
8. Realizar evaluaciones formativas y públicas de los programas ya existentes.

Las propuestas anteriores son puntuales y muy importantes, sin embargo, hace falta integrar esas y muchas otras propuestas en una verdadera política de Estado sobre desarrollo económico integral, migración y derechos humanos. Durante 36 años el gobierno mexicano fue incapaz de generar políticas públicas de desarrollo económico y social con empleo e ingresos suficientes, bienestar y equidad para toda la población del país. Por el contrario, se institucionaliza la pobreza, la marginación y la inequidad, la migración internacional emerge como una válvula de escape temporal con la expulsión de once millones de mexicanos a Estados Unidos. La crisis económica de 2008 y las políticas antiinmigrantes rompen con esa función y ahora el reto es generar empleo, educación, salud y bienestar para 126 millones de mexicanos que no emigraron más 4 millones que tuvieron que regresar de forma forzada de los Estados Unidos.

El tema migratorio no puede desligarse de la política económica como se hizo durante seis lustros; los problemas que tienen los migrantes retornados son los mismos de 60 millones de mexicano de falta de empleo, de problemas de acceso a la educación, a la salud, al bienestar y la seguridad humana. Por ello, en el contexto actual tienen total pertinencia las propuestas del Foro Binacional de Migración contenidas en el texto titulado “Los migrantes como sujetos de la transformación de México y Zacatecas” (García y Gaspar, 2017). Dicho foro se realizó el 29 de abril de 2016 por parte del Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA), organizaciones de migrantes de todo el país, ONG, las Federaciones de Migrantes Zacatecanas e investigadores y estudiantes de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Las principales propuestas para la agenda nacional son las siguientes:

1. Fortalecimiento de la Sociedad Civil Transnacional para incidir en la reorientación económica, social y política del país con cuatro prioridades: democracia participativa, empleo, bienestar y soberanía nacional.
2. Establecimiento de una Política de Estado sobre Desarrollo Integral, Migración y Derechos Humanos que incida en las causas estructurales de la migración y que ésta a mediano plazo sea una opción y no una necesidad como sucede hasta ahora. Esta política debe ser transversal, integral y de largo plazo, reconociendo que México tiene cuatro dimensiones de país migrante: de origen, tránsito, destino y retorno creciente.
3. Diseño de políticas públicas con enfoque de derechos plenos para todos los ciudadanos, en particular, para los migrantes y sus familias, que siguen siendo excluidas de la agenda nacional. No existen planes, programas ni presupuestos relevantes con el apoyo institucional y financiero proporcional al aporte que los migrantes han hecho para el país en los últimos cincuenta años.
4. Garantizar derechos plenos a los migrantes. Derecho al trabajo, alimentación y salud, educación y derechos políticos de votar y ser votados. Compromiso del Estado mexicano con la credencialización masiva en el exterior que posibilite el voto electrónico, eficiente, rápido y barato, para los siguientes procesos electorales en el país en 2017 y 2018. Superar la exclusión y engaño del gobierno mexicano, los partidos políticos, el INE y el sistema político hacia los migrantes mexicanos en el exterior del voto postal como coartada para evitar su participación masiva en la elección de las autoridades mexicanas.
5. Que el Ejecutivo Federal y el Legislativo junto con todos los partidos políticos acuerden que el Programa Especial de Migración (PEM) sea vinculante y se integre en las políticas, planes, programas federales y estatales con el respaldo jurídico, técnico y financiero en el presupuesto

de 2017 y años siguientes en forma proporcional al aporte migrante a la economía nacional de 26 mil 900 millones de dólares en 2016.

6. Fortalecimiento de las iniciativas de salud que aseguren su acceso permanente y de calidad de los migrantes mexicanos y sus familias en México y Estados Unidos.
7. Articular todo el sistema nacional de educación, ciencia y tecnología bajo una visión transnacional de 157 millones de mexicanos y de origen mexicano que viven en Estados Unidos con sistemas de certificación y acreditación educativa y técnica y proyectos de desarrollo para todas las comunidades transnacionales en ambos países.
8. Diseño de una verdadera Política Exterior de México que garantice la soberanía nacional y la protección a los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero y que apoye el fortalecimiento de las organizaciones migrantes y su empoderamiento en Estados Unidos y otros países.
9. Articular verdaderas políticas públicas de apoyo a la reinserción integral de los migrantes y sus familias como la que propone el Programa de Apoyo Integral de los Migrantes y sus Familias (PARAMYF) con la investigación hecha por la Universidad Autónoma de Zacatecas y otras universidades y ONG en seis estados y que plantea propuestas concretas sobre empleo, educación, salud e integración familiar y comunitaria.
10. Respeto irrestricto a los derechos humanos de los migrantes mexicanos y de todo los migrantes que transiten por el país, los que se establezcan y los que retornen.

El 13 de julio Andrés López Obrador recibió a cuatro funcionarios de primer nivel de Estados Unidos en la primera entrevista diplomática en la cual se plantearon cuatro temas de colaboración: comercio (TLC), migración, desarrollo y seguridad. Dos días antes, en reunión con todos los candidatos electos como gobernadores, senadores, diputados y alcaldes de Morena, AMLO planteó doce propuestas concretas sobre corrupción, transparencia y control social de presupuestos. Falta ahora conocer las propuestas concretas sobre políticas de desarrollo, migración y derechos humanos ante las múltiples iniciativas que han hecho los migrantes mexicanos y la Sociedad Civil Transnacional en los últimos veinte años.

### **Bibliografía**

- García Zamora, Rodolfo y Selene Gaspar Olvera (2017) Retorno migrante a México y propuestas de las comunidades transnacionales. Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- Jacobo, Mónica y Nuty Cárdenas (2018) Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de los migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos? CIDE, Abril 2018.
- Lozano Fernando, Luciana Gandini y Selene Gaspar (2015) El retorno en el nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos. CONAPO.
- Masferrer Claudia (2018) "Migración de retorno y desigualdad" en Desigualdades en México, Colegio de México.
- Rendón, Eunice (2017) "Migración: Un modelo para el retorno". Revista Nexos, 1 noviembre.
- Secretaría de Gobernación (2017) Repatriación de Mexicanos, México.

EN ESTA EDICIÓN NÚMERO 100, INICIAMOS ESTA NUEVA SECCIÓN PARA PRESENTAR ALGUNOS PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA EN ALIANZA CON OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMIA Y GOBIERNO

■ Nuestro **OBSERVATORIO BINACIONAL DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO** expondrá en su reporte final, por presentarse en agosto, algunas recomendaciones para impulsar y garantizar el ejercicio de derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero. Entre los principales temas, se propone:

- implementar procedimientos de capacitación y vinculación institucional entre el personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las instituciones electorales (INE, FEPADE y Tribunal Electoral);
- revisar los tres procesos del mecanismo de votación, a saber, registro de electores, medio de emisión del voto y procedimiento de escrutinio y cómputo



■ **CASA MÉXICO - CIUDAD DE MÉXICO** llevó a cabo la Cuarta Feria de Servicios Gratuitos para el beneficio de los capitalinos y mexicanos que radican en Chicago, en el marco de la Fiesta del Sol en esa ciudad, los días 28 y 29 de julio.

El proyecto “Casas de la Ciudad de México en el Exterior” se enmarca en un convenio entre la Coordinación General de Asuntos Internacionales e Iniciativa Ciudadana, que ejecuta acciones de atención a población migrante y promoción de nuestra capital, mismas que se operan a través de las oficinas Iniciativa Ciudad de México en Chicago (Illinois) y Los Ángeles (California).

- **EL PROYECTO “DIÁLOGOS Y CAPACIDADES PARA UNA CDMX GLOBAL”**, financiado por la Unión Europea, es liderado por la Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de la CDMX e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., en colaboración con el Laboratorio para la Ciudad.

De esta manera trabajamos para a) establecer un espacio permanente de consulta, coordinación e incidencia entre el sector público, privado, sociedad civil y academia, sobre la acción exterior de la ciudad, en consonancia con la agenda global; y para b) fortalecer las capacidades de los actores locales y del Gobierno de la Ciudad de México para implementar conjuntamente una estrategia de intercambio de buenas prácticas de gestión urbana con contrapartes internacionales, particularmente en Europa.

Conoce más en [www.cdmxglobal.net](http://www.cdmxglobal.net)



*El objetivo es detonar el potencial de la internacionalización de la CDMX*



4<sup>ta</sup> edición

**DIPLOMADO EN PRIMEROS AUXILIOS PSICOLÓGICOS A PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y DESPLAZADAS**

Aprenderás a reconocer las diferentes expresiones de la violencia como uno de los principales factores de migración, la condición de refugio y desplazamiento forzado.

[www.primerosauxiliospsicologicos.org](http://www.primerosauxiliospsicologicos.org)

- Nuestro **DIPLOMADO EN PRIMEROS AUXILIOS PSICOLÓGICOS PARA PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y DESPLAZADAS** proporciona herramientas jurídicas, psicológicas y teóricas a activistas, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, personas defensoras de derechos humanos, funcionarias/os públicos, albergues, organizaciones comunitarias, iglesias y público en general para apoyar a las personas migrantes, refugiadas y desplazadas en su proceso migratorio.

Además de Iniciativa Ciudadana también son organizadores el Instituto Mora, la Red Virtual Migratólogos, la Universidad de California en Berkeley, la Red Atenea, ACNUR, OIM, la UNAM - Los Ángeles y Casa Ciudad de México.



**PÁGINA WEB:**  
[www.iniciativaciudadana.org.mx](http://www.iniciativaciudadana.org.mx)



**Iniciativa  
Ciudadana PCD**



**@iniciativa\_pcd**



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

## BRÚJULA CIUDADANA 100

**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**

