Fue un mal año. No, menos, como seis

fundar
Centro de Análisis e Investigación

Fue un mal año. No, menos, como seis

fundar
Centro de Análisis e Investigación

Fue un mal año.
No, menos, como seis

La presente edición fue financiada por **FUNDAR**. Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este libro fue sometido a un proceso de revisión y lecturas especializadas conforme a los criterios editoriales de **FUNDAR**. Centro de Análisis e Investigación, A. C.

La autoría de la obra es colectiva, por lo que agradecemos a todo el equipo de Fundar su colaboración; en especial a Paulina Castaño, Gina Chacón, Anaid García, Jose Knippen, Beatriz Olivera, Sarahí Salvatierra y Cecilia Toledo. También a nuestros colaboradores de Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica, y a Lilia Vélez Iglesias, presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información.

Cuidado editorial y proofreading
Mariana Dalzell
Claudia de Anda
Ingrid Picasso

Diseño editorial
Diana Amador
Lya Madrid

Corrección de estilo
Lucía Melgar Palacios

fundar
Centro de Análisis e Investigación

© Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán, C. P. 04000, Ciudad de México
Primera edición: 26 de noviembre de 2018
Impreso y hecho en México

Índice

Introducción 5
Notas para la lectora y el lector 7

CAPÍTULO 1

Corrupción y contrapesos: la batalla perdida

1. La paradoja del combate a la corrupción 10
2. Transparencia: hacia cambios más allá del papel 15
3. Medios y telecomunicaciones 18
4. El Pacto por México y Parlamento Abierto 21

Conclusiones 23
Recomendaciones 23

Casos

1. Conflictos de interés de Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera y el secretario de Hacienda 25
2. Denuncias penales contra gobernadores presuntamente relacionados con casos de corrupción y delincuencia organizada a nivel federal 25
3. Fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que obliga al Congreso a regular la publicidad oficial 26
4. Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las concesiones de uso social comunitarias e indígenas y la publicidad oficial 26

CAPÍTULO 2

Seguridad y justicia: la deuda del Estado

1. El contexto: consolidación de un modelo de seguridad nacional 30
2. Crisis de derechos humanos e impunidad 34

Conclusiones 39
Recomendaciones 39

Casos

1. El sexenio de un gobierno espía (2012–2018) 41
2. Políticas públicas en materia de protección a periodistas 42
3. Ayotzinapa: un caso emblemático de impunidad y corrupción 43

CAPÍTULO 3

Política fiscal: el fracaso contra la desigualdad

1. Los ingresos públicos: insuficientes y poco progresivos 49
2. El gasto público, poco redistributivo 52
3. Transparencia fiscal 53
Conclusiones 54
Recomendaciones 55

Casos

1. Los fideicomisos en México 57
2. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano 57

CAPÍTULO 4

Desarrollo (in)sostenible: el precio de la exclusión social

1. Reforma energética: lesiones a derechos humanos 64
2. Pueblos indígenas 68
3. Minería como sector estratégico: pugna por el territorio 69
4. Profundización de las reformas en salud, salud materna y recursos públicos 70
5. La transversalización del género sin igualdad de género 72
Conclusiones 73
Recomendaciones 74

Casos

1. Comunidades del pueblo Tutunaku *vs.* proyecto hidroeléctrico Puebla 1 75
2. Comunidad nahua de Tecoltemi 75
3. La muerte de Marisol: un caso emblemático de una muerte materna evitable 76

Consideraciones finales 81
Anexos

1. Investigación de los exgobernadores de 2010 a la fecha, a nivel federal 84
2. Lista de siglas y acrónimos 87

Introducción

El presente es el tercer ejercicio de balance sexenal que realizamos desde Fundar. Le anteceden los correspondientes a 2006 y 2012. En cada uno, hemos dado cuenta de nuestra perspectiva sobre el estado de las políticas públicas, el ejercicio presupuestario, el desempeño de la democracia, la participación ciudadana, la situación de los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros temas. En esencia, analizamos los tópicos que definen nuestro trabajo y, en nuestra consideración, todos ellos centrales en la agenda nacional.

La creación de Fundar coincidió en los hechos con la primera alternancia del partido en el poder en 2000, por lo que sus casi 20 años de existencia están fuertemente vinculados con los hitos de la historia nacional reciente. Nuestra labor se ha desarrollado entre los primeros gobiernos de un signo distinto al PRI, los primeros congresos divididos, los primeros gobiernos resultado de elecciones realmente cerradas, los primeros regresos al poder y otros acontecimientos inéditos. Hemos documentado y revisado un amplio espectro de cambios, avances, reformas, retrocesos, expectativas defraudadas, insurrecciones cívicas e innovaciones ciudadanas.

En un país que durante décadas aceptó las versiones oficiales sin mayores objeciones, y en las que el poder político presiona –cada vez con menor éxito- para que este hábito se mantenga, importa no sólo ser protagonista y testigo de la vida pública, sino dar testimonio propio. De ahí la importancia de nuestro trabajo que se inscribe más allá de los distintos partidos, los escenarios políticos contrastantes y los contextos nacionales e internacionales diversos. Somos una organización de incidencia, pero también una que contribuye de manera sustantiva a la consolidación de una memoria crítica sobre los asuntos públicos.

Precisamente en esa tradición institucional (nuestra) hacemos este ejercicio de evaluación del sexenio que está por concluir. Y aquí conviene detenerse un momento para explicar la manera en que se tomaron en cuenta ciertas características del sistema político mexicano a la hora de decidir los ejes a partir de los cuales se realizó el presente balance.

La política mexicana, como prácticamente cualquiera, está fuertemente determinada por formas de representar los tiempos del poder. La forma más emblemática en nuestro caso es el sexenio presidencial. Más allá de los simbolismos y los rituales que caracterizan el ascenso y descenso de este tipo de concentración de poder, lo cierto es que el Plan Nacional de Desarrollo plasma las principales transformaciones en los ámbitos público y gubernamental que impulsará durante seis años el gobierno federal entrante. También sucede así por el diseño de nuestro sistema de partidos, por las particularidades de nuestra cultura electoral, y porque el inicio de los periodos presidenciales y el de las legislaturas federales coinciden.

Por otra parte, la vida pública de México difícilmente puede disociarse del llamado "estilo personal de gobernar". Más allá de las reflexiones sobre los excesos del caso mexicano, la agenda política que se presenta como plataforma electoral en los regímenes presidencialistas, el parámetro que determina la agenda legislativa, la acción estratégica y la identificación de prioridades del gobierno surgen del Poder Ejecutivo.

Nuevamente conviene insistir: más que la figura del presidente, lo que resulta relevante es el vínculo indisociable entre la vida pública y la forma en que desde la presidencia se fijan los ejes prioritarios para el destino del país. Esta influencia llega a los planos programáticos, legislativos, económicos, políticos e incluso discursivos y determina buena parte de la acción gubernamental en su conjunto, lo que incluye a otros poderes.

Desde este prisma, el presente ejercicio de evaluación toma como referentes el sexenio 2012-2018 y el Plan Nacional de Desarrollo como su principal instrumento para definir la agenda nacional, e incorpora la notoria centralidad en el Presidente que caracterizó a esta administración.

Un elemento adicional que debe tomarse en cuenta en un ejercicio de análisis como el que aquí se presenta es la coyuntura. El gobierno sexenal también debe ser evaluado por la capacidad que muestre para aprovechar circunstancias y contextos favorables, así como por la fortaleza con la que pueda enfrentar adversidades derivadas, por ejemplo, de tendencias económicas globales. Un régimen presidencialista como el nuestro no sólo se debe enfocar en la coyuntura, por tanto, una evaluación del sexenio presidencial no puede resultar ajena a las consecuencias económicas, políticas y sociales de su propio actuar.

El presente balance sexenal lleva por título ***Fue un mal año. No, menos, como seis***, para hacer referencia a una de las tantas frases dichas por el presidente Enrique Peña Nieto durante su mandato, que nos permite ilustrar con claridad el escenario político que vivimos durante este sexenio. Es decir, no sólo fue un año en el que la narrativa de la presidencia sumamente optimista se contradecía con las alarmas sobre México derivadas de la violencia por el narcotráfico y la crisis económica de unos años atrás; también lo fueron los cinco años restantes de la administración, la cual deseaba reemplazar nuestras crisis a cambio de aplausos –a nivel nacional e internacional– por la aprobación del más ambicioso paquete de reformas sociales, políticas y económicas en la memoria del país.

Casi cinco años después, queda claro que los beneficios que supuestamente traerían las llamadas "reformas estructurales" a nuestro país no sólo no llegaron, sino que el sexenio que concluye se desahogó con un gobierno diezmado en su capacidad operativa, en su margen de acción política y en su credibilidad y legitimidad social.

¿Cuál es el origen de esta evaluación francamente negativa; cuáles son sus consecuencias? En estas páginas damos cuenta de ello a partir de la evidencia, por supuesto, como insumo principal del trabajo de Fundar, pero también de nuestra propia memoria política y de nuestra capacidad técnica para usar referentes nacionales e internacionales. También tomamos en cuenta las expectativas que una ciudadanía cada vez más informada construye respecto de sus gobiernos.

A lo largo de cuatro capítulos, realizamos una evaluación de las políticas públicas y los resultados de su implementación respecto a cuatro temas fundamentales para la agenda nacional: la estrategia contra la corrupción y los contrapesos de nuestro sistema político; la situación de los derechos humanos a partir de la implementación de las políticas de seguridad nacional y de justicia; la política fiscal y su vínculo con las desigualdades y la pobreza; y por último, el modelo de desarrollo analizado particularmente a partir de la política energética y de los sectores minero y de salud, así como el tratamiento que se le dio a la perspectiva de género en el Plan Nacional de Desarrollo. A manera de hilo conductor, el lectorado encontrará algunas frases provenientes desde la narrativa oficial que le permitirá, quizá, hacer una lectura de contraste y un análisis crítico de los puntos analizados en cada capítulo.

Todo lo anterior da contexto al presente balance que, al mismo tiempo, da cuenta de toda esa complejidad. Es un ejercicio de evaluación, pero también de síntesis de muchos aspectos históricos, técnicos y políticos.

Nuestro objetivo al hacer un corte de caja sexenal es colocar en el debate público el estado actual de las políticas públicas que consideremos relevantes, así como nuestras recomendaciones para avanzar en aquéllas que valoramos pertinentes pero que no se implementaron de forma adecuada en el sexenio que concluye. Queremos proponer un cambio de rumbo en aquéllas que se implementaron en franca violación a los derechos humanos.

Con este balance, Fundar acopia sus herramientas técnicas para nutrir un ejercicio de reflexión crítica que le apuesta al futuro. Por ello, ponemos sobre la mesa propuestas que buscan contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que acoten la desigualdad, corrupción, impunidad y los privilegios para un sector reducido de la población, que impactan negativamente en la posibilidad de que la mayoría alcance una mejor calidad de vida.

Notas para la lectora y el lector

La elaboración del balance ***Fue un mal año. No, menos, como seis*** de Fundar integró diversas fases de investigación, sistematización y análisis de información para recopilar una valoración institucional sobre el estado que guardan algunos de los temas sustantivos en la agenda nacional, como la corrupción, las violaciones graves a los derechos humanos, la falta de transparencia, las crisis de gobernabilidad institucional, la desigualdad y los efectos de todos ellos para las poblaciones más vulnerables en este país. Destacamos estas problemáticas porque consideramos que determinaron los escenarios sociales, políticos y económicos de México durante la última administración.

En concreto, se examinaron situaciones que van desde la necesidad de fortalecer institucionalmente a las agencias involucradas en el combate a la corrupción, hasta la de acabar con la impunidad en que se mantienen las desapariciones forzadas, como en el caso Ayotzinapa. Se revisaron también casos específicos como el conflicto de interés de diversos gobernadores y su involucramiento con el crimen organizado, la ausencia de una regulación sustantiva en materia de publicidad oficial, la permanente opacidad de los fideicomisos públicos, las estrategias de espionaje por parte del gobierno; la falta de protección a periodistas, las violaciones a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas en el marco de los proyectos extractivos, la violencia institucional hacia las mujeres en los servicios de salud, y los desafíos para la adecuada respuesta gubernamental frente a desastres, entre otros.

En este análisis, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018,[1] sirvió como marco de referencia para estructurar, por una parte, el planteamiento conceptual y metodológico que orientó el desarrollo del documento y, por otro lado, para delimitar el tratamiento de sus diversas temáticas. Esto porque, según su marco normativo, en el PND:

> **a) "[...] convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial;**
>
> **b) [se] rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal;**
>
> **c) [...] es también un ejercicio de reflexión que invita a la ciudadanía a pensar sobre los retos y oportunidades que el país enfrenta, y sobre el trabajo compartido que debemos hacer como sociedad para alcanzar un mayor desarrollo nacional.**
>
> **d) [... y] ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible la visión y estrategia de gobierno de la presente Administración".** [2]

No obstante, es importante indicar que el presente documento no evalúa el PND y no es exhaustivo en la revisión y valoración de todos sus componentes. Además, para este estudio resultó pertinente revisar otros acuerdos y/o compromisos de alcance nacional, como el Pacto por México. Así, las decisiones gubernamentales, a partir de coyunturas específicas, también sirvieron como referencia para el análisis.

En términos generales, este balance se elaboró a partir de un trabajo de gabinete en donde se contrastaron parte de las estrategias y líneas de acción indicadas en el PND acerca de la evolución de los problemas públicos durante los últimos seis años.

Aunque es sobre todo cualitativo, el documento se elaboró desde un abordaje metodológico mixto que permitió profundizar y dotar de mayor contenido explicativo a las cifras y datos estadísticos de las distintas secciones y el acercamiento a los fenómenos ocurridos en cada contexto. Además, en cuanto se analizaron marcos normativos, procedimentales y presupuestales, en algunas secciones el énfasis técnico fue más relevante.

Por otro lado, la evidencia que sustentó los estudios y los análisis de casos se obtuvo, en primer lugar, del trabajo de investigación realizado en Fundar y, en segundo, a partir de diversas fuentes como: datos oficiales, sentencias, notas de prensa, informes de organismos internacionales, documentos de trabajo de centros académicos, evidencia generada por contrapartes de la sociedad civil y artículos periodísticos, entre otras.

En cuanto a la selección temática y su estructura, los cuatro capítulos que conforman el documento se integraron en

[1] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. ***Diario Oficial de la Federación***, 20 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
[2] ***Ibidem.***

función de los temas que han guiado la agenda sustantiva y los ejes de trabajo de Fundar. Cada apartado contiene diversas subsecciones y éstas, a su vez, utilizan casos de estudio para poner en perspectiva los impactos concretos de las problemáticas estructurales. Asimismo, al final de cada sección se plantea una reflexión general a modo de conclusión y, sobre todo, se exponen las recomendaciones que, desde nuestra perspectiva institucional, merecen atención prioritaria.

Así, en el capítulo 1, ***Corrupción y contrapesos: la batalla perdida***, como su nombre lo indica, se valoraron los desafíos del combate a la corrupción a partir de la coordinación interinstitucional de éste, de los vacíos para investigar y sancionar casos, y del control dentro de las instituciones públicas. También se examinó el estado que guarda la transparencia en México con base en los retos que enfrentó el diseño de sus marcos normativos y su difícil implementación. Por último, se analizó la relación entre gobierno, medios de comunicación y telecomunicaciones, desde las fallas en su regulación.

El capítulo 2, ***Seguridad y justicia: la deuda del Estado***, abordó dos cuestiones. La primera, el tono que mantuvo el Estado frente a los asuntos de seguridad y la criminalización de activistas, defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas. Y, segunda, la respuesta gubernamental frente a la grave crisis de derechos humanos en el país, manifiesta en cientos de casos de desaparición forzada y tortura, en la inoperancia de las investigaciones para la procuración de justicia en este tipo de casos, así como en el poco acceso a la justicia que tienen las mujeres, sobre todo si son indígenas.

En el capítulo 3, ***Política fiscal: el fracaso contra la desigualdad***, se revisaron, desde un enfoque de desigualdad económica, los retos de la política fiscal en México. Este estudio se hizo a partir del análisis de la inconsistencia que mantuvo la relación ingresos-gastos públicos, en donde los primeros carecieron de progresividad y suficiencia y los segundos casi no se redistribuyeron. Todo ello, en el marco de una incipiente transparencia fiscal.

En el capítulo 4, ***Desarrollo (in)sostenible: el precio de la exclusión social***, se realizó una valoración de los efectos que tiene, para las mujeres y para los pueblos y comunidades indígenas, la falta de garantía de derechos. Así, a partir del análisis de las vulneraciones sociales y ambientales que trajo consigo la Reforma energética, se examinó a las industrias extractivas en nuestro país. Aquí, se abordó el estado que mantienen los procesos de consulta indígena frente a estos proyectos, y se analizaron las desigualdades que ha generado la minería en varios municipios mexicanos.

Finalmente, se revisaron las barreras que el sistema de salud (y sus reformas) impusieron al acceso de las mujeres a servicios de salud sexual, reproductiva, materna y perinatal, desde su programación, presupuestación y desde el diseño de sus políticas públicas. En este sentido, también se analizó en qué medida avanzó la perspectiva de género en la prestación de servicios públicos y en general, dentro las instituciones de gobierno.

En resumen, las consideraciones aquí expuestas ofrecen un panorama general del documento y buscan servir de apoyo para una mejor comprensión del texto.

CAPÍTULO 1

CORRUPCIÓN Y CONTRAPESOS

La batalla perdida

CAPÍTULO 2 | Seguridad y justicia: la deuda del Estado

CAPÍTULO 3 | Política fiscal: el fracaso contra la desigualdad

CAPÍTULO 4 | Desarrollo (in)sostenible: el precio de la exclusión social

Al inicio de este sexenio, dentro del Eje 1. México en Paz del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Enrique Peña Nieto se propuso lograr un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que respondiera a los retos democráticos y de seguridad que enfrentaba el país. Este objetivo se traducía en varias líneas de acción como: fortalecer las relaciones con el Congreso, promover una nueva política de medios, combatir la corrupción y transparentar la acción pública, entre otras.

El balance de estas líneas de acción es, sin embargo, ambivalente. A pesar de que el gobierno emprendió importantes reformas estructurales en materia de combate a la corrupción, transparencia, medios y telecomunicaciones, muchas de éstas aún enfrentan grandes desafíos, bien sea porque las leyes no estuvieron a la altura de lo que el país necesitaba –en publicidad oficial, por ejemplo–, o porque aún existen muchos problemas en su implementación –como es el caso de los marcos legales de Transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción.

En términos de la relación con la sociedad civil organizada, vimos ejercicios positivos de colaboración y cocreación impulsados por la ciudadanía, pero que se limitaron al Poder Legislativo. La participación de la sociedad civil fue capital en procesos legislativos como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)[1] y las siete leyes del Sistema Nacional Anticorrupción (2016).[2]

Sin embargo, al final de este sexenio la relación del Estado con la ciudadanía, lejos de fortalecerse, está profundamente debilitada. Un ejemplo claro es la evidencia de que el gobierno espiaba a miembros de la sociedad civil organizada. La confianza ciudadana en el gobierno fue de sólo 15% en 2017 y la tercera más baja en América Latina. Incluso, el apoyo de la ciudadanía hacia la democracia ha tenido una disminución significativa, de 54% en 2006 a sólo 38% en 2017. En términos de representatividad, en 2017, 90% de la población consideraba que no se gobernaba para el bien común, sino para ciertos grupos poderosos.[3]

Así, el sexenio de Enrique Peña Nieto termina marcado por uno de los índices de aprobación más bajos en la historia (20% en 2017)[4] y con la sombra de innumerables escándalos de corrupción al más alto nivel político (La Casa Blanca, Odebrecht, el Socavón, la Estafa Maestra, el caso de los exgobernadores) que se encuentran impunes y que sitúan a México en el cuarto nivel más alto en el índice Global de Impunidad (69 puntos) en 2017.[5]

En este primer capítulo, analizaremos y haremos una valoración de las principales medidas emprendidas por el gobierno de Enrique Peña Nieto para fortalecer el sistema democrático, y sus limitaciones, con el objetivo de presentar recomendaciones de cara al nuevo sexenio.

1. La paradoja del combate a la corrupción

Según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional,[6] México ha perdido 6 puntos y 29 lugares entre 2012 y 2017. Esta fuerte caída ilustra cómo el regreso

---

[1] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. ***Diario oficial de la Federación***, 4 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

[2] Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Ley General de Responsabilidades Administrativas (3de3). Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
No obstante, las sanciones que establecen son la separación del cargo e inhabilitación para cargos futuros, así como sanciones de carácter económico. Es decir, si sólo se aprueban estas cinco leyes los corruptos no acabarían en la cárcel. Por ello, como Sociedad Civil hemos exigido que a esas cinco leyes se sumen dos más: la Reformas al Código Penal y la Ley de la Fiscalía General de la República (para la creación de una Fiscalía Anticorrupción).

[3] Informe Latinobarómetro 2017, Corporación Latinobarómetro, Argentina, CAF-BID, 2017.

[4] ***Ibidem***.

[5] JA Le Clerq Ortega y G. Rodríguez Sánchez Lara (coords.), ***Índice Global de Impunidad 2018***, UDLAP-CESIJ, Puebla, 2018, p. 7.

[6] Para el presente estudio se utilizaron datos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional del 2018 y del 2013, publicados por Transparency International Secretariat. Disponibles en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vio acompañado por un fuerte aumento de la corrupción, o por lo menos de su percepción, resultado de los escándalos de corrupción que marcaron el sexenio, como la Casa Blanca, para sólo citar el más famoso a nivel federal, o los múltiples desvíos de recursos públicos que llevaron a investigar y llevar a juicio a varios exgobernadores estatales.*

El aumento de la percepción de la corrupción se refleja también en una preocupación mayor de las y los mexicanos por este mal que daña la sociedad. En 2015, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG),[7] 50.9% de la población estaba preocupada por la corrupción; para 2017, esta cifra aumentó a 56.7%. En 2015, según la misma Encuesta, 88% de las personas consideraba que los actos de corrupción eran frecuentes o muy frecuentes; en 2017, esta proporción pasó a 91% de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Enrique Peña Nieto contempló, como estrategia para "combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana",[8] acciones que implican la creación de un organismo autónomo especializado en combate a la corrupción, mejor coordinación entre las instancias de combate a la corrupción y el fortalecimiento de la vigilancia de los servidores públicos. Sin embargo, las acciones reportadas en los distintos informes del PND[9] refrendan un enfoque que se concentra sobre todo en mejorar los procedimientos administrativos, lo que refleja un entendimiento limitado de la corrupción. Por ejemplo, aunque los datos –en su mayoría cifras y números– evidencian avances de procesos, no permiten valorar el impacto real de la mejora en la prevención y el combate a la corrupción del gobierno.[10]

El mayor avance de este sexenio en materia de combate a la corrupción fue resultado de la movilización de la sociedad civil, de la academia y del sector empresarial. A la propuesta inicial del Ejecutivo de crear un organismo autónomo especializado, la ciudadanía respondió impulsando una transformación más profunda y ambiciosa que se concretó en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Pero esta construcción es todavía incipiente y el saldo de este gobierno en materia de combate a la corrupción es negativo. A final del sexenio, la corrupción sigue siendo un fenómeno recurrente y extendido en nuestro país, que preocupa cada vez más a la sociedad por sus altos costos económicos y sociales y las afectaciones que ocasiona en la protección y garantía de los derechos humanos. Basta con recordar que la mayor tragedia que sacudió al gobierno, la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, se puede analizar y explicar a la luz de la confluencia de graves problemas estructurales que corroen a la sociedad mexicana: el crimen organizado, la captura del Estado, la impunidad, pero también la corrupción entendida en su sentido amplio de apropiación del poder para fines particulares.

a) La creación y la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción

En 2015, a partir de una reforma constitucional que buscó fortalecer la rendición de cuentas, así como prevenir y combatir la corrupción en todos los niveles de gobierno, se creó el SNA. Al año siguiente, diversas organizaciones impulsaron la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas (2016)[11] –conocida popularmente como "Ley 3de3"– que articuló una fuerte demanda social mediante la recolección de firmas de apoyo para su presentación formal ante el Congreso de la Unión. Esta presión social, junto con las promesas del Presidente durante la campaña electoral y la responsabilidad del legislativo plasmada en el Pacto por México (2012),[12] llevaron a la aprobación y firma de las mencionadas siete leyes anticorrupción, el 18 de julio de 2016.

Sin embargo, esta importante transformación institucional no se ha traducido todavía en cambios en el combate a la corrupción, ni en la vida de la gente. La implementación incipiente del SNA se explica, entre otras, por las razones siguientes:

- Los procesos de reforma institucional tienen ritmos de implementación distintos a los que demanda la expectativa social. La mera existencia de las leyes no se traduce de inmediato en los procesos administrativos, en su apropiación por parte de la burocracia, o en la puesta en marcha de nuevos puestos y oficinas.

- Los procesos de designación de las agencias que forman el Sistema fueron poco abiertos y todavía hay pendientes.[13] Las designaciones de los titulares de la Secretaría de la Función Pública (SFP), del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), piezas clave del

* En el Anexo 1, p. 84, se encuentra la investigación de los exgobernadores de 2010 a la fecha, a nivel federal.

[7] Para el presente estudio se utilizaron datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de 2015 y 2017. Disponibles en el portal del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
[8] En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, esta meta se refleja en el objetivo 1. "México en Paz". Estrategia 1.4. Garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedita, imparcial y transparente. Línea de acción 1.4.3. Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana.
[9] Informe 2016, pp. 124 a 133. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/207257/4_IE._2016_21_03_17-ilovepdf-compressed.pdf
[10] Por ejemplo, se reportan la práctica de auditorías y el seguimiento de las observaciones o la imposición de sanciones administrativas en contra de funcionarios y proveedores. El gobierno estima que de 2012 a 2016 se registraron 50 038 sanciones administrativas a 37 345 servidores públicos. También se reportan acciones reactivas frente a la coyuntura, como la Integración de Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.
[11] Ley General de Responsabilidades Administrativas. Cámara de diputados, 18 de agosto de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf
[12] El Pacto por México es un acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social. Disponible en: https://consulmex.sre.gob.mx/calexico/index.php/component/content/article/4-articulos/58-pacto-por-mexico
[13] Aunque hacer más participativos los procesos de designación del SNA era un compromiso del Plan de Acción 2016-2018 de la Alianza para el Gobierno Abierto. Véase el Plan de Acción (pp. 33 a 36). http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acción-2016-2018.pdf

El Sistema Nacional Anticorrupción coordina a actores sociales y a autoridades federales, estatales y municipales para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. El SNA tiene un comité coordinador –que preside un ciudadano– integrado por siete instituciones: SFP, TFJA, ASF, INAI, Consejo de la Judicatura Federal, Comité de Participación Ciudadana y Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción.

CASO 1

El caso *Conflictos de interés de Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera y el secretario de Hacienda* reavivó la discusión sobre las necesidades de una reforma profunda en materia anticorrupción y fortaleció las exigencias de los especialistas y de la sociedad civil en la materia. Además, "la posibilidad de un conflicto de interés tuvo repercusiones en varios ámbitos. En primer lugar, se revirtió la decisión de otorgar la licitación del tren México-Querétaro a un consorcio en el que se encontraba Teya, una de las empresas del Grupo Higa. Además, potenció la exigencia de transparencia y rendición de cuentas sobre la información patrimonial y los intereses particulares de las y los servidores públicos. Si bien antes se dio la discusión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales, las especificidades de estos casos motivaron la puesta en marcha de la iniciativa #3de3, así como un interés más amplio en la conveniencia de implementar mecanismos de control ciudadano sobre el desempeño de la función pública."

Continúe leyendo en la página 25.

SNA, no cumplieron con los parámetros de participación ciudadana, rendición de cuentas y apertura adecuados,[14] por lo que su autonomía e imparcialidad no están aseguradas. De igual forma, quedan pendientes varias designaciones para completar el SNA: los Magistrados Especializados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR), cuyo proceso se suspendió en tres ocasiones y cuya eficacia depende, a su vez, de la conversión de la PGR en Fiscalía General y del nombramiento correspondiente.[15]

- La difícil implementación en los estados. El SNA incluye a los sistemas locales (SLA), por lo que el funcionamiento general depende, en parte, del funcionamiento particular en los estados. Hasta octubre de 2018, nueve estados aún no contaban con SLA completos.[16] La formación de algunos sistemas locales presenta varias dificultades que pueden rastrearse desde sus procesos legislativos, carentes de participación ciudadana y transparencia –y, en algunos casos, incompletos o sin armonización con las leyes generales– pero también en la formación de los Comités de Selección, la designación de los Comités de Participación Ciudadana y de otras instancias o la falta de autonomía de éstas.[17]

b) Investigación y procuración de justicia para el combate a la corrupción

La impunidad es una problemática muy enraizada en México, pero ha sido agravada por la crisis de seguridad que se desató durante el sexenio de Felipe Calderón. La impunidad impacta también de manera negativa el combate a la corrupción. Para paliar este grave problema, en este sexenio se llevaron a cabo reformas constitucionales que buscaban mejorar la procuración de justicia, dotando de mayor autonomía a las instancias encargadas de la investigación de delitos que históricamente han dependido del Ejecutivo. Las reformas transformaron la PGR en una Fiscalía General y crearon una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Al término del sexenio, si bien se aprobaron los cambios legislativos, la reticencia política frente a esta transformación mayor, combinada con los intereses de los partidos políticos, han dificultado su

[14] Esto ha sido documentado de forma amplia por Fundar y Artículo 19 en el Observatorio Ciudadano de las Designaciones Públicas, donde se han monitoreado los procesos de designación de los y las titulares de las agencias que conforman el SNA, a la luz de una metodología que contempla 10 variables para una buena designación.
[15] Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva, pp. 15-18. Disponible en: https://bit.ly/2vMrD8w, [Consultado el 21 de mayo de 2018].
[16] Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: http://sna.org.mx/SistemasLocales/ [Consultado el 19 de octubre de 2018]. Hay que subrayar, sin embargo, que hay entidades con estructura operativa completa (Coahuila, Estado de México, Jalisco, Puebla, Querétaro, Sonora y Tabasco), lo que representa un avance mayor que el del ámbito federal. Y también hay buenas prácticas, por ejemplo, en Nuevo León, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción faculta a la Comisión de Selección para intervenir en los procesos de designación no sólo del CPC sino también del Auditor General del Estado, el Fiscal General de Justicia del Estado, el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, el Fiscal Especializado en Delitos Electorales y los Magistrados de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa.
[17] "Sistemas Locales Anticorrupción: Leyes al vapor y procesos de Parlamento Abierto deficientes", 17 de julio de 2017. Disponible en: http://fundar.org.mx/sistemas-locales-anticorrupcion-leyes-al-vapor-y-procesos-de-parlamento-abierto-deficientes/. Para ver los avances: http://sna.org.mx/SistemasLocales, http://semaforoanticorrupcion.mx/, http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/SLA-cuadros.pdf [Consultado el 21 de mayo de 2018].

CASO 2

El caso *Denuncias penales contra gobernadores presuntamente relacionados con casos de corrupción y delincuencia organizada a nivel federal* muestra cómo el sexenio de Enrique Peña Nieto estuvo marcado por escándalos de gobernadores de diversas entidades "entre los que destacan los nombres de Javier Duarte, Tomás Yarrington, César Duarte, Roberto Borge, entre otros, [y] a pesar de existir denuncias en su contra desde la primera mitad del sexenio, los procesos contra estos exgobernadores no avanzaron sino hasta la mitad del sexenio, cuando la PGR comenzó a girar órdenes de aprehensión contra algunos gobernadores o sus allegados cercanos. Este cambio de actitud se puede leer más como un intento por deslindar al Ejecutivo Federal de estos escándalos que como un compromiso real con el combate a la corrupción.

Continúe leyendo en la página 25.

implementación. El país sigue sin contar con una Fiscalía General y una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.[18] La falta de nombramiento de quienes deberán encabezarlas repercute directamente en la implementación de la reforma al código penal pues, mientras no se cuente con un fiscal anticorrupción, no entrará en vigor la nueva tipificación de los delitos por corrupción creados en el marco de las leyes del SNA.

A la vez que está pendiente la implementación de estas reformas, la actuación de la PGR respecto a la investigación de delitos de corrupción ha sido ineficaz, lo que ha perpetuado la impunidad.[19] La deficiencia de la PGR se origina tanto en limitaciones institucionales –falta de profesionalización de su personal, investigaciones de baja calidad, entre otros–, como en su falta de autonomía política ya que, al depender del Poder Ejecutivo, es éste el que determina, en muchos casos y de acuerdo con sus intereses, la celeridad o la lentitud de sus labores de investigación.[20]

Por ejemplo, del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017, la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia de la PGR, que investiga delitos relacionados con corrupción, reportó haber iniciado 265 carpetas de investigación, pero haber ejercido acción penal en sólo 15 averiguaciones previas (5.6%). Esta cifra no nos permite determinar el avance en las investigaciones por actos de corrupción y nos hace suponer que el número de investigaciones que la PGR llega a presentar ante un juez o jueza y que reciben una sentencia, es muy bajo, de apenas 5% (lo que es congruente con la cifra negra de delitos en México, que es de 94%).[21]

Otro indicador que habla de las deficiencias de la PGR en cuanto a los actos de corrupción, se refiere a las denuncias que le presenta la ASF cuando detecta presuntos desvíos e irregularidades. La PGR ha recibido en total 486 denuncias de la ASF, pero sólo ha podido presentar ante un juez 2% de estos casos, sin que a la fecha haya algún procesado o detenido.[22]

En síntesis, el balance en términos de procuración de justicia para el combate a la corrupción es negativo. Al final del sexenio, México termina en el cuarto lugar en el Índice Global de la Impunidad,[23] con una cifra negra –de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa– de 93.6%[24] y con innumerables escándalos de corrupción al más alto nivel –gobernadores, colaboradores cercanos al Presidente, entre otros– sin atender.

c) Prevención y control interno en el combate a la corrupción (SFP, OIC y Declaraciones)

La paradoja del combate a la corrupción durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se ilustra en el debilitamiento del control interno provocado, sobre todo, por la incertidumbre respecto a la construcción de un nuevo marco legal, mientras que los anuncios y las acciones gubernamentales daban la impresión de fortalecerlo. En particular, el Poder Ejecutivo emprendió una serie de medidas, algunas de las cuales resultan cuestionables por su intención, otras por su ideación y otras más por su implementación.

- Desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Al inicio del sexenio, el Poder Ejecutivo propuso desaparecer la Secretaría de la Función Pública, la encargada de la prevención y el control interno. En enero de 2013, se publicó el Decreto mediante el cual se reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se desaparecía la SFP, la cual sería reemplazada

[18] El Décimo Sexto transitorio de la Reforma Político Electoral de 2014, publicada en el ***Diario Oficial de la Federación***, establece que la PGR no se convertirá en Fiscalía General mientras no se expida la reglamentación secundaria respectiva y el Congreso emita la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Ambos procesos se encuentran aún pendientes. Por su parte, como se mencionó, el Senado ha pospuesto, en tres ocasiones, el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, por lo que ésta aún no opera.

[19] Estructuralmente, la PGR atiende muy pocas carpetas de investigación, que están en el centro del sistema penal acusatorio. De noviembre de 2014 a diciembre de 2016, se iniciaron 63 059 carpetas de investigación, de la cuales la PGR dejó pendiente determinar o revisar 65%. Lo más grave es que de 35% que sí logró atender (21 728), en 45% de los casos (9 857) había determinado archivarlas temporalmente (Procuraduría General de la República, ***Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia***. ***Diagnóstico y Plan de trabajo***, PGR, febrero 2017).

[20] M. A. Fernández y E. Jaime, "Hacer efectivo el aparato institucional de combate a la corrupción" y M. Novoa y K. Silva, "Transformar la procuración de justicia para reducir la impunidad", en ***Léase si se quiere gobernar (en serio)***, CIDAC-México Evalúa, pp. 98, 99, 100 y 169.

[21] La cifra negra de delitos en México se refiere a los delitos que no son denunciados o que no derivan en una averiguación previa (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública 2017, Inegi).

[22] A. Ángel, "PGR acumula 486 casos por desvío de recursos, sin detenidos o procesados; ASF no presenta denuncias desde marzo", **Animal Político**, 9 de julio de 2018. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2018/07/pgr-denuncias-asf-impunidad/ Es importante señalar que la información de este artículo se obtuvo vía acceso a información pública.

[23] Para el presente estudio se utilizaron datos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2018 y de 2013, publicados por Transparency International Secretariat. Disponibles en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

[24] Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Boletín de Prensa número 417/17, Inegi, p. 2.

por un órgano autónomo anticorrupción. Esta Secretaría estuvo acéfala hasta 2015, después del escándalo de la Casa Blanca, cuando el Presidente nombró a Virgilio Andrade, quien era cercano a él, como titular de la SFP y le devolvió a esta agencia su apoyo público. La investigación que condujo la SFP fue muy criticada por carecer de independencia. En 2016, con la aprobación del SNA, se revirtió la decisión de suprimir a la SFP, y se fortalecieron varias de sus atribuciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.[25]

- Control interno. La profesionalización y el desempeño de los titulares de los Órganos Internos de Control siguen siendo cuestionados por muchos expertos que señalan, entre otros temas, la prevalencia de lo político sobre lo técnico en el nombramiento de los contralores, una alta rotación en los puestos y la relación de subordinación de éstos respecto de los funcionarios a los que deben controlar.[26] A pesar de que se ha exigido un proceso de designación abierto y participativo de estos titulares, como lo reflejan uno de los compromisos del tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto[27] o las demandas del propio Comité de Participación Ciudadana,[28] esto no ha sucedido hasta la fecha.

- Declaraciones patrimoniales y de intereses. A partir de las "8 acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar posibles conflictos de interés",[29] se obliga a los servidores públicos a presentar su declaración patrimonial y de posible conflicto de interés,[30] en la que deben dar información acerca de puestos, cargos, comisiones, actividades o poderes que cada cual desempeñe, de participaciones económicas o financieras, y de convenios, contratos, compromisos o acuerdos que tengan valor económico presente o futuro, entre otros. Esta obligación presenta problemas. Primero, no es lo mismo una "declaración de conflicto de interés" que una "declaración de intereses", pues la primera asume la existencia del conflicto –real, potencial o aparente, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– mientras que la segunda se basa en el supuesto de que los intereses particulares deben monitorearse para prevenir la posibilidad del conflicto y, si éste existe, de cometer actos de corrupción. En segundo lugar, si bien se declaran esos intereses, también se deja a consideración de la o el declarante la identificación de los conflictos de interés, cuando ésta debe determinarla una evaluación externa, a partir de la información disponible en la declaración. Y finalmente se mantuvo la confidencialidad de las declaraciones, lo que impide habilitar la publicidad de las declaraciones como un instrumento de control ciudadano.

Cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal está integrada por un Órgano Interno de Control (OIC) que depende directamente de la Secretaría de la Función Pública, quien designa y remueve a sus titulares. Los OIC buscan prevenir, detectar y abatir posibles actos de corrupción, reciben quejas y denuncias sobre posibles irregularidades, realizan auditorías internas para revisar el manejo y ejercicio de los recursos públicos, así como los procesos institucionales; participan en la mejora y modernización de la gestión pública, y realizan procedimientos administrativos en contra de servidores públicos.

Este problema se resolvió, en el papel, con la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), pues ésta obliga a presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses –no de "conflicto de interés"– y, principalmente, porque obliga a presentar una "versión pública" de ambas. Cabe señalar que al momento de elaborar este análisis no se conoce cuál información estará disponible al público y cuál se considerará confidencial.

[25] Como parte de las siete leyes de Sistema Nacional Anticorrupción de 2016.
[26] Reporte de trabajo del grupo técnico para el diseño de una política pública de designación de Titulares de Órganos Internos de Control y Unidades de Responsabilidades, SFP, 2017. Disponible en: http://sna.org.mx/docs/1.pdf
[27] Tercer Plan de Acción, pp. 33 a 36. Disponible en: http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2016/09/Plan-de-Acci%C3%B3n-2016-2018.pdf
[28] Durante la reunión del CPC de 2018, el comité recordó la importancia de contar con comisiones de selección autónomas que evalúen las competencias de las y los aspirantes a titulares de los órganos internos de control de organismos públicos autónomos.
[29] Véase: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/acciones-ejecutivas-para-prevenir-la-corrupcion-y-evitar-posibles-conflictos-de-interes
[30] Primera acción de las 8 medidas. Declaración patrimonial y de posible conflicto de interés.

d) Las contrataciones públicas: uno de los grandes pendientes

Históricamente, las contrataciones públicas han sido una de las áreas con mayor corrupción;[31] el sexenio de Enrique Peña Nieto no fue la excepción. Esta área involucra una gran cantidad de recursos federales: 15% del Presupuesto de Egresos de la Federación se destina a proyectos de inversión física de acuerdo con la ASF.[32]

- En los informes del PND,[33] se documenta que los esfuerzos del gobierno se enfocaron en mejorar la Plataforma de Contrataciones Abiertas, en generar lineamientos administrativos para homologar procesos, y en seguir utilizando la figura del testigo social, es decir, ciudadanos (as) que monitorean procesos de contratación.

- Muchos de estos esfuerzos se enfocan en mejorar la transparencia y la homologación de las contrataciones públicas o de su control, pero son esfuerzos insuficientes y limitados. El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México ilustra muy bien esta paradoja, ya que ha tenido un proceso con altos estándares de transparencia, pero de los cientos de empresas participantes, el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México eligió a empresas cercanas al priísmo, varias de las cuales obtuvieron contratos con el actual Presidente de la República desde que éste era gobernador. Por ejemplo, la empresa Transportaciones y Construcciones Tamaulipecas, propiedad del primo de Juan Armando Hinojosa Cantú, presidente de Grupo Higa y quien estuvo inmerso en el escándalo de la Casa Blanca y de la residencia de Malinalco, no sólo ganó un contrato para el nuevo Aeropuerto, sino que entre 2013 y 2015 obtuvo 17 contratos por un monto de 2 890 millones de pesos.[34]

- Por otra parte, al igual que en otros sexenios, el gobierno de Peña Nieto siguió utilizando la figura de los testigos sociales que, aunque es en principio positiva, sólo se activa para contrataciones de montos muy altos o cuando la SFP lo mandata –en 2014, sólo en 1% de las obras públicas hubo testigos sociales, según México Evalúa.[35] Esto implica que la mayoría de los procesos ocurren sin ninguna forma de control social. Existe asimismo evidencia de que los informes, recomendaciones y observaciones de los testigos sociales no siempre son tomadas en cuenta por el gobierno, por lo que, en última instancia, el insumo ciudadano legitima procesos con irregularidades.[36]

- Por último, otro problema persistente en las contrataciones públicas en este sexenio fue el abuso de las figuras de excepción. Esquemas como el de La Estafa Maestra[37] se dieron al amparo de una excepción.[38] Lo mismo sucedió con las adjudicaciones directas: de 2012 a 2016, 70% de los contratos del gobierno se dieron de esta forma.[39]

2. Transparencia: hacia cambios más allá del papel

A nivel internacional, la transparencia se considera un instrumento fundamental para combatir la corrupción. A pesar de la reforma constitucional de 2007,[40] el derecho de acceso a la información (DAI) se seguía ejerciendo de manera heterogónea en el país. Por ello, la sociedad civil exigía modificaciones para que los marcos normativos se armonizaran y fortalecieran. En 2012, el entonces candidato Enrique Peña Nieto asumió como compromisos de campaña fortalecer este derecho, a través de una iniciativa que impactara en todos los órdenes de gobierno y poderes de la Unión. Dos años después, en febrero de 2014, se aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual cambió el modelo de garantía del DAI en México y abrió el camino para la consolidación de un marco jurídico que recogiera altos estándares de transparencia. Un año después, en mayo de 2015, se aprueba la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.[41] Con algunos retrasos y poco diálogo con la sociedad civil en los procesos legislativos de algunas entidades federativas, la armonización de las leyes de transparencia en el ámbito local se cumplió para noviembre de 2016.[42]

[31] Las contrataciones públicas son proclives a la corrupción porque involucran altos montos y crean una interfaz o relación con el sector privado, donde se dan intercambios relacionales contrarios al interés público.
[32] ASF, Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016, p. 50.
[33] Quinto Informe de Ejecución 2017 del Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de la República, marzo 2018, pp. 127 a 129
[34] A. Rodríguez García, "Empresas del priismo, las favorecidas en el Nuevo Aeropuerto", ***Proceso***, 28 de enero de 2016.
[35] Los montos a partir de los cuales se activan los testigos sociales están definido en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.
[36] Por ejemplo, en el caso del "Rey de los Medidores", un escándalo de corrupción en el sector eléctrico documentado por Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad, el testigo social -en varios informes-recomendó analizar las razones por las que había pocos licitantes, implementar estrategias para fomentar mayor participación, así como contactar a la Comisión Federal de Competencia Económica y explorar el mercado internacional para analizar el comportamiento de mercado mexicano. Otro ejemplo es el "Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera" del SAT, donde el testigo social denunció irregularidades y que fue limitado en distintas etapas cruciales del proceso, por ejemplo, no se le permitió la revisión del proyecto de fallo. En ambos casos, las recomendaciones y observaciones de los testigos sociales fueron ignoradas.
[37] La Estafa Maestra es un trabajo desarrollado por Animal Político y/o Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad que documenta la triangulación incluso a empresas fantasmas de miles de millones de pesos mediante contratos de dependencias con terceros haciendo uso de una excepción de la Ley de Adquisiciones.
[38] ASF, Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2016, pp. 46-47.
[39] Instituto Mexicano para la Competitividad, "Índice de Riesgos de Corrupción: el Sistema Mexicano de Contrataciones Públicas".
[40] En dicha reforma constitucional de 2007 se estableció en el artículo Segundo transitorio que "... La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto". La exigencia de armonización se incrementó especialmente para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que desde esa fecha no había sido modificada.
[41] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. ***Diario oficial de la Federación***, 4 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
[42] De acuerdo con un transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Transparencia, se estableció el plazo de un año para que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal armonizaran sus leyes de conformidad con la Ley General, a partir del 5 de mayo de 2016.

Hablamos de altos estándares de transparencia cuando se incluyen en el marco normativo las mejores prácticas internacionales para fortalecer y garantizar la disponibilidad de la información pública, así como para ampliar la protección del derecho de acceso a la información y garantizar su libre y pleno ejercicio. Por ejemplo, que exista mayor información pública disponible sin que medie una solicitud, que existan mecanismos eficientes y sencillos para que la sociedad pueda exigir el acceso a la información en posesión de las entidades públicas y que la información se encuentre disponible en datos abiertos, entre otros.

Para generar una verdadera transformación no es suficiente contar con un buen marco jurídico; se requiere de un proceso de implementación, adopción y correcta aplicación de las leyes por parte de las entidades públicas y de las personas usuarias. En este asunto, el reto más importante ha sido vencer las viejas prácticas y resistencias que han estado presentes por años en las dependencias públicas.

a) El nuevo marco normativo en materia de transparencia: ¿la mejor ley del mundo?

Una vez que el titular del Ejecutivo Federal incluyó en el Pacto por México (2012) el fortalecimiento del sistema de transparencia en el país como propuesta de reforma estructural, en 2014 se aprobó la reforma constitucional que luego dio pie, en mayo de 2015, a la creación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En ese mismo año, el Índice Global del Derecho a la Información (Global Right to Information Rating), la calificó como la mejor ley entre 122 países.[43] Este destacado marco legal no hubiera sido posible sin la amplia participación de la sociedad civil, que se dio, entre otros a través de la campaña #TransparenciaYa.

Resaltan los siguientes cambios: la conversión del Instituto Federal de Transparencia (IFAI) –ahora INAI[44] – en un organismo autónomo de carácter constitucional y nacional; el fortalecimiento de sus capacidades y facultades; la ampliación de sujetos obligados a la transparencia, que incluye "partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad;[45] la ampliación de información pública que debe estar disponible sin que medie una solicitud; el desarrollo de una política de transparencia mediante la creación del Sistema Nacional de Transparencia, entre otras.

Aunque la aprobación de la LGTAIP representó un avance sustantivo en la materia, algunos temas de relevancia quedaron sin resolver o vulnerados:

- La prohibición de reservar información relacionada con actos de corrupción y violaciones graves a derechos humanos. Aunque esta prohibición está plasmada en la ley, la falta de claridad sobre la facultad del INAI para determinar la apertura de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y actos de corrupción ha frenado la implementación de esta medida. Hasta el momento, el INAI no ha querido tomar postura para contrarrestar las reservas de información en estas materias sin que exista pronunciamiento previo de una autoridad competente.

- Existe una excepción a las resoluciones firmes e inatacables del INAI. La Constitución permite que las apele sólo el Consejero Jurídico de Presidencia cuando considere que ponen en peligro la Seguridad Nacional.

- La publicidad amplia de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos no se incluyó. Esta obligación de transparencia queda sujeta a la voluntad de las y los servidores públicos. No obstante, la Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016 sí les obliga.[46]

Más allá de la LGTAIP, el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) se completó con la aprobación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en enero de 2017, y la Ley General de Archivos, en abril de 2018. Si bien ambas leyes representan un avance para la tutela de los derechos, también mantienen disposiciones que limitan

[43] Este índice está elaborado por las organizaciones internacionales como Access Info y el Centre for Law and Democracy. De acuerdo con el Global Right to Information Rating, México obtuvo la mejor calificación (136 de 150), en el marco jurídico en materia de acceso a la información. Disponible en: http://www.rti-rating.org/

[44] El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) es la autoridad en la materia a nivel nacional.

[45] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el ***Diario Oficial de la Federación***: Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015

[46] Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el ***Diario Oficial de la Federación*** el 18 de julio de 2016. Disponible en https://declaranet.gob.mx/docs/LGRA.pdf

la transparencia y el acceso a la información. Por un lado, la Ley General de Protección de Datos Personales no contempla el interés público como una excepción a la confidencialidad, mientras que la Ley General de Archivos mantiene el acceso restringido a los archivos históricos que contienen datos personales sensibles. Diversas organizaciones de la sociedad civil han señalado que esto podría ser utilizado para censurar información de interés público.[47]

b) Implementación limitada del nuevo marco

La implementación y aplicación del nuevo marco normativo de transparencia no ha sido sencilla. Algunos de los retos y obstáculos que enfrenta son:

- Cambios institucionales incompletos. Al menos la mitad de los Comités de Transparencia de los sujetos obligados (que son los encargados de vigilar la adecuada garantía de este derecho en las entidades públicas) no monitorea el trabajo de sus unidades de transparencia (el vínculo entre las entidades públicas y quienes solicitan información). Además, 90% de éstos no sigue lineamientos claros para reservar la información,[48] con lo cual se genera el riesgo de que ésta se limite discrecionalmente, aun cuando el SNT ha generado lineamientos sobre la clasificación y desclasificación.

- El fracaso del lanzamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Con la LGTAIP se creó esta herramienta electrónica cuyo objetivo es facilitar el ejercicio del DAI y el acceso a las obligaciones de transparencia en todo el país.[49] Desde su implementación, diversas organizaciones civiles han señalado muchas fallas técnicas en el diseño e implementación que menoscabaron el ejercicio del DAI; por ejemplo, la falta de transversalidad con la Ventanilla Única del Ejecutivo, en el caso de obligaciones de transparencia y errores de migración de información.[50]

- El cumplimiento parcial de los nuevos sujetos obligados.
  - » ***Partidos políticos.*** De acuerdo con los estudios realizados por la organización Nosotrxs en 2017 y 2018, "ninguno de los partidos cumple con las 30 obligaciones que le impone específicamente el Artículo 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública".[51]
  - » ***Fideicomisos.*** En el nuevo marco legal se establecieron obligaciones específicas de transparencia y la prohibición de reserva de información por secreto fiduciario o bancario[52] cuando estén involucrados recursos públicos. Aunque en la práctica, la información disponible sobre fideicomisos es escasa, no está desagregada y es insuficiente para conocer el verdadero ejercicio y utilidad de los recursos públicos. Además, el acceso a esta información vía solicitudes es limitado.[53]

- Permanecen áreas de opacidad.
  - » ***Condonación y cancelación de créditos fiscales.*** Antes de la LGTAIP, el SAT se ha negado a transparentar los nombres y montos de las personas que fueron beneficiadas con una condonación y/o cancelación de sus créditos fiscales. Con la entrada en vigor de la ley, se incrementa la obligación de informar sobre este tipo de beneficios, pero no hay mayor transparencia ni acceso a información sobre las razones que tuvo la autoridad tributaria para condonar y/o cancelar adeudos fiscales en cada caso concreto. Esto permite poca rendición de cuentas y propicia que estas medidas se vuelvan privilegios para unas cuantas personas, lo que incentiva la desigualdad fiscal.[54]
  - » ***Reconstrucción.*** En cuanto al ejercicio y administración de los recursos públicos que se destinaron para la reconstrucción tras los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, la transparencia también ha sido mínima. Epicentro, colectivo formado por distintas organizaciones civiles, documentó en su informe de "Transparencia y rendición de cuentas de los recursos para la reconstrucción (2018)",[55] que los portales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales (Fonden) no publican suficiente información que permita dar seguimiento a los recursos públicos, o evaluar si se

[47] Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica (2018). "Democracia simulada, nada que aplaudir". Disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017_v04.pdf A pesar de diversos posicionamientos de distintas organizaciones de la sociedad civil sobre los retrocesos de calificar como confidenciales los archivos históricos, la Ley General de Archivos conservó disposiciones que permiten clasificar información hasta por 70 años, documentos que contengan datos personales sensibles (Artículo 36). Véase Gutiérrez, E. y C. Dorante (2018). "La última y nos vamos: los retrocesos en transparencia y libertad de expresión que nos deja el Congreso", en Huffpost. Disponible en: https://www.huffingtonpost.com.mx/erick-gutierrez/la-ultima-y-nos-vamos-los-retrocesos-en-transparencia-y-libertad-de-expresion-que-nos-dejo-el-congreso_a_23427212/?utm_hp_ref=mx-voces

[48] Guerra Ford, Óscar (2017), "Diagnóstico de Transparencia de sujetos obligados federales". Disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/diagnostico-de-transparencia-a-sujetos-obligados-federales/

[49] En el marco del desarrollo de una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción de las tecnologías de información y la comunicación de este sexenio, se puso en marcha en octubre de 2015, la Ventanilla Única Nacional como único medio digital para facilitar el acceso a toda la información, trámites y servicios del gobierno, a través de internet, desde cualquier lugar, dispositivo y hora.

[50] Codeando México (2016), "Carta abierta al INAI sobre la Plataforma Nacional de Transparencia". Disponible en: http://blog.codeandomexico.org/2016/06/09/carta-abierta-al-inai-sobre-la-plataforma-nacional-de-transparencia/. Animal Político (2016). 10 errores de la nueva Plataforma Nacional de Transparencia.

[51] Nosotrxs (2018). "Informe de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos". Disponible en: http://nosotrxs.org/?p=6956

[52] El secreto fiduciario o bancario se refiere a la obligación de confidencialidad que deben mantener las instituciones financieras o fiduciarias respecto a las operaciones que realizan (por ejemplo, la administración de recursos, la contratación de servicios, etcétera), como garantía de protección de la información de sus usuarios.

[53] Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2018). "Fideicomisos en México". Disponible en: http://fideicomisos.fundar.org.mx/#1

[54] Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2016). "Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos". Disponible en: http://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/wp-includes/creditos/PrivilegiosFin.pdf

[55] Epicentro (2018). "Informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción a seis meses de los sismos". Disponible en: https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/sintesisepicentro.pdf

El caso Odebrecht tiene el nombre de una constructora multinacional brasileña que está en el corazón de uno de los más grandes escándalos de corrupción de estos últimos años. La empresa tenía un departamento secreto que pagaba sobornos a funcionarios públicos para obtener contratos.
El caso Odebrecht impactó a distintos países de América Latina, incluido México.

atienden realmente las necesidades de las personas afectadas. El colectivo Epicentro concluye que la respuesta del gobierno frente a desastres naturales no es lo bastante transparente y no cubre las necesidades de información de la sociedad ni de las personas afectadas. En el informe se recomienda implementar medidas para mejorar esta respuesta, como dar seguimiento físico (inspección) y financiero al uso de recursos para la reconstrucción, levantar y publicar los censos de daños (a viviendas, infraestructura, escuelas y centros de salud, entre otros), dar información sobre los planes de reconstrucción, hacer públicos los padrones de beneficiarios, dar informes de avances físicos, mecanismos de monitoreo, así como denunciar los casos de irregularidades, entre otros.[56]

- Limitado desempeño del INAI.
  - » ***Facultad de atracción.*** En su nueva calidad de organismo autónomo nacional, el INAI puede ejercer la atracción de los recursos de revisión que se resuelvan en los Institutos Locales de Transparencia.[57] Sin embargo, desde que esta facultad entró en vigor, el 3 de marzo de 2015, hasta septiembre de 2017, el INAI recibió 77 solicitudes por parte de diversos órganos garantes para ejercerla; pero sólo en dos peticiones determinó ejercerla.[58]

  - » ***Violaciones graves de derechos humanos y actos de corrupción.*** La reserva de información relacionada a violaciones graves de derechos humanos y actos de corrupción está prohibida en la nueva Ley. A pesar de que en un amparo en revisión la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el INAI puede realizar una valoración de los hechos relativos a una solicitud de información que constituyen violaciones graves de derechos humanos y privilegiar el acceso a la información mediante la aplicación del principio de máxima publicidad,[59] el INAI no ha ejercido la facultad que le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para determinar el interés público de la información. Los sujetos obligados de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo siguen negando el acceso a información que no debería ser reservada y el INAI ha confirmado dichas reservas.[60] Un ejemplo fue la confirmación de la reserva de información por parte del INAI, en 2015, al caso Tlatlaya; otro, el de la solicitud de versiones públicas de la carpeta de investigación de la empresa Odebrecht, a la cual el INAI confirmó la reserva bajo el argumento de que es necesario que exista primero una ley que especifique qué son los actos de corrupción, que determinada conducta encuadre perfectamente en el tipo penal de corrupción y que, además, las autoridades competentes hagan la calificación, antes de valorar su apertura.

3. Medios y telecomunicaciones

El derecho a la información, la libertad de expresión y de prensa son derechos y libertades muy vulnerados en el país. No se ha logrado detener la ola de violencia en contra de los y las periodistas. Hasta julio de 2018 se contabilizaban 45 asesinatos de periodistas en el sexenio de Enrique Peña Nieto,[61] por lo que México es considerado "el país más peligroso para ejercer el periodismo en América Latina y los niveles de violencia a los que se enfrentan quienes buscan informar son sólo comparables con aquellos países en situación de guerra como Siria".[62]

[56] ***Ibidem.***
[57] Facultades reconocidas en los artículos 41, 157 y 181 de Ley General de Transparencia. Lineamientos generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, así como los procedimientos internos para la tramitación de la misma. Recuperados en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428452&fecha=03/03/2016
[58] INAI, Informe de labores de 2016 y 2017.
[59] Amparo en revisión 168/2011, promovido por Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Asociación Civil y Otra, resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "[...] los criterios bajo los cuales se consideran ciertos hechos como graves violaciones a derechos humanos han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que los delitos de lesa humanidad se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y en el Estatuto de Roma. Así, la determinación correspondiente la harán las propias autoridades investigadoras, que en este caso fue la Procuraduría General de la República, de modo que cualquier eventual pronunciamiento por parte del Instituto tendrá naturaleza prima facie y se circunscribirá en las propias conclusiones de la autoridad investigadora, según consten en el expediente de averiguación previa."
[60] Un ejemplo específico de ello, son las primeras resoluciones que el INAI emitió sobre acceso a la información solicitada a Pemex y a la PGR, respecto a los casos de corrupción de Odebrecht y de Humberto Moreira. Recurso de Revisión RRA 1225/17 vs Pemex Transformación Industrial.
[61] Véase: https://articulo19.org/periodistasasesinados
[62] Véase: https://articulo19.org/nadaqueaplaudir/

A la par de este triste récord (véase capítulo 2), las reformas estructurales emprendidas por el gobierno para mejorar el sistema de medios con el que cuenta el país, o no han estado a la altura de las necesidades o su implementación sigue siendo limitada.

Nos detendremos en dos procesos trascendentales: la regulación de la publicidad oficial y la reforma de telecomunicaciones. Las telecomunicaciones se abordan en el Eje 4. México Próspero del PND, ya que se plantea que un mayor acceso a tecnologías de la información y la comunicación, y a servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, son condiciones necesarias para incrementar la productividad, dado que en la actualidad este tipo de insumos son estratégicos. Además, se señala que las telecomunicaciones cumplen una función instrumental en el fortalecimiento de derechos fundamentales.

Por otra parte, la Estrategia 1.1.5 del objetivo 1.1 del PND establece la promoción de "una nueva política de medios para la equidad, la libertad y su desarrollo ordenado". El gobierno de Enrique Peña Nieto proponía entonces regular la publicidad oficial y asegurar un mayor acceso a tecnologías de información y comunicación y a servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.

a) La ley general de comunicación social

La regulación de la publicidad oficial fue una promesa de campaña del Presidente, el compromiso 95 del Pacto por México (2012) y una obligación legal en el marco de la reforma político-electoral de 2014. Sin embargo, no se cumplieron ni la promesa, ni el compromiso, ni la disposición legal sino hasta que el Poder Judicial lo ordenó. El 15 de noviembre de 2017, la SCJN emitió un fallo que obligaba al Congreso de la Unión a regular la publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018, a raíz de un amparo iniciado desde la sociedad civil debido a la omisión legislativa respecto de la reforma constitucional de 2014.

Desde que se tuvo conocimiento de la resolución de la Corte, diversas organizaciones de la sociedad civil, de la academia, medios de comunicación y periodistas, de manera colectiva, solicitaron a los legisladores un proceso de parlamento abierto para la construcción de la Ley, que no se llevó a cabo. Incluso, organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las relatorías para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de las Naciones Unidas (ONU), y órganos autónomos constitucionales, como la CNDH, el INE y el INAI, solicitaron al Congreso de la Unión un proceso participativo y plural para la elaboración de la Ley de Publicidad Oficial. El Poder Legislativo no atendió las peticiones, tampoco lo hizo el Poder Ejecutivo.[63]

El 11 de mayo de 2018, el presidente Enrique Peña Nieto expidió la Ley General de Comunicación Social en el ***Diario Oficial de la Federación*** (DOF),[64] una ley regresiva para la libertad de expresión y el derecho a la información, que legaliza las malas prácticas en publicidad oficial. El grupo ciudadano #MediosLibres evidenció cinco grandes problemas de esta Ley: 1) el nuevo marco regulatorio permite el uso proselitista de la publicidad oficial, 2) no se resuelve la ineficiencia y discrecionalidad en el uso de los recursos, 3) se centraliza más el control del gasto en publicidad oficial y no se despolitiza su uso, 4) la ley no busca fomentar el pluralismo y la diversidad; y 5) la ley no propone transparencia ni regulación de la medición de audiencia, circulación, visitas y rating. [65]

CASO 3

El caso *Fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que obliga al Congreso a regular la publicidad oficial* ilustra de qué manera "la resolución de la Corte establece que la omisión de expedir la Ley de Publicidad Oficial viola la libertad de expresión, de prensa y de información. Este derecho requiere de medios de comunicación libres, que transmitan a los ciudadanos todo tipo de opiniones, para lo cual, es necesario que cuenten con ingresos suficientes. [...] La ausencia de regulación en publicidad oficial propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en comunicación social, con lo que se restringe indirectamente la libertad de expresión".

Continúe leyendo en la página 26.

Un proceso legislativo de parlamento abierto garantiza el acceso a toda la información de manera proactiva y transparente, la participación de los diversos grupos políticos y sociales informa y justifica todas las decisiones y usa estratégicamente las tecnologías de información, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones, y los productos de la misma.

[63] Información relevante como documentos en torno al proceso de la regulación de la publicidad oficial: http://publicidadoficial.com.mx/
[64] Ley General de Comunicación Social. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522344&fecha=11/05/2018
[65] Acceder al documento Predictamen de la Ley de Comunicación Social atenta contra #MediosLibres" http://publicidadoficial.com.mx/predictamen-de-ley-de-comunicacion-social-atenta-contra-medioslibres/

b) Telecomunicaciones

(Colaboración de Lilia Vélez Iglesias, Presidenta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información)

El breve diagnóstico sobre telecomunicaciones que se presenta en el PND del gobierno de Peña Nieto reconoce la falta de competencia y la existencia de monopolios como problemas que inciden en precios que hacen inaccesibles los servicios para amplios sectores de la población y, paralelamente, en fenómenos como la baja cobertura de servicios de telefonía fija (17 líneas/100 habitantes) y móvil (86 líneas/100 habitantes); el reducido acceso a televisión de paga (apenas 10% de la población) y la baja penetración de banda ancha (últimos lugares entre los países de la OCDE).

El documento enfatiza que para enfrentar los problemas de competencia, monopolios y baja cobertura se promovió y aprobó la reforma en materia de telecomunicaciones,[66] cuyo objetivo es "incentivar la competencia efectiva"[67] con el propósito de "asegurar la cobertura universal de los servicios de televisión, radio, telefonía y datos para todo el país [,] contar con precios adecuados para que todos los sectores socioeconómicos tengan acceso a las nuevas tecnologías [e] impulsar mejoras en la calidad de los servicios para que sean más rápidos y confiables",[68] así como fomentar una mayor diversidad de contenidos.

Sin duda, la aprobación en el marco del Pacto por México (2012), de un nuevo marco jurídico para la regulación del sector, es el avance más importante que se registró en el sexenio, si se considera que por décadas la presión e influencia de los empresarios había logrado detener cambios a la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960 y, más tarde, en la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995, dado que un marco regulatorio obsoleto era funcional a sus intereses.[69]

Si bien las evaluaciones de la reforma de 2013-2014 varían entre distintos autores, en términos generales los analistas reconocen que los cambios a nivel constitucional fueron profundos y recogieron varias de las propuestas hechas durante años por organizaciones civiles, organismos internacionales y algunos actores políticos. Entre los aspectos que más destacan se encuentran: el fortalecimiento de la rectoría del Estado en la regulación del sector y la creación de un nuevo órgano regulador; la definición de la radiodifusión y las telecomunicaciones como servicios públicos de interés general; la eliminación de las facultades discrecionales del Presidente para concesionar el espectro radioeléctrico; el reconocimiento de nuevos derechos como el de acceso a tecnologías de información y comunicación, así como los derechos de las audiencias de servicios de radiodifusión y de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, y el reconocimiento de los medios sociales. Al mismo tiempo, muchos analistas consideran que la legislación secundaria no correspondió en profundidad y alcances a la constitucional, pero significó un avance en relación con la legislación previamente existente.

La creación de un nuevo órgano regulador autónomo y con amplias atribuciones fue uno de los aspectos mejor evaluados de la reforma. Sin embargo, a cuatro años de su creación, la actuación de éste ha sido seriamente cuestionada en casos como la negativa a interponer una acción de inconstitucionalidad por la contrarreforma en materia de derechos de las audiencias. Aunado a ello, ha habido errores en procesos importantes como la licitación de frecuencias de radio, y ausencia o retraso en la puesta en marcha de políticas públicas indispensables para fomentar la competencia, ampliar la cobertura y promover derechos fundamentales, todos ellos aspectos que se delinearon como objetivos estratégicos en el PND 2013-2018. Aleida Calleja, coordinadora de ***Advocacy*** del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia, lo resume así:

> A poco más de cuatro años de la creación e instalación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la agenda de las telecomunicaciones y la radiodifusión sigue cargada de pendientes no menores como la emisión de lineamientos para garantizar la neutralidad de la red; la tan anunciada separación funcional de América Móvil para evitar que siga aprovechando su posición como agente económico preponderante; la licitación de la Banda 2.5 GHz para ampliar la conectividad en la banda ancha móvil; las medidas de regulación asimétrica al Grupo Televisa como agente económico con poder sustancial en el mercado de la televisión de paga; las definiciones y criterios para fomentar el pluralismo en la radiodifusión y de competencia efectiva, entre otros tantos(2018).[70]

A su vez, Irene Levy, entonces presidenta de Observatel, acusa en un artículo al IFT de no tener prisa para hacer su trabajo y describe la actuación del organismo con estas palabras: "El nombre del juego parece claro, ganar tiempo, patear el balón, mantener el ***statu quo***, igual que antes, igual que siempre".[71] Además de la problemática derivada de la actuación del IFT, hay que mencionar los litigios que empresas del sector han entablado contra decisiones del IFT y contra aspectos establecidos en la legislación, así como los errores que se han cometido en el diseño e implementación de las políticas públicas puestas en marcha por el Gobierno de la República, particularmente la Estrategia Nacional Digital.

Jorge Fernando Negrete, expresidente de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), señala que, si bien en la medición 2017 de la Sociedad de la Información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, México subió tres posiciones en el índice mundial de países, en parte por

[66] La reforma constitucional se publicó en el ***Diario Oficial de la Federación*** el 11 de junio de 2013 y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión el 14 de julio de 2014.
[67] Véase el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 78.
[68] ***Ibidem***.
[69] Trejo Delarbre, R. (2016), "Estado, Regulación y Telecomunicaciones en México. El fracaso del fatalismo desregulatorio", en Ortega Ramírez, P. y J. Repoll (coord.) ***Nuevas Reglas ¿Viejos Problemas?***, México, UAM-Xochimilco.
[70] Calleja, A. (2018). Omisión regulatoria y relevo en el IFT, La Silla Rota, 30 de enero. Disponible en: https://lasillarota.com/opinion/columnas/omision-regulatoria-y-relevo-en-el-ift/202693 [Consultado el 30 de enero de 2018].
[71] Levy, I. (2018), "Un IFT sin prisa", ***El Universal***, 29 de enero. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/columna/irene-levy/cartera/un-ift-sin-prisa [Consultado el 2 de febrero de 2018].

En el caso *Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las concesiones de uso social comunitarias e indígenas y la publicidad oficial* se señala cómo, a pesar de que desde 2014 existe una reforma en telecomunicaciones, fue "en 2017 cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) determinó, por primera vez, asignar presupuesto publicitario a 15 concesiones para uso social comunitarias o indígenas".

Continúe leyendo en la página 26.

la reducción de precios a consecuencia de la reforma, la desigualdad en la cobertura entre regiones del país es brutal.[72] En su texto, el autor refiere que los promedios de conectividad y acceso son engañosos pues, por ejemplo, a nivel nacional hay 49 conexiones de banda ancha fija por cada 100 hogares, pero ese número crece a 95 en la Ciudad de México y cae a 16 en Chiapas; en tanto que en líneas celulares el promedio nacional es de 90 por cada 100 hogares, pero en la capital es de 125 y en Oaxaca de 54.[73]

Puede concluirse que, pese a la reforma, los objetivos de ampliar considerablemente la cobertura y el acceso a tecnologías de información y comunicación, y servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, no se han alcanzado. Lo más grave es que, ante la ineficacia de las políticas puestas en marcha durante esta administración, las regiones más pobres del país son también las menos conectadas.

El sexenio de Enrique Peña Nieto deja una serie de pendientes para el sistema de medios en México: la publicidad oficial y la agenda de telecomunicaciones. En cuanto a la publicidad oficial, todavía existen posibilidades de incidir en el marco legislativo para modificar la regresividad de la Ley General de Comunicación Social. Por un lado, al ser una ley general las entidades federativas tendrán que armonizar sus marcos normativos; el reto será que las leyes locales vayan más allá del mandato de la Ley general. Y por el otro lado, un grupo de senadores de oposición y la CNDH presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de la ley, y a nivel federal cabe la posibilidad de que la SCJN reitere la inconstitucionalidad y las violaciones a derechos humanos que formaliza esta norma.

Respecto a la agenda de telecomunicaciones, si bien se han dado avances gracias a la reforma, aún existen rezagos en la cobertura y el acceso a las tecnologías de información y de comunicación. Se requiere fortalecer el marco en telecomunicaciones para mejorar las condiciones del mercado e impulsar mejores políticas digitales, así como garantizar la publicidad oficial de las concesiones de uso social comunitario e indígena en el país.

4. El Pacto por México y Parlamento Abierto

El Plan Nacional de Desarrollo incluye una acción estratégica que busca "fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión para impulsar las reformas que el país requiere". El gobierno resalta el Pacto por México como parte de esta implementación.

En términos generales, las acciones que el Ejecutivo reporta para cumplir con dicha acción estratégica corresponden con las líneas de acción, las estrategias y los objetivos del PND. En ese sentido, y dado que prácticamente se aprobaron todas las reformas que se plantearon dentro del Pacto, podemos decir que cumplieron con su objetivo –sin entrar a evaluar la sustancia de las reformas en sí.

El Pacto funcionó para superar las supuestas dificultades del gobierno para avanzar en su agenda legislativa por no contar con la mayoría absoluta en las Cámaras. Por ello, el Pacto se interpretó como un paso hacia la aprobación de ciertas reformas estructurales, cuya necesidad se consideraba apremiante desde, al menos, los sexenios de la alternancia.

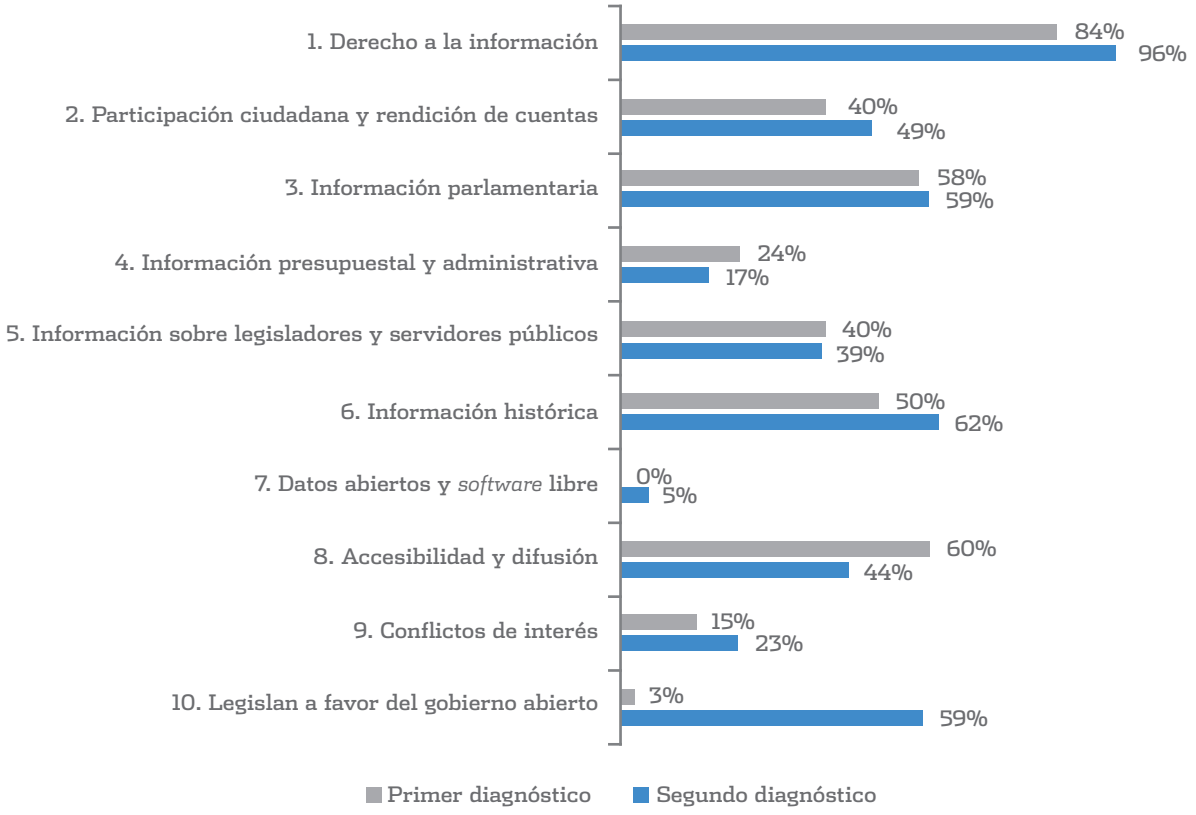
En el discurso de presentación de este acuerdo, el Presidente explicó que "no sustituye ni limita el proceso legislativo" sino que "abre una nueva vía para encontrar acuerdos y construir mayorías". En la práctica, sin embargo, sí desplazó al Congreso como el lugar natural de discusión y negociación entre las y los representantes populares. Si bien los partidos políticos aglutinan los intereses de los grupos de la sociedad, no tienen el mandato formal de la representación política que se confiere a las y los legisladores, por lo que la definición de la agenda legislativa debería darse dentro del Congreso, de manera abierta y transparente.

Precisamente con esa idea se impulsó la adopción de los principios de Parlamento abierto durante las Legislaturas LXII (2012-15) y LXIII (2015-18), sobre todo por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil. En ambas legislaturas ocurrieron algunos procesos en los que el involucramiento ciudadano fue determinante para influir en la agenda y para mejorar los productos legislativos –creación o modificación de leyes, designaciones, discusión y aprobación del presupuesto.

No obstante, la opacidad sigue siendo costumbre en el Congreso mexicano, pues las prácticas de apertura dependen de acuerdos ***ad hoc***, a partir de la presión externa y de cierta voluntad interna, y aún no se ha logrado institucionalizarlas. El Diagnóstico de Parlamento abierto en México –que es una evaluación general del 'estado de apertura' de las instituciones legislativas en el país– muestra que los avances son magros en cada uno de los principios que se evalúan:

[72] Negrete, J. F. (2017), "Desconectados: perversa obsesión, permanentes excusas", ***Reforma***, 27 de noviembre.
[73] ***Ibidem***.

Resultados por principio del segundo diagnóstico de Parlamento Abierto



Fuente: Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017.
Disponible en: www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/

La agenda legislativa y política del Poder Legislativo no admite la injerencia de grupos externos de manera transparente –es decir, fuera de las peores prácticas de cabildeo–. Son los grupos parlamentarios –los partidos políticos– y, de manera preponderante, el mayoritario, quienes definen e imponen los temas que han de tratarse. Por ello, la pluralidad del Congreso y de la sociedad mexicana no se refleja, necesariamente, en la agenda de trabajo.

Consideremos un ejemplo para ilustrar lo anterior: entre el 1 de septiembre de 2012 y el 31 de diciembre de 2017, en la Cámara de Diputados la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fue de 92%, con una tasa general de 13%. La segunda tasa más alta, de 30%, correspondió a las iniciativas presentadas "en conjunto" –es decir, por dos o más grupos parlamentarios–. En el Senado, la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fue de cien por ciento.

Es cierto que el marco normativo faculta al Poder Ejecutivo para ejercer la atribución de iniciativa legislativa. Sin embargo, a partir de las estadísticas legislativas, podemos observar la desproporción entre la aprobación de sus propuestas y las de cualquier otra instancia, lo que mantiene el dominio del Presidente sobre la agenda.

Esto también tiene implicaciones para el desempeño de la función de control por parte del Legislativo, pues reduce la posibilidad de aprobar las propuestas de otros grupos parlamentarios, así como la participación de otros grupos interesados en los procesos legislativos y en el desempeño de las funciones parlamentarias.

A la luz de estos hechos, la pertinencia del Pacto por México y, sobre todo, su valoración como avance de los procedimientos democráticos no son tan evidentes. En realidad, el Pacto fue un acuerdo cupular que cerró aún más al Congreso porque no incluyó la participación de los partidos minoritarios ni de otros grupos sociales, cuyos espacios sólo se lograron a partir de la exigencia constante de "abrir el Parlamento". Gracias a este esfuerzo, varias de las reformas secundarias, muchas de ellas derivadas de los acuerdos del Pacto, se discutieron con más amplitud, lo que dio lugar a leyes y procesos con legitimidad mayor que las reformas estructurales.

Conclusiones

Aunque en este sexenio se aprobó una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información de avanzada, su aplicación todavía enfrenta desafíos. Las dependencias federales y estatales siguen teniendo prácticas regresivas como la limitación de la información que proveen bajo el argumento de que "no pueden generar documentos *ad hoc*" o la entrega de información en formatos que no son abiertos y no permiten su manipulación. Tampoco se ha avanzado en la transparencia proactiva de información de alto interés público, como la relacionada con el medio ambiente, los derechos humanos y el combate a la corrupción.

Si bien la regulación en materia de publicidad oficial fue una de las promesas de campaña de Enrique Peña Nieto, sólo hasta el final de su sexenio y mediante el mandato de un litigio promovido por la sociedad civil, que marcó un importante precedente jurídico, se aprobó una Ley General de Comunicación Social. El proceso de creación de esta ley fue ampliamente criticado pues no sólo no cumplió con un debido proceso legislativo, mediante principios de parlamento abierto, sino que no atacó ninguno de los problemas de fondo: el sobreejercicio presupuestal, y violaciones a la pluralidad de información y la libertad de expresión.

Durante los primeros años del sexenio no hubo avances sustanciales en materia de combate a la corrupción. Sólo en 2015 y a raíz del escándalo de la Casa Blanca se impulsó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, éste aún no se ha implementado por completo, ya que no se ha designado a los titulares del sistema, como los magistrados anticorrupción o el titular de la Fiscalía Especializada, y están pendientes la integración de varios de los sistemas locales anticorrupción, así como la entrada en vigor de algunos tipos y marcos normativos, como los delitos de corrupción incluidos en el Código Penal.

Las medidas de control interno implementadas por este gobierno tuvieron un impacto limitado. Por ejemplo, la falta de autonomía de los OIC, durante todo el sexenio, impidió una adecuada investigación y sanción de los actos de corrupción. Asimismo, como se ha documentado, las figuras de control ciudadano y los esquemas de control interno en las contrataciones públicas han tenido un impacto limitado pues, como muestran los grandes casos de corrupción, ésta persiste entre la clase política y el sector privado.

Durante este sexenio prevaleció también la impunidad. La investigación de los actos relacionados con hechos de corrupción, por la falta de autonomía y el debilitamiento de las instancias de procuración de justicia, sigue siendo uno de los grandes pendientes. Existen más de 15 procesos abiertos contra exgobernadores que no se han resuelto a la fecha.

La corrupción es un fenómeno con causas y consecuencias múltiples, por lo que los esfuerzos para contenerla y atenuarla deben ser amplios e integrales, es decir, no limitarse a un solo enfoque. Por ejemplo, concentrarse en hacer más eficientes los procedimientos administrativos excluye otros factores que también inciden en la prevalencia de la corrupción, como la desigualdad, la discriminación, la influencia desmedida de ciertos grupos particulares sobre las instituciones y las decisiones públicas. Más importante aún, esta perspectiva deja de lado el reconocimiento de los peores efectos de la corrupción: las afectaciones, directas o indirectas, a la vida y los derechos de las personas.

Recomendaciones

1. Abrogar la Ley General de Comunicación Social y establecer criterios claros para la asignación de la Publicidad Oficial con el objetivo de garantizar el derecho a la información y la pluralidad mediática.

2. Cumplir a cabalidad con el nuevo marco legal en materia de transparencia e información pública a través, entre otro, de una Plataforma Nacional de Transparencia funcional, la implementación de las Obligaciones de Transparencia y la generación de información focalizada y útil para el ejercicio de los derechos humanos y el combate a la corrupción

3. Fortalecer el desempeño del INAI y los organismos locales de transparencia para promover el adecuado y pleno ejercicio de derecho de acceso a la información y la protección de datos personales entre los sujetos obligados.

4. Garantizar la autonomía de cada institución integrante del Sistema Nacional Anticorrupción mediante procesos de designación transparentes, participativos y con criterios objetivos que aseguren procesos de toma de decisiones orientados al bien común y no a intereses particulares.

5. Priorizar la implementación de las leyes anticorrupción a nivel federal y estatal, así como terminar la integración de los sistemas locales anticorrupción para que puedan comenzar a funcionar.

6. Priorizar y avanzar en la implementación de estrategias de combate a la corrupción con enfoque de derechos humanos que impacten en la vida de grupos en situación de vulnerabilidad.

7. Publicar y someter al escrutinio ciudadano las declaraciones patrimoniales y de intereses para evitar, investigar y detectar el enriquecimiento inexplicable y los conflictos de intereses –que deriven en actos de corrupción.

8. Modificar el marco normativo del Congreso mexicano para formalizar las prácticas de parlamento abierto y avanzar hacia la disponibilidad y accesibilidad de la información parlamentaria, la participación ciudadana, los datos abiertos y la rendición de cuentas en todas las funciones del poder legislativo.

Casos

1

Conflictos de interés de Enrique Peña Nieto, Angélica Rivera y el secretario de Hacienda

El 9 de noviembre de 2014, el portal Aristegui Noticias publicó una investigación periodística en la que denunció la compra, por parte de Angélica Rivera, de una casa a Grupo Higa, un contratista del gobierno federal y del gobierno del Estado de México durante la etapa del presidente Peña Nieto como gobernador. El 11 de diciembre del mismo año, el diario ***The Wall Street Journal*** publicó un reportaje en el que denunció la compra de una casa en Malinalco, por parte del secretario de Hacienda, al mismo grupo empresarial.

La posibilidad de un conflicto de interés tuvo repercusiones en varios ámbitos. En primer lugar, se revirtió la decisión de otorgar la licitación del tren México-Querétaro a un consorcio en el que se encontraba Teya, una de las empresas de Grupo Higa. Además, potenció la exigencia de transparencia y rendición de cuentas sobre la información patrimonial y los intereses particulares de las y los servidores públicos. Si bien antes se dio la discusión en la SCJN sobre la publicidad de las declaraciones patrimoniales, las especificidades de estos casos motivaron la puesta en marcha de la iniciativa #3de3, así como un interés más amplio en la conveniencia de implementar mecanismos de control ciudadano sobre el desempeño de la función pública.

La presión social influyó también para que el presidente Peña reactivara, en febrero de 2015, a la SFP que funcionaba sin titular, con base en un artículo transitorio de la primera Reforma Constitucional Anticorrupción, que estipulaba su desaparición en cuanto se estableciera la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA). Al nombrar a Virgilio Andrade como titular de la SFP, también le instruyó investigar estos casos de posible conflicto de interés cuya resolución absolvió al Presidente, a Angélica Rivera y al secretario de Hacienda, ya que se ciñó a una interpretación legal pero limitada del conflicto de interés.

Las consecuencias también se notaron en la discusión y aprobación del SNA. Estos casos reavivaron la discusión sobre la Reforma Anticorrupción y vigorizaron las críticas de las y los especialistas de la academia y de la sociedad civil, para quienes la existencia de la CNA era una medida limitada para fortalecer la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Aunque la CNA se aprobó en 2013 en el Senado, para principios de 2015, la Cámara de Diputados ya había descartado esta propuesta para dar paso a la reforma constitucional que creó el SNA, cuyas leyes se aprobaron en julio de 2016. Una de ellas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, incluyó varias disposiciones relacionadas con estos casos, por ejemplo, una definición más precisa –aunque también inacabada– de conflicto de interés, la inclusión de la responsabilidad de particulares en actos de corrupción, la publicidad de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses.

En el acto de promulgación de las leyes del SNA, el presidente Peña Nieto pidió una disculpa pública "por el agravio y la indignación" que provocó. Este reconocimiento demostró la merma en la confianza ciudadana hacia las instituciones. A las protestas por la desaparición de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, en noviembre de 2014, se sumó el reclamo por la corrupción, de la cual el Presidente y su gobierno se volvieron emblemas; así parecía confirmarse la sospecha más conspicua de la elección de 2012: que el regreso del PRI era indisociable de las peores prácticas antidemocráticas. El sexenio de las reformas estructurales y de los acuerdos entre las élites políticas y económicas, el de la eficacia y el 'saving Mexico', se convirtió así en el sexenio de las violaciones de derechos humanos y de la corrupción.

2

Denuncias penales contra gobernadores presuntamente relacionados con casos de corrupción y delincuencia organizada a nivel federal

El sexenio de Enrique Peña Nieto estuvo marcado por escándalos de gobernadores de diversas entidades que presuntamente incurrieron en delitos relacionados con actos de corrupción o con la delincuencia organizada; entre los que destacan los nombres de Javier Duarte, Tomás Yarrington, César Duarte, Roberto Borge, entre otros. Estos exgobernadores construyeron amplias redes de corrupción política y actuaron al amparo, o por la omisión, de distintas agencias federales y estatales de procuración de justicia, de control y de rendición de cuentas.

La mayoría de estos gobernadores eran del PRI y habían sido incluso elogiados por el propio Presidente, al inicio de su mandato, como "el nuevo PRI". Algunos de los delitos por los que se les investiga son enriquecimiento ilícito, desvío de fondos públicos, vínculos con el crimen organizado, peculado e incremento exponencial de la deuda pública en sus entidades federativas, entre otros.

Aunque existían denuncias en su contra desde la primera mitad del sexenio, los procesos contra estos exgobernadores no avanzaron sino hasta la mitad del sexenio, cuando la PGR comenzó a girar órdenes de aprehensión contra algunos gobernadores o sus allegados cercanos. Este cambio de actitud se puede leer más como un intento por deslindar al Ejecutivo Federal de estos escándalos que por un compromiso real con el combate a la corrupción.

Por ejemplo, en el caso del gobernador del estado de Veracruz, Javier Duarte, la ASF había presentado 52 denuncias penales ante la PGR por el presunto desvío de 45 mil millones de pesos, desde 2014,[74] sin embargo, fue hasta octubre de 2016 –23 meses después–, que se dictó una orden de aprehensión en su contra por presunta responsabilidad en los delitos de delincuencia organizada y operación con recursos de procedencia ilícita.[75] En el Anexo I, puede consultarse la relación de los procesos abiertos contra exgobernadores y su estatus.[76]

A la fecha, se contabilizan al menos 15 procesos abiertos contra exgobernadores por delitos del fuero federal, sin embargo, las investigaciones se han centrado en los exgobernadores, así como en un círculo muy pequeño de colaboradores, sin que haya evidencia de que se atenderán las causas estructurales e institucionales que permitieron la creación de estas redes de corrupción y vínculos con la delincuencia organizada. Además, en este sexenio sólo ha habido dos condenas. La de Andrés Granier a 11 años de prisión, por el delito de peculado por el desvío de 196 millones de pesos del Seguro Popular. Y la de Javier Duarte en donde se le condenó a nueve años de prisión y a pagar una multa por 58 mil pesos, pese a que desvió miles de millones de pesos que iban destinados a sectores como salud, educación o combate a la pobreza.

3

Fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que obliga al Congreso a regular la publicidad oficial

La organización Artículo 19 promovió un amparo indirecto en contra del Poder Legislativo por su omisión de reglamentar el Artículo 134 Constitucional, que regula la publicidad oficial –obligación que deriva de la reforma constitucional de febrero de 2014–. El litigio desembocó en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo. El proyecto de sentencia se discutió y votó el 15 de noviembre de 2017, y dio como resultado un fallo histórico, no sólo por el reconocimiento judicial de la omisión en la que incurrió el Congreso, sino también porque sentó precedentes jurídicos para que un particular pueda ampararse por violaciones a la constitución y a sus derechos debidos a una omisión legislativa.

La resolución de la Corte establece que la omisión de expedir la Ley de Publicidad Oficial "viola la libertad de expresión, de prensa y de información. Este derecho requiere de medios de comunicación libres, que transmitan a los ciudadanos todo tipo de opiniones, para lo cual, es necesario que cuenten con ingresos suficientes. [...] La ausencia de regulación en publicidad oficial propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en comunicación social, con lo que se restringe indirectamente la libertad de expresión".

En la sentencia, la SCJN instruyó al Congreso a regular el uso de la publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018. Sin embargo, la aprobación de una legislación tan relevante para la vida democrática del país no sólo debe cumplir con la fecha establecida, sino también con los más altos estándares internacionales en la materia y con un proceso abierto, transparente, y que incluya la participación efectiva de la sociedad civil.

Este caso demuestra que, a pesar de las promesas de la administración de Peña Nieto de impulsar la regulación de la publicidad oficial, la sociedad civil tuvo que activar la vía legal para que el Poder Judicial ejerciera control constitucional sobre los otros poderes públicos, frente a su incumplimiento (véanse los cinco problemas de la ley ya enumerados).

4

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las concesiones de uso social comunitarias e indígenas y la publicidad oficial

En julio de 2014 se aprobó la reforma en materia de telecomunicaciones. En la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se dio un avance importante con la publicación del Artículo 89, fracción VII, que menciona la posibilidad de que los concesionarios de uso social pueden obtener ingresos de la publicidad oficial: "Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país".[77]

A casi cuatro años de la publicación de esta Ley de los Lineamientos Generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el Título Cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión,[78] las dependencias federales no han cumplido con lo dispuesto en este Artículo 89; incluso se desconoce el monto del 1% del presupuesto en comunicación social que les corresponde. La ley no estipula correctamente si el uno por ciento remite a todo el gasto federal o si es uno por ciento correspondiente a comunicación social de cada entidad o dependencia de la AFP. En marzo de 2017, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) determinó, por primera vez, asignar presupuesto publicitario a 15 concesiones para uso social comunitarias o indígenas que cumplían con los requisitos establecidos al efecto y que prestan el servicio en las localidades autorizadas en la respectiva concesión.[79]

---

[74] "La Fiscalía absuelve a Moreira, el exgobernador de Coahuila acusado de lavado en EUA", ***Univisión Noticias***, 1 de agosto de 2016.
[75] Aquí pueden revisarse las denuncias penales presentadas por la ASF: http://www.asf.gob.mx/Section/65_Denuncias_penales
[76] Véase: Anexo "Tabla 1. Investigación de los exgobernadores de 2010 a la fecha, a nivel federal".
[77] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014
[78] http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/industria/lineamientosconmod.arts.3y8.pdf
[79] http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/concesionarios-de-radio-de-uso-social-ya-sea-comunitario-o-indigena-recibiran-presupuesto-de

A cualquier cosa que ocurra hoy en día es por la corrupción. Casi casi, si hay un choque aquí en la esquina, ¡ah!, fue la corrupción.

Presidente Enrique Peña Nieto

Foro "Impulsando a México. La Fortaleza de sus Instituciones".

16 de octubre de 2017

CAPÍTULO 2

SEGURIDAD Y JUSTICIA

La deuda del Estado

CAPÍTULO 1 | Corrupción y contrapesos: la batalla perdida

CAPÍTULO 3 | Política fiscal: el fracaso contra la desigualdad

CAPÍTULO 4 | Desarrollo (in)sostenible: el precio de la exclusión social

En materia de derechos humanos y seguridad, el sexenio que concluye estuvo marcado por una aguda crisis de violencia e impunidad. Si bien es cierto que ésta encuentra su explicación en sucesos y omisiones previas a la administración de Peña Nieto, casos emblemáticos como Ayotzinapa, Tlatlaya o Nochixtlán dejaron en evidencia que las violaciones a los derechos humanos, más allá de la falta de capacidad o planeación del gobierno, también tienen su origen en intereses divergentes al paradigma constitucional de derechos que nos rige desde 2011.

A continuación, se presentan algunas reflexiones respecto a la respuesta estatal frente a la crisis de violencia, derechos humanos e impunidad, tomando como punto de partida el trabajo de análisis e incidencia realizado por las organizaciones de la sociedad civil, incluida Fundar, los organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos y la academia. En particular se destacan cuatro temas: la consolidación de un modelo de seguridad nacional y sus consecuencias para el ejercicio de los derechos; la crisis en materia de desapariciones y tortura; la lucha por una Fiscalía eficaz, autónoma e independiente; y la desvinculación del poder judicial en los esfuerzos por mejorar el acceso a la justicia.

1. El contexto: consolidación de un modelo de seguridad nacional

La administración federal de Enrique Peña Nieto recibió un país lacerado por la violencia generada a partir de la estrategia de combate frontal al crimen organizado que iniciara la administración de Felipe Calderón en 2006. Desde el principio, esta estrategia se fundamentó en el involucramiento directo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, a partir de un discurso legal y político que mezclaba indistintamente los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establecía que:

> Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional. [...] Se destinarán los recursos necesarios para modernizar a la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado.[1]

Para finales de 2012, las consecuencias de las estrategias de combate frontal ya se habían dejado sentir. Durante el sexenio de Calderón, entre 2007 y 2012, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) registró 103 537 muertes por homicidio doloso, casi 30 mil más que en la administración de Vicente Fox, en la que se registraron 74 389 homicidios dolosos entre 2001 y 2006.[2] En cuanto a la desaparición de personas, fenómeno que empezó a hacerse visible en la segunda mitad de la administración calderonista, su sexenio cerró con la conocida cifra de 26 mil personas desaparecidas.[3]

Ante este panorama, diversos organismos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) llamaron la atención

[1] Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, pp. 58-59. ***Diario Oficial de la Federación***, 31 de mayo de 2007. Disponible en: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

[2] Véase: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ***Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017***. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_052018.pdf

[3] Véase: ***Proceso***, "Confirma Segob: 26 mil 112 desaparecidos en el sexenio de Calderón", 26 de febrero de 2013. Disponible en: https://www.proceso.com.mx/334749/confirma-segob-26-mil-112-desaparecidos-en-el-sexenio-de-calderon; esta cifra actualmente no coincide si se consulta el RNPED, porque el Registro se ha depurado y algunos casos han sido removidos, sin darse a conocer las razones, ya sea porque el caso se esclareció o por errores en el registro de la información.

La seguridad pública se enfoca en la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas mediante la erradicación de conductas ilícitas; mientras que la seguridad nacional tiene por objeto la protección de la permanencia del Estado. Sobre la definición de seguridad interior no existe un consenso, pero a partir de este concepto se busca proteger las órdenes de gobierno y las instituciones en aras de preservar la paz en casos de conflicto armado interno, lo que ha provocado que se traslapen las acciones de seguridad interior con las medidas relativas a procurar la seguridad pública, como son la detención de personas y cateos.

al gobierno mexicano sobre el riesgo que entrañaba, para la vigencia de los derechos humanos, la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la COIDH o Corte Interamericana) declaró, en 2010 en un caso contra México, que "la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos".[4] Y remató señalando con contundencia que:

> Los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales [...]. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas [...]. [5]

A pesar de estos señalamientos y de un contexto donde la violencia iba en aumento,[6] en 2011, la administración calderonista hizo un apresurado intento por que se aprobaran diversas reformas a la Ley de Seguridad Nacional, con el fin de incorporar un conjunto de conceptos y medidas para hacer frente a las "afectaciones a la seguridad interior" causadas por el crimen organizado. Entre las medidas contempladas destacaba en particular la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.[7] En ese momento, gracias a la intervención de organizaciones, la academia y organismos internacionales, la reforma no se aprobó, pero fue el primer intento concreto de plasmar en una ley una política de seguridad aplicada de facto (se aplicaba de facto aunque no había ley) y que, bajo la administración de Peña Nieto, llegaría a materializarse a través de una Ley de Seguridad Interior (LSI).

El 2012, año del inicio del gobierno de Peña Nieto, cerró con un ligero decremento en la cifra de homicidios dolosos (21 459),[8] tendencia que se mantuvo entre 2013 y 2015,[9] pero que cambió a partir de 2016 hasta llegar al nuevo "año más violento": 2017, que cerró con la cifra de 25 340 homicidios dolosos. Conforme a las cifras del SESNSP, de 2013 a 2017 se han registrado 96 406[10] muertes por homicidio doloso, y conforme al corte del primer cuatrimestre del año, en 2018 ya se han registrado 10 395[11] con lo que se llega a un total de 106 801. De mantenerse esta tendencia, el 2018 podría convertirse en el nuevo año más violento, llegando a poco más de 30 mil muertes violentas intencionales.

A esta continuidad de la violencia y las acusaciones de graves violaciones a los derechos humanos perpetradas en ese contexto por parte de las fuerzas de seguridad, por el crimen organizado o por ambas en contubernio, se sumaron nuevas recomendaciones de organismos internacionales que reiteraban las consecuencias nocivas para los derechos humanos de la política de seguridad seguida por México. En su informe de visita a nuestro país de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH o Comisión Interamericana) afirmó al respecto que "[a] pesar del cambio de gobierno en diciembre de 2012, no habría cambios sustanciales en relación con las políticas de seguridad. Esta situación ha mermado de manera significativa el respeto y goce de los derechos humanos".[12]

---

[4] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores ***vs***. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 86.
[5] Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores ***vs***. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 88.
[6] Recuérdese que 2011 fue durante mucho tiempo el llamado "año más violento" con casi 22 mil quinientos homicidios dolosos, según las cifras de Incidencia Delictiva de ese año del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
[7] Animal Político, 3 claves para entender el conflicto por la Ley de Seguridad Nacional. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2011/08/tres-claves-para-entender-el-conflicto-por-la-ley-de-seguridad-nacional/
[8] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ***Incidencia Delictiva 2012***. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2012_092017.pdf
[9] Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", ***Perpetuar el modelo fallido de seguridad, la Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos***, México, 2017, p. 46.
[10] Véase: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ***Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017***. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro20etc/HDSECEXTRV_052018.pdf
[11] Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ***Víctimas de Delitos del Fuero Común 2018***. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-V%C3%ADctimas-2018.pdf
[12] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 2015, párr. 27.

Todo indica que, ante las altas cifras de violencia y las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales, la nueva administración no se sintió interpelada a la reflexión sobre la pertinencia de continuar con la política de seguridad implementada hasta entonces. Así, para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND),[13] a diferencia de lo expuesto en el Plan calderonista, la referencia a un marco legal que normalizara la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad no es implícita sino expresa. Resulta así que dentro del Eje 1. México en Paz, que se refiere al objetivo de asegurar la gobernabilidad "democrática", el gobierno federal se planteó como acciones prioritarias:

Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior; e

- Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal, así como las capacidades legítimas de las autoridades federales civiles y militares en actividades de inteligencia.

Justo a finales del nuevo "año más violento", el 2017, el gobierno federal, en coordinación con diferentes fuerzas políticas del Congreso, decidió impulsar enérgicamente el cumplimiento de estas acciones, todo lo cual culminó con la aprobación y promulgación de la Ley de Seguridad Interior (LSI) en diciembre de ese año.[14]

La Ley regula, entre otros aspectos:

- La participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, a petición de las entidades federativas o por decisión discrecional del Ejecutivo Federal.
- Permite la participación de las Fuerzas Armadas en tareas auxiliares del sistema de justicia como la detención de personas y cateos.
- Autoriza la realización de tareas de inteligencia por parte de las fuerzas armadas, lo cual incluye la interferencia en comunicaciones privadas sin control judicial.
- Establece un régimen de subordinación de las autoridades civiles a las autoridades militares en contextos donde se considere que hay amenazas a la seguridad interior.
- Restringe de manera general y anticipada el acceso a la información generada con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, por motivos de seguridad nacional.

Todo el proceso de discusión de la Ley hasta su publicación se caracterizó por la negativa del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión a escuchar e incorporar en la discusión las perspectivas críticas sobre la Ley y el modelo de seguridad subyacente a ella, que planteaban las organizaciones de la sociedad civil, la academia y organismos nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos. Esta falta de apertura al diálogo y la incorporación de un modelo de seguridad que vulnera en sí mismo múltiples derechos humanos condujeron a que la Ley de Seguridad Interior fuera combatida mediante 700 demandas de amparo en todo el país y 23 medios de impugnación constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).[15] Todas estas acciones están pendientes de resolución.[16]

a) Las otras "amenazas" del Estado: criminalización de activistas, defensores de derechos humanos, periodistas y migrantes

La Doctrina de Seguridad Nacional proveniente de las dictaduras militares en América Latina durante la Guerra Fría, buscó legitimar la "ocupación temporal" de instituciones estatales por las fuerzas militares. Este concepto de seguridad nacional puso en el centro al propio Estado; su objetivo era garantizar la seguridad del Estado, y más específicamente del gobierno y del ***status quo*** de ese Estado, dejando de lado la seguridad de las personas.

Desde esta teoría, se pueden concebir como amenazas a la seguridad nacional los asuntos que ponen en riesgo la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos cuando hay una situación de inestabilidad interna:[17] "La anteposición de la seguridad del gobierno frente a la seguridad del Estado y de la nación ha llevado a concebir que los enemigos del gobierno son por definición enemigos del Estado y de la nación y ha influido para justificar represión, autoritarismo, cese de garantías individuales y ausencia de vida democrática."[18]

Durante la administración de Peña Nieto esta conceptualización de amenaza a la seguridad nacional que permea la Ley de Seguridad Interior se extendió, de facto, no sólo a la delincuencia organizada, sino también a quienes ejercen la reflexión o denuncia crítica de las políticas gubernamentales, y a quienes son percibidos, como reflejo de la política migratoria de Estados Unidos, como una amenaza a la soberanía del territorio nacional. Tal es el caso de las personas que ejercen el periodismo, el activismo o la defensa de los derechos humanos y las personas migrantes. Resultan particularmente reveladores, en efecto, los casos del Programa Frontera Sur, los ataques a periodistas y la aplicación de medidas de "inteligencia" en contra de activistas y personas defensoras de derechos humanos.

---

[13] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ***Diario Oficial de la Federación***, 20 de mayo de 2013, pp. 107-108. Disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

[14] Ley de Seguridad Interior, ***Diario Oficial de la Federación***, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_211217.pdf

[15] Véase: CIDH, Audiencia pública, Derechos humanos y Ley de Seguridad Interior de México, 167 Periodo de sesiones, marzo 2018. Disponible en: https://wwwyoutube.com/watch?v=cAD9zQ3Wmr0&t=0s&list=PL5QlapyOGhXuLZonmAfYVnY2MZM6-qcUr&index=46

[16] Véase: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Demanda de Acción de Inconstitucionalidad. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_lsi.pdf

[17] Herrera-Lasso, Luis y Guadalupe González, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", citado en Ramos García, José María. ***Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual***, UNAM, 2005, p. 42. Disponible en: http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42484/38600.

[18] Ramos García, José María. ***Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual***, UNAM, 2005. p. 42. Disponible en: http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewFile/42484/38600.

CASO 1

El caso *El sexenio de un gobierno espía (2012-2018)* –colaboración de Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica– muestra claramente cómo la vigilancia ilegal y sin controles democráticos ejercida contra periodistas, activistas y defensores y defensoras de derechos humanos, inhibe de manera significativa el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información, y permite "afirmar que el sexenio de Enrique Peña Nieto quedó marcado por los casos de vigilancia ilegal y sistemática contra personas involucradas en asuntos de interés público en México".

Continúe leyendo en la página 41.

En los últimos años, ha habido muchas críticas sobre la contradicción que implica que el gobierno mexicano defienda en el discurso a los mexicanos en el exterior, pero atropelle en su territorio los derechos de quienes buscan protección desde otros países, sobre todo de Centroamérica. Fundar, junto con casas del migrante que brindan atención integral a las y los migrantes y otras organizaciones, ha documentado estos abusos.[19] La propia política migratoria, operada por el Instituto Nacional de Migración (INM) con apoyo de fuerzas de seguridad, genera violencia contra esta población: las personas migrantes son orilladas a tomar rutas peligrosas que las exponen a redes criminales que las secuestran, extorsionan y agreden sexualmente, principalmente a las mujeres migrantes. Éstos y otros delitos no podrían ser cometidos de manera flagrante y generalizada sin la colusión de funcionarios públicos. Pese a la creación de algunos nuevos instrumentos políticos durante este sexenio, esta contradicción persiste y se ha exacerbado.

El PND prometió la elaboración de un programa en materia de migración de carácter transversal e intersectorial. Por otro lado, se anunció una política en materia de refugiados y protección complementaria, una estrategia para proteger a víctimas de tráfico, trata y secuestro, y mecanismos para investigar a funcionarios públicos involucrados en estos delitos. El 30 de abril de 2014 se publicó en el ***Diario Oficial de la Federación*** (DOF) el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM),[20] un instrumento de política que no había existido en administraciones previas.

En los informes de gobierno, se hace referencia a otros logros, como el proceso de consulta con diversos sectores para recabar insumos para la creación del PEM. Gracias a éste, algunos objetivos del PEM se acercan a los de las agendas de organizaciones que defienden a las personas migrantes y refugiadas, e incluyen lenguaje de derechos y acceso a la justicia, entre otras caraterísticas. Asimismo, se reporta la firma de un Convenio de colaboración entre la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR)[21] para atender al número creciente de solicitantes de asilo. Por último, se creó la Unidad para la Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) de la Procuraduría General de la República (PGR) para "facilitar el acceso a la justicia de las personas migrantes y sus familias".[22]

Todas estas medidas resultan positivas; sin embargo, no se tradujeron en avances en el ejercicio de los derechos de la población migrante, ya que en la práctica el INM ha continuado con sus operativos, la COMAR sigue siendo una institución débil y la nueva Unidad de la PGR no ha tenido resultados. En el fondo esto se debe a que, en los hechos, el paradigma de la seguridad nacional subyace en la política migratoria, que da prioridad al control del flujo migratorio mediante la detención y deportación como principales herramientas. La manifestación más clara de esta situación en este sexenio fue el llamado "Programa Frontera Sur"[23] que se anunció a mediados de 2014, pues a partir de su puesta en práctica se han endurecido las acciones de contención de la migración desde Centroamérica, se dificultó el uso del tren "La Bestia" como medio de transporte, y aumentaron las detenciones de migrantes (en 2015, llegaron a casi 200 mil, cifra que no se había rebasado desde 2005).

	2013	2014	2015	2016
Detenciones de personas migrantes por el INM	86 298	127 149	198 141	186 216

Desde entonces también aumentaron las quejas contra el INM ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), mientras que los delitos y violaciones a derechos humanos de migrantes quedaron en casi total impunidad (99% -encontramos evidencia de 49 sentencias de 5 824 casos entre 2014 y 2016).[24]

Las palabras del exsubsecretario de población, migración, y asuntos migratorios de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Humberto Roque, en entrevista con WOLA y Fundar en mayo 2017, resumen a cabalidad la contradicción intrínseca a la política migratoria de México: "¿Qué es mejor, que el INM les detecte y retorne, o que sufran un perjuicio a su seguridad más hacia el norte?".

[19] "Un camino incierto: Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México", informe conjunto de organizaciones, noviembre 2015. Disponible en: http://fundar.org.mx/un-camino-incierto-justicia-para-delitos-y-violaciones-a-los-derechos-humanos-contra-personas-migrantes-y-refugiadas-en-mexico/

[20] Programa Especial de Migración, ***Diario Oficial de la Federación***, 30 de abril de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014

[21] Convenio específico de cooperación SEGOB–ACNUR, 1 de octubre 2016. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/163013/CONVENIO_ESPECIFICO_SEGOB_-_ACNUR.pdf

[22] Acuerdo A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización. ***Diario oficial de la Federación***, 18 de noviembre de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015

[23] Respuesta de la Secretaría de la Marina sobre el Programa Frontera Sur, a la solicitud de información pública con número de folio 0001300063716. Disponible en: http://migracionytransparencia.org/solicitudes/solicitud/?slug=programa-frontera-sur-segura

[24] "El acceso a la justicia para las personas migrantes en México: un derecho que existe sólo en el papel", informe conjunto de organizaciones, julio 2017. Disponible en: http://fundar.org.mx/el-acceso-a-la-justicia-para-las-personas-migrantes-en-mexico-un-derecho-que-existe-solo-en-el-papel/

b) ¿Seguridad en democracia?

Al momento de delinear su política de seguridad, la administración encabezada por Peña Nieto omitió una reflexión previa sobre la base de estudios que profundizaran acerca de la eficacia del modelo implementado hasta entonces y su relación con la violencia. Asimismo, aun cuando en el PND la seguridad nacional e interior se aborda, en teoría, desde una perspectiva de paz como condición para la gobernabilidad democrática, el gobierno federal obvió una pregunta fundamental: ¿Una política de seguridad nacional cimentada en la utilización de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública interna es compatible con una democracia?

Para Fundar, un número importante de organizaciones de la sociedad civil y los organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, la respuesta a esa pregunta es no.[25] La premisa central de la que parte esa respuesta es el modelo de democracia sustantiva previsto en la Constitución mexicana a partir de la reforma en materia de derechos humanos aprobada, irónicamente, durante uno de los años con mayor índice de violencia: el 2011.

Así, con base en este referente, concluimos que el modelo de seguridad planteado desde el PND y materializado en la LSI es –en su totalidad– contrario al modelo democrático de México y debiera desecharse mediante la abrogación de ésta.

El modelo constitucional de democracia está conformado por principios materiales (sustantivos) y procedimentales. Por tanto, la validez de la política pública de seguridad diseñada por medio de la LSI depende de que ésta sea compatible con los principios materiales de ese modelo constitucional.

Los principios materiales del modelo constitucional de democracia en México, en particular la democracia como forma de vida, la conformación de una red de derechos constitucionales y convencionales en combinación con todos los derechos de libertad y seguridad personales, acceso a la justicia y debido proceso, entran en contradicción con la política pública de seguridad diseñada en la LSI. El cumplimiento de estos principios democráticos debería materializarse en la subordinación del poder militar al poder civil, el establecimiento de mecanismos estrictos de rendición de cuentas desde la justicia penal ordinaria y en la regulación de supuestos de intervención de las fuerzas armadas en circunstancias realmente extraordinarias.

Con la LSI lo que se observa es un diseño de política pública desde el paradigma de la doctrina de seguridad nacional, la cual es mucho más cercana a un régimen autoritario, donde el cuerpo prioritario son las Fuerzas Armadas y el objetivo de la política pública es la protección del Estado y de las instituciones, y no de las personas. Para la implementación de este tipo de políticas se recurre a la arbitrariedad, sin transparencia, sin rendición de cuentas, sin pesos ni contrapesos, sin la existencia de mecanismos reforzados de protección de derechos humanos. Éstas son las características de la LSI, y si bien la discusión sobre su constitucionalidad sigue pendiente en la Suprema Corte a partir de las impugnaciones presentadas por la CNDH[26] y el INAI,[27] al menos tres tribunales federales han llegado ya a la misma conclusión que aquí se ha planteado: la LSI es contraria a un paradigma de derechos y vulnera en sí misma el ejercicio de éstos.[28]

La Ley de Seguridad Interior consolida un modelo de seguridad que pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos, ya que contribuye a la agudización de un contexto de violencia propicio para la práctica de violaciones a los derechos humanos como la tortura, las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, en condiciones que además fomentan la impunidad, la cual llega hasta 93.6%, según la Encuesta Nacional sobre Victimización 2017 (ENVIPE).[29]

2. Crisis de derechos humanos e impunidad

En octubre de 2015, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, realizó una visita oficial a México por invitación del gobierno. En su informe de la visita, describe "una sociedad afligida por los altos niveles de inseguridad, de desapariciones y de asesinatos, el continuo acoso a personas defensoras de los derechos humanos y periodistas, la violencia contra las mujeres y los terribles abusos hacia migrantes y refugiados que transitan por el país en su camino a Estados Unidos".[30] Esta impunidad no es nueva ni exclusiva de la violencia generada a partir de la guerra contra el crimen organizado, ya que sus orígenes se explican, en parte, a partir de la impunidad en los casos de violaciones sistemáticas[31] a los derechos humanos cometidas durante la llamada Guerra Sucia.[32]

[25] ONU-DH, Zeid pide a México que no apruebe el Proyecto de Ley de Seguridad Interior. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1060:zeid-pide-a-mexico-que-no-apruebe-el-proyecto-de-ley-de-seguridad-interior&Itemid=266; ONU-DH, Nota informativa: Carta y observaciones preliminares sobre el proyecto de Ley de Seguridad Interior remitidas al Senado. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1062:nota-informativa-carta-y-observaciones-preliminares-sobre-el-proyecto-de-ley-de-seguridad-interior-remitidas-al-senado&Itemid=265; ONU-DH, CNDH y ONU-DH llaman a no aprobar el proyecto de Ley de Seguridad Interior y a abrir un diálogo nacional sobre el modelo de seguridad en México. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1064:cndh-y-onu-dh-llaman-a-no-aprobar-el-proyecto-de-ley-de-seguridad-interior-y-a-abrir-un-dialogo-nacional-sobre-el-modelo-de-seguridad-en-mexico&Itemid=265; ONU-DH, Expertos y expertas de la ONU han llamado al Estado mexicano a rechazar el Proyecto de Ley de Seguridad Interior. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1065:mexico-proyecto-de-ley-de-seguridad-interior-supone-riesgo-para-los-derechos-humanos-y-debe-ser-rechazado-advierten-expertos-y-expertas-de-la-onu&Itemid=266; CNDH, Comunicado de Prensa DGC/441/17, POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTE LA PUBLICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_441.pdf

[26] Véase: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2018_LSI.pdf

[27] Véase: https://www.proceso.com.mx/518735/el-inai-resuelve-interponer-accion-de-inconstitucionalidad-contra-la-ley-de-seguridad-interior

[28] Véase: http://cencos.com.mx/2018/05/jueces-por-la-paz/

[29] Véase: ENVIPE 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/

[30] Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, octubre de 2016. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf página 4.

[31] Corte IDH, Caso Radilla Pacheco Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209, párr. 333

[32] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de Derechos Humanos en México, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, párrs. 7 y 537. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf

CASO 2

A pesar de que en 2012 se aprobó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, "tan sólo en el periodo de 2012 a 2017 se han documentado 1986 agresiones contra la prensa, incluyendo 42 asesinatos de periodistas durante el actual mandato del presidente Enrique Peña Nieto". El caso *Políticas públicas en materia de protección a periodistas* –colaboración de Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica– describe el impacto de la insuficiencia de acciones para protegerles y los retos que persisten para lograr una política integral de protección.

Continúe leyendo en la página 42.

De forma general, el diagnóstico de organismos internacionales coincide en que las víctimas no tienen acceso a la justicia ni ven garantizados sus derechos.[33] En principio prevalece una elevada cifra negra de delitos que no se denuncian por desconfianza en la efectividad del sistema de justicia. La ENVIPE 2017 muestra que, durante 2016, se inició averiguación previa en 6.3% del total de los delitos. Lo anterior representa 93.7% de los delitos donde no hubo denuncia o no se inició investigación. Destacan entre las causas atribuibles a la autoridad: pérdida de tiempo (33%) y desconfianza en la autoridad (16.6 por ciento).[34]

En el caso de delitos como el homicidio, se estima que entre principios de 2007 y hasta 2012, sólo se produjeron condenas en aproximadamente uno de cada diez casos de homicidio.[35] En el caso de desapariciones forzadas, a pesar de la magnitud del fenómeno (poco más de 35 mil casos conforme al último corte a abril de 2018 del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas),[36] ninguna de las sentencias existentes sobre este delito se refiere a casos ocurridos en el contexto de violaciones sistemáticas sucedidas durante la estrategia de combate frontal a la delincuencia organizada.

En materia de otro tipo de violaciones graves como la tortura, el gobierno mexicano reportó sólo cinco sentencias condenatorias entre 2005 y 2013; dos han quedado firmes e imponen penas de tres y 37 años, respectivamente. El número de recomendaciones por tortura y malos tratos de la CNDH y de las comisiones estatales también es bajo en relación con el número de quejas recibidas. De 11 254 quejas de torturas y malos tratos recibidas entre 2005 y 2013, la CNDH emitió 223 recomendaciones, sobre las cuales no existe una sola sentencia penal. Esto indica que la impunidad prevalece en casos de tortura comprobados ante los organismos públicos de derechos humanos.[37]

Casos como Ayotzinapa evidencian que las fallas en la investigación y la consecuente impunidad no se deben a errores involuntarios o casuales, sino que conllevan una intencionalidad de usar estrategias ilegales para obstaculizar las investigaciones, como la filtración de información a los medios de comunicación o la falta de investigaciones sobre superiores jerárquicos que podrían ser responsables por obstrucciones a la justicia o por falta de control sobre sus subordinados.[38] En este sentido, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que examinó el caso de Ayotzinapa afirmó que:

> La investigación tuvo dificultades que no son imputadas de manera exclusiva a la simple complejidad de un caso de esta magnitud. La lentitud en las respuestas a las solicitudes del GIEI, la demora en la práctica de muchas pruebas, las respuestas formales y no sustanciales a muchas de las inquietudes, la falta de formulación en peticiones dirigidas a otras autoridades o entidades involucradas con los hechos, la no investigación de otras líneas de investigación, no pueden leerse como simples obstáculos improvisados o parciales. Estas diferentes situaciones demuestran barreras no ocasionales sino estructurales en la investigación.[39]

Esto implica que el fenómeno de la impunidad va más allá de la mera omisión del cumplimiento de una obligación jurídica; es un mecanismo que sirve a intereses concretos perpetuando prácticas violatorias desde el poder.[40] Estas prácticas, la mayoría de las veces ocurren en la informalidad, en el día a día del seguimiento a los casos. Entre 2013 y 2016 Fundar ha sido testigo de este tipo de prácticas a través de su participación en alrededor de 30 mesas de trabajo con la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR (FEBPD). A pesar de la presión y acompañamiento de Fundar y otras organizaciones, se observan pocos avances en términos de búsqueda e investigación, diligencias básicas que no se realizan, protocolos que no se aplican, en una estrategia de desgaste –que pareciera ser deliberada– contra las víctimas.

a) Desapariciones y tortura: la cima de la crisis

Las desapariciones y tortura son la cara más visible de la crisis en materia de derechos humanos que atraviesa el país, al grado de que se ha considerado que se trata de fenómenos de carácter generalizado.[41] No obstante, el eje

[33] CIDH, ***op. cit.***, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, párr. 30. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf
[34] Véase: ENVIPE 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/
[35] Open Society Justice Initiative, ***Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México***, Nueva York, 2016, p. 14.
[36] CIDH, ***op. cit.***, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, párr. 118.
[37] Informe del Relator contra la Tortura sobre su visita a México, A/HRC/28/68/Add.3 (2014), párr. 32.
[38] Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, Informe Ayotzinapa II, avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas, México, 2016, pp. 596-599.
[39] ***Ibid***. p. 597.
[40] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein y Respuesta del Estado Mexicano, México, OACNUDH, 2016, p. 5. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf
[41] Véase: Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, párr.: 10. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=688:comite-contra-las-desapariciones-forzadas&Itemid=269; Informe del Relator contra la Tortura sobre su visita a México, A/HRC/28/68/Add.3 (2014), párr. 76. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement

rector de la política pública gubernamental, el PND, no ofrece elementos muy concretos de respuesta frente a estas graves violaciones a los derechos humanos. De hecho, no existe referencia expresa a ellas en las líneas de acción y estrategias del PND.[42]

El reconocimiento "oficial" del problema llegó, en parte, hacia finales de 2014, a raíz de la presión mediática que generaron los casos de Ayotzinapa y la Casa Blanca, y por la labor de denuncia de años de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil frente a los órganos de protección de los sistemas interamericano y universal de derechos humanos. En ese contexto, la respuesta gubernamental se centró en la generación de nuevos marcos normativos especializados y de alcance nacional en materia de desapariciones y tortura.[43] Si bien no parece responder a un típico ejercicio de planeación gubernamental, en 2017 se logró la aprobación de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (LGPISDTOTPCID); y la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.[44] Para avanzar en la discusión de ambas leyes, fue fundamental el aporte técnico y organizativo de los colectivos de víctimas, como el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México,[45] y de las organizaciones de la sociedad civil. Gracias a la organización, experiencia y legitimidad de estos grupos, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal instalaron mesas de deliberación, donde las posturas pudieron debatirse ampliamente, y si bien se aprobaron piezas legislativas perfectibles, fueron resultado de una discusión abierta.

La Ley sobre tortura, publicada en el DOF en junio 2017, tiene como objeto coordinar a diferentes instancias, además de determinar los delitos o tipos penales relativos a ésta. Es importante mencionar que, en octubre de 2015, se había aprobado un Protocolo homologado para la investigación del delito de tortura,[46] que debe garantizar la aplicación del Protocolo de Estambul (manual para la investigación y documentación de la tortura de la ONU). Aunque ambos instrumentos constituyen avances, es importante monitorear su debida implementación, tomando en cuenta además que la tortura siguió siendo una práctica recurrente durante el sexenio.

En junio de 2015, antes de la expedición de la Ley General en materia de desapariciones, se aprobó el Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada;[47] se creó asimismo la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas,[48] en octubre de 2015.

Con información de colectivos de víctimas que acompaña Fundar, hemos podido documentar problemas tanto con el Protocolo como con la FEBPD. En primer lugar, el personal ministerial no conoce el protocolo, ni tampoco los familiares quienes con él podrían fortalecer sus exigencias. Por otro lado, como no existen mecanismos de búsqueda que crucen información con otras instancias, el procedimiento se vuelve lento y burocrático. La falta de personal para la búsqueda en terreno es otro desafío, que se conecta con la FEBPD, que también carece de recursos y capacidades.

La Ley General en Materia de Desapariciones, promulgada en noviembre de 2017[49] en presencia de familiares, entró en vigor en enero de 2018. Establece la creación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (SNBP), una Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), además de un Consejo Ciudadano y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNBPDNL). En cuanto a la implementación de ambas leyes, todavía es demasiado pronto para evaluar avances. Sin embargo, cabe mencionar que éstas obligan a revisar los protocolos homologados de 2015, y que, en cuanto a la tortura, ya se creó una nueva Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura.[50]

Estas nuevas leyes son una oportunidad importante. Su implementación requerirá de acompañamiento cercano por parte de los actores que impulsaron su creación, las víctimas, organizaciones

CASO 3

La intencionalidad de la impunidad es visible en *Ayotzinapa: un caso emblemático de impunidad y corrupción*, que ilustra cómo los hechos ocurridos la madrugada del 27 de septiembre de 2014 "muestran los mecanismos de impunidad y la manera en que persisten "viejas prácticas", como la tortura y la obstrucción de la justicia, las cuales no pueden ocurrir sin algún tipo de colaboración o, cuando menos, tolerancia por parte de altas autoridades"

Continúe leyendo en la página 43.

[42] Véase: Estrategia 1.5.1 del PND 2013-2018.
[43] Véase: Decálogo para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de derecho. Disponible en: https://www.gob.mx/presidencia/articulos/10-medidas-para-mejorar-el-estado-de-derecho
[44] Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ***Diario Oficial de la Federación***, 26 de junio 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpist.htm
Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. ***Diario Oficial de la Federación***, 17 de noviembre 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmdfp.htm
[45] Véase: Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, Elementos esenciales para la elaboración de la ley general sobre personas desaparecidas en México. Disponible en: https://sinlasfamiliasno.org/elementos-esenciales-para-la-elaboracion-de-la-ley-general-sobre-personas-desaparecidas-en-mexico/
[46] Procuraduría General de la República, Protocolo homologado para la investigación del delito de tortura, junio de 2015. Disponible en: http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Tortura.pdf
[47] Procuraduría General de la República, Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada, junio de 2015. Disponible en: http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf
[48] Acuerdo A/094/15 por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, y se establecen sus facultades y organización. ***Diario oficial de la Federación***, 9 de octubre 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5411119&fecha=09/10/2015
[49] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud. ***Diario oficial de la Federación***, 16 de noviembre de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx//avisos/2606/SG_171117/SG_171117.html
[50] Acuerdo A/006/18 por el que se crea la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura y se establecen sus atribuciones. ***Diario Oficial de la Federación***, 26 de enero 2018. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511525&fecha=26/01/2018

y organismos internacionales, con el fin de evitar que en la práctica su efectividad sea reducida. La actual administración cierra el sexenio con marcos jurídicos ampliados en materia de tortura y desaparición, pero también con más de 35 mil personas desaparecidas en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNL), es decir, 10 mil más que en el sexenio anterior.[51] Cierra también con nuevos casos emblemáticos del uso de la tortura como herramienta deliberada de control social y/o manipulación de investigaciones penales, tales como el "Operativo Oaxaca" del 19 de junio de 2016[52] (mejor conocido como Nochixtlán); y el caso de la llamada "verdad histórica" del caso Ayotzinapa.[53] Ya sea en el caso de las desapariciones o de la tortura, encontramos que la dificultad más importante para su erradicación, además de la impunidad, es la falta de autonomía e independencia de las instancias de procuración de justicia que, en muchos casos, se deben investigar a sí mismas o investigar a la rama del poder que controla su actuación.

b) #FiscalíaQueSirva: la sociedad civil responde a la impunidad

La sociedad civil y organismos internacionales coinciden ampliamente en que la impunidad en delitos y violaciones a derechos humanos es uno de los problemas públicos más preocupantes de México. La CIDH en su Informe de País de 2016 caracteriza un "ciclo de impunidad imperante", que es "estructural y tiene el efecto de perpetuar las graves violaciones a los derechos humanos".[54]

Para atender este problema, se han realizado esfuerzos significativos, en particular para subsanar las graves deficiencias del proceso penal. Cabe recordar la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008, que incluía la transición a un nuevo proceso penal acusatorio y oral que debía consolidarse en todo el país durante los ocho años subsecuentes (en junio 2016). Al inicio del sexenio entonces, en vista del rezago en la implementación de dicha reforma, su puesta en práctica se volvió el centro de la estrategia del gobierno contra la impunidad.

Con el fin de "garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente" (Objetivo 1.4 del PND), el gobierno centró sus esfuerzos en la armonización legislativa de diferentes instrumentos legales, la formación de operadores del sistema, la creación de nuevas unidades y nuevos esquemas de despliegue territorial.

Sin quitarle importancia a estos avances, que han implicado un cambio de paradigma en cuanto al proceso penal, consideramos que no se dio suficiente peso a la necesidad de reestructurar el modelo de procuración de justicia como tal, y en particular de la PGR. Centrar la atención en esta reestructuración es estratégico porque ésta impactará sin duda la forma en que se realizan las investigaciones de todos los delitos, sobre todo los de alto impacto (secuestro, delincuencia organizada, delitos sexuales y corrupción), así como de crímenes de Estado que son al mismo tiempo graves violaciones a los derechos humanos (tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales). La PGR ya había sido calificada por víctimas y organizaciones como burocrática e ineficiente, lo que desincentiva la denuncia y perpetúa la impunidad.[55] El caso de Ayotzinapa confirmó, además, las sospechas sobre el uso deliberado de la procuración de justicia para manipular las investigaciones y negar el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Con la publicación en el DOF de la reforma constitucional en materia político-electoral en febrero de 2014,[56] se dio un primer paso hacia la restructuración de la PGR, que, según se anunció, se sustituiría por una Fiscalía General de la República (FGR). Sin embargo, la reforma al Artículo 102 sólo contemplaba la transformación del Ministerio Público en un órgano público autónomo, los requisitos y el proceso de designación del o la Fiscal, y la creación de una fiscalía anticorrupción. Si bien estos cambios representaban un avance, expertos y organizaciones percibieron que se buscaba cerrar la discusión sobre una reestructuración profunda, y pasar, en cambio, a la pronta aprobación de una Ley Orgánica de la nueva FGR que no se distinguiría mucho, además del nombre, de la actual PGR.

En diciembre de 2014 se aprobó un dictamen de Ley Orgánica en la Cámara de Diputados,[57] que sigue pendiente en el Senado. Alrededor de este ejercicio legislativo, organizaciones de la sociedad civil, colectivos de víctimas y grupos empresariales han emprendido una campaña permanente desde dos colectivos denominados #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás, en donde se ha planteado la necesidad de reflexionar profundamente sobre todas las directrices de la nueva FGR, además de crear una fuerte articulación para estar presentes en las diversas discusiones. Algunos documentos generados en estos colectivos servirán como base en las futuras discusiones: "Estándares Internacionales sobre la Autonomía de los Fiscales y las Fiscalías",[58] y "Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva sobre la Reforma Constitucional sobre el Modelo de la FGR",[59] misma que ha sido entregada a grupos parlamentarios de la legislatura saliente.

[51] Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED). Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php

[52] Código-DH, Consorcio Oaxaca, Fundar y Luna del Sur, "Informe de violaciones a derechos humanos Operativo Oaxaca, 19 de junio. Nochixtlán, Huitzo, Telixtlahuaca, Hacienda Blanca y Viguera". Disponible en: https://codigodh.org/wp-content/uploads/2016/11/INFORME-FINAL.pdf

[53] Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Doble injusticia, Informe sobre violaciones a los derechos humanos en la investigación del caso Ayotzinapa, México, 2018. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/20180315_DobleInjusticia_InformeONUDHInvestigacionAyotzinapa.pdf

[54] CIDH, Situación de derechos humanos en México, 31 diciembre de 2015. OEA/Ser.L/V/IL, Doc. 44/15. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf Párrafos 12 y 13.

[55] Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), Informe Ayotzinapa II, avance y nuevas conclusiones, México, 2016, pp. 580-581. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf

[56] Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. ***Diario Oficial de la Federación***, 10 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

[57] Cámara de Diputados, Boletín Nº. 4797 "Aprueba Pleno dictamen para expedir Ley de la Fiscalía General de la República", 10 de diciembre 2014. Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Aprueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica

[58] Estándares internacionales sobre la autonomía e independencia de los fiscales y las fiscalías. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf

[59] Reforma constitucional sobre el modelo de la Fiscalía General de la República. Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscalíaQueSirva. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/Propuesta-de-dictamen-ciudadano-de-las-organizaciones-que-integran-VamosPorUnaFiscal%C3%ADaQueSirva.pdf

Se le llamó pase automático a la posibilidad de que el último Procurador General de la República se convirtiera automáticamente en el próximo Fiscal General, sin necesidad de pasar por un proceso de designación.

Sin duda una batalla coyuntural ha sido la del "pase automático" de Procurador a Fiscal, previsto en la reforma constitucional de 2014. Esto generó una serie de exigencias de respeto al espíritu de autonomía y de transparencia, lo que a su vez llevó a que el Congreso de la Unión eliminara, en diciembre de 2017, el transitorio correspondiente mediante una nueva reforma que está todavía sujeta a la aprobación de los Congresos estatales. No obstante, esta reforma abrió la oportunidad a un debate más amplio, puesto que en sí misma es insuficiente para responder a la exigencia de una transformación estructural del modelo de justicia.

De manera similar a lo ocurrido con la LSI, la respuesta gubernamental se ha caracterizado por la negativa a tener un diálogo abierto de gran calado. Así, se cerrará el sexenio sin haber tenido un debate nacional de profundidad respecto a la urgente necesidad de una reforma integral del Artículo 102 de la Constitución, que incluya un mecanismo o modelo de trabajo especializado para la investigación de casos de graves violaciones a los derechos humanos, y sin una discusión de la Ley Orgánica de la FGR. Para la nueva administración, entonces, la gran batalla en materia de justicia será transitar hacia una Fiscalía que sirva, autónoma, eficaz e independiente.

c) El poder judicial y el derecho de acceso a la justicia de las mujeres

Conforme al PND 2013-2018, la culminación del proceso de implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) sería una de las prioridades del gobierno en términos de combate a la impunidad y erradicación de la discriminación en el acceso a la justicia (Estrategias 1.4.1 y 1.4.2). Si bien el PND es un instrumento de planeación que vincula en particular a la administración pública federal, llama la atención que entre sus estrategias y líneas de acción no establezca una mayor comunicación con el poder judicial, ya que la efectiva garantía del derecho de acceso a la justicia requiere, por sus características,[60] de la máxima coordinación entre los ámbitos de procuración y administración de justicia.

A manera de ejemplo de esta falta de vinculación entre las acciones del poder ejecutivo y judicial en materia de justicia, tenemos las limitaciones enfrentadas aún por las mujeres al momento de pretender acceder a la justicia. Y si bien, como se mencionaba, el PND no se refiere al rol del poder judicial en el sistema de justicia, desde Fundar se considera importante aportar una mirada más amplia a la valoración de la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, ya que estos fueron los primeros años de su puesta en marcha. El estudio Justicia sin perspectiva. Violencia contra las mujeres en el nuevo sistema de justicia penal en Oaxaca[61] se pregunta si el NSJP logra garantizar los derechos de grupos en situación de exclusión y discriminación histórica, como son las mujeres, y asegurar su acceso a la justicia. A través del análisis de 72 sentencias emitidas por el poder judicial de Oaxaca en delitos que incluían distintas manifestaciones de violencia de género contra las mujeres (violencia familiar, violencia sexual y violencia física), se observa que los componentes del NSJP como la oralidad, publicidad, continuidad, presunción de inocencia de las personas imputadas y los derechos de las víctimas, son un avance en los procesos que culminan en justicia, ya que logran la disminución significativa de los tiempos de resolución de los litigios. Esta reducción de tiempo permite avanzar hacia el principio de la justicia pronta para las personas que acuden a dicha instancia para resolver sus conflictos.

No obstante, este sistema no ha logrado el fortalecimiento de la perspectiva de género entre quienes operan del sistema para resolver los casos de violencia contra las mujeres y la mejoría de la defensa y protección de sus derechos, al menos en Oaxaca. En el NSJP, la violencia contra las mujeres es minimizada por las y los operadores del sistema, quienes no logran identificar la existencia de situaciones en las que los hombres ejercen su dominación por medio de actos con distintos grados de violencia contra ellas, para mantener las relaciones desiguales de poder. En 88% de los casos de violencia contra las mujeres producidas por hombres que se analizan en el estudio referido, casi siempre ejercida por su pareja o un familiar, éstos son tratados a partir del procedimiento abreviado, sin ningún motivo que lo justifique. Esto tiene varios efectos negativos para la protección de las mujeres y sus derechos: el tipo penal es menos severo, las penas impuestas a los agresores/asesinos son las mínimas, y además se reducen; tampoco se garantiza el derecho a la reparación para las víctimas, ya que no se considera el daño moral causado a las mujeres y las niñas, y en algunos de los casos, se reduce al pago de terapias.

En este sentido, resulta evidente que las mujeres aún encuentran limitaciones importantes para que el poder judicial incorpore la perspectiva de género y de derechos humanos al momento de estudiar sus casos, lo cual lleva a una protección deficiente de los derechos de las mujeres y niñas víctimas de violencia de género.

---

[60] Tesis jurisprudencial: DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS, 1a. LXXIV/2013 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, pág. 882.

[61] Disponible en: http://fundar.org.mx/10475/

Conclusiones

En 2015, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU pronunció un discurso, cuyo sentido debe ser tomado con la mayor seriedad:

> El corrosivo y devastador impacto del crimen organizado y las enormes cantidades de dinero que movilizan estos grupos está cooptando o corrompiendo instituciones clave, y en algunas regiones, está reduciendo el impresionante conjunto de leyes mexicanas a meras palabras en el papel. La combinación de miedo, ambición e impunidad crónica es potente y millones de personas están sufriendo este cóctel venenoso que una vez fraguado es difícil de eliminar.[62]

Esta frase resume en 69 palabras el legado en materia de derechos humanos de una administración que minimizó, y en muchos otros casos negó o confrontó, las observaciones y recomendaciones que al respecto formularon organismos internacionales, colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil.

Los principales retos para abatir la impunidad ya no se ubican en los marcos normativos (la mayoría de éstos son de altísima calidad), aunque todavía es necesario establecer las bases legales para la refundación de instituciones clave para acceder a la justicia, como la PGR. Esta administración se caracterizó por una política de derechos humanos a la cual se sobreponía una política de seguridad nacional que permeaba todo el actuar gubernamental bajo la premisa de que la protección de las instituciones prevalecía sobre la protección de las personas. De esta manera, puede concluirse que el objetivo de la institucionalidad de derechos humanos creada durante este gobierno se limitó, en gran medida, a la contención y administración de demandas y dejó de lado la construcción de una agenda de transformación estructural en aras del ejercicio efectivo de los derechos.

Así, el reto más importante en materia de derechos humanos para el gobierno entrante está relacionado con la articulación de una política que tenga como eje rector la protección de las personas. Para la construcción de ésta existe una buena base de conocimientos y experiencias acumulados a lo largo de muchos años de análisis, investigación y denuncia por parte de colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. Por lo anterior, será fundamental la apertura al diálogo que tenga la nueva administración con estos actores.

Recomendaciones

1. Abrogar la Ley de Seguridad Interior y construir alternativas de política pública en materia de seguridad sobre la base de un modelo de seguridad ciudadana, mediante un diálogo amplio y abierto que analice a profundidad las causas y consecuencias de la violencia.

2. Diseñar e implementar un nuevo modelo de procuración de justicia con perspectiva de derechos humanos, que garantice la autonomía, independencia y eficiencia de la futura Fiscalía General de la República.

3. Garantizar una adecuada implementación de las leyes generales en materia de tortura y desaparición, mediante un proceso participativo con los colectivos de víctimas y organizaciones de la sociedad civil que les acompañan.

4. Dar cumplimiento a las recomendaciones y decisiones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos encaminadas al abatimiento de la impunidad; en especial aquellas formuladas por el GIEI en sus informes sobre el caso Ayotzinapa; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; el Comité sobre Desapariciones Forzadas de la ONU; y el Relator Especial sobre el tema de la Tortura de la ONU, entre otros.

5. Implementar políticas públicas eficaces para la protección de los derechos de personas defensoras de los derechos humanos, periodistas y migrantes, que eviten o reviertan su criminalización.

[62] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ***Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos***, Zeid Ra'ad Al Hussein y Respuesta del Estado mexicano, México, OACNUDH, 2016, p. 5. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf

Casos

1

El sexenio de un gobierno espía (2012–2018)

Colaboración de Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica

El sexenio de Enrique Peña Nieto quedará marcado en la historia de México como un gobierno que utilizó recursos públicos para adquirir herramientas tecnológicas altamente sofisticadas con el fin de espiar a periodistas, activistas y personas defensoras de derechos humanos.

El reportaje publicado por el diario estadounidense ***The New York Times***, así como el informe Gobierno Espía, Vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos, publicado por las organizaciones Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), Social Tic y ARTICLE19, en junio de 2017,[63] expusieron los casos de vigilancia sistemática contra periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos a través del ***malware*** Pegasus, un programa malicioso creado por la empresa israelí NSO Group y comercializado exclusivamente a gobiernos, capaz de intervenir un teléfono móvil, monitorear su actividad y extraer grandes cantidades de información personal del dispositivo.

En total se contabilizaron más de 100 mensajes de texto con enlaces maliciosos dirigidos a 22 personas, entre las cuales se encuentran personas defensoras de derechos humanos, periodistas, activistas anticorrupción y miembros del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), encargados de hacer una investigación independiente sobre la desaparición de 43 jóvenes de la escuela normal de Ayotzinapa. Resultó también preocupante que un menor de edad se encontrara entre las personas que recibieron los mensajes con el programa malicioso Pegasus para espiarlo.

La evidencia presentada en las investigaciones y publicaciones sobre el tema fue posible gracias al análisis técnico que realizó el laboratorio digital e interdisciplinario de la Universidad de Toronto, Citizen Lab, que arrojó sólidas evidencias sobre la infraestructura empleada para infectar los teléfonos de periodistas.

Las personas expuestas a la vigilancia ilegal trabajaban temas relacionados con el gobierno federal al momento de recibir los mensajes. En particular, la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa; la ejecución arbitraria de civiles en Tlatlaya, la defensa de las sobrevivientes de tortura sexual durante el operativo de San Salvador Atenco en 2006, la discusión de la Ley General contra la Tortura, las revelaciones sobre la Casa Blanca de EPN, vinculada a un contratista del gobierno; la ejecución extrajudicial en Tanhuato, la discusión sobre la leyes anticorrupción (Ley 3de3 y Ley anticorrupción), las empresas ***offshore*** documentadas a través de la investigación de los Papeles de Panamá, las empresas fantasma en el gobierno de Javier Duarte y las discusiones sobre el impuesto a las bebidas azucaradas.

La revelación de los primeros casos de vigilancia ilegal en contra del investigador Simón Barquera y de los activistas por el derecho a la salud, Alejandro Calvillo y Luis Encarnación, en febrero de 2017, y la nula respuesta de las autoridades mexicanas para investigar estos casos, llevaron a las organizaciones de la sociedad civil que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) a renunciar a su participación en el Tercer Plan de Acción y en el Secretariado Técnico Tripartita.

Frente a la evidencia presentada sobre los casos de vigilancia ilegal, la respuesta del presidente Enrique Peña Nieto se redujo a rechazar los hechos y proferir amenazas contra quienes revelaron los casos de espionaje contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Con ello, EPN condenó a la investigación al fracaso en la medida en que descartó de antemano la gravedad de las denuncias, comprometiendo la posibilidad de que se condujera una investigación seria, objetiva, transparente y efectiva.

Por tanto, la investigación de los casos revelados en el Informe Gobierno Espía no ha arrojado información significativa para conocer a los responsables materiales e intelectuales del uso de estas herramientas en posesión del Estado mexicano en contra de periodistas, defensores y defensoras. Al contrario, confirma la falta de imparcialidad y objetividad para llevar a cabo una investigación que requiere mecanismos independientes ante una autoridad investigadora (Procuraduría General de la República) que, entre otras, adquirió el programa Pegasus.

En función de lo anterior, podemos afirmar que el sexenio de Enrique Peña Nieto quedó marcado por los casos de vigilancia ilegal y sistemática de personas involucradas en asuntos de interés público en México. Ciertamente, las medidas de vigilancia focalizada ejercidas contra periodistas y personas defensoras de derecho humanos se realizaron en ausencia de los controles necesarios para evitar abusos por parte de quienes tienen la facultad de adquirir este tipo de tecnología. Asimismo, son prácticas que violan gravemente el derecho a la privacidad de las personas y no vienen acompañadas de mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas necesarios ante medidas tan invasivas.

[63] Informe completo disponible en: https://socialtic.org/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Gobierno-Espía-1.pdf

Los casos revelados son una muestra del uso ilegítimo y arbitrario de las herramientas de inteligencia del Estado, violando la presunción de inocencia, el debido proceso y la inviolabilidad de las comunicaciones. Además, es primordial resaltar que la vigilancia ilegal y sin controles democráticos ejercida contra periodistas, activistas, defensoras y defensores de derechos humanos inhibe de manera significativa el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.

Por tanto, las revelaciones de Gobierno Espía deben ser investigadas a través de la integración de un panel de expertos independientes que garantice la imparcialidad de la investigación para conocer cuáles fueron las motivaciones de los perpetradores para usar el *malware* Pegasus en contra de periodistas, activistas y personas defensoras de derechos humanos. También, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) debe ejercer sus facultades para investigar cuál fue el uso, manejo, conservación, elaboración, utilización, comunicación, difusión, almacenamiento, posesión, acceso, divulgación, transferencia o disposición de la información obtenida a través de las infecciones en los dispositivos celulares.

2

Políticas públicas en materia de protección a periodistas

Colaboración de Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHyP)[64] aprobada desde 2012 no ha logrado generar una política pública integral que tienda a prevenir el incremento de agresiones contra estas poblaciones ni a protegerlas de manera efectiva. Tan sólo en el periodo de 2012 a 2017, ARTICLE19 ha documentado 1986 agresiones contra la prensa, incluyendo 42 asesinatos de periodistas durante el actual mandato del presidente Enrique Peña Nieto. De acuerdo con cifras de documentación de la misma organización, funcionarios públicos están involucrados como perpetradores en más de 50% de las agresiones en las que existen indicios de la fuente de riesgo.

Coaliciones de organizaciones de sociedad civil, como Espacio OSC, que monitorean la implementación de la Ley, han señalado que la creación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en Adelante Mecanismo) debe ser vista como una acción temporal dentro de una política pública interinstitucional. Las entidades que conforman la Junta de Gobierno del Mecanismo, como la Comisión Nacional de Seguridad, SEGOB, PGR y la CNDH, así como otras que no la conforman, como las entidades federativas y la Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas (CEAV), tienen que asumir corresponsabilidad para la implementación coordinada de medidas que coadyuven a la protección y ejercicio de la labor de defensa de derechos y libertad de expresión. En 2018, un diagnóstico de balance de Espacio OSC respecto a diversas instancias del Estado mexicano, concluyó que estas instituciones no han dado cumplimiento cabal a 56 de 58 recomendaciones en materia de protección.[65]

A pesar del incremento en las incorporaciones de periodistas al Mecanismo, que pasaron de 54 en 2013 a 102 en 2017, [66] dicho Mecanismo se ha centrado, desde su creación, en reacciones posteriores a la agresión y primordialmente en casos de agresiones físicas o amenazas. Otro tipo de medidas contempladas en la ley, como el reconocimiento público a la labor de las comunidades de periodistas y defensores, han sido relegadas a pesar del estigma y desprestigio que refuerza el riesgo en estas comunidades. El diagnóstico es claro: nos enfrentamos a seis años de un sistema de protección fallido sin combate a la fuente de riesgo que descansa en la impunidad.[67] Las medidas del Mecanismo privilegian un plano unidimensional y limitado de respuesta y han vuelto inoperante el mandato de la Tercera Unidad del Mecanismo en materia de prevención y análisis. Aunado a lo anterior, hay una carencia de enfoques diferenciados que provea de elementos pertinentes, a partir de la incorporación de la perspectiva de género y psicosocial, para las comunidades que aspiran a tener protección. Por otro lado, el Mecanismo sigue sin diseñar medidas para proteger y garantizar condiciones de retorno a personas defensoras que se encuentran desplazadas de manera forzada.

Para lograr construir una política pública integral de protección es fundamental y urgente prevenir y contrarrestar las agresiones por vías digitales. Las y los periodistas enfrentan constantemente intervención de comunicaciones y amenazas en redes sociales, que resultan una forma económica y cada vez más recurrente para intimidar, infundir miedo y censurar.

Si bien se han creado algunas medidas preventivas, como la Alerta del Estado de Chihuahua, en general se observa una falta de coordinación a nivel federal con las entidades federativas para instrumentar medidas. Esta dinámica se ha agravado a partir de 2017 con la fragmentación del sistema de protección y el surgimiento de mecanismos locales sin capacidad técnica real ni voluntad política para proteger, sobre todo en contextos donde los poderes locales constituidos son los mismos agresores.[68]

---

[64] Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. ***Diario Oficial de la Federación***, 25 de junio de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf

[65] Espacio OSC. Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: La deuda del Estado mexicano Evaluación de la implementación de las recomendaciones, 26 de julio de 2017. Disponible en: http://espacio.osc.mx/proteccion-integral-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas-la-deuda-del-estado-mexicano-evaluacion-de-la-implementacion-de-las-recomendaciones/

[66] Datos obtenidos de respuesta a Solicitud de Acceso a la Información 400312517-01. Oficio UPSA/100/2017.

[67] ARTICLE19 Oficina para México y Centroamérica, Democracia Simulada, nada que aplaudir: informe anual 2017, México, 2018, cap. 2.

[68] ARTICLE19 Oficina para México y Centroamérica, "Crear más mecanismos de protección no resuelve la violencia contra la prensa en México" (boletín) México, 14 de junio de 2017.

Finalmente, insistimos en que mientras las instituciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales encargadas de investigar y sancionar a las y los perpetradores, y de implementar medidas de reparación y no repetición, mantengan los niveles de impunidad actuales en el país, los incentivos para agredir a personas defensoras y periodistas persistirán.

Actualmente el Mecanismo requiere de la conjunción de voluntad política para su operación con una inversión y fortalecimiento de capacidades. Esto a la luz de un creciente número de incorporaciones sin la adecuada garantía de sostenibilidad técnica, capacitación ni operatividad, aunada a una gestión financiera opaca de su fideicomiso.[69]

3

Ayotzinapa: un caso emblemático de impunidad y corrupción

La noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014, estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa se dirigieron a Iguala, Guerrero, para tomar autobuses y fueron atacados por distintas fuerzas de seguridad. Como producto de los ataques, seis personas fueron privadas de la vida, entre ellas tres estudiantes; decenas de personas fueron heridas, entre ellas dos estudiantes de gravedad, y 43 estudiantes fueron desaparecidos.

Gracias a la investigación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) se pusieron de relieve las falencias en la investigación del caso, que han impedido hasta la fecha esclarecer el paradero de los normalistas desaparecidos y sancionar a las personas responsables, y de manera más amplia, se destacaron problemas en la investigación criminal y en la atención a víctimas. Asimismo, un diagnóstico de impacto psicosocial del caso, coordinado por Fundar, permitió comprender la manera en que los impactos traumáticos de los hechos se profundizan a partir de actuaciones oficiales revictimizantes y la impunidad que persiste hasta la fecha.

Entre las falencias en la investigación, se ha señalado que la versión oficial de la PGR está sostenida por la declaración de cinco presuntos miembros del grupo criminal Guerreros Unidos, con fuertes indicios de haber sufrido tortura en el momento de ser detenidos y de brindar su declaración. Además, la versión oficial obstaculizó el avance de la investigación con base en pruebas científicas. Asimismo, el GIEI señala la fragmentación del caso en innumerables Averiguaciones Previas, lo que a su vez genera la descontextualización de las investigaciones. Por ejemplo, la investigación de los homicidios en el fuero local se realiza de forma aislada de la investigación de la red criminal en la PGR. En general, se ha obviado el trasiego de drogas y la cooptación de autoridades de distintos niveles, lo que impide dimensionar los hechos. Por último, el GIEI señala que el formalismo es una manera de ocultar la debilidad de la investigación, pues se producen enormes expedientes en los que se pierde la información fundamental.

Por otro lado, el informe de impacto psicosocial muestra cómo las actuaciones oficiales orientadas a sostener la versión oficial de los hechos producen nuevos eventos victimizantes, desde la criminalización y la estigmatización de los estudiantes y sus familias, hasta la difusión de la llamada "verdad histórica". En este contexto, la posibilidad de reparación integral del daño se pervierte y se convierte en un nuevo agravio para las víctimas, que es vivido como una falta de reconocimiento a su dolor, y un intento de comprar su silencio. Además, se documentaron problemas estructurales en la atención a víctimas brindada por la CEAV que trascienden el caso Ayotzinapa. Las víctimas se enfrentan a criterios cambiantes y discrecionales según el funcionario en turno, e incluso al maltrato, puesto que en la propia institución se van gestando hostilidades hacia las víctimas que reclaman sus derechos.

En este sentido, el caso Ayotzinapa atraviesa una serie de instituciones y políticas públicas en materia de seguridad, investigación criminal y de graves violaciones a los derechos humanos, administración de justicia y derechos de las víctimas. Al mismo tiempo, muestra los mecanismos de impunidad y la manera en que persisten "viejas prácticas", como la tortura y la obstrucción de la justicia, las cuales no pueden ocurrir sin algún tipo de colaboración o, cuando menos, tolerancia por parte de altas autoridades.

[69] Para mayor información sobre la opacidad en el manejo de los fideicomisos en México, visitar: http://fideicomisos.fundar.org.mx

Ya me cansé.

Procurador Jesús Murillo Karam

En coferencia de prensa sobre el caso Ayotzinapa.

7 de noviembre de 2014

CAPÍTULO 3

POLÍTICA FISCAL

El fracaso contra la desigualdad

CAPÍTULO 1 | Corrupción y contrapesos: la batalla perdida

CAPÍTULO 2 | Seguridad y justicia: la deuda del Estado

CAPÍTULO 4 | Desarrollo (in)sostenible: el precio de la exclusión social

México tiene casi la mitad de su población en situación de pobreza y es uno de los países más desiguales en el mundo. La política fiscal es una herramienta que debería corregir este problema como en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pero la capacidad y acción redistributiva del Estado es marginal.

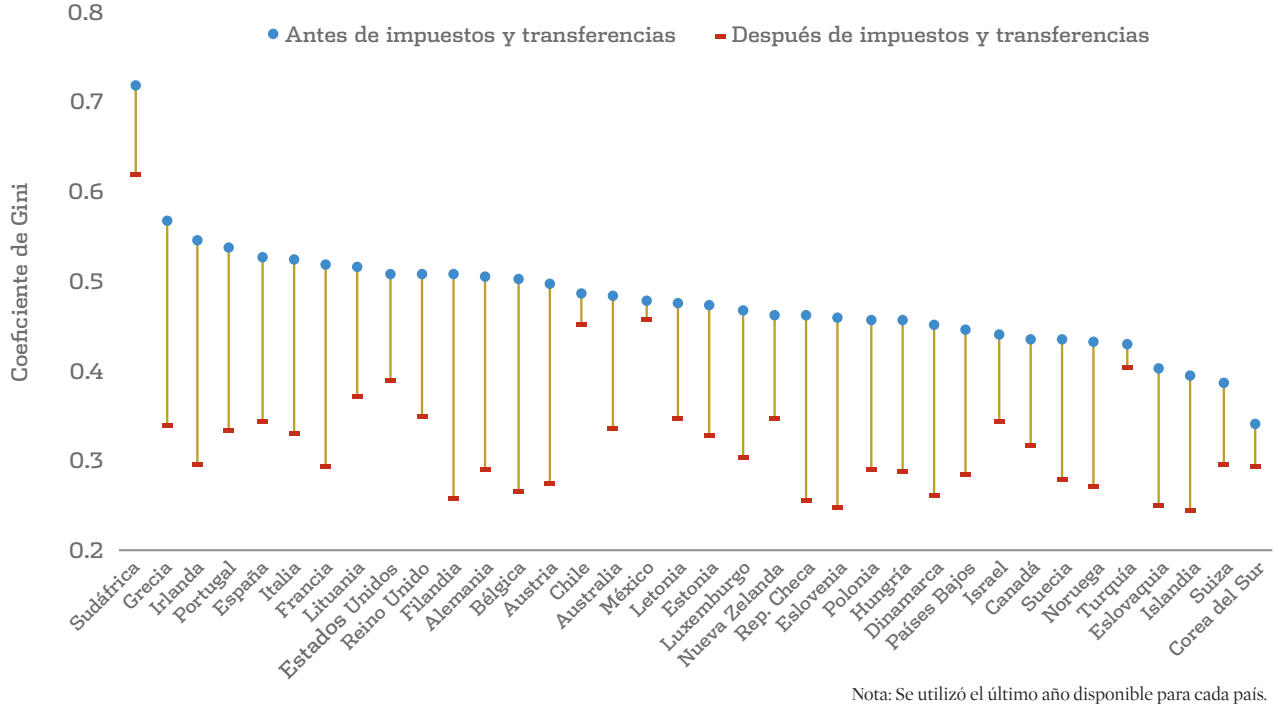
Cobrar impuestos, proveer servicios públicos suficientes y de calidad, y realizar transferencias –como becas y subsidios– deberían ser acciones determinantes para corregir las brechas de ingresos en la población, sin embargo, esto no sucede en nuestro país. Un indicador para medir la desigualdad económica es el coeficiente de Gini de ingresos, su valor puede estar entre 0 y 1; en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 corresponde a la perfecta desigualdad. A mayor valor del coeficiente de Gini, mayor desigualdad.

La gráfica 1 demuestra cómo algunos países con niveles de desigualdad de ingresos similares a México antes de la intervención del Estado –conocido como coeficiente de Gini de ingreso de mercado–, como Alemania, Australia y Bélgica, logran reducir considerablemente sus niveles de desigualdad cuando el Estado redistribuye los ingresos entre sus habitantes –medida por el coeficiente de Gini de ingreso disponible–. Sin embargo, México se encuentra entre los tres países de la OCDE –junto con Chile y Turquía– que tienen una menor redistribución de los ingresos una vez que el Estado interviene, ilustrada con las líneas verticales en la gráfica 1.

Entre algunas de las consecuencias de la extrema concentración de los ingresos y de la riqueza se encuentran el bajo crecimiento promedio de la economía nacional en los últimos 30 años, el debilitamiento del mercado interno y de las condiciones de vida de las personas con menores ingresos; debido, en buena parte, a una política fiscal que beneficia a las personas más privilegiadas. Esta desigualdad genera, a su vez, que

Gráfica 1

Desigualdad de ingresos antes y después de impuestos y transferencias en países de la OCDE



Nota: Se utilizó el último año disponible para cada país.
Fuente: Elaboración propia con información de OCDE.[1]

[1] Vázquez, D., M. Dovalí y M. Jaramillo (2018). ***México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad***, Ciudad de México, Oxfam, México.

El coeficiente de Gini de ingreso de mercado es un indicador que mide el nivel de concentración de los ingresos antes de la intervención del Estado, tal cual existiría en el mercado si aquél no realizara acción alguna.
El Coeficiente de Gini de ingreso disponible es el indicador que mide la concentración de los ingresos una vez que el Estado interviene con acciones redistributivas, tales como el cobro de impuestos, la provisión de servicios públicos y transferencias monetarias.

las personas con mayores ingresos sean quienes tengan el poder de hacerse escuchar y de controlar los asuntos públicos.

Por ello, este ejercicio de valoración de las acciones realizadas por la administración federal para combatir las desigualdades económicas desde la política fiscal, pretende mostrar los resultados de sus acciones y omisiones, desde un acercamiento analítico y de crítica, partiendo de los objetivos y del contexto del problema en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Se revisa primero la situación de los ingresos públicos, que han resultado insuficientes y con enormes privilegios para unas cuantas personas y empresas, para luego analizar el comportamiento del gasto público, su uso superfluo y la situación de algunos sectores estratégicos para la economía y la sociedad nacionales.

1. Los ingresos públicos: insuficientes y poco progresivos

Durante los últimos seis años, las finanzas públicas han enfrentado un complicado contexto nacional e internacional que ha evidenciado su fragilidad, en particular su dependencia de los ingresos petroleros: en promedio, entre 2000 y 2012, 1 de cada 3 pesos que ingresaban a las arcas del Estado mexicano provenían del petróleo; pero la caída del precio internacional de éste en casi dos tercios de su valor durante los primeros tres años de esta administración, obligó a disminuir la alta dependencia de dichos ingresos.

Esto fue acompañado de un preocupante aumento de los niveles de endeudamiento público, que alcanzaron un saldo neto de 10.88 billones de pesos al cierre de 2017, con un crecimiento acumulado de 41% en los primeros cinco años de esta administración. Este aumento de la deuda pública implica un mayor destino de recursos para su servicio –es decir, para el pago de la deuda y sus intereses–, que en 2017 ascendió a 533 351 millones de pesos, el monto más alto en los últimos diez años; recursos que dejan de ser utilizados para más y mejores servicios públicos o el desarrollo de infraestructura.

Frente a esta situación, se puso de relieve el bajo nivel de los ingresos tributarios en México respecto al tamaño de la economía nacional, que se ubicaba en 17.2% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2016, apenas 4 puntos porcentuales por encima de su nivel a principios del sexenio. Este indicador ubica a México en el último lugar de los países de la OCDE y a la cola de América Latina, con niveles de recaudación similares a los de El Salvador, una de las economías más pobres del continente. Nuestra recaudación tributaria resulta muy insuficiente para el tamaño de nuestra economía.

Éste es un serio problema dado que, con los actuales niveles de gasto gubernamental –sumados al dispendio de recursos públicos y los altos niveles de corrupción–, no se pueden atender las necesidades de la población en términos de infraestructura, bienes y servicios públicos como la salud, la educación, la protección social y ambiental. De acuerdo con el último informe sobre el "Panorama de las Administraciones Públicas para América Latina y el Caribe", elaborado por la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gasto social y primario del gobierno es mucho más pequeño en promedio en la región de América Latina y el Caribe –25.6%– que en los países de la OCDE, y México con 23.7% está debajo del promedio regional.[2]

En este contexto, durante este sexenio el gobierno federal implementó mejoras en la administración tributaria en el marco de la estrategia 4.1.2. del Plan Nacional de Desarrollo, "Fortalecer los ingresos del sector público". Para ayudar a cumplir con lo anterior, y ante la presión por la caída de los ingresos petroleros, se implementó una reforma tributaria en 2014 que estableció entre sus objetivos iniciales: fortalecer los ingresos tributarios del sector público para ampliar la capacidad financiera del Estado y reducir la dependencia de las finanzas públicas federales de los ingresos petroleros; mejorar la equidad del sistema tributario para que fuera de fácil acceso y progresivo; facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y promover la formalidad.

Para lograr lo anterior, las principales medidas de la reforma consistieron en:

1. Cuatro nuevos impuestos especiales: bebidas azucaradas, pesticidas, alimentos de alto contenido calórico y emisiones de efecto invernadero.

[2] OCDE (2016). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017. París, OCDE. Disponible en : https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf

Un sistema tributario progresivo es aquél en el que las personas y empresas con mayores ingresos y riqueza pagan un porcentaje mayor de impuestos. Es decir, en el que paga más quien más tiene.

2. Homologación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a 16% en la zona fronteriza.

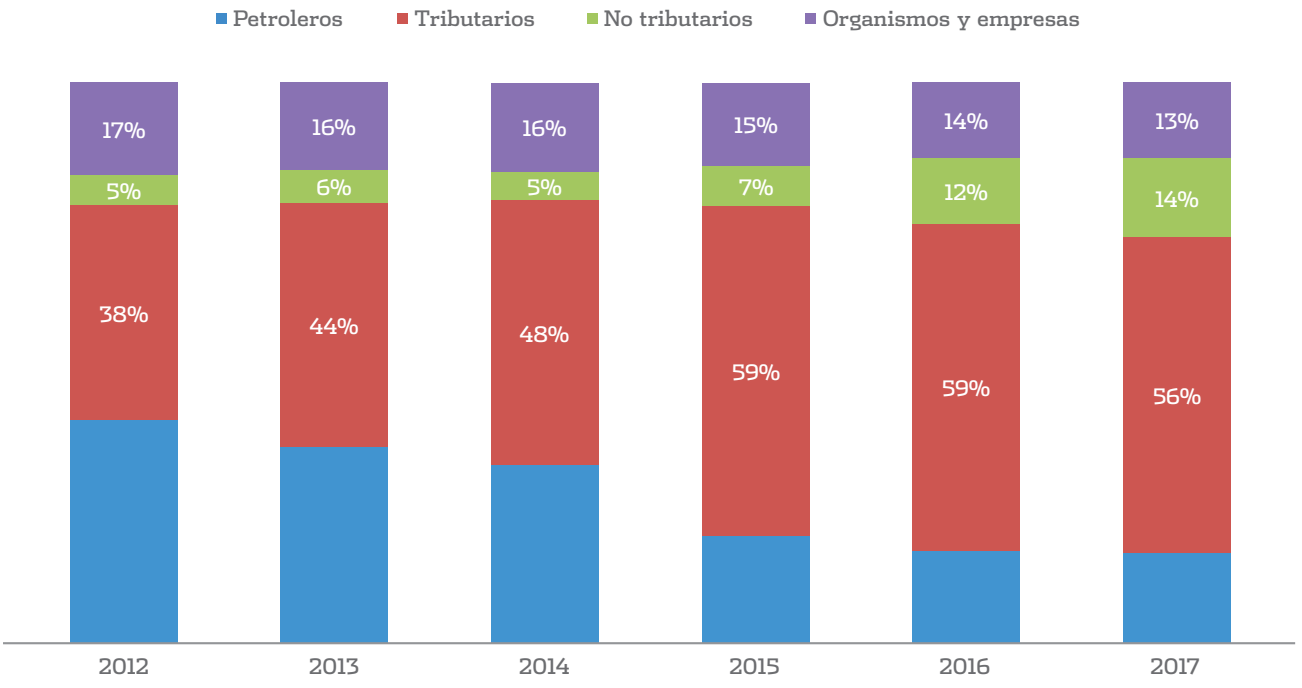
3. Introducción del Régimen de Incorporación Fiscal, un esquema de tributación diseñado para reducir la informalidad y dirigido a personas físicas.

4. En materia del Impuesto Sobre la Renta (ISR):
   a) Se incrementó a 35% la tasa marginal del ISR para personas físicas.
   b) Se estableció un límite a las deducciones personales equivalente al mínimo entre 10% de los ingresos brutos del contribuyente y cuatro salarios mínimos anuales (S.M.A., aproximadamente 115 000 pesos mexicanos).
   c) Se gravaron con 10% los ingresos por dividendos y por ganancias de capital por venta de acciones en la bolsa de valores.

Aunque para 2016, y como muestra la gráfica 2, la recaudación tributaria se consolidó como la principal fuente de ingresos del sector público, el alcance de esta reforma fue limitado y quedó muy lejos de resolver el problema de la baja recaudación en México. Entre 2013 y 2016, la recaudación tributaria se incrementó en 4.2 puntos porcentuales del PIB, para ascender a 13.9%; pero de dicho incremento, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a las gasolinas y diésel representó 1.9 puntos del PIB, mientras que el ISR sólo 1.4 puntos. Este aumento de la recaudación no se explica principalmente por las medidas tributarias de la Reforma hacendaria, sino por un menor gasto fiscal –que tomaba anteriormente la forma de un subsidio– en el IEPS a las gasolinas y diésel, provocado a su vez por la caída internacional de los precios del petróleo. Esto hace dudar aún más sobre el éxito de la Reforma hacendaria para mejorar de manera significativa los ingresos presupuestarios nacionales.

Gráfica 2

Composición de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, 2012-2017



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[3]

[3] SHCP (2018). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx

Aunque la Reforma hacendaria efectivamente elevó la recaudación, algunas políticas no fueron del todo eficaces y otras se eliminaron. Por ejemplo, en el periodo entre 2014 y 2017, en promedio se recaudaron anualmente 689.07 millones de pesos por concepto de ganancias por la venta de acciones en bolsas de valores, equivalentes apenas a 0.8% de lo que se ingresa por ISR; [4] en un país donde la distribución de los activos financieros es aún más desigual que la de los no financieros, con 80% de su propiedad en manos del 10% más rico.[5]

Por otro lado, la reducción del límite global a las deducciones personales, una de las principales políticas de la Reforma hacendaria que buscaba mejorar la progresividad de nuestro sistema tributario, fue eliminada en 2016 por el poder Legislativo sin suficientes explicaciones, y se ampliaron los conceptos que podían deducirse. Esto se realizó a pesar de que el Presupuesto de Gastos Fiscales ha señalado que las deducciones personales se concentran de manera importante en los sectores con mayores ingresos.[6]

Independientemente de los resultados de la Reforma hacendaria, otras políticas tributarias impactaron en los niveles de recaudación y representaron un beneficio para las personas con mayor capacidad económica. Algunos de estos casos se explican a continuación.

a) Condonaciones fiscales

Las condonaciones fiscales pueden realizarse para regularizar a los contribuyentes, apoyar a ciertos sectores económicos, e incluso para apoyar a la población afectada tras un desastre natural. En todo caso, perdonar o permitir que las personas paguen menos impuestos debe justificarse plenamente, deben rendirse cuentas al respecto, y, sobre todo, debe dejarse en claro que es una medida excepcional y que difícilmente volverá a darse. Si estas condiciones no se cumplen, las condonaciones fiscales pueden ocasionar que las y los contribuyentes incumplidos tengan la certeza de que en el futuro se les perdonarán de nuevo sus impuestos, y que el resto de las personas tengan menos incentivos para seguir pagando impuestos voluntariamente. Durante este sexenio se implementaron diversas condonaciones fiscales que no cumplieron los criterios anteriores. En la revisión de la cuenta pública de 2013, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) demostró que el programa "Ponte al Corriente",[7] abierto a todas las personas contribuyentes para acceder al perdón total o parcial de sus adeudos bajo determinados supuestos, causó serios perjuicios al erario público, se concentró de manera extrema en muy pocas personas, y fomentó la evasión fiscal por haber beneficiado a contribuyentes que años antes ya habían recibido el perdón de impuestos.[8] El Programa se concentró de manera extrema en 36 empresas –0.08% del total de contribuyentes que se beneficiaron– que acumularon 50.2% de las condonaciones autorizadas por un monto de 80 161 millones de pesos.

Tabla 1

Distribución del programa "Ponte al Corriente", 2013

	Número de contribuyentes	Monto condonado (mdp)
	41 363	79 459.37
	36	80 161.06
Total	**41 399**	**159 620.43**

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ASF.

Además, la ASF demostró que un pequeño grupo de 15 contribuyentes, a los que se perdonó el pago de 37 557 millones de pesos en impuestos y que ya habían sido favorecidos con un programa de condonación similar en 2007, lograron acceder de nuevo a la condonación de sus adeudos, aun cuando, durante siete años, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) no logró cobrarles prácticamente ningún crédito fiscal. Entre otras irregularidades que fueron estudiadas por la ASF se señalan: la discrecionalidad y la falta de controles, la inclusión en el programa de personas beneficiadas en años anteriores, fallas en el registro contable, así como el otorgamiento ilegal de algunos beneficios por parte del SAT.

Además de este programa, las autoridades hacendarias pueden condonar otro tipo de contribuciones, como las multas derivadas del incumplimiento de las obligaciones fiscales.[9] Aunque no es posible afirmar que las personas físicas o morales beneficiadas pertenecen a los deciles de ingresos más altos –debido a la falta de información tributaria por el secreto fiscal–, el monto de los adeudos condonados revela que las personas con mayor capacidad contributiva son quienes tienen la posibilidad de acceder al perdón de sus adeudos.

[4] Datos del SAT, en respuesta a solicitud de acceso a la información 0610100058518.
[5] Del Castillo, M. (2017). ***La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México***, Ciudad de México, CEPAL.
[6] Anteriormente, la Reforma hacendaria había establecido un límite global equivalente al mínimo entre 10% de los ingresos brutos del contribuyente y cuatro salarios mínimos anuales, pero este límite fue ampliado a cinco salarios mínimos anuales y 15% del total de sus ingresos.
[7] Congreso de la Unión (2013). Artículo Transitorio Tercero de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282544&fecha=17/12/2012
[8] ASF (2014). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Auditoría Financiera y de Cumplimiento 13-0-06E00-02-0035. Disponible en: sitio web de la ASF: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0035_a.pdf
[9] SAT (2017). Segundo Informe Trimestral Tributario y de Gestión 2017. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Documents/ITG_2do_trimestre%202017_170728.pdf

Como se señaló en "Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos",[10] y a partir de la información disponible y actualizada, de un total de 3 917 personas morales que en el periodo 2015-2017 accedieron al perdón de multas fiscales por un total de 4 607.28 millones de pesos, 10% de ellas acumularon 88.4% de dicho monto, equivalente a 4 074.93 millones de pesos.

b) Deducción por el pago de colegiaturas

Las personas físicas pueden deducir los pagos por servicios de enseñanza en los niveles comprendidos desde educación básica hasta media superior, que realicen para sí, para su cónyuge o la persona con quien vivan en concubinato, y para sus ascendientes o descendientes en línea recta, siempre y cuando estas personas no perciban ingresos iguales o superiores a un salario mínimo anual. La deducción de colegiaturas fue establecida mediante decreto presidencial de Felipe Calderón en febrero de 2011, y en el actual sexenio continúa con validez debido a un decreto presidencial de diciembre de 2013 que amplió su vigencia.

De acuerdo con el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2017, el beneficio que implican las deducciones de colegiaturas se concentra en 86.1% en el decil más alto de los contribuyentes personas físicas. Como indica Gerardo Esquivel, economista y profesor-investigador de El Colegio de México, las deducciones a favor de la educación privada representan uno de los casos más emblemáticos de una política tributaria que beneficia a las clases privilegiadas.[11]

Dado lo anterior, la Reforma hacendaria de 2013 parece poco ambiciosa para atacar el problema tributario que históricamente se padece en México, ya que no ha resuelto los problemas fundamentales del sistema tributario nacional: la baja recaudación y su poca progresividad, la porosidad del sistema tributario, dado el enorme número de exenciones y privilegios, y la falta de transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

2. El gasto público, poco redistributivo

A pesar del difícil contexto para las finanzas públicas, la saliente administración federal ha mantenido un nivel creciente de gasto público, que pasó de 25.1 a 27.5% del PIB entre 2012 y 2016. Sin embargo, este incremento en el gasto no necesariamente se ha traducido en un presupuesto que responda a las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad en el país. Vemos así un impulso que contradice la línea estratégica 4.1.3 del Plan Nacional de Desarrollo, que indica "promover un ejercicio eficiente de los recursos presupuestarios disponibles, que permita generar ahorros para fortalecer los programas prioritarios de las dependencias y entidades".[12]

Aunque el gasto programable ejercido para los ramos administrativos se incrementó durante el sexenio, la inversión pública llegó al nivel más bajo en los últimos 70 años. En contraste, sorprende que el presupuesto de la Oficina de la Presidencia de la República o el de publicidad oficial y comunicación social hayan aumentado de manera significativa.[13]

Exponemos como ejemplo el incremento año con año del gasto en publicidad oficial, a pesar de los recortes presupuestarios y de la disminución de los ingresos previstos. De 2013 a 2016, la administración de Enrique Peña Nieto ha ejercido más de 36 261 millones de pesos de 2017 en publicidad oficial, monto que rebasa en dos mil millones el presupuesto del programa de servicios de educación básica en la Ciudad de México en 2016 –34 mil 722 millones de pesos–, que benefició a 1.3 millones de estudiantes de 3 a 14 años. El gasto en publicidad oficial aumentó en 31.2% al año, al pasar de 8 154 a 10 699 millones de pesos de 2017, lo que representa 71.86% más de lo aprobado por la Cámara de Diputados; recursos indispensables para asuntos de mayor importancia como la salud y la educación públicas en el país.

Este gasto desmedido es uno de los efectos de la ausencia de un marco legal que regule la asignación de recursos públicos en la contratación de la publicidad oficial, lo que, ineludiblemente, se ha vuelto una mala y permanente práctica en todos los niveles de gobierno, que se asocia con la falta de rendición de cuentas con poca transparencia.

Cabe mencionar que en 2016 la SHCP emitió los ***Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal***,[14] como parte de las medidas de contingencia que implementó el gobierno federal para hacer frente a las condiciones económicas adversas. Dichos lineamientos tuvieron

CASO 1

Los fideicomisos son una de las herramientas financieras más emblemáticas en cuanto a la falta de transparencia en la ejecución de sus recursos. En el caso *Los fideicomisos en México*, se menciona que éstos "no cuentan con mecanismos internos de control ni de vigilancia del gasto, lo que permite que los recursos puedan escapar del escrutinio público y sean ejercidos de manera discrecional".

Continúe leyendo en la página 57.

[10] En nuestra investigación "Privilegios Fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos", es posible conocer los distintos tipos de condonaciones que existen en el país. http://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/wp-includes/creditos/PrivilegiosFin.pdf

[11] Esquivel, G. (2015). ***Desigualdad extrema en México***, Ciudad de México, Oxfam, México.

[12] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ***Diario Oficial de la Federación***, 20 de mayo de 2013, p. 131. Disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

[13] Saldaña, I. (2018, abril 5). Este sexenio tuvo la inversión pública más baja en 70 años: CESP. En ***El Universal***. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/este-sexenio-tuvo-la-inversion-publica-mas-baja-en-70-anos-ceesp

[14] Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, ***Diario Oficial de la Federación***, 22 de febrero de 2016. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5426426&fecha=22/02/2016

El presupuesto base cero es una metodología de planeación y presupuesto que permite reevaluar año con año todos los programas y gastos de la administración pública federal.

como objetivo regular la asignación de viáticos nacionales e internacionales, pasajes, gastos de alimentación, telefonía celular, congresos, convenciones y otros eventos.

La implementación de medidas de austeridad hizo que el gasto en servicios personales[15] como proporción del gasto programable de la Administración Pública Federal (APF) se ubicara en 16.5%, valor que mejora la línea base de 17.8% registrada en 2012. No obstante, es importante señalar que el gasto en publicidad oficial no se incluye dentro de estos lineamientos, a pesar de que el concepto 3600 "Servicios de Comunicación Social y Publicidad", dentro del capítulo 3000 "Servicios generales", es un gasto de operación.

Sin embargo, la contención de ciertos rubros del presupuesto no ha mejorado el impacto del gasto del gobierno para reducir los desequilibrios económicos y sociales que persisten en el país. Aunado a lo anterior, el ejercicio del gasto sigue siendo inercial, a pesar de la materialización de un "presupuesto base cero" para mejorar su desempeño mediante la identificación de duplicidades y complementariedades de los programas presupuestarios, y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de los programas federales.[16]

3. Transparencia fiscal

Más allá del mal ejercicio del gasto público, se reconoce el trabajo del gobierno mexicano para simplificar su evaluación en los últimos años, ya que las acciones realizadas en esta agenda también tuvieron un impacto en la información pública disponible en relación con los ingresos, el gasto y la deuda pública –como se vio reflejado en la mejora de la calificación de México en el Índice de Presupuesto Abierto.[17]

La disponibilidad de información fiscal en el país ciertamente ha generado muchos insumos para un mejor análisis de la política fiscal por parte de la sociedad civil, lo que favorece las condiciones para la contraloría social del gasto. Se han realizado algunos cambios normativos, como las reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2015),[18] con la finalidad de establecer una metodología de los Anexos Transversales; a la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2015,[19] con el fin de ampliar la información contable que reportan los distintos poderes federales; y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016).[20]

En cambios relativos a la apertura de los datos, un acierto del gobierno fue el rediseño del portal de Transparencia Presupuestaria para hacerlo más amigable y entendible para sus usuarios; así como la adopción de un estándar internacional de datos presupuestarios abiertos[21] y la publicación de diversas bases de datos abiertos con información del avance del presupuesto trimestral a nivel partida presupuestaria, así como de los fideicomisos no considerados entidad paraestatal, mandatos y contratos análogos.

Los avances en el ámbito presupuestario contrastan con la situación de la política de ingresos. En un país marcado por la desigualdad, es importante que el gobierno realice más acciones para transparentar la recaudación de impuestos por decil de ingresos, el destino de los ingresos excedentes y el impacto de los distintos beneficios fiscales. Incluso, una de las acciones más importantes para facilitar el análisis de nuestra política fiscal y de la desigualdad, el programa SAT Más Abierto, fue elaborado con una metodología que impide realizar ese ejercicio.[22]

A pesar de esto, uno de los avances más significativos en términos de la transparencia tributaria consistió en modificar la figura del secreto fiscal para permitir la publicación de los nombres de las personas a quienes se les condonan y cancelan deudas fiscales, en buena medida gracias a la exigencia de la sociedad civil. Sin embargo, como muestra el estudio sobre privilegios fiscales elaborado por Fundar, aún no es posible evaluar a profundidad la manera en que el SAT ejerce sus facultades al momento de beneficiar a los contribuyentes y depurar su cartera de créditos fiscales. El SAT ha incluso impedido que la información de años previos sea accesible para la ciudadanía, y no ha acatado la sentencia judicial que le ordenó entregar

[15] Sobresalen las disposiciones de austeridad en los siguientes ámbitos: viáticos y pasajes; gastos de alimentación; telefonía celular; congresos, convenciones y otros eventos para cubrir las intervenciones de los servidores públicos.

[16] El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es una herramienta para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno federal. Disponible en: https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed

[17] El Índice de Presupuesto Abierto, con base en criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por organizaciones multilaterales, evalúa tres aspectos del ciclo presupuestario en 115 países: 1) la transparencia presupuestaria, entendida como la disponibilidad al público de ocho documentos presupuestarios básicos, que sean detallados y útiles; 2) la posibilidad de que los ciudadanos participen en las decisiones presupuestarias, y 3) en qué medida las instituciones de auditoría o el poder legislativo vigilan eficazmente el ejercicio del presupuesto. En 2017, México obtuvo una calificación de 79/100, es decir, es uno de los países evaluados que más información fiscal básica proporciona). Para más información, consultar. http://presupuestoabierto.org.mx/.

[18] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ***Diario Oficial de la Federación***, 30 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

[19] Ley General de Contabilidad Gubernamental, ***Diario Oficial de la Federación***, 18 de julio de 2016. Disponible en: http://www.amereiaf.mx/sites/default/files/Contabilidad_gubernamental.pdf

[20] Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf

[21] Es un estándar elaborado por Open Knowledge International, Global Iniciative of Fiscal Transparency (GIFT) y BOOST del Banco Mundial. Tiene dos propósitos principales: 1) estandarizar la estructura y contenidos de los datos fiscales para que se puedan construir a partir de ellos herramientas y servicios para visualizar, analizar o comparar; y 2) impulsar la calidad de los datos al proveer un marco de publicación sólido. Para más información, consultar: http://www.fiscaltransparency.net/es/ofdp/

[22] El programa SAT Más Abierto volvió anónima la información contenida en las declaraciones anuales de los contribuyentes y la contenida en las Declaraciones Informativas Múltiples empleando choques estadísticos que modificaron el valor original de los datos, y excluyendo los datos de las personas con menores y mayores ingresos.

Los fideicomisos entidad paraestatal cuentan como una dependencia de la administración pública centralizada, con estructura análoga a otras dependencias para el despacho de los negocios del orden administrativo; esto según el Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Los fideicomisos no entidad paraestatal se denominan así porque no cuentan con una estructura orgánica establecida, ni responsabilidades, obligaciones, mecanismos de control del gasto o rendición de cuentas integradas en un sólo organismo como en el caso de las entidades paraestatales.

CASO 2

Un claro ejemplo de la necesidad de incrementar la participación ciudadana, en particular la de los grupos más vulnerables, es el Fondo de Desastres Naturales. Una de las conclusiones del caso *Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano*, es que hacen falta "mecanismos de participación que, desde un enfoque de derechos humanos, integre(n) las necesidades de los distintos grupos poblacionales, particularmente de los más vulnerables".

Continúe leyendo en la página 57.

la información acerca de los y las contribuyentes que en el periodo 2007-2015 recibieron el perdón o la cancelación de adeudos fiscales.[23]

Aún quedan tareas pendientes en materia de transparencia presupuestaria. México no ha mejorado su nivel de transparencia respecto a los fideicomisos públicos considerados no entidad paraestatal, como se mostró anteriormente en el Caso 1 de este capítulo. Este tipo de herramientas financieras no cuentan con un órgano interno de control y no publican las fuentes que integran su patrimonio, los conceptos y comprobantes de gasto ni las decisiones del comité técnico respecto al cumplimiento de sus objetivos. Al cierre de diciembre de 2017, existían 337 fideicomisos no paraestatales con un saldo disponible acumulado de 772 063 millones de pesos, cifra equivalente a 14.62% del presupuesto aprobado para 2018.

Además, en materia de participación ciudadana, no existen mecanismos formales de participación ciudadana que permitan que la ciudadanía opine y decida respecto al ejercicio de los recursos públicos. Es crucial que el poder ejecutivo y el legislativo integren la participación ciudadana durante la discusión del presupuesto, por medio de mecanismos de intercambio de opiniones y audiencias legislativas sobre la formulación y ejecución del presupuesto, en que den prioridad a grupos en situación de vulnerabilidad y a quienes menos posibilidades tienen de hacer valer su voz y sus propuestas en los distintos momentos del ciclo de las políticas públicas.

Conclusiones

Toda la evidencia presentada en este capítulo parece apuntar a que la política fiscal en México no ha sido utilizada como un instrumento para combatir las desigualdades o la pobreza, ni para contribuir a garantizar el ejercicio efectivo de derechos. No sólo se mantiene el mismo nivel de incidencia de la pobreza que en 1994, sino que la desigualdad de ingresos y de riqueza es crónica en nuestro país.

[23] Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2016). ***Privilegios fiscales: beneficios inexplicables para unos cuantos***, Ciudad de México. Disponible en: http://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/

Por el lado del ingreso, resulta evidente la poca progresividad del sistema tributario, la falta de políticas que se enfoquen en gravar a quienes más ingresos y riqueza poseen, y el uso de un régimen de gastos fiscales cuyos costos y beneficios sociales no parecen tan claros. A esto se suma que la transparencia que se ha logrado por el lado del gasto público no ha tenido el mismo éxito respecto a la información sobre los ingresos públicos, en buena medida porque siguen existiendo candados a la transparencia, como el secreto fiscal.

Por el lado del gasto, el aumento de gastos superfluos en detrimento de un mayor gasto social ha sido una característica clave de la saliente administración federal, con una caída en la inversión pública y en el gasto social hasta niveles históricos.

Recomendaciones

1. **Implementar de manera efectiva políticas tributarias** que se enfoquen en gravar los altos ingresos y la enorme concentración de la riqueza.

2. **Revisar a profundidad el régimen de privilegios fiscales,** evaluar su costo-beneficio en términos de combate a la desigualdad económica y eliminar los programas masivos de perdón de impuestos que privilegien a grandes contribuyentes.

3. **Generar y transparentar información tributaria** para evidenciar la desigualdad económica y diseñar políticas que la combatan.

4. **Reducir significativamente los gastos superfluos de la administración pública,** como aquéllos en materia de publicidad oficial, y controlar los sobreejercicios en el presupuesto.

5. **Garantizar que los fideicomisos de interés público** cumplan los fines para los que fueron creados, en un marco de transparencia y rendición de cuentas, con el uso limitado y justificado de esta figura.

6. **Reformular e implementar una política pública que,** desde un enfoque de gestión integral de riesgos, contribuya a la prevención, reducción y atención a desastres; para salvaguardar la seguridad de las y los ciudadanos ante estos fenómenos.

Casos

1

Los fideicomisos en México[24]

En los últimos diez años en México se han presentado importantes avances en materia de transparencia presupuestaria. En 2014 se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;[25] un marco jurídico de avanzada en el que queda prohibido reservar información relacionada con el ejercicio de recursos públicos, aun cuando hayan sido ejercidos por particulares. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2017, México ocupó el sexto lugar, entre 115 países, con mayor información presupuestaria básica disponible.

Los fideicomisos públicos son herramientas financieras que el Estado constituye para impulsar determinados fines de interés público. Sin embargo, pese a los importantes avances en materia de transparencia presupuestaria, la figura del fideicomiso aún permite ejercicios discrecionales, opacos y de mínima rendición de cuentas de los recursos públicos.

Uno de los aspectos que complican el seguimiento a los recursos públicos involucrados en ellos es su compleja estructura. Por ejemplo, están conformados por diversos sujetos de derecho, que pueden pertenecer a distintos ámbitos, tanto público como privado; son figuras que se siguen regulando por disposiciones de derecho privado –como leyes financieras, bancarias y mercantiles–, a la vez que están sometidas a disposiciones de derecho público –como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006.[26]

Hasta el 31 de diciembre de 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía registrados 374 fideicomisos públicos a nivel federal, con un monto total de dinero público de 835 477 millones de pesos, lo que equivale 15.8% de todo el presupuesto público de 2018.

El 92% de estos recursos –es decir, 772 063 millones de pesos– no están sujetos a mecanismos internos de control ni de vigilancia del gasto, lo que permite que puedan escapar del escrutinio público y sean ejercidos de manera discrecional. Al 31 de diciembre de 2017, al menos 139 de los fideicomisos con recursos públicos están constituidos en instituciones financieras privadas, por lo que resulta imposible fiscalizar más de 69 mil millones de pesos, ya que su información está protegida por el secreto fiduciario y el principio de confidencialidad a partir del que se rigen esas instituciones.

Desde 2013 se han registrado sobreejercicios importantes en los recursos destinados a fideicomisos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para 2017 el monto aprobado fue de 42 737 millones de pesos y al cierre del año se ejercieron 310 637 millones de pesos; lo que significa que se gastaron 267 900 millones de pesos, 600% más de lo aprobado por el Congreso, sin que se justifique el sobreejercicio ni se señale a qué fideicomisos se asignaron dichos recursos.

En múltiples ocasiones, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado los riesgos de opacidad, pues ha identificado que los Fideicomisos no entidad paraestatal–sin estructura administrativa– permiten discrecionalidad en el ejercicio de los recursos. "Son esquemas creados para canalizar, aún en años posteriores, recursos remanentes en vez de reintegrarlos a la Tesorería de la Federación", señala el informe de la ASF en 2014. Estas prácticas abren la puerta a la posible desviación de fondos de las cuestiones prioritarias para la ciudadanía.

La complejidad técnica y jurídica de los fideicomisos dificulta una adecuada rendición de cuentas y aumenta los riesgos de que los recursos públicos que se ejercen a través de estas figuras se usen de forma discrecional.

Por ello, es necesario que se haga disponible al público suficiente información sobre los fideicomisos para que se pueda conocer el destino y uso de sus recursos. A la par, es fundamental un mayor seguimiento y evaluación del cumplimiento de los fines para los cuales se crearon estas figuras, con el propósito de garantizar su utilidad y evitar que faciliten la desviación de recursos y la corrupción.

2

Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano

En su diagnóstico, el PND 2013-2018 estableció que el costo social y económico asociado a la pérdida de vidas y bienes materiales por desastres naturales y humanos cada año, es significativo.[27] Reconoció que dadas las condiciones de sismicidad del país, es evidente que el inapropiado ordenamiento territorial y los asentamientos irregulares en las zonas de riesgo deberían corregirse para mitigar los efectos negativos que ocasionan.

En este sentido, el compromiso que asumió la administración federal en su plan quinquenal, que concluye este año,

[24] Información disponible en Fundar (2018). Fideicomisos en México. El arte de desaparecer dinero público. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Ciudad de México. Disponible en: http://fundar.org.mx/mexico/pdf/FideicomisosEnMexico.pdf

[25] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ***Diario Oficial de la Federación***, 4 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf

[26] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ***Diario Oficial de la Federación***, 30 de marzo de 2006. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

[27] En el periodo de 2012-2016 el impacto económico por desastres naturales significó -según cifras oficiales- 135 394 millones de pesos (CENAPRED, 2016:7).

fue que el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en México implementaría un nuevo esquema, que lo dotaría de mayores atribuciones para salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno en caso de que ocurriera un fenómeno devastador. Además, dicho esquema daría prioridad al enfoque de gestión integral de riesgos. Al respecto, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre[28] establece que:

> Las políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres deben basarse en una comprensión del riesgo de desastres en todas sus dimensiones de vulnerabilidad, capacidad, grado de exposición de personas y bienes, características de las amenazas y entorno.

Por tanto, desde esta visión, la gestión de riesgos en México debería tener como propósito fundamental poner al centro a las personas y su entorno, protegiendo sus bienes, su salud, sus medios de vida, sus medios de producción, así como los activos culturales y ambientales. Todo ello desde el respeto y garantía de sus derechos humanos y recurriendo a todos los medios necesarios para lograrlo.

Así, con base en el PND, se hicieron propuestas que, de haberse implementado a cabalidad, habrían representado un acierto para cumplir con los objetivos de desarrollo. Éstas son:

1. La contratación de instrumentos financieros internacionales para la cobertura de riesgos y catástrofes.
2. El compromiso de consolidar un Atlas Nacional de Riesgos en los tres niveles de gobierno.
3. La consolidación del SINAPROC en su capacidad logística y de operación.
4. La coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno para la prevención y atención de desastres.

En 2014, un año después de la puesta en marcha del PND 2013-2018, la Auditoría Superior de la Federación realizó una serie de análisis retrospectivos[29] para evaluar las acciones que se habían implementado hasta ese momento en materia de protección civil. Tras encontrar diversas irregularidades en la operación de los instrumentos que daban soporte al SINAPROC, la ASF enfatizó la necesidad de brindar puntual atención al diagnóstico de los determinantes de los desastres naturales, de tal forma que se pudieran formular planes y programas de protección civil adecuados y consistentes con las necesidades de la población.

Según cifras oficiales, en el periodo 2012-2016 hubo 2 721 pérdidas humanas[30] por huracanes, tormentas y sismos. Además, se estimaron casi 14 millones de personas afectadas en su integridad física y patrimonial. Las entidades que presentaron mayores daños por su ubicación geográfica fueron Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán; no obstante, las particularidades de las zonas que enfrentan mayores desafíos y peligro se desconocen. En 2016, la ASF resaltó que sólo cinco de las 32 entidades federativas habían actualizado sus atlas de riesgo[31] y que, a nivel local, de los 2 458 municipios sólo 327 lo habían hecho.

En este contexto, fenómenos como los huracanes Ingrid y Manuel en 2013, el huracán Odile en 2014 y los sismos del 8 y del 19 de septiembre de 2017, pusieron en evidencia las fallas sustantivas del esquema propuesto en el PND 2013-2018 en materia de prevención y atención a desastres.

En el caso del huracán Odile, en la Cuenta Pública 2014, la ASF efectuó una serie de observaciones a los recursos autorizados para la atención de desastres naturales en el Estado de Baja California Sur a cuenta del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).[32] Éste es el "instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil". En dicha auditoria, la ASF encontró que: a) no existen sanciones a quien incumple con la rendición de cuentas del Fondo, b) no se regulan los plazos para la ejecución de los recursos o su reembolso y c) no existe supervisión para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción.[33]

En este mismo tenor, los sismos de 2017[34] dejaron de manifiesto la inoperancia de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para conocer:

1. Los censos de damnificados.
2. Los protocolos de respuesta a la emergencia[35] y los sistemas de información que brinden información confiable y oportuna sobre el rescate y traslado de personas, y sobre defunciones.
3. La cantidad de recursos públicos[36] disponibles para implementar las acciones de atención a la emergencia y de reconstrucción, incluyendo los instrumentos financieros contratados con entidades internacionales.[37]

[28] Para mayor información acerca del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, véase: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
[29] ASF (2014). Evaluación de la política pública de protección civil. Evaluación número 1647. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1647_a.pdf
[30] CENAPRED (2017). Impacto Socioeconómico de los Desastres Naturales en México 2000-2016. Serie disponible en: http://www.cenapred.unam.mx/PublicacionesWebGobMX/buscar_buscaSubcategoria.action
[31] La auditoría no se encuentra disponible en la página oficial de la Auditoria Superior de la Federación. No obstante, estas cifras fueron replicadas por medios de información nacionales.
[32] DOF (2010). Reglas Generales de Fondo para Desastres Naturales (FONDEN). Disponible en: http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/fonden/REGLAS_GENERALES_DEL_FONDEN_3_DIC_10.pdf
[33] ASF (2015). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0150_a.pdf
[34] El 7 de septiembre de 2017 un sismo de 8.2 grados afectó gravemente a la población de Chiapas y Oaxaca. Una semana después, el 19, ocurrió otro sismo de 7.1 y causó graves daños, principalmente en la Ciudad de México, el Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Según cifras oficiales ambos fenómenos ocasionaron la muerte de 471 personas.
[35] Artículo 19 México (2017). Informe especial. Información oficial: la gran ausente después del sismo. Disponible en: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Arti%CC%81culo-19-Sismo-19S-PDF-2.pdf
[36] FUNDAR (2018). Informe sobre transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos y privados para la reconstrucción. Elaborado para #Epicentro. Disponible en: http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/Informe-de-TyRdc-de-recursos-pu%CC%81blicos-y-privados-para-la-reconstruccio%CC%81n_160318.pdf
[37] Alcalá, E., Salvatierra, S. y J. Garduño (2017). Entre la confusión y el FONDEN. Disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2017/10/05/la-confusion-fonden/

4. La cantidad de recursos privados[38] recibidos a través de donaciones, tanto al gobierno como a instituciones privadas y donatarias.
5. Los dictámenes oficiales con el respaldo documental que permita cuantificar y caracterizar la magnitud de los daños.
6. Los informes de avance físico y financiero de las acciones, que permitan dar seguimiento al correcto ejercicio del gasto y su relación con la mitigación de necesidades para las personas afectadas.
7. La falta de mecanismos de participación que, desde un enfoque de derechos humanos,[39] integren las necesidades de los distintos grupos poblacionales, en particular de los más vulnerables.

En resumen, la experiencia del último sexenio evidenció que la respuesta de las autoridades frente a los riesgos y desastres naturales fue reactiva y no preventiva; no puso en el centro a las personas afectadas y sus vulnerabilidades, ni fomentó la actualización de estrategias y mecanismos para mejorar sus resultados.

Al respecto, el PND 2013-2018 deja pendientes significativos en materia de coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno, así como en la operación efectiva de mecanismos de información, que permitan ayudarle a la ciudadanía a responder interrogantes tan básicas como: ¿Cuántos recursos públicos y privados hay disponibles en caso de desastres? ¿Cuántas personas son afectadas por un desastre? ¿Cuáles son los daños físicos y materiales producidos por un desastre? ¿Cuánto tiempo duran las acciones para mitigar los efectos de un desastre? ¿Cuáles son las zonas de mayor riesgo frente a un desastre?, entre muchas otras que, por lo menos con los hechos recientes, no fueron respondidas en tiempo y forma por el gobierno.

El Estado mexicano, por tanto, no puede desaprovechar los aprendizajes que esta experiencia le ofrece para repensar el diseño de las políticas públicas en materia de prevención y atención a desastres, reformular su coordinación interinstitucional, y mejorar la implementación de sus procesos ante la emergencia y la reconstrucción, y hacerlo desde un enfoque de transparencia y derechos humanos, de manera resiliente, participativa, incluyente, equitativa, sostenible, efectiva, transparente y abierta, que contribuya a revertir las desigualdades sociales y de género, así como abonar a la rendición de cuentas.

[38] *Ídem*.
[39] Epicentro (2017). Lineamientos para la reconstrucción. Disponible en: http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/lineamientos-para-la

Quienes les digan que vivimos en un país que está en crisis, crisis es seguramente lo que pueden tener en sus mentes.

Presidente Enrique Peña Nieto

Encuentro con militares y marinos, y sus familias.

28 de marzo de 2017

CAPÍTULO 4

DESARROLLO (IN)SOSTENIBLE

El precio de la exclusión social

CAPÍTULO 1 | Corrupción y contrapesos: la batalla perdida
CAPÍTULO 2 | Seguridad y justicia: la deuda del Estado
CAPÍTULO 3 | Política fiscal: el fracaso contra la desigualdad

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), en su Eje 2. México Incluyente, tiene como propósito "[...] enfocar la acción del Estado en garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de desigualdad social que aún nos dividen. El objetivo es que el país se integre por una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad sustantiva",[1] Sin embargo, los pasos que esta administración ha dado para cumplir con la meta ponen en entredicho la protección efectiva de estos derechos.

En este capítulo nos enfocamos en dos temas fundamentales que deberían asegurar la igualdad y el bienestar de la población: por una parte, el sistema de salud a través del cual se debe garantizar el acceso, disponibilidad y calidad del derecho a la salud, con particular énfasis en la atención a mujeres. Por la otra, la matriz energética sobre la cual se generan y distribuyen energía e ingresos para garantizar el disfrute de otros DESCA. En este último caso, nos detenemos en la Reforma energética, que trajo consigo una serie de amenazas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y a las condiciones de vida digna de la población en general.

Un tercer tema que se aborda aquí es la incorporación de la perspectiva de género como eje transversal de cada una de las metas del PND como una estrategia de las instituciones públicas para reducir las brechas de género y la protección de los derechos de las mujeres.

Las desigualdades sociales y económicas que laceran a la sociedad mexicana afectan de manera desproporcionada a sectores de la población que han sido históricamente excluidos y discriminados, como pueblos indígenas y mujeres, y afectan particularmente la garantía y ejercicio de sus Derechos Colectivos y Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

1. Reforma energética: lesiones a derechos humanos

En diciembre de 2013, el Estado mexicano aprobó la Reforma Constitucional en materia energética, por la cual se modificaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Uno de los cambios más relevantes fue poner fin a la exclusividad que tenía el Estado, a través de Petróleos Mexicanos (Pemex), para la explotación de los hidrocarburos en el país desde 1938 e incorporar al sector privado nacional y transnacional a estas actividades, así como a otras del sector eléctrico.[2] En agosto de 2014 se aprobaron los cambios a la legislación secundaria en materia energética, que resultaron en nueve leyes nuevas y modificaciones a otras doce.[3]

Esta Reforma se enmarca en el Eje 4. México Próspero del PND y se relaciona directamente con dos de sus estrategias y con las líneas de acción que de éstas se desprenden: I) Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva; II) Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo. Igualmente, se interrelaciona con otros ejes y líneas estratégicas por los impactos directos que la Reforma conlleva, por ejemplo, con el Eje 2. México Incluyente. En éste se inscriben acciones dirigidas a promover

[1] Sitio oficial del Plan Nacional de Desarrollo. Eje 2 México Incluyente: http://pnd.gob.mx/

[2] ***Diario Oficial de la Federación***, 20 de diciembre de 2013. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

[3] Los Decretos por los que se publican las 21 leyes secundarias de la Reforma energética (nueve leyes expedidas y 12 leyes reformadas) se encuentran en el ***Diario Oficial de la Federación*** del 11 de agosto de 2014.

el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, los derechos de éstos se han visto vulnerados de manera más profunda a partir de la Reforma, tal y como se describe adelante.

La Reforma energética ha sido muy limitada en relación con el alcance de los objetivos delineados en el PND, no sólo en su implementación, sino en su misma concepción y en los cambios normativos realizados. Lejos de instrumentar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad, y de fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente, para transitar a una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono, la Reforma sentó las bases para la profundización de un modelo energético basado en la explotación de gas y petróleo, causante del cambio climático, degradación ambiental y vulneraciones de derechos humanos. Esto se debe a que incluyó medidas que facilitan y aceleran el acceso de las empresas petroleras a los territorios y la operación de los proyectos, y porque promovió la explotación de hidrocarburos no convencionales por medio de la técnica de fractura hidráulica (***fracking***), por encima de consideraciones sociales, ambientales y climáticas.[4]

a) Proceso de aprobación de la Reforma

A pesar de la amplitud de la Reforma y de las modificaciones que supuso para el sector energético, el proceso de presentación, discusión y aprobación de ésta se llevó a cabo en un tiempo récord. La propuesta de Reforma constitucional fue presentada por el Ejecutivo Federal el 12 de agosto de 2013 y aprobada en el Senado el 11 de diciembre de ese mismo año, tras una breve discusión legislativa a puerta cerrada, con poca oposición. La Cámara de Diputados la aprobó al día siguiente (12 de diciembre); seis días después (18 de diciembre) 24 congresos locales la aprobaron. Una vez promulgada por el Ejecutivo, ésta fue publicada en el ***Diario Oficial de la Federación*** (DOF) el 20 de diciembre.

En este sentido, el propio proceso de aprobación de la Reforma fue violatorio de derechos, ya que durante éste se vulneraron los derechos de acceso a la información, consulta pública y participación. La información en relación con la Reforma que se puso a disposición[5] de la sociedad carecía de una estrategia de información con un diagnóstico veraz y completo del estado del sector energético, de la argumentación adecuada sobre la necesidad de reformarlo, y de las consecuencias y alternativas que esto implicaba.[6] No se dieron tampoco procesos participativos que garantizaran la consulta y los debates necesarios para un cambio de esta envergadura.

La posibilidad de abrir un proceso participativo amplio se anuló, en efecto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) impidió someter a consulta popular la Reforma constitucional en materia energética.[7] Esta figura es aplicable a temas de trascendencia nacional.[8] Sin embargo, el máximo tribunal empleó la cláusula de impedimento que prevé la Constitución, alegando que la Reforma trata de un tema de ingresos del Estado, razón por la cual no procedía dicha consulta.[9] Por consiguiente, un grupo de organizaciones de la sociedad civil[10] presentó los riesgos de la Reforma energética ante un contexto de violaciones graves a derechos humanos en una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 20 de marzo de 2015.[11]

b) Violaciones a los derechos de los pueblos indígenas

Durante el proceso de aprobación de la Reforma, el Estado violó el derecho al consentimiento y a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas, ya que ninguna de las modificaciones legislativas se sometió a consulta. Un ejemplo representativo son las normas en materia de hidrocarburos y del sector eléctrico que contemplan disposiciones susceptibles de afectar los derechos de aquéllos sobre las tierras, territorios y recursos naturales, pues posibilitan el libre acceso de empresas privadas a sus territorios para imponer proyectos.[12] El Estado mexicano tenía por tanto la obligación de realizar procesos de consulta antes de aprobar este conjunto de regulaciones, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tanto el Congreso como el Ejecutivo mexicano ignoraron esta obligación cuando promulgaron a puerta cerrada y en forma expedita estas normas.[13]

En concreto, la Ley de Hidrocarburos (2014)[14] y la Ley de la Industria Eléctrica (2014),[15] promulgadas en el marco de la Reforma, declaran las actividades del sector con carácter preferente[16] sobre cualquier otra que se desarrolle en los

[4] De la Fuente, Aroa, Olivera, Beatriz; ***et al***. (2016). ***Las actividades extractivas en México. Anuario 2016***. Ciudad de México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Disponible en http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Anuario2016FINAL.pdf

[5] El gobierno estableció una página web sobre la Reforma que puede ser consultada en http://www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica/

[6] Documento presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en audiencia en Washington, D. C., el 20 de marzo de 2015 por Fundar junto con la Alianza Mexicana contra el ***Fracking***, Centro Prodh, Prodesc, Greenpeace, Indignación y Equipo Pueblo.

[7] Sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 30 de octubre de 2014.

[8] Con base en el Artículo 35 constitucional.

[9] González Armijo, M. y del Pozo Martínez, E. (2016). ***El derecho a la participación y la consulta en el desarrollo. Retos para México***, Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 82. Disponible en: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Derecho-Participacion-Consulta.pdf

[10] Conformado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A. C. y Greenpeace México.

[11] El recurso fue recibido por la CIDH, asignándole el número de petición P-673-15. Más información sobre la audiencia puede consultarse en http://fundar.org.mx/reforma-energetica-a-la-cidh-por-violar-derechos-humanos/

[12] Ley de Hidrocarburos (2014) Artículo 95, Ley de la Industria Eléctrica Artículo 42.

[13] González Armijo, M. y del Pozo Martínez, E., ***op. cit.***, p. 37.

[14] Ley de Hidrocarburos, ***Diario Oficial de la Federación***, 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014

[15] Ley de la Industria Eléctrica, ***Diario Oficial de la Federación***, 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014

[16] Ley de Hidrocarburos Artículo 95, Ley de la Industria Eléctrica Artículo 42.

La servidumbre legal implicará la obligación de un derecho de tránsito en favor de los desarrolladores para tareas de transporte, conducción y almacenamiento de materiales; para construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo. Así como derecho de instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de estas actividades.

territorios donde se enclaven proyectos. También se incluyen figuras de ocupación superficial,[17] como las servidumbres legales[18] que suponen la ejecución de los proyectos, aun cuando las comunidades afectadas rechacen estas actividades en sus territorios. En este contexto, el alcance de los recursos legales para impugnar los proyectos se limita. Por ejemplo, en caso de presentarse demandas de amparos, los jueces estarían impedidos para decretar la suspensión judicial cuando se trate de actos emitidos por la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), lo que contraviene la naturaleza de la figura de la suspensión del Juicio de Amparo.[19]

Además, estas dos leyes, así como sus respectivos reglamentos, entre otras cosas, habilitan a las empresas productivas del Estado como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a realizar consultas a las comunidades, lo que supone un conflicto de interés, ya que son partes interesadas que promueven los proyectos y las inversiones, y otorgan permisos en el sector energético, lo que resulta contrario a los estándares internacionales.[20]

c) Relación con los ingresos, el gasto y el abastecimiento a la demanda del país

El PND planteó "abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva y asegurar el abastecimiento de petróleo crudo, gas natural y petrolíferos que demanda el país".[21] Sin embargo, la Reforma no ha sido efectiva en tal propósito. A finales de 2016, los cambios realizados habían tenido poco impacto en modificar la tendencia a la baja de la producción de gas y petróleo del país, la disminución de las importaciones de gas y la incorporación de reservas. Al cierre de dicho año, la producción seguía en mínimos históricos con 2.15 millones de barriles diarios (mmbd), las importaciones de gas habían aumentado hasta alcanzar 1 934 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) y las reservas totales disminuyeron hasta situarse en 37 405 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce) en 2015.[22] Asimismo, la producción de petrolíferos también sigue a la baja, pues pasó de 1.46 millones de barriles diarios en 2013 a 1.12 millones en 2016. En cuanto al precio de las gasolinas y el diésel, ha ido en aumento en ese mismo periodo y se exacerbó durante 2017,[23] tras la liberalización del mercado y los precios de estos combustibles.[24]

Por otro lado, el hecho de abrir el sector hidrocarburos a la participación de empresas privadas y de hacerlo con un régimen fiscal laxo, definido en cada proceso de contratación, supone que en el futuro el Estado contará con menos ingresos para el gasto público,[25] aun cuando la actividad se siga desarrollando, afectando así a las comunidades, los territorios y el medio ambiente del país.

En 2013, los ingresos petroleros representaban 33% de los ingresos totales del sector público presupuestario, mientras que en 2017 esta participación cayó a 17%, lo que supone una caída real de los ingresos petroleros en 2017 respecto a 2013 de 54.5%.[26] Esto se explica, en mayor medida, por la variación del precio del petróleo, que sufrió una caída de 55.9%, al pasar de 98.4 dólares el barril de petróleo en 2013 a 46.36 dólares de media en 2016.[27] Otros factores que han influido en dicha caída son la variación en la plataforma de producción petrolera y los cambios introducidos por la Reforma hacendaria de 2013. Además, la Reforma energética reconfiguró las aportaciones de Pemex a las finanzas del país y supuso la entrada

---

[17] Ley de Hidrocarburos. Título Cuarto. Cap. IV, LIE, Título Segundo, Cap. VIII.
[18] Artículos 109 de la Ley de Hidrocarburos y 82 de la Ley Industria Eléctrica.
[19] Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, 2017. Elaborado por Coalición de OSCs. pp. 9-10 y 20-27. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_CSS_MEX_28752_S.pdf; De la Fuente, ***et al***. 2016. pp. 59-72; González Armijo, M. y del Pozo Martínez, pp. 36, 42.
[20] ***Íbid***.
[21] Sitio oficial del Plan Nacional de Desarrollo. Eje 4 México Próspero, Estrategia: "Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva". Disponible en: http://pnd.gob.mx/
[22] De la Fuente, Aroa, Olivera, Beatriz ***et al***. (2016). ***Las actividades extractivas en México. Anuario 2016. Ciudad de México***, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Disponible en http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Anuario2016FINAL.pdf
[23] La gasolina magna pasó de 12.13 pesos el litro en 2013 a 15.99 en 2017; la premium de 12.69 a 17.79 pesos; y el diésel de 12.49 a 17.05 pesos (Centro de Estudios Económicos del Sector de la Construcción, 2017).
[24] Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. 2017. Precios de la gasolina: determinantes históricos. Disponible en: http://ciep.mx/precio-de-la-gasolina-determinantes-historicos/
[25] De la Fuente, A. y Olivera, B. (2018). ***Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio***, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, p. 77. Disponible en: http://fundar.org.mx/anuario-2017-las-actividades-extractivas-en-mexico-mineria-e-hidrocarburos-hacia-el-fin-del-sexenio/
[26] ***Íbid.***
[27] Secretaría de Economía. (2016). Seguimiento precio del petróleo Mezcla Mexicana (MME), México. Disponible en: http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos.html

Tecnologías limpias son aquéllas que minimizan el impacto ambiental casi en su totalidad respecto a las fuentes de energía tradicionales. Por ejemplo, las centrales eólicas y los parques solares, entre otras.

de actores privados, factores cuyos efectos sobre los recursos procedentes de la explotación de petróleo hacia los ingresos del sector público presupuestario se verán durante los próximos años.

La caída en los ingresos del Estado y su consecuente efecto en el gasto público tiene un impacto directo en la garantía de los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado sobre progresividad, no regresividad y máximo uso de recursos disponibles,[28] ya que se presentan recortes en sectores y programas vitales para la garantía de derechos de la población (véase apartado de salud más adelante).

Aunado a lo anterior, la Reforma energética incluyó la creación de un nuevo impuesto que deben pagar las empresas públicas y privadas que realizan actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, el cual se calcula mensualmente con base en la extensión de las áreas contractuales y de asignación.[29] Este impuesto se destina al también recién creado Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEFMPH), cuyo objetivo es financiar proyectos de inversión que permitan resarcir las afectaciones sociales y ecológicas generadas por la explotación de gas y petróleo.[30] Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha establecido[31] la necesidad de contar con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación en cuanto a la gestión de los recursos del FEFMPH, de tal manera que se asegure la asignación y el ejercicio de éstos en proyectos positivos para las poblaciones afectadas por actividades en el sector de hidrocarburos.

d) Relación con los compromisos del Estado en materia ambiental y de cambio climático

En el plano nacional, el Estado mexicano, a través de la Ley General de Cambio Climático (2015),[32] ha establecido que para 2020 México debe reducir en 30% sus emisiones de gases de efecto invernadero y en 50% para 2050, ambos respecto a las emisiones de 2000. A su vez, la Ley de Transición Energética (2015)[33] señala que se debe alcanzar 25% de generación de energía eléctrica mediante tecnologías limpias para 2018, 30% para 2021 y 35% para 2024.

El Acuerdo de París en materia de cambio climático establece el compromiso de los 195 países que lo han firmado, entre los que se encuentra México, de "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ºC respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 15 ºC respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático".[34] Para lograrlo, se requiere que, al menos, 85% de las reservas de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) comercialmente viables, no sean explotadas y permanezcan bajo tierra, para así evitar mayores emisiones,[35] lo que implica que se deben llevar a cabo rápidas y contundentes acciones para limitar la explotación de estos recursos.

Con la Reforma energética, el gobierno modificó el marco legal para seguir fomentando una matriz energética fósil y dar mayor prioridad a la actividad de explotación de petróleo y gas de empresas privadas por encima de cualquier otra en los territorios. Además, tecnologías para la explotación de hidrocarburos, como la fractura hidráulica para gas y petróleo de lutitas y arenas compactas, que la Reforma contempla, suponen un impacto mayor sobre el cambio climático debido en parte a las emisiones fugitivas de metano (CH4) que esta técnica implica, gas con un poder de calentamiento 86 veces superior al del dióxido de carbono (CO2) en un margen temporal de 20 años.[36] Esto sitúa a México en una ruta que pone serias trabas al cumplimiento de las obligaciones y compromisos de cambio climático, de transición energética, sustentabilidad y derechos humanos.

e) Explotación de hidrocarburos no convencionales mediante *fracking* y los derechos humanos

Uno de los argumentos que el gobierno expuso al impulsar la Reforma energética fue la necesidad de abrir la posibilidad de explotar hidrocarburos no convencionales, con el fin de enfrentar la caída de la producción de petróleo y el aumento de las importaciones de gas natural. Para extraer este tipo de hidrocarburos se utiliza la técnica de fractura hidráulica (*fracking*).[37]

El *fracking* se cuestiona en el mundo entre otras razones porque: a) utiliza de 9 a 29 millones de litros de agua por pozo

[28] Obligaciones establecidas en la Convención Americana y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
[29] Artículo 54 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.
[30] De la Fuente, A. y Olivera, B., coords. (2018). ***Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio***. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. A. C. p. 93. Disponible en: http://fundar.org.mx/anuario-2017-las-actividades-extractivas-en-mexico-mineria-e-hidrocarburos-hacia-el-fin-del-sexenio/
[31] Informe de la ASF sobre la auditoría financiera y de cumplimiento del FEFMPH. Auditoría Financiera y de Cumplimiento 16-0-06100-02-0051-51-GB.
[32] Ley General de Cambio Climático, ***Diario Oficial de la Federación***, 2 de abril de 2015. Disponible en: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/6583/1/ley_general_de_cambio_climatico.pdf
[33] Ley de Transición Energética, ***Diario Oficial de la Federación***, 24 de diciembre de 2015. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421295&fecha=24/12/2015
[34] Véase: el Acuerdo de París, Artículo 2, Inciso 1 A. Disponible en: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
[35] Kühne, Kjell (2016). The Global Carbon Budget after the Paris Agreement, Lingo. Disponible en: http://leave-it-in-the-ground.org/wp-content/uploads/2016/02/Post-Paris-Carbon-Budget-LINGO.pdf
[36] Alianza Mexicana contra el ***Fracking***. Disponible en: http://www.nofrackingmexicopublications/f_EECT-61539-perspectives-on-air-emissions-of-methane-and-climatic-warmin_100815_27470.pdf
[37] Alianza Mexicana contra el ***Fracking***. Disponible en: http://www.nofrackingmexico.org/wp-content/uploads/2017/12/2.3.-Hidrocarburos-no-convencionales-y-fractura-hidráulica.pdf

(algunos pozos han llegado a usar de 60 a 80 millones de litros de agua) lo que, multiplicado por los miles de pozos que se construyen, genera un enorme impacto hídrico; b) la mezcla química tóxica empleada en el líquido fracturante –una parte de cuyos componentes se mantiene bajo secreto industrial–, puede tener derrames y filtraciones en el suelo y el subsuelo y es altamente contaminante; c) hay un manejo inadecuado del "flowback" o líquido de retorno cuyo tratamiento es imposible y cuyo almacenamiento es peligroso; d) se producen emisiones de gases de efecto invernadero (como el metano) durante este proceso. Los impactos más graves son la contaminación y deterioro ambiental del suelo, el subsuelo, el aire, el agua, la flora, la fauna, las tierras de cultivo y pastura; la consecuente afectación del derecho al medio ambiente sano, al agua, a la salud, a la alimentación y a la vivienda adecuada, entre otros derechos humanos.[38] La CNH ha anunciado la tercera ronda de licitaciones para la explotación de hidrocarburos no convencionales,[39] lo que supone riesgos considerables para los derechos humanos.

CASO 1

El caso de *Comunidades del pueblo Tutanaku* vs. *proyecto hidroeléctrico Puebla 1* relata cómo "el gobierno mexicano otorgó a la empresa [Deselec 1] la autorización para afectar el río Ajajalpan, que forma parte del territorio del Pueblo Tutunaku sin considerar el derecho a la tierra y al territorio, a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, ni los derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano".

Continúe leyendo en la página 75.

2. Pueblos indígenas

El Ejecutivo Federal planteó en el Eje 2. México Incluyente del PND cinco líneas de acción dirigidas a promover el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, a partir del fortalecimiento de su proceso de desarrollo social y económico y del respeto a sus manifestaciones culturales y al ejercicio de sus derechos. Sin embargo, entre los pendientes respecto a estas líneas de acción, está el caso de la armonización del marco legal de los pueblos indígenas.

Además de las vulneraciones que la Reforma energética profundiza en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, cabe señalar que, a la fecha, la Constitución no ha incorporado aún las principales demandas de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar de 1996, ni el conjunto de derechos del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Por esta razón, los pueblos siguen siendo considerados como entidades de interés público y no como sujetos de derecho.[40]

Por otra parte, los pasos que se dieron durante este sexenio para consultar a los pueblos y comunidades indígenas,[41] obedecen en mayor medida a diversas resoluciones de la SCJN y a recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, que han sido impulsadas por comunidades, organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la implementación de estos procesos se ha llevado a cabo sin respetar, ni garantizar los principios fundamentales del derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.[42]

En efecto, organizaciones de la sociedad civil han documentado las prácticas del gobierno federal en un grupo de consultas derivadas de resoluciones de la SCJN y de la Reforma energética.[43] En estos casos emblemáticos, entre los patrones de violación que se han presentado, puede señalarse el inicio de los procesos con permisos ya otorgados o con obras construidas y en operación. Estas consultas, además, se han desarrollado en contextos de criminalización y descalificación por parte de gobiernos y empresas, que han llegado incluso a ataques directos contra defensores y defensoras o al encarcelamiento de los principales líderes y lideresas de las comunidades. Asimismo, ha sido frecuente que las autoridades responsables y las empresas intenten imponer los tiempos y ritmos del proceso, que no entreguen información o que ésta sea contradictoria e inaccesible para las comunidades. En varias de estas experiencias se ha generado mayor división y polarización interna en las comunidades, como resultado de la imposición de los proyectos y de la propia consulta.

La violación sistemática al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en México ha sido señalada por representantes de diversos organismos internacionales, como la Relatora de pueblos indígenas de la ONU, Tauli-Corpuz;[44] el Relator Especial de las Naciones

[38] Alianza Mexicana contra el ***Fracking***. (2014). Documento base de la AMCF. Disponible en: http://www.nofrackingmexico.org/documento-base-de-la-alianza-mexicana-sobre-el-fracking/ y Documento presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en audiencia en Washington, D. C. el 20 de marzo de 2015 por Fundar junto con la Alianza Mexicana contra el Fracking, Centro Prodh, Prodesc, Greenpeace, Indignación y Equipo Pueblo.

[39] Véase Calendario CNH. Disponible en: http://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/energia/Hidrocarburos%202018/Rondas%20CNH/Resultados%20Ronda%203/CALENDARIO_LICITACION-3%20Ronda%203.pdf

[40] Esta consideración se ha contrarrestado con la Reforma en Derechos Humanos de 2011 que incorporó al Artículo 1 los Tratados Internacionales en la materia, ratificados por el Estado mexicano. Asimismo, la SCJN ha emitido diversas resoluciones judiciales (Casos de la Tribu Yaqui, Pueblo Maya, Cherán) y Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (Casos Wirikuta, Yaquis, Maya) donde se ha fijado claramente su condición de sujetos de derecho.

[41] El Estado mexicano reportó al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales una lista de 74 consultas que se encuentran en distintas fases, de las cuales aproximadamente 30 están relacionadas con megaproyectos de desarrollo. Párrafo 4 de la Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6).

[42] Informe Alternativo conjunto sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (2017). Elaborado por Coalición de OSCs. pp.11 y 16. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_CSS_MEX_28752_S.pdf

[43] Los documentos sobre algunos de estos procesos pueden consultarse en Consulta Indígena en Juchitán, https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/; Misión de Observación de Consulta al Pueblo Maya, https://consultaindigenamaya.org/; y, Misión Civil de Observación Consulta a la Tribu Yaqui, https://observacionconsultayaqui.wordpress.com/

[44] Conferencia de prensa sobre su visita a México, 17 de noviembre, 2017. Disponible en: http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/press-releases/206-mexico-impunidad

Las concesiones mineras Cerro Grande 1 y Cerro Grande 2, que muestra el caso de la *Comunidad nahua de Tecoltemi*, son un claro ejemplo de cómo el Estado no se ciñó "a las disposiciones constitucionales y convencionales existentes que protegen la tierra y el territorio, sino a las leyes de un mercado que permite la intromisión de terceros extraños, con exclusivos fines de explotación comercial".

Continúe leyendo en la página 75.

Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst;[45] el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas;[46] la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;[47] y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que han emitido diversas recomendaciones que debe atender el Estado mexicano.[48]

3. Minería como sector estratégico: pugna por el territorio

En el marco de la implementación del objetivo de desarrollo de sectores estratégicos plasmado en el PND, el gobierno federal estableció como estrategia la promoción de mayores niveles de inversión y competitividad para el sector minero. Durante este sexenio, se mantuvieron modificaciones importantes a la Ley Minera, pieza angular que regula al sector. Esta Ley fue publicada en 1992 y modificada en varias ocasiones en 1996, 2005, 2006 y 2014. Desde su creación, las disposiciones de la Ley Minera han tenido como objeto, en su mayoría, incentivar la participación de las empresas mineras extranjeras en esta actividad, para lo cual establecen una serie de medidas que les otorgan facilidades para operar los proyectos. Estas disposiciones configuran un laxo marco normativo para esta actividad, en particular lo dispuesto en el Artículo 6, que está orientado a dotar de carácter preferente a la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno.[49] Cabe señalar que en 2014 este Artículo se reformó para determinar que el carácter de preferencia otorgado a la actividad minera, no tendría efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, ni frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica,[50] jerarquizando así a las actividades extractivas sobre cualquier otro uso que se pretenda dar al territorio.

Tanto los vacíos normativos en materia de derechos de pueblos indígenas, como los marcos existentes en el sector extractivo (hidrocarburos y minería) facilitan el acceso y la operación de los proyectos en los territorios, por encima de las obligaciones del Estado en derechos humanos y de las consideraciones ambientales, sociales y climáticas. [51]

En apariencia, el sector minero –en particular la extracción de minerales metálicos– es una actividad productiva con gran derrama económica. Sin embargo, la actividad extractiva de minerales metálicos apenas aporta 0.9% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que sugiere que el gran número de concesiones otorgado por la Secretaría de Economía, hasta la fecha, no ha provocado un incremento significativo en el crecimiento del PIB mexicano. La minería tampoco ha sido una fuente considerable de ingresos públicos, dado que la contribución de la minería significó apenas 0.32% de los ingresos del gobierno federal durante 2016. Esta cifra contrasta con el discurso gubernamental acerca de la minería como motor de desarrollo para la economía local y nacional.

En este sentido, estos proyectos profundizan la pobreza y la preocupante brecha de desigualdad existente en el país, ya que los beneficios que de ellos se derivan difícilmente llegan a las comunidades en el territorio que, por el contrario, con frecuencia quedan despojadas de sus medios de subsistencia. Los datos muestran que 41.4% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza, y 31.8%, en situación de pobreza extrema.[52] Por otra parte, 61.1% de la población que en México está en situación de pobreza se encuentra en áreas rurales,[53] donde suelen ubicarse los proyectos y los conflictos sociales y ambientales.

Por ejemplo, en el caso de la minería, a pesar de la bonanza que esta industria genera, las condiciones de pobreza, pobreza extrema e inseguridad alimentaria prevalecen en buena parte de los municipios mineros del país. En 2015, la producción de oro se concentraba en 22 municipios, que también comparten algunas otras características, como el nivel de pobreza y pobreza extrema. Para 2016, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) mostraba que 76% de los municipios productores de oro tuvieron niveles de pobreza superiores al promedio nacional y más de 50% alcanzó niveles de pobreza extrema que sobrepasan el nivel de pobreza extrema promedio.[54] Por otra parte, México es líder en la producción de plata. En 2016, ésta se concentró en 16 municipios, cuya producción

[45] Informe de Visita a México, 24 de enero 2017, p. 11. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf
[46] Misión a México en agosto-septiembre de 2016, (párr. 254 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/101/93/PDF/G1710193.pdf?OpenElement
[47] Informe sobre su visita in loco a México, llevada a cabo en septiembre-octubre de 2015. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf
[48] 3/2018, 23/2015, 56/2012, 27/2016.
[49] Ley Minera, Artículo 6.
[50] Párrafo adicionado DOF 11-08-2014.
[51] De la Fuente, Aroa ***et al.*** (2016). ***El sector de hidrocarburos en la reforma energética: retrocesos y perspectivas***. Disponible en: http://fundar.org.mx/mexico/pdf/ReforEneraRetroPerspec.pdf
[52] Consejo Nacional de Evaluación (2015). Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%20 2014_CONEVAL_web.pdf
[53] ***Íbid.***
[54] De la Fuente, B. y Olivera, B. (2017). Las actividades extractivas en México. Estado Actual. Anuario 2016. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Disponible en: http://fundar.org.mx/presentacion-las-actividades-extractivas-en-mexico-estado-actual-anuario-2016-martes-6-de-junio-2017/

representó 11.74% del valor de la producción nacional.[55] De estos municipios 87.5% tienen niveles de pobreza superiores al promedio nacional y 75% superiores al promedio nacional de pobreza extrema.[56]

4. Profundización de las reformas en salud, salud materna y recursos públicos

Para atender la situación de profunda desigualdad social que limita la realización de los derechos sociales, en particular el derecho a la salud, el PND definió como uno de sus objetivos asegurar el acceso a los servicios de salud. Delimitó, así, líneas de acción relacionadas con mejorar el sistema de salud, lo que requería de una "planeación interinstitucional de largo plazo, una mejor administración de riesgos, así como solidaridad, compromiso y corresponsabilidad entre las instituciones y los diferentes grupos poblacionales".[57] En otras palabras, el sexenio de Peña Nieto se dedicó a dar continuidad a las reformas estructurales en salud iniciadas a finales de los años noventa con el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud (1996),[58] y confirmó el cambio de paradigma de satisfacción de necesidades a una lógica de eficiencia de la gestión para la salud, es decir, de la salud como un elemento para la gobernabilidad y estabilidad política.

En este sentido, como lo establece el PND, asegurar el acceso a los servicios de salud se volvió el tema central para mejorar el sistema de salud, y el sexenio de Peña Nieto prosiguió con la implementación de las modificaciones a la Ley General de Salud (2003)[59] que incorporaron la arquitectura financiera de la protección en salud para afiliar a la población abierta al Seguro Popular.

Así, se priorizó avanzar en un Sistema Nacional de Salud Universal que asegure el acceso al derecho a la salud y otorgue a cualquier mexicano o mexicana, independientemente de su condición social o estatus laboral, un conjunto de beneficios sociales procurados por el Estado.[60] Además de prever un seguro de desempleo, un seguro de vida para jefas de familia y la pensión para personas adultas mayores que no cuenten con ésta, el Sistema incorpora el acceso universal a los servicios de salud a partir de dos ejes: "la portabilidad de las coberturas para que todos los asegurados puedan ser atendidos en cualquiera de los sistemas públicos de salud a su elección; y la convergencia de los sistemas para igualar gradualmente la cobertura y calidad de todos ellos".[61]

En realidad, se trata de un esquema financiero en que el concepto de portabilidad se operacionaliza mediante convenios entre la Secretaría de Salud y las instituciones de seguridad social, que definen paquetes de intervención. De esta manera, no sólo se condiciona el acceso a los servicios de salud a la posibilidad de cada persona de formar parte de los instrumentos de selección, como la afiliación al Seguro Popular, sino que no se garantiza el acceso a todos los servicios, ya que el tipo de acceso se limita a lo que establezcan las distintas modalidades de paquete. Por ejemplo, las personas afiliadas al Sistema de Protección Social en Salud pueden acceder a un paquete de intervenciones en salud establecidas en un catálogo muy limitado ya que:

> [...] las 494 intervenciones cubiertas por las tres carteras del Sistema de Protección Social en Salud -Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) aterrizado en el Seguro Popular, Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) y Seguro Médico Siglo XXI (SMSXXI)- representan apenas el 7.0 por ciento (1,016) de los 14,423 padecimientos registrados en el Catálogo de la Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas relacionadas con la salud establecidos por la OMS.[62]

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en cambio, cubre 100% de estos padecimientos. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2014), la afiliación ha resultado un impedimento para "acceder a la atención al presentar obstáculos, como la falta de documentos, los cuales implican desembolsos, viajes y varias visitas a las oficinas; las necesidades de migración impiden que se pueda afiliar a toda la familia; y tiempos y horarios insuficientes para la consulta segura".[63] En zonas rurales hay poca accesibilidad a hospitales de segundo y tercer nivel, saturación de clínicas y hospitales básicos/comunitarios, escasa información sobre lo que cubre o no el Seguro Popular, y lo que deben pagar o no los usuarios y usuarias; además de poca profesionalización de las personas prestadoras de servicios de salud.

Por otro lado, es preocupante que este esquema de financiamiento y aseguramiento haya quitado a las entidades federativas el poder de decisión sobre la asignación de los recursos que provienen del Seguro Popular. En su lugar se creó el Régimen de Protección Social en Salud (REPSS), que cuenta con

Un paquete de intervención es un conjunto de 13 acciones que tienen como característica la promoción y la prevención a través de la modificación, el fortalecimiento o la creación de hábitos adecuados en salud.

[55] Servicio Geológico Mexicano (2016), Anuario Estadístico de la Minería en México (2016). Disponible en: https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf
[56] *Íbid*.
[57] Mónica Gallegos Alvarado *et al*. (2017). ***El cuidado de la Enfermería a la Mujer: cuerpo, cáncer, mastectomía y sus significados***, Palibrio, Bloomington.
[58] Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, Secretaría de Salud, 25 de septiembre de 1996. Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/a250996.html
[59] Ley General de Salud, 23 de octubre de 2006. Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf
[60] Pacto por México. Acuerdos http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf [Consultado el 10 de mayo de 2018].
[61] *Íbid*.
[62] Auditoría Superior de la federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015.
[63] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular, México, DF, CONEVAL, 2014.

Un hospital de segundo nivel es aquél que atiende a los pacientes que requieren procedimientos diagnósticos (exámenes clínicos, radiografías), terapéuticos y de rehabilitación. Uno de tercer nivel brinda atenciones de alta especialidad y con altas tecnologías para atender enfermedades complejas.

poder para orientar los recursos emanados de la bolsa presupuestal del Seguro Popular, así como insumos en físico. Instancias como la ASF (2017) han señalado que los REPSS no generan la evidencia suficiente para "identificar el estado que guardan la infraestructura y el equipamiento médico; ni determinar la suficiencia de los recursos materiales para atender las necesidades de salud de los usuarios" [64] cuando es una de las obligaciones de esta instancia responsable de la gestión del Seguro Popular. Es decir, que los REPSS tienen un poder mucho más discrecional que las demás instancias para asignar los recursos públicos a las estrategias de salud. Al no cumplir con las obligaciones de rendición de cuentas, dificultan no sólo el seguimiento de los recursos, sino también la evaluación de resultados de las políticas de salud.

En términos de recursos financieros como medio de implementación de la ampliación de la cobertura universal, las disminuciones presupuestarias han debilitado aún más la frágil política en salud durante el actual sexenio y han puesto en entredicho el acceso universal al derecho a la salud como pilar de una sociedad incluyente. Durante el periodo de 2013 a 2018, el presupuesto público para el sector salud (Ramo 12) disminuyó en 18.61% en términos reales. En ese mismo periodo, el Seguro Popular tuvo un decrecimiento de 19.86%, sin que existan criterios públicos que expliquen las razones de estos recortes. El análisis de la Cuenta Pública muestra que el número de personas afiliadas al Seguro Popular disminuyó entre 2013 y 2017 (cuando pasó de 55.6 millones de personas a 53.5 millones); al mismo tiempo, la Cuenta Pública de 2017 reporta la ampliación de intervenciones del CAUSES. Sin embargo, en 2016, 54.2% de las personas afiliadas eran mujeres en edad reproductiva, de 15 a 39 años. Además de las 20 principales causas de atención hospitalarias reportadas ese año por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud atendidas con recursos del Seguro Popular, 46.7% correspondían a atención ginecobstetra.[65] Por tanto, los servicios de salud reproductiva son los más expuestos a los riesgos de vulnerabilidad que provocan los recortes presupuestarios.

Otro mecanismo adoptado por el gobierno para ampliar la atención universal en salud ha sido el Convenio General para la Colaboración Interinstitucional para la Atención de la Emergencia Obstétrica (CAEO) (2012),[66] un acuerdo entre el IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Salud, para otorgar atención del parto y el puerperio a toda mujer, cualquiera que sea su adscripción institucional. Desde 2015, esta medida es de observancia obligatoria para todos los establecimientos hospitalarios.[67] Sin embargo, existen casos de mortalidad materna (véase el caso Marisol) que evidencian varias deficiencias en la puesta en marcha del CAEO, así como la falta de mecanismos de rendición de cuentas que permitan darle seguimiento al cumplimiento de los requisitos que establece el Convenio para acreditar a un hospital, y sancionar los incumplimientos.[68] Además, a nivel financiero, no existe una asignación progresiva de recursos que se articule con la programación y planeación conforme a las necesidades de la población y al fortalecimiento de las redes de atención en salud. La falta de etiquetación o de la existencia de un recurso específico para operacionalizar el CAEO lo ha llevado prácticamente a la inoperancia.

Los recortes presupuestarios realizados de 2013 a 2018 han afectado en particular a las mujeres y su acceso a servicios de salud materna de calidad. La política de salud materna, definida por el Programa de Acción Específica (PAE) Salud Materna y Perinatal (antes Arranque Parejo en la Vida) fue dotada de un presupuesto etiquetado por la federación, que bajó de 559.87 millones de pesos en 2013 a 341.09 millones de pesos en 2017,[69] es decir, 40% menos.

Es importante observar que estos montos pueden encontrarse mediante los Acuerdos de Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en los Estados (AFASPE), pero en la estructura programática del Presupuesto de Egresos de la Federación es imposible identificar el presupuesto asignado a la política de salud materna en sí misma (lo que correspondería al PAE Salud Materna y Perinatal), ya que el nuevo programa

[64] Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015.
[65] Información de Fundar, publicada en https://lasillarota.com/opinion/columnas/quien-hara-responsable-salud-mexico-derecho-salud-secretaria-salud-presupuesto-opinion/190030
[66] El Convenio de Colaboración Interinstitucional para la Atención de la Emergencia Obstétrica. Un camino hacia la universalización de los servicios de salud. Disponible en: http://www.ccinshae.salud.gob.mx/descargas/Atencion_de_la_Emergencia_Obstetrica.pdf
[67] Publicado en el ***Diario Oficial de la Federación*** el 12 de noviembre de 2015. Para mayor información sobre el tabulador de las intervenciones, los hospitales acreditados, el contenido del convenio y la operación del convenio, revisar la información disponible en la página del Observatorio de Mortalidad Materna en México http://www.omm.org.mx/index.php/los-estudios/convenio-aeo
[68] Si es un hospital de Alta resolución, debe brindar AEO las 24 h, los 365 días del año, con personal calificado, disponer de unidad de cuidados intensivos, banco de sangre, ambulancia y cuarto de máquinas. Si es un hospital de Media resolución, entonces no está obligado a disponer de terapia intensiva, puede o no disponer de cuarto de máquinas; y, si es de resolución Básica, debe centrarse en la estabilización de la AEO. Véase: Observatorio de Mortalidad Materna. Tercer Monitoreo Convenio General de Colaboración Interinstitucional para la Atención de la Emergencia Obstétrica 2015. Disponible en: www.omm.org.mxDocumento2
[69] Sistema de Información para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas, SIAFFASPE del 2013 al 2017 inclusive, mediante Solicitudes de Información.

presupuestario P020 Salud materna, sexual y reproductiva se constituye como una bolsa que se reparte entre seis programas de acción específica, gestionada por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.

Así, en términos de gestión de los recursos y de monitoreo de la asignación de éstos por parte de las entidades federativas, ha habido avances importantes mediante la implementación del Sistema de Información para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas (SIAFFASPE), una plataforma en línea para dar a conocer la asignación y uso de recursos por parte de las entidades federativas. Sin embargo, estos instrumentos son insuficientes para evaluar si las acciones emprendidas por las entidades federativas generan efectos positivos para mejorar el acceso de las mujeres a los servicios de salud y evitar sufrimientos y muertes causados por el Estado y sus instituciones de salud, cuando las mujeres acuden a los servicios de salud materna.

5. La transversalización del género sin igualdad de género

Una innovación que aporta el PND 2013-2018 respecto a planes previos es la incorporación de la perspectiva de género. En este sentido, para cada eje temático del PND (Eje 1. México en paz, Eje 2. México incluyente), existe un eje transversal de género y líneas de acción para su implementación.

Esta forma de integrar la perspectiva de género en el PND lleva a la repetición en ese documento de ciertas líneas de acción, principalmente en relación con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, que aparece de manera explícita en dos capítulos, y está presente implícitamente en el tema de responsabilidad global a través de la línea de acción que plantea "promover el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género".[70] De igual manera, la cuestión de la coordinación interinstitucional y entre los tres niveles de gobierno se repite en varios capítulos del PND, sin que represente un aporte específico en cuanto a orientaciones o metas que alcanzar por parte de la administración.

Además, muchas de estas líneas de acción corresponden a la implementación de la legislación que México ha adoptado desde el sexenio anterior, por ejemplo, mediante la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en 2007.[71] ¿Por qué un Plan Nacional de Desarrollo se propone la implementación de la legislación? Si bien es cierto que existen varios problemas para la puesta en práctica efectiva de esta normatividad, como lo demuestran las Alertas de Violencia de Género (declaradas en 13 entidades federativas y admitidas para 21, al cierre de 2017), y el tema particular de las órdenes de protección para las mujeres en riesgo,[72] cabe señalar que no basta con repetir los mandatos y las competencias de las diferentes dependencias de la administración pública para que éstos se cumplan. Por ello, es pertinente preguntar: ¿qué análisis se ha hecho de los obstáculos que impiden la implementación efectiva del marco normativo? ¿qué evaluación se ha hecho de la implementación de los marcos normativos de protección de los derechos de las mujeres contra las violencias de género para sustentar las orientaciones del PND 2013-2018?

La incorporación de la perspectiva de género (PEG) en el PND, sin explicitar y desarrollar el objetivo de su transversalización, que sería la igualdad de género, la restringe, ya que sólo se presentan estrategias, sin especificar sus propósitos

CASO 3

La muerte de Marisol: un caso emblemático de una muerte materna evitable ejemplifica "las numerosas fallas e irregularidades cometidas en la atención al embarazo y parto de las mujeres, que son constitutivas de violaciones a los derechos de las mujeres ya que ponen en peligro su vida e integridad personal."

Continúe leyendo en la página 76.

Según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la PEG "es una estrategia para convertir las preocupaciones y las experiencias de las mujeres y los hombres en una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas, y sociales para que las mujeres y los hombres se beneficien igualmente y la desigualdad no se perpetúe".[73]

[70] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ***Diario Oficial de la Federación***, 20 de mayo de 2013, p. 155. Disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf

[71] Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ***Diario Oficial de la Federación***, 1 de febrero de 2007. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007

[72] Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2013, Órdenes de protección en México. Mujeres víctimas de violencia y falta de acceso a la justicia. [Consultado en http://catolicasmexico.org/ns/wp-content/uploads/2014/10/informeordenesdeproteccion.pdf].

[73] ECOSOC (2002). Gender Mainstreaming. An Overview. United Nations. Nueva York. Disponible en: http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-23.pdf

más amplios, ni identificar orientaciones necesarias para hacer avanzar los temas de género. La PEG supone conseguir que las consideraciones de género y el objetivo de la igualdad de género ocupen un lugar central en todas las actividades: la formulación de políticas, la investigación, la promoción, el diálogo, la legislación y la asignación de recursos, entre otros.

En el tema del acceso a la justicia, por ejemplo, la sentencia de Campo Algodonero emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en 2009,[74] y luego, en 2010, la sentencia al Estado mexicano en el caso de Valentina Rosendo Cantú,[75] víctima de violación y tortura sexual por parte de elementos militares en el estado de Guerrero, dieron indicaciones y orientaciones precisas al Estado mexicano para que reparara el daño a las víctimas e implementara las reformas necesarias para eliminar los estereotipos de género prevalecientes en las instituciones mexicanas. En la sentencia acerca del caso de Valentina Rosendo Cantú, la CoIDH aludió también a un contexto de violencia castrense que afecta particularmente a las mujeres. Estas sentencias no sólo son obligatorias para el Estado mexicano, sino que constituyen indicaciones de transformaciones estructurales, necesarias para evitar que se repitan los hechos de violencia contra las mujeres. No obstante, ninguna de ellas aparece en el PND como orientaciones para el desarrollo democrático e igualitario del acceso a la justicia para las mujeres.

En lo relativo a las instituciones encargadas de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, la Comisión Nacional de Atención de la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) se ha limitado a implementar el modelo de Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM) en las entidades federativas, como única política de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. En ciertos estados, la instrumentación de este modelo ha sido duplicada por otro, puesto en práctica por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), denominado Ciudad Mujer (en Tlapa, Guerrero, por ejemplo), sin que esto signifique una mejora en la atención a las mujeres víctimas de violencia, y mucho menos una disminución de los niveles de violencia contra las mujeres. Es decir, que la transversalización de la perspectiva de género se ha entendido de manera descontextualizada, y se presenta como un plus a estrategias cuya eficacia es cuestionable.

Precisamente, en Tlapa, Guerrero, la CoIDH, en el caso de Valentina e Inés, calificó el contexto de ***violencia castrense***, que acaba de ser de nuevo señalado por el juez séptimo en Guerrero en la sentencia condenatoria de dos militares contra Valentina, como una presencia militar que predispone a una violencia institucional para las mujeres. En este contexto, cabe preguntar ¿de qué sirve la línea de acción prevista por el PND de "simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer"?[76] Resulta paradójico en efecto dado que, según la sentencia de la CoIDH y la sentencia del juzgado séptimo en Guerrero, lo que origina la violencia contra las mujeres en esa entidad federativa es la presencia de los militares y la militarización de las funciones de seguridad.

En el tema de las desigualdades de género y derechos sociales, el PND no plantea una agenda política para la igualdad. En vez de fomentar una política amplia de conciliación de la vida familiar y la vida laboral, junto con una política de corresponsabilidad que defina el rol del Estado en la gestión de los cuidados, el PND establece una línea de acción llamada "Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar".[77]

Peor aún, el IMSS no ha transformado su reglamentación interna y sigue negando el servicio a los hombres, argumentando que el derecho a usar las guarderías es exclusivo para las madres trabajadoras, a pesar de que la SCJN ha otorgado amparos a hombres para garantizar su derecho de acceso a servicios públicos de guardería para sus hijos e hijas, en igualdad de derechos con las madres trabajadoras, con lo cual la institución reproduce el estereotipo de género que atribuye a éstas la responsabilidad única de los cuidados (Amparo en revisión 59/2016). Así, aunque la SCJN confirma iguales derechos para hombres y mujeres, el Congreso no ha legislado para modificar la ley del IMSS que es discriminatoria, ni el PND plantea el acceso a los derechos como un tema de igualdad, sino sólo como un asunto de una política especial para los hombres, con lo que invisibiliza la desigualdad de género que origina el desigual acceso a los derechos sociales de hombres y mujeres.

Conclusiones

Los cambios normativos en materia energética, en los sectores minero y de salud, obedecen a lógicas de financiamiento y apertura a la inversión privada, con el argumento de que esto subsanaría las fallas existentes y mejoraría el acceso a derechos. Sin embargo, la implementación de estos cambios muestra que, lejos de garantizar derechos y de asegurar los principios de no regresividad y progresividad, o de reducir las brechas de desigualdad, se pone en riesgo el ejercicio de los derechos, en particular para las poblaciones excluidas y discriminadas.

Respecto a la Reforma energética, modificar el marco legal para seguir fomentando una matriz energética fósil y dar mayor prioridad a la actividad de explotación de petróleo y gas de empresas privadas por encima de cualquier otra en los territorios, sitúa a México en una ruta que pone serias trabas al cumplimiento de las obligaciones y compromisos acerca del cambio climático, de la transición energética, de la sustentabilidad y de los derechos humanos.

Este modelo de desarrollo tiene impactos profundos en los derechos de los pueblos indígenas, pese a las promesas y los compromisos plasmados en el PND por esta administración.

---

[74] Véase: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

[75] Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra ***vs.*** México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216.

[76] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ***Diario Oficial de la Federación***, 20 de mayo de 2013, p. 113. Disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf.

[77] ***Ídem.*** p. 121.

Las políticas impulsadas por ésta han facilitado aún más la apertura a la inversión extranjera, promovida desde décadas atrás, y con ella la proliferación indiscriminada de grandes planes y proyectos de desarrollo, que impactan y amenazan gravemente los territorios y las formas de vida de las comunidades.

Aunque hubo ciertos avances al regular la consulta previa a nivel interno y dar pasos hacia su aplicación, las experiencias concretas han demostrado que su cumplimiento dista del mandato internacional y que se emplea como un mecanismo de simulación para imponer los proyectos. En este contexto, la discriminación histórica de los pueblos indígenas se ha profundizado; y la falta de acceso a la justicia de las comunidades afectadas por megaproyectos ha sido patente ante sentencias que no garantizan una protección efectiva de sus derechos colectivos y ante la falta de ejecución de los fallos judiciales.

En relación con el acceso universal a la salud, el modelo de financiamiento del sistema de salud no está dando los resultados esperados para fortalecer el sistema y su acceso universal. La opacidad en el ejercicio de los recursos del Seguro Popular y la falta de rendición de cuentas de los REPSS dificultan evaluar los resultados de esta política de atención, a lo que se suma un desfinanciamiento del sector salud en general.

El caso de la salud materna y del acceso a servicios de salud materna en específico, muestra que el gobierno mexicano no logró atender las necesidades básicas de las mujeres: faltan insumos, equipos y personal. La infraestructura de los servicios no responde a las necesidades de salud materna; las estrategias para mejorar la atención y el respeto a los derechos de las mujeres no se articulan con las necesidades de las mujeres, lo que resulta en la agravación de las brechas de desigualdades.

La inclusión de la PEG como eje transversal en el PND debe basarse en una auténtica visión política integral que reduzca las desigualdades entre géneros, a partir del reconocimiento genuino de la existencia de dichas desigualdades, y no como meras compensaciones o restauraciones para un género u otro, que invisibilizan por completo los fenómenos de violencias de género contra las mujeres.

Recomendaciones

Para la efectiva garantía de los derechos colectivos de las comunidades:

1. Garantizar la protección efectiva de los derechos a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, a través del reconocimiento de sus derechos de propiedad y posesión colectiva de las tierras y territorios que ocupan y usan tradicionalmente, conforme a los instrumentos internacionales en la materia.

2. Impulsar alternativas a las actividades extractivas mediante la diversificación productiva y energética, que permita hacer frente a los altos niveles de pobreza y desigualdad, y preservar el medio ambiente. Dichas alternativas deben construirse desde los territorios y con la participación efectiva de las comunidades indígenas y campesinas.

3. Prohibir la explotación de hidrocarburos no convencionales mediante la técnica de fractura hidráulica en todo el territorio mexicano e impulsar su prohibición a nivel internacional.

4. Derogar las figuras lesivas a los derechos colectivos de las comunidades incorporadas en la Reforma energética y en el marco legal minero, que otorgan carácter preferente a las actividades minera y de hidrocarburos [CBS1] por encima de otros usos del territorio y facilitan la ocupación de los mismos por parte de las empresas, a través de la imposición de servidumbres legales.

5. Garantizar que los recursos del Fondo Minero y del Fondo para Entidades y Municipios productores de Hidrocarburos sean canalizados a proyectos de mediano y largo plazo que permitan alternativas de vida en los territorios, así como el respeto y apoyo a las formas de vida de las comunidades y pueblos indígenas y campesinos. Para ello, es necesario asegurar que exista transparencia, acceso a la información, participación y rendición de cuentas en la asignación, uso, monitoreo y evaluación de estos recursos [CBS2].

Para avanzar hacia el derecho universal a la salud:

1. Devolver la gestión efectiva de rectoría a la Secretaría de Salud, así como fortalecer sus atribuciones de control sobre el ejercicio de los recursos para erradicar la discrecionalidad del gasto.

2. Refinanciar al sector salud y diseñar su presupuesto con una política de asignación progresiva, respondiendo al principio de máximo uso de recursos disponibles, y con perspectiva de género.

3. Fortalecer la red de atención de primer nivel de salud para avanzar hacia la descentralización, con autonomía de gestión y mecanismos de control y rendición de cuentas eficientes.

4. Asegurar que el diseño e implementación de las estrategias de salud materna y perinatal en el programa sectorial de salud incorporen los cuatro elementos del derecho a la salud (la disponibilidad, la accesibilidad, aceptabilidad y la calidad), para resguardar y garantizar la atención a las mujeres como sujetas de derechos.

5. Asegurar que la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas incorpore las recomendaciones elaboradas por los órganos convencionales y no convencionales con el fin de lograr la transformación de la situación de las mujeres y se logre revertir la desigualdad.

Casos

1

Comunidades del pueblo Tutunaku *vs.* proyecto hidroeléctrico Puebla 1

Desde el 2009 y hasta el 2014 varias instancias del Estado mexicano otorgaron permisos a la empresa Deselec 1 para implementar el Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1 (PHP1), que se pretende desarrollar en el Río Ajajalapan, y abarcaría los municipios de San Felipe Tepatlán, Ahuacatlán y Tlapacoya, en la Sierra Norte del estado de Puebla.

Durante este periodo, las comunidades originarias que habitan dentro del área del proyecto y en sus alrededores no recibieron ninguna información previa al otorgamiento de los permisos a dicha empresa, por lo que no existió la autorización previa que correspondía a los habitantes de la región. El gobierno mexicano entonces otorgó a la empresa la autorización para afectar el río Ajajalpan, que forma parte del territorio del Pueblo Tutunaku, sin considerar el derecho a la tierra y al territorio, a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, ni los derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano.

En abril de 2016, Fundar, junto con el Consejo Tiyat Tlali, interpusieron un amparo en acompañamiento a las comunidades de San Felipe Tepatlán y Altica del municipio de San Felipe Tepatlán y la comunidad de San Mateo Tlacotepec, del municipio de Ahuacatlán. Este recurso tuvo el propósito de exigir la cancelación de los permisos otorgados a la empresa ante el cúmulo de derechos violados, así como reclamar que algunas disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) son contrarias a la Constitución Federal y a tratados y criterios internacionales de protección a los derechos humanos. A éstos se sumó el argumento de que la energía que generaría la hidroeléctrica sería destinada de manera exclusiva a satisfacer las necesidades de autoabastecimiento de empresas particulares, socias de la empresa Deselec, entre ellas WalMart, Suburbia y Vips;[78] de tal forma que la puesta en marcha del proyecto no consideraba el desarrollo y beneficio de los pueblos y comunidades originarias.

Es importante señalar que, tras la presentación de la demanda de amparo, el juez de amparo encargado ordenó la suspensión de los permisos impugnados "para el efecto de que en tanto se comunica la sentencia que en derecho corresponda, permanezcan las cosas en el estado que actualmente guarda, y de esta manera no se ejecute el "Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1", por el daño inminente e irreparable que produciría". [79]

El caso del PHP1 también ejemplifica los mecanismos de simulación que implementó el Estado mexicano para "cumplir" con las consultas indígenas, pues aun cuando los permisos a la empresa Deselec se entregaron a partir de 2009, las autoridades sólo en 2015 iniciaron un supuesto proceso para consultar a las comunidades sobre el PHP1, hecho que en sí mismo viola los estándares internacionales sobre derechos de pueblos y comunidades indígenas.

Actualmente, el amparo sigue su curso y aún se están realizando pruebas periciales. Una vez que éstas concluyan, y de no haber más asuntos que desahogar, corresponderá al juez dictar la sentencia.

2

Comunidad nahua de Tecoltemi

En 2003 y 2009, la Secretaría de Economía emitió dos concesiones mineras, Cerro Grande 1 y Cerro Grande 2 a favor de una empresa filial de la minera canadiense Almaden Minerals. Dentro de la superficie que fue concesionada se ubican varias comunidades y núcleos agrarios, una de ellas es la comunidad indígena nahua y ejido de Tecoltemi en el municipio de Ixtacamaxtitlán, estado de Puebla.

En esos años, la comunidad desconocía la existencia de esas concesiones sobre su territorio, y fue sólo en 2015 cuando supo con certeza de ellas. El Estado mexicano omitió consultar previamente a la comunidad de Tecoltemi acerca de su pretensión de otorgar esos permisos para la explotación de los recursos minerales que existieran.

En ese mismo año (2015) Fundar y el Consejo Tiyat Tlali presentaron juntos un amparo en que se reclamaba la violación al derecho a la tierra y al territorio de la comunidad, a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. También se planteó que diversos artículos de la Ley Minera son contrarios a la Constitución y a Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de pueblos indígenas.

Por su parte, el Estado mexicano se justificó ante el juzgado federal correspondiente con algunas afirmaciones carentes de argumentación jurídica sólida, para defender la concesión otorgada a la empresa canadiense. Entre otras, aseveró que:

- "Las concesiones no causan afectación al ejido de Tecoltemi porque fueron dadas sobre los recursos del

[78] Véase: http://www.cre.gob.mx/documento/permiso/electricidad/E-1067-AUT-2013.pdf
[79] Acuerdo del 6 de abril de 2016, dictado por el Juez Eduardo León Sandoval, entonces Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el estado de Puebla. Juicio de Amparo 598/2016.

susbsuelo, no sobre el suelo".[80] En este punto se soslaya un aspecto elemental, para acceder a dichos recursos necesariamente se debe entrar también a la superficie, y esto implica —entre otras tareas— el uso de maquinaria pesada sobre el territorio nahua.

- Al momento de la creación de la Ley Minera (1992) no existía obligación constitucional alguna de que las autoridades realizaran una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, y que por tanto no tenía obligación de llevarla a cabo.[81] Al respecto, cabe mencionar que desde 1991 el Estado mexicano tiene la obligación de cumplir con la consulta previa, derivada de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La evidencia más clara de que el Estado mexicano defiende los intereses de la empresa minera es la impugnación que realizó la Secretaría de Economía contra la suspensión de plano que fue concedida por el juzgado[82] para efecto de que no se llevara a cabo ningún acto que derivara de las concesiones, en ejecución o materialización de éstas, tales como la exploración o explotación, en tanto no se dictara una sentencia definitiva en el juicio.

La empresa –al ser parte del juicio– tenía la facultad de inconformarse contra dicha suspensión, pero no lo hizo; en cambio fue el Estado mexicano quien presentó la impugnación y entre sus argumentos llama la atención el siguiente:

> [...] si en el caso, las hoy terceras perjudicadas[83] acreditan ser las titulares de las concesiones para explotar los fondos mineros ubicados en el terreno de la parte quejosa entonces, la consecuencia natural y directa es su aprovechamiento mediante la extracción del mineral en comento, por ende, resulta conducente negar la suspensión de plano para que se lleven a cabo obras mineras, cuenta habida que de concederse implicaría la paralización de actividades mineras que conllevan el uso o el aprovechamiento de los recursos el dominio de la Nación, ***con la consecuente afectación de manera directa de los derechos nacidos en virtud del otorgamiento de la concesión minera***[84].

El argumento transcrito exhibe a un Estado que vela por los derechos que surgen para la empresa, derivados de las concesiones mineras; pero de ninguna manera alude a los derechos que tienen las comunidades indígenas de decidir sobre su territorio, de ser consultadas y de participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas. La Comunidad de Tecoltemi y Fundar reprochan al Estado mexicano no haberse ceñido a las disposiciones constitucionales y convencionales existentes que protegen la tierra y el territorio, sino a las leyes de un mercado que permiten la intromisión de terceros extraños, con exclusivos fines de explotación comercial.

3

La muerte de Marisol: un caso emblemático de una muerte materna evitable

El 20 de julio de 2015 falleció Marisol Martiriz Guzmán en el hospital general de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, después de haber sido trasladada a la unidad de cuidados intensivos desde el hospital rural de Bochil, por una urgencia obstétrica.

Algunos días antes, Marisol había acudido a su cita de control prenatal y la habían mandado a urgencias para que se le practicara una prueba sin estrés, así como un ultrasonido obstétrico, para corroborar su estado gestacional y su salud en general. Sin embargo, el servicio de urgencias carecía de equipo e insumos y se le pidió a Marisol que se hiciera los estudios por su cuenta. Marisol y su familia no pudieron sufragar estos gastos, por lo que no regresó al hospital del IMSS-Prospera.

El domingo 19 de julio alrededor de las nueve de la noche, cinco días antes de la cesárea que le había sido programada porque el feto estaba atravesado, Marisol y su marido llegaron al hospital, ya que ella sufría de vómitos y náuseas. Tras ingresarla para atender su parto, el médico en turno anunció a su marido que el bebé había fallecido y que tenía que autorizar una cesárea de urgencia a Marisol, sin proporcionarle más información.

A partir de este momento, Marisol fue atendida por una residente ginecobstetra, sin supervisión de un médico titular, y por otro médico en servicio social.

Horas después, alrededor de las cuatro de la mañana del día siguiente, se le avisó a Miceli, el marido de Marisol, que su esposa tenía que ser trasladada al hospital del IMSS de Tuxtla Gutiérrez, pero que el traslado se haría hasta las seis de la mañana porque la esperaban a las ocho, cuando, según las notas médicas del expediente, se trataba de un traslado a cuidados intensivos. Cuando éste se realizó, Miceli subió en la cabina de la ambulancia con el chofer, y la enfermera le dio una ánfora que contenía la matriz de Marisol, sin explicación, ni documento, para que la entregara al hospital del IMSS de Tuxtla. Documentos en el expediente se refieren al traslado del útero de Marisol; sin embargo, el IMSS de Tuxtla nunca hizo los exámenes de patología ni tiene documentos que expliquen qué pasó con la ánfora y el útero de Marisol. Además, es importante señalar que la ambulancia hizo varias paradas en el camino entre Bochil y Tuxtla Gutiérrez, para tomar los signos vitales de Marisol.

A las ocho de la mañana, la ambulancia llegó al IMSS de Tuxtla. Se ingresó a Marisol a terapia intensiva, y cinco minutos después los médicos avisaron a sus familiares que ella había fallecido.

El caso de la muerte materna de Marisol ejemplifica numerosas fallas e irregularidades que se cometen en la atención

---

[80] Informe justificado de la Dirección General de Regulación Minera, expediente del Juicio de Amparo 445/2015, pág. 245 a 262; e Informe Justificado del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expediente del Juicio de Amparo 445/2015, pág. 301 a 315.

[81] Informe justificado de la Dirección General de Regulación Minera, expediente del Juicio de Amparo 445/2015, pág. 244 reverso, e Informe justificado de la Cámara de Senadores, expediente del Juicio de Amparo 445/2015, pág. 226.

[82] Acuerdo de 8 de abril de 2015 dictado por el actual Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y del Trabajo y de los Juicios Federales del Estado de Puebla. Juicio de Amparo 445/2015,

[83] Debió decir terceras interesadas; la figura del tercero perjudicado ya no existe en la Ley de Amparo vigente, y que es la aplicable en el presente caso.

[84] Escrito de queja de la Secretaría de Economía, expediente del Juicio de Amparo 445/2015, pág. 154 reverso.

al embarazo y parto de las mujeres, que son constitutivas de violaciones a sus derechos, ya que ponen en peligro su vida e integridad personal. La inadecuada valoración y vigilancia durante el trabajo de parto, la carencia de insumos en el hospital, la falta de realización de estudios de laboratorio indispensables, la ausencia de supervisión a los médicos residentes por parte de algún personal médico especialista, la dilación en el traslado de Marisol a alguna unidad médica que contara con cuidados intensivos, la falta de equipo de soporte para dicho traslado, son factores que influyeron en la muerte de Marisol.

Este caso cobra especial relevancia, ya que el Hospital Rural IMSS-Prospera de Bochil es un establecimiento acreditado dentro del Convenio General de Colaboración para la Atención de Emergencias Obstétricas, lo que implica que debe contar con personal de salud calificado para la atención de parto y cesárea, y con otras especialidades necesarias para la atención de una mujer con una complicación obstétrica.

Todos estos elementos representaron una acumulación de fallas y obstáculos para que Marisol pudiera recibir la atención de calidad a la que tenía derecho por ser mujer. Este tipo de situaciones pone la vida de las mujeres en riesgo cada vez que necesitan los servicios del sistema de salud. Por ello, se habla de muertes evitables, resultado no de una condición de salud de las personas, sino de una serie de disfuncionamientos, fallas e incluso errores, de las instituciones encargadas de garantizar el acceso a los servicios y la atención de la salud materna para las mujeres.

El caso de Marisol refleja las violaciones que se cometen en contra de las mujeres en la atención a la salud materna, por fallas estructurales en la disponibilidad y accesibilidad de los servicios para ellas, en especial para las que viven en zonas rurales e indígenas.

Evitar estas muertes maternas pasa entonces por entenderlas como el resultado de la discriminación estructural e histórica de las mujeres en su acceso a las instituciones, es decir, como una manifestación de la violencia de género contra las mujeres, cruzada con otras desigualdades como la pertenencia étnica, la pobreza y la edad.

¿El kilo de tortilla? No soy la señora de la casa.

Presidente Enrique Peña Nieto

En entrevista telefónica con Salvador Camarena para el periódico El País.

12 de diciembre de 2011 en W Radio

Consideraciones finales

En los primeros años de Fundar fuimos pioneras, junto con otros actores, en llamar la atención sobre la importancia de factores llamados por muchos como procedimentales o considerados menores en la consolidación de la democracia. Entre otros temas podemos mencionar los procesos de selección de altos funcionarios, la importancia de órganos reguladores, la necesidad de tener una política de Estado contra la corrupción o la asignación presupuestaria en publicidad oficial. Aunque algunas surgieron durante el gobierno de Fox, durante el sexenio calderonista estas reividicaciones fueron sumando adeptos y simbolizando una agenda ciudadana que se resiste a dejar inacabada la transición a la democracia y que entiende que la sola alternancia electoral no modificó gran cosa los resultados y tampoco cambió positivamente el comportamiento del gobierno.

Entre lo que contrasta respecto a los debates y las políticas públicas durante los últimos 20 años, destaca que, a la exigencia de crear instituciones y reformas, se ha sumado la capacidad de la ciudadanía para participar activamente en su diseño. Esto se explica, en mayor medida, por un proceso gradual, pero consistente de fortalecimiento de la sociedad civil, que por cambios radicales en el entendimiento del ejercicio participativo del poder por parte de la clase política. En lo que respecta a Enrique Peña Nieto, estas demandas sociales (nombramientos, combate a la corrupción, control al gasto en publicidad oficial y mayor transparencia, entre otras) se convirtieron en una suerte de aduana para filtrar electoralmente la voluntad democrática de su proyecto.

Ante este escenario, el PRI y su candidato se apropiaron de esta agenda. Hoy queda del todo claro que ésta fue la forma más práctica de intentar justificar que –lo mismo que las demandas de la ciudadanía– el PRI había cambiado y se había sofisticado. ¿Qué nos dice esto del proyecto de Enrique Peña Nieto? ¿Tuvo implicaciones favorables en los resultados? ¿Asegura esto mejores cuentas que entregar?

Aquí emerge el valor del ojo crítico de nuestro análisis. Dicho sea, con toda contundencia, para el gobierno saliente la importancia de estos temas resultó estrictamente cosmética. Su potencial, por tal razón, no se desarrolla y tiene apenas consecuencias marginales en la democratización del poder, la mejor distribución de los recursos públicos y la calidad de vida de las personas. Los resultados del sexenio son desfavorables y así debe decirse. Limitándonos sólo al ejemplo de los temas elegidos, se redujo poco o nada la discrecionalidad en nombramientos importantes, las instituciones para combatir la corrupción se debaten entre su intrascendencia y el secuestro partidista, se aprobaron reformas legales en materia de publicidad oficial sumamente regresivas y un largo etcétera.

Pero este examen tiene implicaciones más profundas. El conjunto de casos pone en evidencia las consecuencias negativas de un sistema político que crea instituciones con mandatos sumamente relevantes, pero con reducidas capacidades –técnicas y operativas– o sin peso político para lograr resultados. A la vez que este sistema no ha alcanzado a madurar una idea de oposición, no abandona los rituales de servir al Poder presidencial. También se pueden identificar las implicaciones de un Poder legislativo que está muy lejos de un equilibrio entre su intensidad político-partidaria y su capacidad técnica. Podemos afirmarlo porque el análisis de las reformas e implementaciones en los temas que aquí estudiamos así lo demuestra, pero también porque fuimos actores relevantes en dichos procesos.

Volviendo a Peña y su gobierno, todo lo anterior caracteriza en buena medida la actividad política de los últimos seis años. El consenso político construido de forma superficial y a las prisas marcó este sexenio. El ejemplo paradigmático es el llamado Pacto por México, pero también podríamos citar reformas constitucionales con implicaciones legislativas posteriores con las que las y los representantes y las instituciones no se comprometieron. La fragmentación de la oposición política en dos bloques ciertamente fue funcional a los malos resultados. Uno de los bloques se perdió en el discurso de colaboración responsable con el gobierno, dejando de lado cualquier posibilidad de actuar como contrapeso. El otro se organizó con un propósito estrictamente electoral.

Hay que decir lo que por obvio no resulta menos trascendente: este sexenio removió cualquier sombra de duda de que transformar la cultura política –mediante la erradicación de la simulación, la construcción de una oposición y el cambio del centro de gravedad de los procesos electorales a procesos políticos más amplios– es uno de los desafíos más importantes que enfrentamos. Actores con vocación de incidencia desde la sociedad civil están llamados a repensar los vehículos por los que buscan la transformación social y la solución de problemas públicos. Fundar, obviamente, se encuentra entre ellos.

Finalmente, resulta forzoso citar un elemento de análisis fuera del tema hasta aquí desarrollado. En la coyuntura como factor determinante del devenir gubernamental, desempeña un papel central su propio quehacer. El sexenio que concluye se desahogó con un gobierno diezmado en su capacidad operativa, en su margen de acción política y en su credibilidad y legitimidad social. Las crisis provocadas por sus propios escándalos de corrupción y su incapacidad y responsabilidad frente a las violaciones graves a derechos humanos (ambos temas ampliamente detallados en este balance) profundizaron las carencias del proyecto. Los casos emblemáticos son la Casa Blanca y Ayotzinapa y sus consecuencias aún no se identifican del todo. Por el momento es evidente que algo profundo se trastocó y que la ciudadanía los tomó como referentes para emitir un enérgico "¡ya basta!". El argumento de la pérdida de legitimidad y credibilidad no requiere abundante desarrollo, si a los resultados de encuestas públicas nos atenemos o si interpretamos los recientes resultados electorales. El examen

técnico de lo que sucedió se ha presentado con lujo de detalle en estas páginas.

Pero hay que resaltar otro hallazgo: los costos sociales y políticos que en el presidencialismo mexicano genera una parálisis por crisis gubernamental. Desde la perspectiva institucional, los contrapesos no sólo operan para contener el ejercicio de poder y para favorecer la rendición de cuentas, también funcionan como alternativas cuando falla ese ejercicio de poder, salvaguardando el interés supremo de la sociedad. Sobra decir que, a pesar de las fallas evidentes, no fue el caso en el sexenio que termina.

En suma, el balance de los magros resultados, las agendas pendientes –entre las que destacan la incapacidad redistributiva del modelo económico y la violencia generalizada– y las nuevas complejidades que emergen, pone de relieve que, además de la necesaria asignación individual de responsabilidad, el sexenio sacó a la luz un conjunto de fallas o limitaciones estructurales. Y esas seguirán ahí, por más presidencialista y sexenal que sea nuestro sistema político. Necesitamos tenerlas en cuenta, comprenderlas y generar condiciones para cambiarlas. Ése es el compromiso de Fundar y a ello busca abonar este trabajo.

Anexos

Anexo I

Investigación de los exgobernadores de 2010 a la fecha, a nivel federal

Gobernador y partido	Entidad federativa	Estado procesal de la investigación penal	Actos de corrupción con los que se les vincula
César Horacio Duarte Jáquez PRI (2010-2016)	Chihuahua	Prófugo Con notificación roja desde 03/2017 ante INTERPOL	Delitos federales: peculado electoral y desvío de fondos. Delitos locales: peculado.
Humberto Moreira PRI (2005-2011)	Coahuila	Absuelto por la justicia española y por la fiscalía estatal durante el gobierno de su hermano. La PGR declaró un ejercicio de no acción penal	Delitos fuero local: desvío de recursos (absuelto de los mismos). Delitos fuero federal: enriquecimiento ilícito y operación con recursos de procedencia ilícita. Delitos imputados por EUA: tráfico de drogas y delitos relacionados con lavado de dinero.
Jorge Herrera Caldera PRI (2010-2016)	Durango	Investigado	Delitos federales: desvío de recursos, derivado de irregularidades no solventadas ante la ASF.
Tomás Yarrington Ruvalcaba PRI (1999-2004)	Tamaulipas	Detenido en Italia y extraditado a EUA	Delitos fuero federal: delitos contra la salud en su modalidad de fomento. Delitos en EUA: lavado de dinero y fraude.
Ángel Aguirre Rivero PRD (2011-2014)	Guerrero	Investigado	Delitos federales: desvío de recursos.
Salvador Jara Guerrero PRI (2014-2015)	Michoacán	Investigado	Delitos fuero federal: malversación de fondos. Delitos fuero estatal: malversación de fondos.
Fausto Vallejo PRI (2013-2014)	Michoacán	Investigado	Delitos fuero federal: peculado, desvío de recursos, abuso de atribuciones y fraude. Delitos fuero estatal: peculado, desvío de recursos, abuso de atribuciones y fraude.
Roberto Borge PRI (2011-2016)	Quintana Roo	Detenido	Delito fuero federal: operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Gobernador y partido	Entidad federativa	Estado procesal de la investigación penal	Actos de corrupción con los que se les vincula
Guillermo Padrés PAN (2009-2015)	Sonora	Preso Absuelto del delito de delincuencia organizada	Delitos fuero federal: lavado de dinero, defraudación fiscal equiparada, operaciones con recursos de procedencia ilícita, ejercicio indebido del servicio público, ejercicio abusivo de funciones y delitos contra la administración de la justicia.
Egidio Torre Cantú PRI (2011-2016)	Tamaulipas	Investigado	Delitos fuero federal: encubrimiento, ejercicio indebido de servicio público, uso indebido de atribuciones y facultades, asociación delictuosa, abuso de autoridad, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y delitos cometidos por los servidores públicos o el que resulte responsable. Delitos fuero estatal: encubrimiento, ejercicio indebido de servicio público, uso indebido de atribuciones y facultades, asociación delictuosa, abuso de autoridad, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y delitos cometidos por los servidores públicos o el que resulte responsable.
Javier Duarte PRI (2010-2016)	Veracruz	Prisión preventiva Vinculación a proceso	Delitos federales: operaciones con recursos de procedencia ilícita, delincuencia organizada y obstaculización de las labores públicas de los funcionarios electorales. Delitos fuero estatal: incumplimiento de deber legal, peculado y tráfico de influencias.
Andrés Granier PRI (2007-2012)	Tabasco	Condenado, en marzo de 2018, por peculado a 11 años de prisión	Delitos federales: defraudación y operaciones con recursos de procedencia ilícita Delitos fuero estatal: malversación de fondos públicos y enriquecimiento ilícito.
Jesús Reyna García PRI 2013	Michoacán	Preso, se le dictó auto de formal prisión	Delitos federales: delincuencia organizada con la finalidad de cometer delitos contra la salud.
Luis A. Reynoso Fermat PAN	Aguascalientes	Absuelto por delitos del fuero estatal de peculado y ejercicio indebido del servicio público	Delitos: peculado, defraudación fiscal, y uso indebido de funciones.
Flavino Ríos	Veracruz	Obtuvo un amparo y se revirtió su vinculación a proceso. Esta resolución puede ser impugnada aún por el Gobierno del Estado de Veracruz	Delitos federales: ejercicio indebido del servicio público, encubrimiento y obstrucción a la administración de la justicia. Delitos estatales: tráfico de influencias, encubrimiento y abuso de autoridad.

Gobernador y partido	Entidad federativa	Estado procesal de la investigación penal	Actos de corrupción con los que se les vincula
Eugenio Hernández Flores PRI (2005-2010)	Tamaulipas	Preso	Delitos estatales: peculado y lavado de dinero. Delitos en EUA: lavado de dinero.
Fidel Herrera PRI (2004-2010)	Veracruz	Investigado	Delitos fuero federal: desvío de recursos.
Marcelo Ebrard PRD	Ciudad de México	Libre y sin orden de aprehensión	Delitos federales: ejercicio indebido del servicio público. Delitos fuero estatal: tráfico de influencias, abuso de autoridad, daño patrimonial y ambiental, enriquecimiento y lavado de dinero.
Miguel Alejandro Alonso Reyes PRI Gobernador 2010-2016	Zacatecas	Libre y actual Secretario de Fonatur	Delitos federales: abuso de autoridad, peculado, tráfico de influencias y negociaciones ilícitas.

Fuente: Elaborada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación con información disponible al 30 de abril de 2018, a partir de las siguientes fuentes.

i) A. Ángel, ¿Por qué detuvieron a Javier Duarte? Estos son los delitos por los que lo acusa la PGR", Animal Político, 16 de abril de 2017; ii) "PGR Informa sobre la detención provisional con fines de extradición internacional de Javier Duarte de Ochoa", Sitio PGR, 15 de abril de 2017; iii) J. A. Cedillo, "Detienen a Eugenio Hernández, exgobernador de Tamaulipas", ***Proceso***, 6 de octubre de 2017; Comunicado 1081/17, "PGR informa", PGR, 17 de julio de 2017; iv) "Comunicado 426/17 Obtiene FEPADE Orden de aprehensión en contra del exgobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa", PGR, 8 de marzo de 2017; v) "Dan libertad condicional a exlegislador que recibió soborno de César Duarte", SDP Noticias, 22 de junio de 2017; vi) Comunicado 996/17. FEPADE Informa, PGR, 23 de junio de 2017; vii) "Presenta Javier Corral 10 denuncias contra César Duarte ante PGR", Uno Noticias, 12 de septiembre de 2017. Comunicado 1047/17. PGR. "A petición de la PGR, la Secretaría General de INTERPOL actualiza notificación roja de César Horacio Duarte Jáquez", 7 de julio de 2017; viii) J. Villamil, "César Duarte, prófugo de una PGR que no lo persigue", ***Proceso***, 26 de diciembre de 2017. H. Gutiérrez y Víctor Chávez, "PRD presenta demanda contra Flavino Ríos por complicidad en fuga de Javier Duarte", ***El Financiero***, 14 de noviembre de 2016; ix) V. H. Arteaga, "Flavino Ríos, exgobernador interino de Veracruz, seguirá su proceso penal desde casa", Animal Político, 11 de abril de 2017; x) "Flavino Ríos, acusado de encubrir a Duarte, pagó una fianza para enfrentar su proceso en libertad", Animal Político, 1 de mayo de 2017; xi) I. Villa, "Flavino Ríos consigue amparo contra vinculación a proceso", ***El Financiero***, 13 de diciembre de 2017; xii) "Denuncian a Marcelo Ebrard por fallas en Línea 12", ***El Economista***, 1 de junio de 2015; xiii) J. O. Fierro, "PRI-DF denuncia ante PGR a Mancera y Ebrard por fallas en Línea 12 del Metro", MVS Noticias, 18 de marzo de 2014; xiv) "80% de los exgobernadores investigados en México son del PRI", Nación321, 12 de diciembre de 2017; xv) "La PGR de Calderón perdonó a Humberto Moreira, dice AMLO; exhibe documentos en Coahuila", SinEmbargo, 23 de abril de 2017; xvi) "La hija del exgobernador de Michoacán preso por narcotráfico, Jesús Reyna, es hallada muerta en su domicilio", Sin Embargo, 17 de diciembre de 2017; xvii) "Padrés es investigado por cuentas en el extranjero por 8.8 mdd", ***El Financiero***, 10 de noviembre de 2016; xviii) P. Dávila, "Averiguaciones contra Padrés se atienden en plazos establecidos, responde PGR a Pavlovich", ***Proceso***, 21 de junio de 2016; xix) "A petición de México, detienen en Panamá a Roberto Borge Angulo", Comunicado 925/17, PGR, 5 de junio de 2017; xx) "Vinculan a proceso a Roberto Borge", ***Reforma***, 5 enero 2018; xxi) "Reunión del Procurador Raúl Cervantes y el Fiscal General de EUA Jeff Sessions sobre la detención de Tomás Yarrington", Comunicado 702/17, PGR, 19 de abril de 2017; xxii) "Fausto Vallejo y Salvador Jara, los implicados en peculado", Radio Fórmula, 18 de enero 2017; xxiii) "Auto de Formal Prisión en contra de José Jesús Reyna García", 13 de mayo de 2014, Boletín 084/14, PGR; xxiv) "Ante PGR, denuncian desvíos por 3 mmdp en Michoacán", ***Milenio***, 17 de enero de 2017; xxv) A. Estrada, "PGJ Michoacán investiga a exgobernadores Fausto Vallejo y Salvador Jara", ***El Financiero***, 18 de enero de 2017; xxvi) G. Castillo García, "Investigación directa a Ángel Aguirre sobre desvíos millonarios en su gobierno", ***La Jornada***, 19 de febrero de 2015; xxvii) "ASF va contra Jorge Herrera, detectan irregularidades por más de 4 mmdp", Político.mx, 21 noviembre 2016; xxviii) "No hay denuncia contra Herrera Caldera", ***La Voz de Durango***, 7 abril, 2017; xxix) "Se indaga a FHB por fraudes al sistema de salud del estado", ***La Jornada de Veracruz***, 25 de abril de 2017; xxx) "Ante la PGR presentan denuncia contra Egidio Torre Cantú", ***Notiviza Tamaulipas***, 25 de abril de 2017; xxxi) K. Méndez, "Absuelven a Reynoso Femat de peculado y ejercicio indebido de funciones", 12 de octubre de 2017; y xxxii) D. Sánchez Dórame, "Juez ratifica auto de libertad a Guillermo Padrés", ***Excelsior***, 21 de diciembre de 2017; "Morena denuncia al exgobernador Miguel Alonso Reyes", ***Expansión***, 21 de diciembre de 2016; D. Godoy, "Denuncias contra Miguel Alonso", NTR Zacatecas, 22 de junio de 2017; "Javier Duarte ya sólo es acusado de tres delitos", Huffington Post, 20 de mayo de 2018; L. Pérez Marín, "Condenan al exgobernador de Tabasco Andrés Granier a 11 años de prisión por peculado", ***El Universal***, 1 de marzo de 2018.

Anexo II

Lista de siglas y acrónimos

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados
AFASPE	Acuerdos de Fortalecimiento de las Acciones de Salud Pública en los Estados
APF	Administración Pública Federal
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAEO	Convenio para la Atención de la Emergencia Obstétrica
CAUSES	Catálogo Universal de Servicios de Salud
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas
CEJUM	Centros de Justicia para las Mujeres
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
CNS	Comisión Nacional de Seguridad
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONAVIM	Comisión Nacional de Atención de la Violencia contra las Mujeres
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
ENVIPE	Encuesta Nacional sobre Victimización
ENVPSSP	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública
FEBPD	Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas
FEFMPH	Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos
FGR	Fiscalía General de la República
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
GIEI	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INM	Instituto Nacional de Migración
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LFRC	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas
LGCC	Ley General de Cambio Climático

LGPISDTOTPCID	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPPDDHYP	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
LSI	Ley de Seguridad Interior
LTE	Ley de Transición Energética
NSJP	Nuevo Sistema de Justicia Penal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAE	Programa de Acción Específica
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEM	Programa Especial de Migración 2014-2018
Pemex	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
PHP1	Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
REPSS	Régimen de Protección Social en Salud
RNBPDNL	Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas
RNPED	Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAFASPE	Sistema de Información para la Administración del Fondo para el Fortalecimiento de Acciones de Salud Pública en las Entidades Federativas
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SLA	Sistemas Locales Anticorrupción
SMA	Salarios Mínimos Anuales
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNBP	Sistema Nacional de Búsqueda de Personas
TFJA	Tribunal Federal de Justicia Administrativa
UIDPM	Unidad para la Investigación de Delitos para Personas Migrantes

A veces se escuchan más las voces que vienen de la propia sociedad civil, que condenan, que critican, que hacen bullying *sobre el trabajo que hacen las instituciones del estado mexicano.*

Presidente Enrique Peña Nieto

Sexto foro nacional "Sumemos Causas por la seguridad, ciudadanos + policías".

13 de noviembre de 2017

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Haydeé Pérez Garrido
Directora Ejecutiva

Asamblea de Asociados

Ernesto Velasco Sánchez
Presidente

Kristina Pirker
Secretaria

Emilienne de León
Tesorera

Jonathan Fox
Vocal

Alberto Olvera
Vocal

Blanca Rico
Integrante

Christian Gruenberg
Integrante

Felipe José Hevia de la Jara
Integrante

Pedro Salazar
Integrante

Rachel Sieder
Integrante

Coordinadores de programa y áreas

Eduardo Alcalá
Planeación, seguimiento y evaluación

Diana Amador
Comunicación para la incidencia

Carlos Brown Solà
Justicia fiscal

Patricia Cabanzo
Administración

Claudia de Anda
Gestión institucional y del conocimiento

Edmundo del Pozo
Territorio, derechos y desarrollo

Justine Dupuy
Rendición de cuentas y combate a la corrupción

Humberto Guerrero
Derechos humanos y lucha contra la impunidad

Cécile Lachenal
Género, derechos y políticas públicas

Federico Ramírez
Innovación tecnológica para la incidencia

fundar

Centro de Análisis e Investigación