



Bien Común

año XXVI / número 288 / marzo 2019

100

DÍAS DE CONTRADICCIONES

Aurora Espina Vergara / Salomón Guzmán Rodríguez

**Recortar el Fortaseg:
un retroceso para la seguridad municipal**
Renán Alberto Barrera Concha

**La paridad en el Poder Legislativo:
retos del Estado mexicano**
Ana Laura Veloz Sandoval



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestO'Tóres. Felicidades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er. sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://tl.gd/85sqmQ>

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa. 1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@aundzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a bocas. Más información en: www.fundacionpreciado.org/malformaciones/ESLIDERS.html about 19 hours ago via web in reply to laundzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Elías González Luna, de 1904 a 1904. February 6, 2011 6:03:36 PM CST via web

@SociedadCívica ¿por qué dice esa foto, Sociedad Cívica? 12:20 PM Feb 1st via web in reply to SociedadCívica



COLABORADORES

- **Renán Alberto Barrera Concha.** Presidente municipal de Mérida, Yucatán.
- **Aurora Espina Vergara.** Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (2012). Candidata a maestra en Comunicación (2016) por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Consejo Juvenil del Programa de Liderazgo Global Be Human. Actualmente es investigadora en la Fundación Rafael Preciado Hernández AC.
- **Gustavo González Hernández.** Director del Instituto Efraín González Luna en Jalisco y especialista en temas de inteligencia y seguridad nacional. Tiene un Máster en Analista de Inteligencia por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y es Doctorando en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
- **Salomón Guzmán Rodríguez.** Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asesor e investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Mónica Vargas Jiménez .** Directora del área económica-social de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.
- **Ana Laura Veloz Sandoval.** Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, especialista en argumentación jurídica. Maestra en Derecho.

Editorial ■ 3

Centrales ■

Los primeros 100 días de la administración 5
de López Obrador: contradicciones
y riesgos

Aurora Espina Vergara

Salomón Guzmán Rodríguez

Evidencias del uso político y clientelar de los 47
programas sociales del
gobierno de López Obrador

Mónica Vargas Jiménez

Recortar el Fortaseg: 55
un retroceso para la seguridad municipal

Renán Alberto Barrera Concha

Reflexión en torno... ■

Inteligencia criminal: 68
una aproximación conceptual

Gustavo González Hernández

Papeles de investigación ■

La paridad en el Poder Legislativo: 76
retos del Estado mexicano

Ana Laura Veloz Sandoval

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario General

Héctor Larios Córdova

Tesorero Nacional

Omar Francisco Gudiño Magaña

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Marko Antonio Cortés Mendoza

Director General

Humberto Aguilar Coronado

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Corrección, diseño y formación

José Luis Torres Vargas

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, CDMX
Tel / Fax: 55 59 63 00
contacto@frph.org.mx
www.frph.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del





Contradicción” es la palabra que define los primeros cien días de gobierno de Andrés Manuel López Obrador: contradicción entre promesas y hechos, contradicción entre expectativas y realidades, contradicción entre argumentos y acciones. Basta asomarse a lo escrito en el proyecto de nación del hoy presidente de México, a la plataforma de su partido, Morena, a sus declaraciones o a sus discursos apenas ganada la campaña de 2018, y contrastarlos con las primeras decisiones tomadas, para constatar que, en efecto, la contradicción ha sido el sello distintivo de los últimos meses.

Cotejar lo prometido con lo realizado es, precisamente, la labor que Aurora Espina Vergara y Salomón Guzmán Rodríguez llevaron a cabo para conformar el presente número de Bien Común, que dedicamos a esta primera etapa de gobierno bajo la consigna de dar seguimiento desde la información, los datos y la estadística a diversos rubros en que ambos autores dividen el documento “Los primeros 100 días de la administración de López Obrador: contradicciones y riesgos”.

Y es que como consecuencia precisamente de esas contradicciones, lo que se ha generado en el entorno país es la incertidumbre. Incertidumbre frente al futuro lejano y a lo que ocurrirá en el corto y mediano plazos, pero también incertidumbre que en el plano nacional e internacional, en lo político y en lo económico, produce enormes riesgos que ya comienzan a tener manifestaciones tanto para, por ejemplo, las calificadoras internacionales de riesgo de inversión, como para los mercados, la producción y, más importante aún, las instituciones y organismos autónomos que hacen posible el funcionamiento de la democracia en el país.

Este esfuerzo comparativo que presentamos a nuestros lectores se divide en 16 apartados; por señalar el primero, opacidad presupuestal, la lectora y el lector constatarán cómo se exhibe la tendencia a una política ajena a la transparencia, a la rendición de cuentas y al tan señalado por el propio presidente “combate a la corrupción”, para demostrar cómo ese supuesto compromiso no es sino un elemento retórico sin fundamento alguno en la realidad, y que, por el contrario, ha sido coartada para justificar desde la austeridad la construcción de una política asistencialista.

Como este punto, el recorrido por prácticamente la totalidad de las principales acciones del Gobierno federal permite constatar el riesgo que implica la actual administración, enfocada al desmantelamiento de un sistema político que, si bien con errores, perfectible y en algunas ocasiones urgido de transformaciones profundas, no puede derruirse sin un proyecto real, realista y serio que lo reemplace, y que no es ese el que propone ni de cerca López Obrador; por el contrario, lo que tenemos enfrente es el intento de instalar un modelo que, mucho más cercano al socialismo del siglo XXI desarrollado en Venezuela, la Argentina kischnerista, Nicaragua o Bolivia, ha demostrado con creces su capacidad de generar la ruina de los países.

Lo anterior queda asimismo demostrado en el texto de Mónica Vargas Jiménez, que abonda en el modo en que los programas sociales de la actual administración están hechos para construir bases clientelares, a partir de las cuales se pretende hacer usufructo de aquellas personas que, necesitadas de apoyos y subsidios, son transformadas en masas al servicio electoral del Gobierno federal. Esta tendencia a convertir la política social en un arma a favor de Morena pone en riesgo la equidad de los procesos de elección y es, a todas luces, una estrategia que apunta a la dependencia de la ciudadanía de la autoridad, proceso que también ha sido evidente en la Venezuela chavista y madurista.

Por su parte, dedicamos los Papeles de Investigación, con una investigación llevada a cabo por Ana Laura Veloz, a estudiar el tema de la paridad en el poder legislativo, para demostrar cómo un camino que se ha recorrido a lo largo de varios años en busca de una representación equitativa y de la participación de las mujeres en espacios de decisión, enfrenta hoy nuevos desafíos que deben contar con el apoyo de fuerzas políticas, de la sociedad y de la propia autoridad.

Esperamos que la presente edición sea de interés para nuestras y nuestros lectores. Esperamos también que este esfuerzo por contribuir al análisis de la realidad mexicana desde un espacio de reflexión y profesionalismo académico encuentre eco y aporte información útil para ayudar a entender el delicado momento que hoy vive México.

Carlos Castillo López

Los primeros 100 días de la administración de López Obrador: contradicciones y riesgos

Aurora Espina Vergara
Salomón Guzmán Rodríguez

Introducción

Al cumplirse los primeros 100 días (un trimestre) del gobierno de López Obrador, se observa que la violencia no disminuye, la actividad económica e industrial en el primer mes es la más baja en 20 años, el desajuste en los mercados financieros es notorio, el peso perdió valor, el riesgo país se elevó, la política social permanece sin reglas claras de operación, huelgas, nula creación de empleos, despidos masivos de trabajadores del sector público, cancelación del nuevo aeropuerto, bloqueos, migración, desabasto de gasolina, eliminación de recursos al campo, empobrecimiento de los ramos autónomos, indefinición en materia de relaciones exteriores, cancelación de las estancias infantiles, conflictos con los órganos autónomos, accidente aéreo en Puebla sin resolver, etc.

No sólo se comprueba el deterioro de la economía y la seguridad pública durante la etapa de presidente electo y sus primeros 100 días de gobierno, sino comparativamente con el año de 2017 y parte de 2018. Estos saldos negativos y los diversos errores de su gobierno en este primer trimestre no fue lo que prometió López Obrador durante la campaña presidencial ni en la plataforma electoral de Morena; por el contrario, demagógicamente

argumentó que las cosas cambiarían de rumbo y que México experimentaría una cuarta transformación histórica bajo su mandato. La demagogia, el desorden de la nueva administración y sus contradicciones son las principales características del nuevo gobierno.

A medida que transcurren los primeros meses de 2019, poco o casi nada cambió sustancialmente; por el contrario, las contradicciones y riesgos latentes negativos son las principales características de la nueva administración: paradójicamente, hasta el mes de marzo de este año, la evolución de la aprobación de López Obrador y el índice de confianza del consumidor que publica el INEGI se encuentran en sus niveles más altos desde el mes de julio de 2018.

Este documento tiene el propósito de mostrar estas contradicciones y subrayar los principales riesgos que las acompañan. Para alcanzar dicho propósito, se realizó un seguimiento de las principales contradicciones y su contraste con las diversas promesas de campaña y compromisos, así como las acciones emprendidas por parte de López Obrador y su gabinete. Para reforzar el seguimiento, se anexarán un conjunto de indicadores desde que López Obrador ganó las

elecciones el 1 de julio de 2018, esto permitirá observar la evolución temporal de distintas variables en periodos inmediatos así como en su comparación con el mismo periodo de 2017. En ese sentido, se comprenderán los resultados positivos y negativos en el terreno político y económico durante este lapso.

El 1 de julio de 2018, López Obrador y el partido Morena lograron obtener una importante aceptación entre la población mexicana: poco más del 50 por ciento de los electores votaron por este movimiento político, lo que representa una amplia representación dentro de las cámaras y gobiernos locales. En consecuencia, gran parte de la oposición y ciertos sectores de la sociedad civil quedaron debilitados, lejos del equilibrio anterior, con poca capacidad para hacer frente, por medio del diagnóstico y la crítica, a las diferentes reformas políticas y económicas propuestas por el gobierno de López Obrador. Con otras palabras, bajo el mandato de la 4T existe una probabilidad alta de excluir a una gran mayoría de los sectores sociales importantes, municipios y estados en la construcción de las políticas que más le convienen a la mayoría de los mexicanos.

La importancia de este documento radica en ser un espacio para el diagnóstico y la reflexión que permita la construcción de la

crítica frente a las diferentes acciones que ha tomado el nuevo gobierno y sus consecuencias durante los primeros tres meses de gobierno, además de ubicarse como un contrapeso en la demostración de que las cosas en su administración no van por caminos correctos, independientemente de que el grado de aceptación en las encuestas sea mayor al primero de julio.

Es también una invitación a que el nuevo gobierno de López Obrador recomode sus acciones y a la administración de sus políticas públicas, para no cambiar el rumbo pues los riesgos negativos en la economía y el desempeño de los hogares serán cada vez más latentes.

1. Presupuesto opaco y costoso en 2019

En la Tabla 1 se muestran las 20 modalidades que agrupan a los 541 programas presupuestales para 2019. Las modalidades con mayor número de programas presupuestales y que no presentan cambios son: 1) Prestación de servicios públicos, con 157 programas presupuestales; 2) Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, con un total de 74 programas presupuestales; y 3) Sujetos a reglas de operación, con 49 programas presupuestales.

Tabla 1. Presupuestos públicos por modalidad de programas (millones de pesos)

Modalidad de programas	2018	2019	Diferencia nominal	Incremento real	Número de programas 2018	Número de programas 2019	Incrementos de programas	Costo promedio por programa 2018	Costo promedio por programa 2019	Incremento del costo promedio de los programas
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas)	17,091	21,745	4,654	22.45%	1	1	0	17,091	21,745	4,654
Aportaciones a la seguridad social	113,809	125,982	12,172	6.54%	5	5	0	22,762	25,196	2,434
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	4,768	4,442	-327	-10.35%	8	8	0	596	555	-41

Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	173,043	206,148	33,105	14.66%	4	4	0	43,261	51,537	8,276
Costo financiero, deuda o apoyos a deudores y ahorradores de la banca	511,295	594,308	83,013	11.87%	10	10	0	51,129	59,431	8,301
Desastres naturales	27,722	4,018	-23,703	-86.05%	4	3	-1	6,930	1,339	-5,591
Específicos	257,594	253,921	-3,673	-5.13%	37	38	1	6,962	6,682	-280
Funciones de las fuerzas armadas	88,892	98,111	9,219	6.23%	19	19	0	4,679	5,164	485
Gasto federalizado	698,330	747,811	49,481	3.07%	17	17	0	41,078	43,989	2,911
Obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional	158	151	-7	-7.89%	1	1	0	158	151	-7
Otros subsidios	264,378	364,965	100,587	32.87%	49	45	-4	5,395	8,110	2,715
Participaciones a entidades federativas y municipios	811,932	919,817	107,886	9.04%	4	4	0	202,983	229,954	26,971
Pensiones y jubilaciones	1,260,412	1,400,100	139,687	6.91%	26	26	0	48,477	53,850	5,373
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	48,165	74,958	26,793	49.79%	74	74	0	651	1,013	362
Prestación de servicios públicos	968,865	1,006,687	37,822	0.00%	158	157	-1	6,132	6,412	280
Promoción y fomento	5,694	4,219	-1,475	-28.68%	14	13	-1	407	325	-82
Provisión de bienes públicos	68,064	71,668	3,604	1.34%	5	5	0	13,613	14,334	721
Proyectos de inversión	337,121	401,341	64,220	14.58%	32	28	-4	10,535	14,334	3,799
Regulación y supervisión	28,564	26,300	-2,263	-11.38%	34	34	0	840	774	-67
Sujetos a reglas de operación	289,672	263,003	-26,668	-12.61%	63	49	-14	4,598	5,367	769
Total	5,975,568	6,589,697	614,129	6.14%	565	541	-24	10,576	12,181	1,604

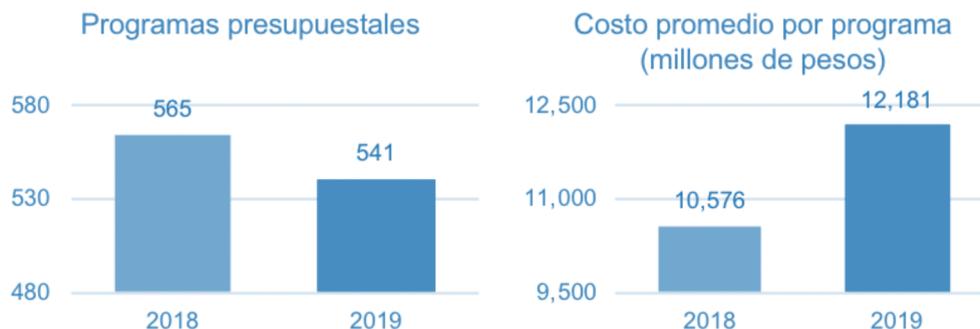
Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Si se compara el presupuesto aprobado de 2019 con el de 2018 por modalidad de programa, se muestran cambios significativos: por ejemplo, los de Reglas de operación, Desastres naturales y Regulación y supervisión tuvieron los mayores recortes presupuestales en 27, 24 y 3.6 mil millones de pesos. Además se eliminaron 14 programas que pertenecían a la modalidad de Reglas de operación, no obstante, el costo promedio incrementó en 769 mil millones de pesos.

El número total de programas presupuestales pasó de 565 a 541, es decir 24 programas menos; por su parte, el costo promedio por programa pasó de 10 mil 576 millones de pesos a 12 mil 181 millones de pesos, es decir, 1,604 millones de pesos más (Ver Gráfico 1). Esta es una de las principales contradicciones del presupuesto público de López Obrador, menor número

de programas presupuestales pero más costosos en comparación con el aprobado de 2018, y es contradictorio puesto que de lo que se trataba era de minimizar y reordenar el gasto de los programas que lo componen.

Gráfico 1. Comparativo: número de programas y su costo promedio 2018-2019



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Además, el gasto de los programas de Otros subsidios (los cuales no están sujetos a reglas de operación) incrementó poco más de 100 mil millones de pesos para 2019, es decir, un incremento real del 33 por ciento, aproximadamente. Como se observa en los siguientes gráficos, en 2019 el presupuesto público tendrá menor número de programas presupuestales, principalmente la modalidad de Otros subsidios y los que tienen reglas de operación; no obstante, el costo promedio por programas se elevó sustancialmente, en comparación con 2018.

Gráfico 2. Número de programas y su costo promedio: otros subsidios y con reglas de operación



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria de varios años.

A medida que transcurren los primeros meses de 2019, poco o casi nada cambió sustancialmente; por el contrario, las contradicciones y riesgos latentes negativos son las principales características de la nueva administración

En los primeros, el costo promedio se elevó en poco más de 2 mil 715 millones de pesos y en la segunda modalidad en, 769 mil millones de pesos. Esta es otra de las principales contradicciones del nuevo gobierno de López Obrador: elimina programas presupuestales con reglas de operación, los cuales son importantes en la transparencia, y deja intacto el número de programas en otros subsidios, los cuales no pasan por reglas de operación y con escasa transparencia en su entrega, y se eleva el costo por programa en comparación con 2018. Con otras palabras, transparencia y ahorro no serán las principales características del nuevo gobierno en materia presupuestal.

Por otra parte, dentro del presupuesto aprobado para 2019 se eliminaron 53 de los principales programas presupuestales, mientras que se crearon un total de 29 programas. Entre los principales programas presupuestarios que eliminaron se encuentran los de Proyectos de desarrollo regional, Programas de apoyos a la comercialización, Comedores comunitarios, Fomento ganadero, Programas regionales, Programa de empleo temporal, Fondo para fronteras, Programa de México conectado, Proyectos de construcción de carreteras, Programa de infraestructura hidroagrícola, Fondo de apoyo a migrantes, Pueblos mágicos.

Por su parte, los principales programas sociales nuevos de esta administración son el de Jóvenes construyendo el futuro, Modernización aeroportuaria, Becas para jóvenes,

Sembrando vida, Programa nacional de reconstrucción, Crédito ganadero a la palabra, Fertilizantes, Internet para todos, Universidades para el bienestar y Microcréditos para el bienestar, entre otros. El presupuesto total de estos nuevos programas que no estarán bajo la modalidad de reglas de operación equivale a poco más de 120 mil millones de pesos.

En ese sentido, cabe preguntar: ¿Por qué la mayoría de estos programas sociales no estarán bajo la modalidad de reglas de operación? Los principales programas como es el de jóvenes construyendo el futuro, reconstrucción y créditos ganaderos, no estarán bajo la modalidad de sujetos a reglas de operación, por el contrario, los ubican bajo la modalidad de Otros subsidios. Lo anterior deja en claro la falta de transparencia que tendrán los principales programas sociales cuyo riesgo es doble: que se conviertan en clientelares y que disminuya la capacidad productiva de los beneficiarios (ver Tabla 2).

Por si fuera poco, el presupuesto para el tren maya, que tiene que ver con el Programa para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga, no se encuentra bajo la modalidad de Proyectos de inversión, los cuales pertenecen a una cartera de inversión con programas de licitaciones, sino que se encuentra dentro de la modalidad de Específicos. Es en esta parte donde se presenta la mayor contradicción del argumento de la lucha contra la corrupción y opacidad.

Tabla 2. Programas nuevos por modalidad en PEF 2019 (mdp)

	2019
Específicos	
Provisiones para la modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	18,000
Provisiones para el desarrollo de trenes de pasajeros y de carga	6,920
Provisiones para el desarrollo, modernización y rehabilitación de infraestructura de comunicaciones y transporte	2,200
Provisiones para infraestructura de seguridad pública y ejército	2,000
Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	1,665
Provisiones para infraestructura de seguridad	250
Provisiones para el desarrollo de infraestructura urbana	200
Otros subsidios	
Jóvenes Construyendo el Futuro	44,320
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,280
Sembrando Vida	15,000
Producción para el Bienestar	9,000
Programa Nacional de Reconstrucción	8,000
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	7,000
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,000
Agro mercados Sociales y Sustentables	5,408
Crédito Ganadero a la Palabra	4,000
Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,033
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,000
Subsidios para las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas	208
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	
Determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas	193
Prestación de servicios públicos	
Cultura Comunitaria	600
Internet para Todos	623
Sujetos a reglas de operación	
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100,000
Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	8,000
Programa de Vivienda Social	1,726
Programa de Apoyo a la Educación Indígena	1,343
Programa de Fomento a la Planeación Urbana, Metropolitana y el Ordenamiento Territorial (PUMOT)	37

Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Si se revisa con detalle el PEF 2019, son 107 unidades responsables del presupuesto, conformadas por comisiones, coordinaciones, unidades, centros, colegios hospitalares e instituciones a los que se les redujo presupuestos; esta reducción equivale a cerca de 432 mil millones de pesos: pasó de 2 mil 243 millones de pesos en 2018 a 1 mil 812 millones de pesos en 2019. Entre ellas se encuentra el Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto del Emprendedor, Conalep, Centro Nacional de Trasplantes, salas regionales, Seguro de vida para jefas de familia, Prospera, Instituto Nacional de Migración, la Consar, Agencia Espacial Mexicana, Comisión de Mejora Regulatoria, Institutos de mexicanos en el exterior, DIF, Instituto Nacional de Pesca, Centro Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de las Zonas Áridas, Comisión Nacional Forestal, Instituto Nacional de Bellas Artes, Conagua, etc. (Ver Tabla 3).

Tabla 3. Lista de Unidades responsables con recortes presupuestales en 2019 (mayor a menor por disminución real)

Unidad responsable	PEF 2018	PEF 2019	Diferencia nominal	Disminución % real
Comisión Nacional de las Zonas Áridas	876.4	54.5	-821.9	-94.0%
Instituto Nacional del Emprendedor	4,137.2	806.6	-3,330.5	-81.2%
Dirección General de Seguro de Vida para Jefas de Familia	72.9	17.7	-55.2	-76.6%
Instituto Mexicano de la Juventud	312.0	95.9	-216.1	-70.4%
Instituto Nacional de la Economía Social	1,979.2	629.4	-1,349.8	-69.4%
Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	46,899.3	20,691.6	-26,207.7	-57.5%
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	900.0	438.7	-461.3	-53.1%
Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente	926.4	556.6	-369.8	-42.2%
Salas Regionales	1,268.1	793.1	-475.0	-39.8%
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	2,942.8	1,875.2	-1,067.6	-38.7%
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	614.7	397.1	-217.6	-37.8%
Sala Superior	2,625.1	1,745.5	-879.6	-36.0%
Comisión Nacional Forestal	3,991.4	2,765.2	-1,226.2	-33.3%
Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	290.2	201.1	-89.1	-33.3%
Unidad de Gas Natural	44.5	31.4	-13.2	-32.2%
Centro Federal de Protección a Personas	10.0	7.1	-2.9	-31.7%
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	643.5	460.5	-183.0	-31.1%
Unidad Especializada en Análisis Financiero	34.8	25.0	-9.8	-30.9%
Centro Nacional de Información de Hidrocarburos	5.2	3.7	-1.5	-30.7%
Unidad de Electricidad	80.7	58.1	-22.6	-30.7%

Unidad de Petrolíferos	45.7	33.8	-11.9	-28.9%
Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos	18.4	13.7	-4.7	-28.4%
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	1,132.0	843.6	-288.5	-28.3%
Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas	24.0	18.1	-6.0	-27.7%
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	39.4	29.6	-9.8	-27.6%
Unidad de Gas Licuado de Petróleo	31.8	24.0	-7.8	-27.3%
Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable	29.0	22.2	-6.9	-26.5%
Instituto Nacional de Migración	1,731.9	1,330.6	-401.3	-26.1%
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	221.4	170.8	-50.7	-25.8%
Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos destinados al Consumo Final	16.5	12.7	-3.8	-25.7%
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	226.1	177.0	-49.1	-24.7%
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos	2,507.0	1,968.8	-538.3	-24.4%
Comisión Federal de Mejora Regulatoria	79.3	62.5	-16.9	-24.2%
Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte	9.6	7.5	-2.0	-24.2%
Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes	1.0	0.8	-0.2	-23.9%
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	264.7	210.1	-54.6	-23.6%
Coordinación Nacional Antisecuestro	75.3	60.3	-15.0	-23.0%
Agencia Espacial Mexicana	77.8	62.4	-15.4	-22.8%
Centro Nacional de Meteorología	212.8	170.8	-42.1	-22.8%
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	5,450.5	4,380.8	-1,069.7	-22.6%
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	2,134.0	1,719.0	-415.0	-22.5%
Centro de Evaluación y Control de Confianza	116.3	93.9	-22.4	-22.3%
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	25.8	20.8	-4.9	-22.2%
Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	127.9	103.9	-24.0	-21.8%
Instituto de los Mexicanos en el Exterior	72.2	58.8	-13.4	-21.7%
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	43.4	35.4	-8.0	-21.6%
Fondo de Cultura Económica	156.9	127.9	-29.1	-21.6%
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo	550.0	448.6	-101.4	-21.5%
Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México	27.4	22.7	-4.7	-20.3%

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	2,535.6	2,107.3	-428.3	-20.0%
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	356.7	296.6	-60.1	-20.0%
Centro Nacional de Derechos Humanos	80.2	67.0	-13.2	-19.7%
Instituto Mexicano de Cinematografía	274.3	231.2	-43.0	-18.9%
Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía	111.2	93.9	-17.3	-18.8%
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	2,289.8	1,933.3	-356.5	-18.7%
Presidente de la Comisión Federal de Competencia Económica	188.7	160.2	-28.5	-18.3%
Comisión Nacional de Bioética	41.9	35.6	-6.3	-18.2%
Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales	20.9	17.7	-3.1	-18.2%
Comisión Nacional de Arbitraje Médico	130.5	112.0	-18.6	-17.4%
ProMéxico	1,055.7	909.7	-146.0	-17.1%
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	976.3	842.5	-133.8	-16.9%
Televisión Metropolitana S.A. de C.V.	172.7	149.2	-23.5	-16.9%
Comisión Nacional del Agua	27,369.8	23,727.2	-3,642.6	-16.6%
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México	37.8	33.1	-4.7	-15.8%
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	85.1	74.8	-10.3	-15.4%
Dirección General del Centro Nacional de las Artes	258.3	227.4	-30.9	-15.3%
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	21,437.9	18,949.8	-2,488.1	-14.9%
Radio Educación	85.7	76.2	-9.5	-14.4%
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	202.8	180.8	-22.0	-14.2%
Procuraduría Federal del Consumidor	1,118.4	999.1	-119.2	-14.0%
Instituto Mexicano de la Radio	178.0	159.3	-18.7	-13.9%
Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos	48.9	44.1	-4.8	-13.2%
Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas	5.4	4.9	-0.5	-13.1%
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	39.6	35.8	-3.8	-12.9%
Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud	41.0	37.2	-3.7	-12.5%
Telecomunicaciones de México	337.8	308.3	-29.5	-12.2%
XE-IPN Canal 11	579.5	530.6	-48.9	-11.9%
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	1,463.3	1,341.4	-121.9	-11.8%
Coordinación Nacional de Protección Civil	32.3	29.7	-2.6	-11.6%
Servicio Postal Mexicano	667.5	614.3	-53.2	-11.4%

Instituto de Competitividad Turística	20.4	18.9	-1.5	-10.7%
Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	220.2	205.4	-14.8	-10.2%
Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura	612.2	574.6	-37.6	-9.7%
Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	546.2	512.9	-33.3	-9.6%
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	604.0	569.3	-34.7	-9.3%
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	617.4	582.7	-34.7	-9.2%
Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	3,260.8	3,084.3	-176.5	-9.0%
Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán	873.7	835.3	-38.4	-8.0%
Universidad Abierta y a Distancia de México	202.4	193.8	-8.5	-7.8%
Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad	1,222.1	1,177.7	-44.4	-7.2%
Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano	173.1	167.2	-5.9	-7.0%
Hospital Juárez de México	1,324.3	1,280.4	-43.9	-6.9%
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	724.3	702.4	-21.9	-6.7%
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	1,302.7	1,269.0	-33.7	-6.2%
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	364.3	355.3	-9.0	-6.1%
Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica	110.2	107.7	-2.5	-5.9%
Comisión Nacional contra las Adicciones	719.3	705.8	-13.5	-5.6%
Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	690.8	680.8	-9.9	-5.1%
El Colegio de San Luis, A.C.	107.1	106.1	-1.0	-4.7%
Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/ SIDA	377.9	374.7	-3.2	-4.6%
Centro Nacional de Trasplantes	24.0	24.0	0.0	-3.6%
Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	170.1	170.6	0.5	-3.5%
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	256.3	260.5	4.2	-2.2%
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	1,276.2	1,311.6	35.4	-1.1%
Comisión Nacional de Protección Social en Salud	77,697.8	80,144.1	2,446.2	-0.7%
Contraloría Interna de la Comisión Federal de Competencia Económica	12.5	13.0	0.5	-0.1%
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional	233.8	242.8	9.0	-0.1%
Total	2,243.6	1,812.0	-431.6	-0.2

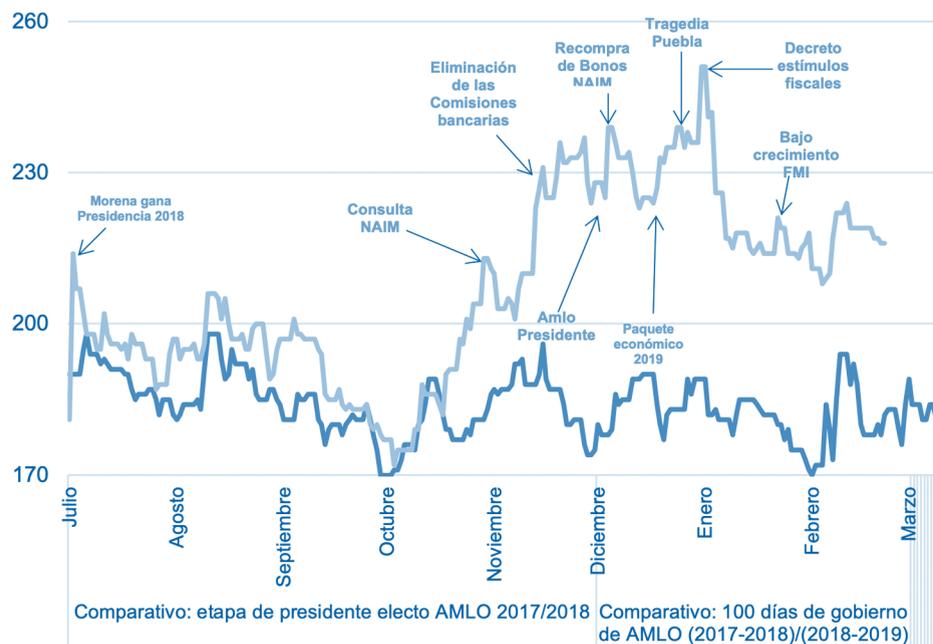
Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia presupuestaria.

Estos recortes presupuestales y la opacidad de los nuevos programas sociales dejan en claro las contradicciones ante lo dicho por López Obrador el día 25 de noviembre de 2019: “No se va a manejar el presupuesto de manera discrecional”. De igual manera, el 9 de diciembre de 2018 Ramírez Cuellar puntualizó: “No habrá etiquetados especiales en Presupuesto 2019”...”Se evitará cualquier práctica que fomente la discrecionalidad, opacidad, y clientelismo en la asignación de recursos”.

2. Incertidumbre y caída de los mercados

Una de las mediciones internacionales implicadas por medio de la cual la política económica de los gobiernos en países en vías de desarrollo es evaluada a lo largo del tiempo, tiene que ver con el riesgo país que realizan diferentes calificadoras, por ejemplo, el EMBI de JP Morgan.¹ Esta medición tiene que ver con la probabilidad de que los inversionistas pierdan ganancias por su inversión y de la capacidad de pagos de deuda externa de un país. De acuerdo con este índice, al ganar Morena las elecciones de 2018, de un día para otro, el riesgo país se elevó de 181 a 214 puntos en la medición, semanas después los incrementos en esta medición fueron constantes hasta el mes de febrero.

Gráfico 3. Riesgo país de México (EMBI+ JP Morgan)



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa la el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en <https://www.ambito.com/contenidos/riesgo-pais-mexico-historico.html>

¹ <https://www.jpmorgan.com/country/MX/es/jpmorgan/investbk/solutions/research/indices/product#em>

Entre los principales programas presupuestarios que eliminaron se encuentran los de Proyectos de desarrollo regional, Programas de apoyos a la comercialización, Comedores comunitarios, Fomento ganadero, Programas regionales, Programa de empleo temporal, Fondo para fronteras, Programa de México conectado, Proyectos de construcción de carreteras, Programa de infraestructura hidroagrícola, Fondo de apoyo a migrantes, Pueblos mágicos

A diferencia de otras economías similares como la de Argentina, Brasil y Turquía, los incrementos en el riesgo país de México tienen explicaciones de carácter interno. Con otras palabras, mientras el riesgo país en Brasil y Turquía converge a la baja, en México se incrementa desde que Morena gana las elecciones de 2018 y, cada vez más, con las diferentes acciones que empezaron a llevarse cabo, como es la cancelación del proyecto del nuevo aeropuerto de la ciudad, la recompra de bonos, etc.

En el Gráfico 3 se muestran los incrementos constantes en el riesgo país² de México mes a mes desde inicios de octubre de 2018 (línea azul claro) pero no sólo eso, también se observa que esta medición es muy superior a los niveles que se registraron en el mismo periodo de 2017 (línea azul oscuro). Como se observa en el mismo Gráfico, los incrementos en la medición empezaron a ser cada vez más constantes como respuesta a las decisiones que se fueron tomando sin considerar el riesgo latente negativo que representaba para los mercados internacionales.

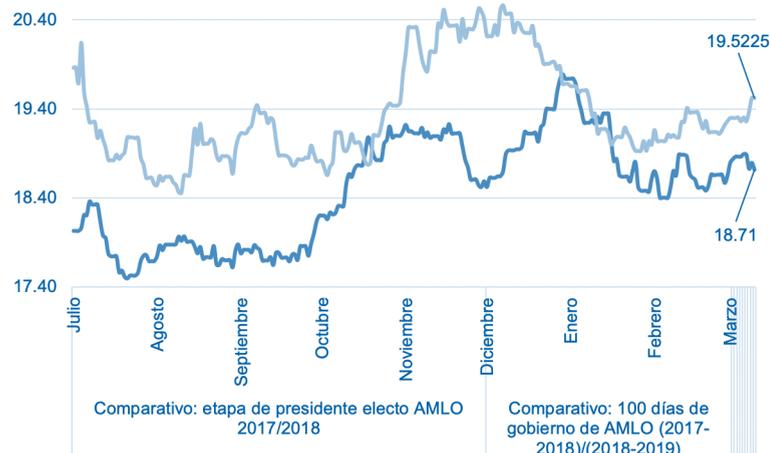
El primer salto brusco en la medición del riesgo país sucedió a medida que se acercaba la fecha de la consulta popular sobre la cancelación del nuevo aeropuerto, del 15 al 31 de octubre de 2018: el riesgo país se incrementó 27 puntos en su medición. Otra de las decisiones que llevó a un mayor incremento en el riesgo país, fue el anuncio de la recompra de bonos del NAIM en poco más de 1,600 millones de dólares, cuyo proceso aún no termina en su totalidad, en consecuencia los riesgos negativos son latentes.

Como puede notarse, es a partir de la consulta, cancelación y recompra de bonos que el riesgo país no regresa a sus valores anteriores; por el contrario, es muy sensible a las contradicciones e indefiniciones por parte de la nueva administración. No cabe duda, estas dos acciones tuvieron efectos permanentes en la evolución del riesgo país en México, y tampoco cabe duda: las decisiones de López Obrador provocaron desajustes en los mercados financieros internos, principalmente en el bursátil y cambiario.

Otro de los casos que elevó el riesgo país fue el anuncio de las comisiones que cobran los bancos, la tragedia de Puebla, el paquete económico para 2019, la baja estimación de crecimiento por parte del Fondo Monetario Internacional, el decreto por el que se otorgan los estímulos fiscales, etc.

² El EMBI, que es el principal indicador de riesgo país, es la diferencia de tasa de interés que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países subdesarrollados, y los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, que se consideran "libres" de riesgo. Este diferencial (también denominado *spread* o *swap*) se expresa en puntos básicos (pb). Una medida de 100 pb significa que el gobierno en cuestión estaría pagando un punto porcentual (1%) por encima del rendimiento de los bonos libres de riesgo, los Treasury Bills. Los bonos más riesgosos pagan un interés más alto, por lo tanto el *spread* de estos bonos respecto a los bonos del Tesoro de Estados Unidos es mayor. Esto implica que el mayor rendimiento que tiene un bono riesgoso es la compensación por existir una probabilidad de incumplimiento.

Gráfico 4. Evolución temporal del tipo de cambio Peso/Dólar (fix con fecha de determinación)

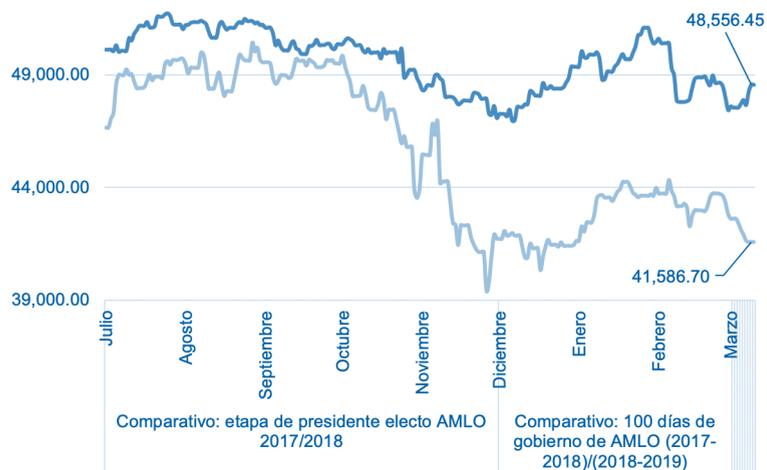


Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa la el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.banxico.org.mx

Por su parte, como consecuencia de lo anterior, se observa de manera clara que cuando el riesgo país se eleva mes a mes, y comparativamente mayor al año de 2018, el peso se debilitó frente al peso de manera significativa: llegó a estar alrededor de los 21 pesos por dólar.

Cuando el riesgo país baja, el peso frente al dólar va en la misma dirección, el riesgo por mayor pérdida de valor del peso es latente ante las acciones contradictorias de López Obrador y su administración; en otras palabras, los desajustes de los mercados tienen en su mayoría una clara explicación endógena.

Gráfico 5. Evolución del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa la el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.investing.com

De acuerdo con cifras de Banxico, el peso pierde valor frente al dólar mes con mes y en comparación al mismo periodo de 2018, como se muestra en el Gráfico 5. La pérdida de valor del peso frente al dólar desde octubre hasta mediados de diciembre de 2018 está altamente correlacionada con el incremento del riesgo país.

Por otra parte, como se muestra en el Gráfico 6, no sólo los mercados cambiarios reaccionaron de manera brusca y negativa desde mediados de octubre de 2018, también el mercado bursátil reaccionó a la baja: la mayor caída es al final del mes noviembre y empieza a recuperarse hasta finales de enero de 2019. Se calcula que el valor de capitalización del mercado de valores es cercano al 50 por ciento del PIB mexicano, en consecuencia, es de imaginar la pérdida millonaria para este mercado la caída en más 7,000 puntos del IPC durante octubre 2018 a enero de 2019 y no sólo eso, respecto al mismo periodo anterior, de 2017 y 2018 la capitalización del mercado de valores es menor. Actualmente, a inicios de 2019, el IPC no logra rebasar los 44,000 puntos cuando en el mismo periodo de 2018 el Índice alcanzó poco más de 49,000 puntos del IPC.

Gráfico 6. IPC Bolsa vs Riesgo país

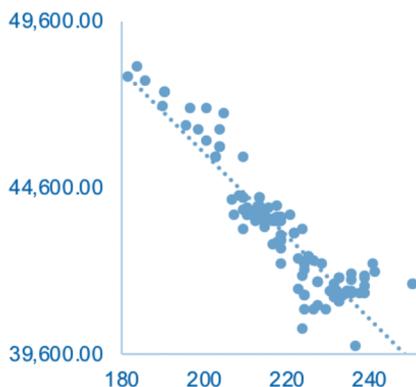
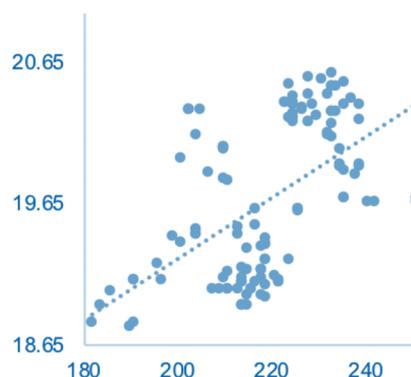


Gráfico 7. Tipo de cambio vs Riesgo país



Fuente: Elaboración propia. Nota: el eje x es el riesgo país. Periodo 15 octubre de 2018 a 19 de febrero de 2019 (189 días).

En el Gráfico 7 se observa la relación lineal negativa entre el IPC de la Bolsa mexicana de valores versus riesgo país, esta relación muestra que cuando el riesgo país incrementa, el IPC disminuye casi en la misma proporción. En el Gráfico 8 se observa la relación lineal positiva entre el tipo de cambio fix versus riesgo país, esta relación muestra que cuando el riesgo país incrementa, el peso pierde valor frente al dólar.

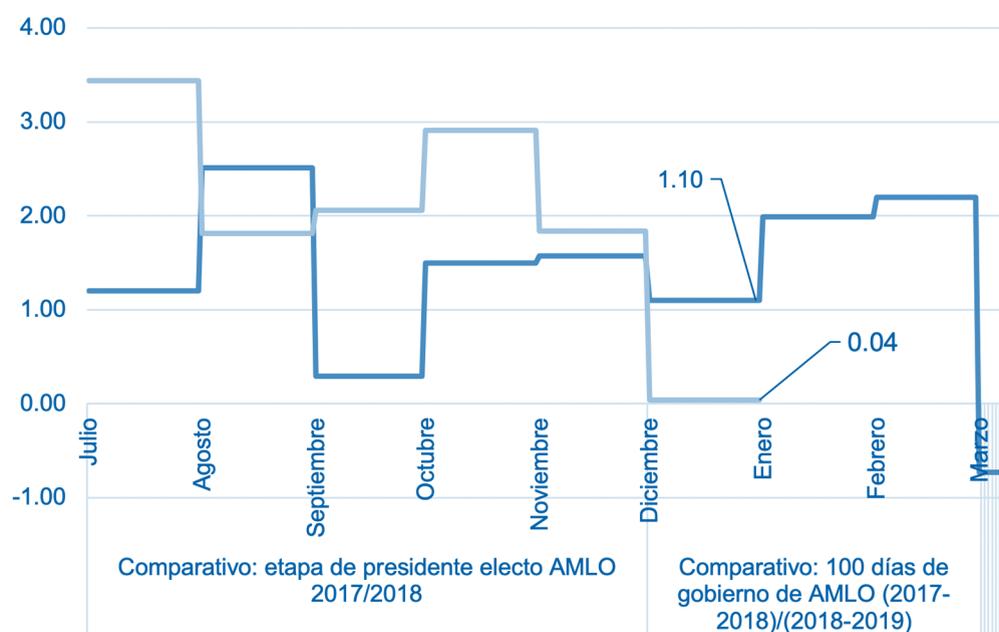
Se realizó una regresión logarítmica lineal entre estas variables y se muestra que por cada incremento del 1% en el riesgo país desde el 15 de octubre de 2018 al 19 de febrero de 2019, el IPC disminuyó 0.70% en promedio, una relación casi uno a uno. Por su parte, en la regresión logarítmica lineal entre tipo de cambio vs riesgo país, se observa que por cada incremento de 1% en el riesgo país desde el 15 de octubre de 2018 al 19 de febrero de 2019, el peso perdió 0.22% de su valor frente al dólar en promedio.

Contradictoriamente, el 26 de octubre de 2018, López Obrador ya mencionaba en un discurso:³ “los financieros pueden estar tranquilos, los corruptos no”; en cerca de 200 días, sucedió lo contrario, desde esa fecha. De igual manera el 23 de octubre de 2018 mencionó: “Bancos mexicanos y extranjeros tendrán seguridad y confianza “en el próximo gobierno”⁴, no obstante, en cerca de 200 días es escasez de confianza lo que generó el nuevo gobierno de López Obrador.

3. Recesión económica e industrial

De acuerdo con el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE) que publica el INEGI, la tasa de la actividad económica mensual interanual durante el primer mes del gobierno de López Obrador es la más baja⁵ en comparación con Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto. Por su parte, en el Gráfico 8 se muestra que desde el mes de octubre de 2018 la actividad económica comenzó a perder dinamismo: en este mes la tasa de crecimiento fue cercana al 3 por ciento, en noviembre disminuyó a 1.84 por ciento y en diciembre fue prácticamente de cero por ciento, aproximadamente.

Gráfico 8. Evolución de la tasa de crecimiento de la actividad económica (IGAE)



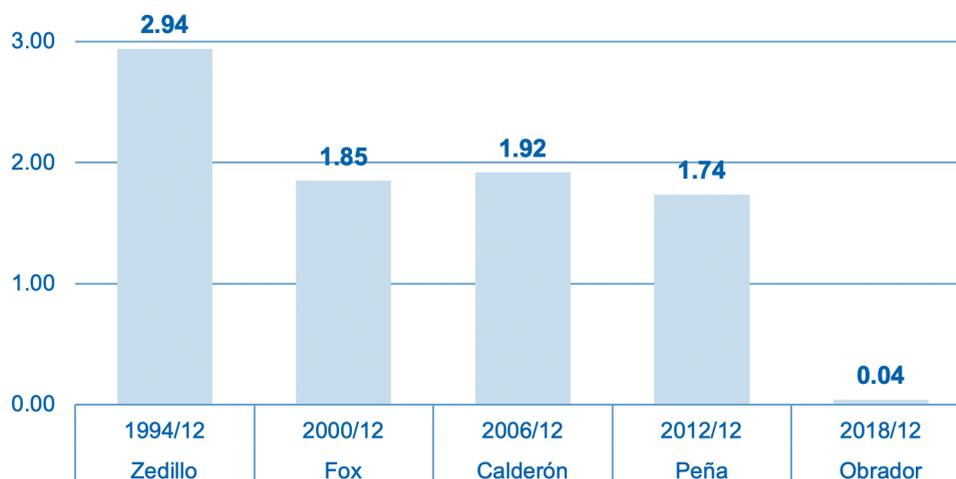
Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa la el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

³ <https://www.jornada.com.mx/2018/10/26/politica/002n1pol>

⁴ <https://www.jornada.com.mx/2018/10/22/politica/005n1pol>

⁵ N.A : Tasa de crecimiento de la actividad económica Fox 1.85, Calderón 1.92, Peña 1.74, AMLO 0.04

Gráfico 9. Tasa de crecimiento interanual de la actividad económica: primer mes de cada nueva administración (IGAE)



Fuente: elaboración propia con base en BIE-INEGI.

Desde que López Obrador tomó la decisión de llevar a cabo la consulta para eliminar el proyecto del nuevo aeropuerto, es muy claro que la actividad económica no sólo perdió dinamismo mes con mes, sino que comparativamente con el mismo periodo de 2018 la situación fue mayormente crítica. Mientras al inicio del año 2018 la economía parecía retomar un crecimiento sostenido, con la llegada de López Obrador al poder, al parecer la actividad económica descenderá cada vez más que antes.

Contradictoriamente, lo que había prometido en campaña se fue a la basura en poco más de 200 días: han sido sus decisiones propias y las de su administración las que han generado el desajuste de los mercados financieros y de la economía de los hogares mexicanos, de ahí que el nivel de precios sea el más bajo en más de una década. En consecuencia, no debería festejarse una baja en la tasa de inflación en años, por el contrario, es una clara señal de desaceleración en la actividad económica, lo cual es un riesgo latente de menor crecimiento y generación de empleos.

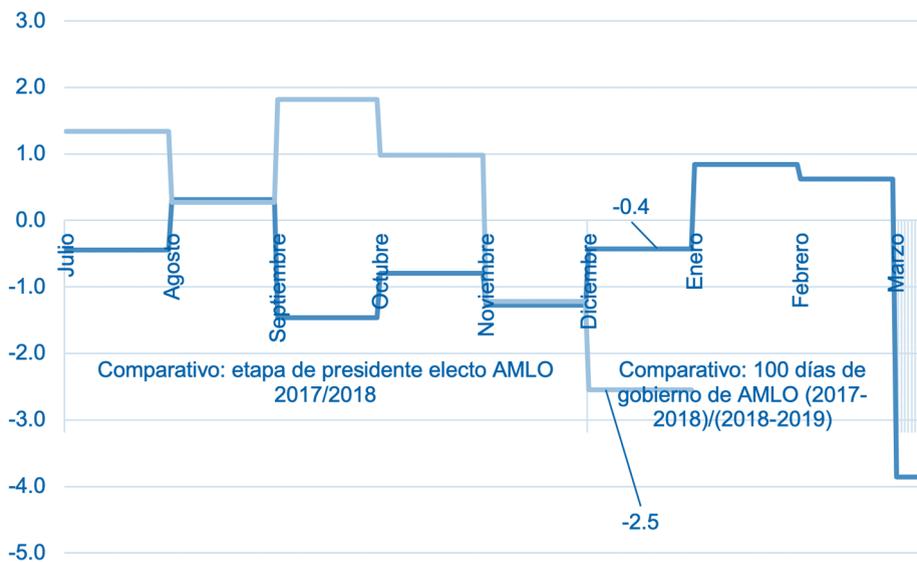
Es probable que el constante desajuste en los mercados financieros y cambiarios sea consecuencia de seguir insistiendo en cancelar todo y aceptar todo proyecto productivo o energético por medio de las consultas populares, dejando de lado el Estado de derecho y las garantías mínimas necesarias para los particulares en los procesos productivos. Puede decirse que las consultas populares serán los fantasmas de las expropiaciones potenciales que estarán rondando en la economía mexicana durante los próximos seis años bajo el mandato de la cuarta transformación.

También es probable que los mercados interpretaran, desde finales de octubre de 2018, las consultas populares como la esencia de la expropiación y no como mecanismo de participación ciudadana en contra de la corrupción, aun con la aprobación del nuevo tratado de libre comercio con los vecinos del norte. Paradójicamente, el 27 de octubre de 2018, López Obrador

argumentó que se “reformaría la Constitución para que no haya límites y los ciudadanos puedan solicitar, cuando haya un tema de interés público, que se haga una consulta”.⁶

El día 28 de octubre de 2018 también se anunció que “Alfonso Romo, y los futuros secretarios de Hacienda, Carlos Urzúa, y de Comunicaciones y Transportes, Javier Jiménez Espriú, formaron una comisión que se encargará de tranquilizar, negociar y restaurar la confianza de los inversionistas tras la decisión de cancelar la construcción del NAIM”.⁷ Es probable que dicha negociación con los empresarios e inversionistas no haya sido exitosa: la tasa de crecimiento de la actividad industrial durante el primer mes de gobierno de López Obrador fue de -2.5 por ciento respecto al mismo periodo de 2018. En forma similar, es a partir de octubre de 2018 que de igual manera que la actividad económica, la actividad industrial se desplomó de manera consecutiva hasta el mes de diciembre.

Gráfico 10. Evolución de la tasa de actividad industrial interanual



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

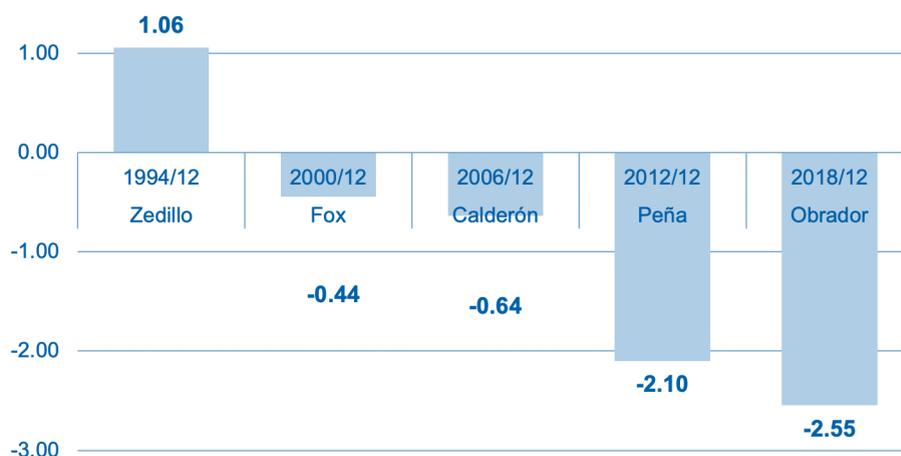
De acuerdo con el enfriamiento de la actividad económica que comenzó con los anuncios de la consulta popular para la cancelación del nuevo aeropuerto, es probable que en los próximos meses la economía mexicana se sitúe en una fase de estancamiento económico, lo cual anularía la nueva creación de empleos, despidos y mayor informalidad. Esta caída en la actividad industrial es la más severa en comparación al mismo mes de inicio de cada nueva administración desde la presidencia de Zedillo.⁸

⁶ <https://www.jornada.com.mx/2018/10/27/politica/002n1pol>

⁷ <https://www.jornada.com.mx/2018/10/31/politica/003n1pol> <https://www.jornada.com.mx/2018/10/31/politica/003n2pol>

⁸ N.A. Tasa de actividad industrial en el primer mes de cada nueva administración: Fox 1.06, Fox -0.44, Calderón -0.63, Peña -2.09, AMLO -2.54

Gráfico 11. Tasa de crecimiento interanual de la actividad industrial



Fuente: elaboración propia con base en BIE-INEGI.

Contradictoriamente, el 14 de agosto de 2018 López Obrador “Sostuvo que la apuesta para acabar con la pobreza es la inversión en el campo, la actividad productiva y la generación de empleos”. Toda promesa de campaña en los temas económicos y de creación de empleos e inversión, es probable que se haya ido a la basura desde octubre de 2018 con la estrategia de las consultas populares, y con ello el bienestar económico de los hogares mexicanos.

La probabilidad de cumplir todos sus compromisos, como lo mencionó el 18 de septiembre de 2018,⁹ será baja a medida que se sigan ejecutando consultas populares para cancelar o aprobar proyectos de inversión por parte de los privados. Cabe señalar que el 15 de noviembre de 2018, López Obrador anunció la creación, con un grupo de empresarios, de un consejo de asesores para que se duplique el crecimiento de la economía: ya es el fin del mes de febrero y lo contrario sucedió, nula actividad económica e industrial.

El 30 de diciembre de 2018, 16,700 empresarios de Nuevo León crearon un fuerte grupo de apoyo y el 25 de febrero de 2019 López Obrador se reunió con empresarios para buscar inversiones.¹⁰ Ante el enfriamiento de la actividad económica e industrial de la economía mexicana, a mediados de enero el Fondo Monetario Internacional proyectó un menor crecimiento a lo esperado en el paquete económico para 2019, además de que al final del año la CEPAL, de forma similar, redujo el crecimiento económico, además, por si fuera poco, la calificadora Goldman Sachs recortó a 1.5 por ciento el crecimiento económico en México para 2019.

4. Saldo negativo en la industria automotriz

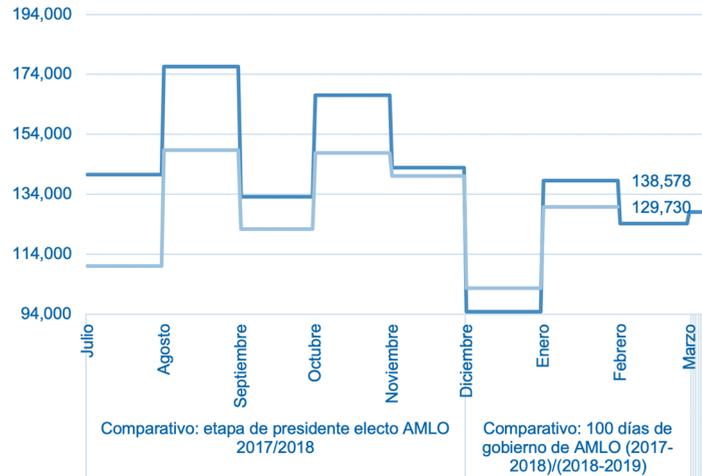
Los meses de diciembre y enero fueron oscuros para la industria automotriz, con resultados negativos. Como se observa en el gráfico, la producción de automóviles comenzó a descender, un comportamiento como en los casos anteriores. Es probable que esta situación también haya sido provocada por las decisiones de la cancelación del NAIM y el desabasto de gasolina. En

⁹ <https://www.jornada.com.mx/2018/09/19/politica/004n1pol>

¹⁰ <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/02/25/amlo-se-reune-con-empresarios-para-buscar-inversiones-6566.html>

octubre la producción solo de automóviles llegó a cerca de las 148 mil unidades, mientras que en diciembre alcanzó una cifra cercana a los 103 mil unidades, es decir, se dejaron de producir 45 mil unidades, y aunque en enero de 2019 la producción llegó a cerca de las 130 mil unidades, esta cifra es menor a la del mismo periodo de 2018.

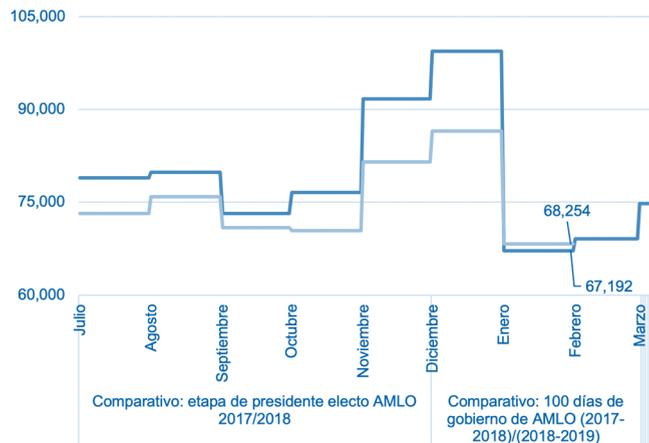
Gráfico 12. Evolución de la producción de automóviles



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

Por otra parte, la caída en la venta de automóviles fue abrupta: en un solo mes se dejaron de vender cerca de 20 mil unidades, y aunque desde el mes de octubre de 2018 comenzó a ir a la alza, hasta llegar a poco más de 86 mil unidades, en el mes de diciembre estas cifras son menores en comparación con el mismo periodo de 2018, sin que el gobierno instrumentara algún mecanismo para revertir estos resultados.

Gráfico 13. Evolución de la venta de automóviles



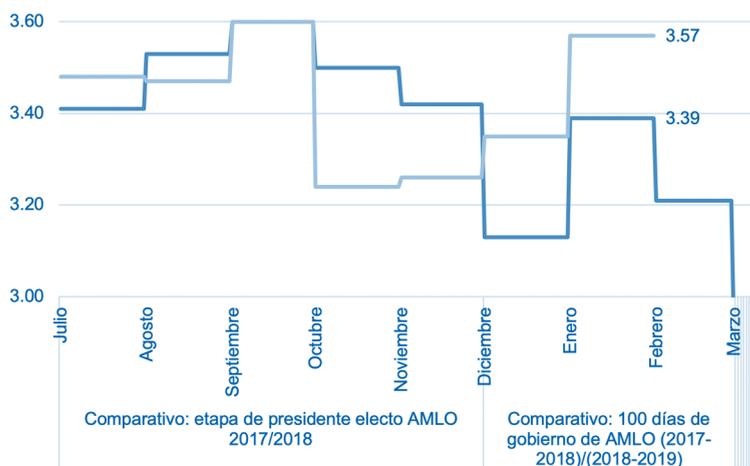
Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

Pueden ser varias las explicaciones para este comportamiento, como son los factores estacionales y el comportamiento de los compradores al final e inicio de año. No obstante, el desabasto puede ser otra posible explicación: la crisis se agudizó mayormente en el centro y el Bajío del país. Probablemente la incertidumbre o temor de no tener combustible para los automóviles generó la caída en las ventas. Es probable que los inventarios de muchas marcas de automóviles sea cada vez mayor, lo cual podría frenar la dinámica de la economía mexicana.

5. Desempleo galopante (trabajadores del IMSS)

El 15 de agosto de 2018, ya siendo presidente electo, López Obrador mencionó que la apuesta para acabar con la pobreza es con la inversión en el campo, la actividad productiva y la generación de empleos.¹¹ Por su parte, el 20 de octubre de 2018, fecha muy cercana a la consulta popular, López Obrador prometió que el país alcanzará la tasa cero de desocupación laboral.¹²

Gráfico 14. Evolución de la Tasa de desocupación



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

Las declaraciones anteriores hechas por el propio López Obrador, desde octubre de 2018, claramente permiten deducir que difícilmente se cumplirán sus promesas, como resultado de la cancelación del nuevo aeropuerto por medio de la consulta popular, como se mencionó anteriormente. En el Gráfico 14 se muestra, como en los casos anteriores, que la tasa de desempleo comenzó a ascender desde el mes de octubre de 2018 y, además, es superior a la tasa del mismo periodo de 2018.

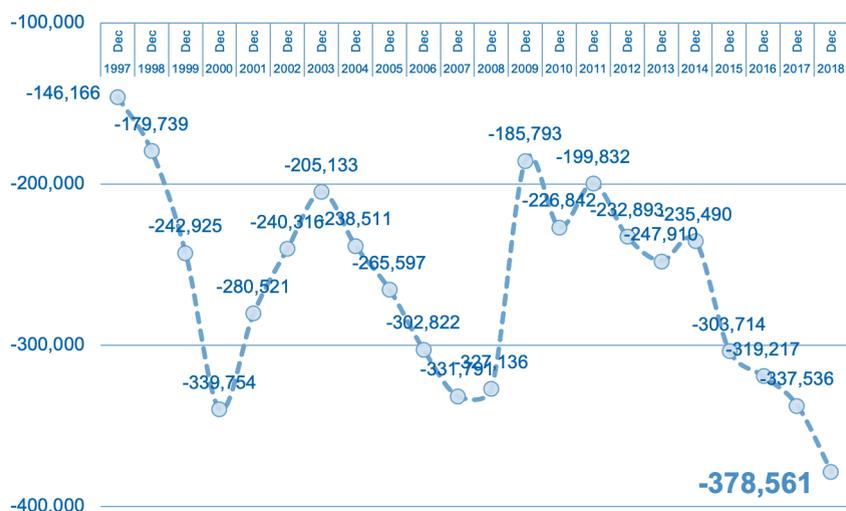
Por su parte, en su primer mes de gobierno cerca de 379 mil trabajadores formales con registro en el IMSS perdieron su empleo, sin tomar en cuenta los nuevos desempleados de la administración pública al iniciar el mes de enero. Aunque existen factores estacionales y el fin de una administración en la explicación de la creación o pérdida de empleos, los empresarios enviaron esta primera señal de desconfianza para el nuevo gobierno. Una pérdida de empleos

¹¹ <https://www.jornada.com.mx/2018/08/15/politica/003n1pol>

¹² <https://www.jornada.com.mx/2018/10/20/politica/009n1pol>

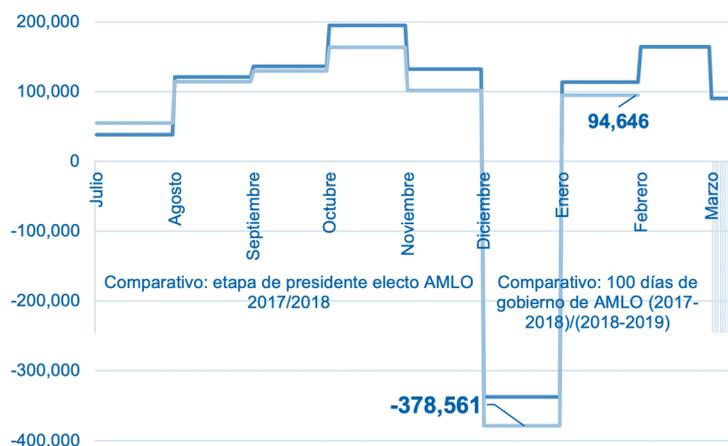
como esa no se había observado en ningún mes de diciembre desde 1997, además, es equivalente a la suma de los empleos creados en el mes de septiembre, octubre y noviembre de 2018: en un solo mes se perdió lo que tres meses antes se había creado.

Gráfico 15. Número de trabajadores inscritos en el IMSS que perdieron su trabajo (diciembre de cada año)



Fuente: IMSS-INEGI.

Gráfico 16. Empleos creados asegurados en el IMSS



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

6. Despidos masivos (trabajadores del ISSSTE)

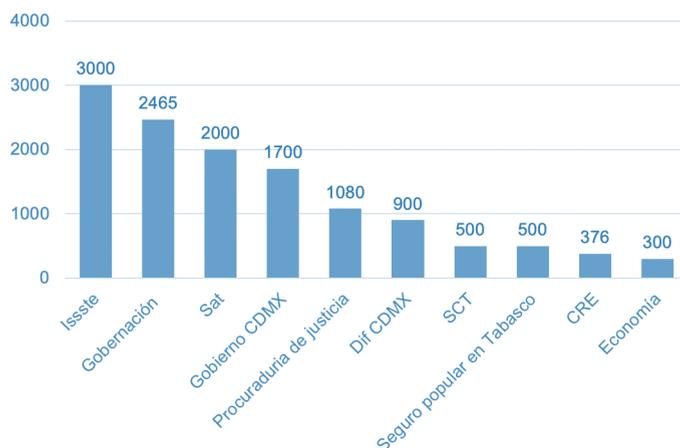
Como consecuencia de la puesta en marcha de la política de austeridad del gobierno del presidente López Obrador, se emprendió una acción de despidos generalizadas de trabajadoras y trabajadores que se desempeñaban profesionalmente en las secretarías de Estado y organismos descentralizados, teniendo como fundamento principal que pertenecían a la burocracia, además de que no se les ofrecieron alternativas para contrarrestar los efectos negativos de estas determinaciones.

La ola de despidos en el sector público se dio a conocer tras la filtración de videos por parte de trabajadores del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en Guanajuato, Jalisco, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, quienes en algunos de los casos fueron retenidos en las oficinas en las que laboraban hasta que firmaran su renuncia y, en otros casos, se les obligaba a renunciar con la promesa de una recontractación. Estos recortes de personal se dieron como consecuencia del recorte presupuestal realizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF), debido a que las plazas en cuestión ya no estaban incluidas dentro del ejercicio presupuestal de este año.

La queja generalizada de los empleados de estas instituciones estaba relacionada con el hecho de que no se les liquidaba como lo establece la ley, ni se les otorgaba información verídica. Jesús Ramírez Cuevas, coordinador general de Comunicación Social de la Presidencia, aseguró que con estas medidas “se eliminarán los privilegios y altos sueldos a funcionarios públicos de nivel directivo; se ejercerán recursos en forma racional y se combatirá frontalmente la corrupción”.

La política de austeridad de López Obrador incluida en el Proyecto de Nación 2018-2024 contempla que todas aquellas erogaciones innecesarias, y a todas luces excesivas, podrán ser liberadas para el fomento de proyectos productivos y programas sociales.¹³ En el texto se menciona que este proceso de liberación de recursos se espera sea en un plazo de cuatro años, además de que serán reasignados al financiamiento de los programas sociales prioritarios, “como los de rescate a los jóvenes y las pensiones universales para adultos mayores”.

Gráfico 17. Trabajadores despedidos del sector público



Fuente: *El Financiero*, Nacional, 7 de enero de 2019.

7. Desabasto de gasolinas y huachicol

El cierre de ductos y el cambio en la forma en que se distribuye ahora la gasolina son parte de la estrategia que anunció López Obrador el 27 de diciembre de 2018. El problema surgió después del plan del gobierno para combatir las redes de robo de combustible creadas en las últimas décadas y que provoca al Estado unas pérdidas por 60 mil millones de pesos al año. Pemex informó el 21 de diciembre que la operación del ducto Salamanca-León fue suspendida por una toma clandestina que ocasionó la interrupción de la llegada del combustible a varias regiones.

**Gráfico 18. Importación de gasolinas
(miles de barriles diarios)**



**Gráfico 19. Importación de diésel
(miles de barriles diarios)**



De acuerdo con los registros de Pemex, durante el periodo de noviembre-diciembre, la importación de gasolinas y diésel disminuyó 33 y 28 miles de barriles diarios. Y de noviembre a enero, la disminución es de 132 y 91 miles de barriles diarios. La caída en la importación de combustibles fue parte del problema del desabasto, no es como se argumentó y que el cierre de ductos, con el propósito de combatir el huachicol, había generado el desabasto.

Se estima que Pemex pierde unos 27.000 barriles de gasolina y diésel al día por el robo de combustible, un problema que se incrementó un 400% en los últimos cinco años. El plan prevé que 4 mil elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina resguarden

58 instalaciones estratégicas de Pemex, entre ellas seis refinerías, 39 terminales de almacenamiento y despacho, 12 estaciones de re-bombeo y el control de ducto.

López Obrador dijo que con la estrategia que se está implementando por parte de su Gobierno contra el robo de combustibles, ya hay una disminución de este delito. Indicó que antes de implementar la estrategia se registraba un promedio de mil pipas robadas diariamente. El gobierno federal compró 671 auto-tanques por un total de 92 millones de dólares en una adquisición directa sin licitación como parte del plan para atender la distribución de gasolinas y evitar con ello desabasto.

Este plan contra el robo de gasolina viene de una posición cien por ciento ideológica; por ejemplo, se decía: “Vamos a producir en México lo que consumimos, vamos a garantizar nuestra soberanía alimentaria, vamos a rehabilitar las seis refinerías que tenemos, vamos a construir dos grandes refinerías en el Golfo de México y vamos a producir en México las gasolinas, y vamos a tener energía eléctrica suficiente, y gas, todos los combustibles, y vamos a bajar los precios de las gasolinas, del diésel, del gas, de la luz, ese es el compromiso que vamos a convertir en realidad”.

Ante el aumento por las tomas clandestinas, López Obrador emprendió la entrega de programas sociales en 91 municipios en nueve estados por donde pasan los ductos de Pemex, con el objetivo de evitar que la población acuda por gasolina cuando hay una fuga, como pasó en Tlahuelilpan; el objetivo del Gobierno Federal es ofrecer alternativas a los habitantes, que se sumará a las labores de seguridad y vigilancia para frenar el huachicoleo. Para ello se contará con una inversión de 3 mil millones de pesos, y beneficiar a 1 millón 684 mil 447 personas.

En un mismo sentido, el Congreso aprobó una reforma al artículo 22 constitucional para que la extinción de dominio también aplique en los delitos de corrupción, ilícitos cometidos por servidores públicos y robo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Asimismo, modificó el artículo 73 para facultar al Congreso a crear una legislación única nacional sobre extinción de dominio, que sustituya a la actual ley federal. De esta forma, la Constitución establecerá que la extinción de dominio será procedente sobre bienes y patrimonio cuya legítima procedencia no pueda acreditarse en investigaciones relacionadas con el huachicoleo.

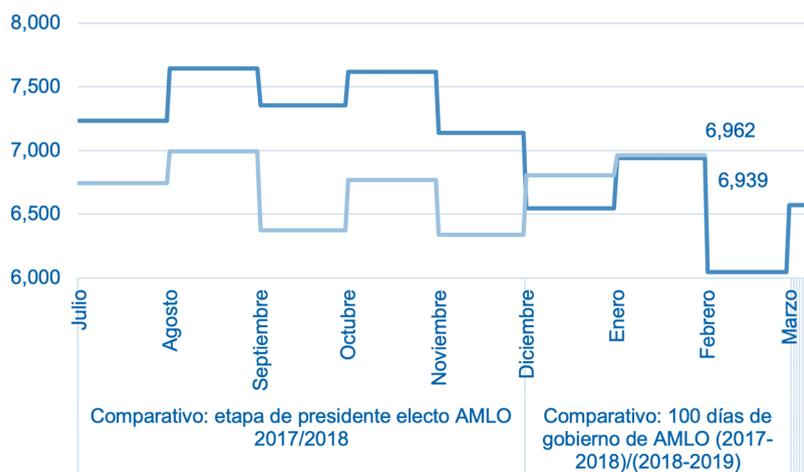
En números, los resultados del plan de López Obrador contra el huachicoleo son: 4.5 millones de barriles de combustible asegurado, el SAT detectó irregularidades por 3 mil 217 millones de pesos, la Unidad de Inteligencia Financiera de SHCP relaciona lavado de 10 mmdp con huachicoleo, la SHCP congeló cuentas de 15 personas ligadas a lavado de dinero por huachicol. En contrasentido, los problemas de distribución de gasolina han dejado pérdidas aproximadas por 4,600 millones de pesos (mdp) en Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Estado de México y la Ciudad de México, de acuerdo con cifras proporcionadas por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur).

Aunque no hay un balance de los daños totales que han sufrido las empresas, las micro, pequeñas y medianas del Estado de México (el 98.5% del total de establecimientos que hay en la entidad) registraron pérdidas por más de 2,000 mdp del 4 al 14 de enero, declaró el presidente del organismo, José Manuel López Campos.

8. El descontrol de la violencia en el país

El 8 de agosto López Obrador “reiteró que se haría cargo, de manera personal, del problema de la inseguridad, reuniéndose todos los días a las seis de la mañana con los secretarios de Marina, de Gobernación, de Seguridad Pública, con el fiscal general”.¹⁴ Además, el día 9 de noviembre de 2019, el mismo López Obrador argumentaba que “el próximo gobierno hará lo necesario para frena la violencia”. También el día 4 de enero de 2019, López Obrador “consideró que en el nuevo gobierno se han emprendido acciones que no se hacían antes, como la evaluación diaria de la situación de inseguridad asociada a la mayor coordinación de las instancias involucradas en el combate a la violencia. Ante esto, dijo que “los ciudadanos confían en que la situación de violencia en el país cambiará en el corto plazo”¹⁵

Gráfico 20. Robo a casa habitación



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

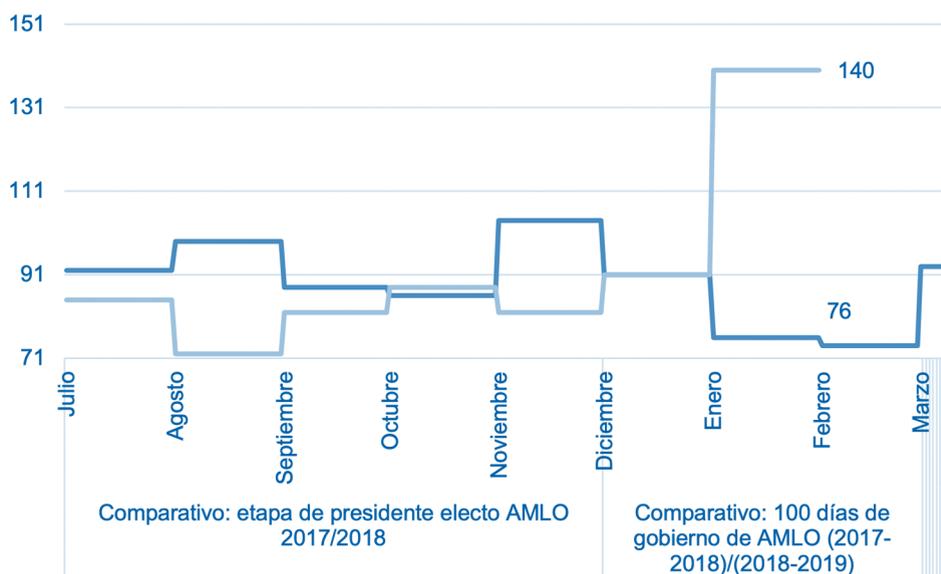
Por otra parte, el 2 de febrero de este año, cuando entregó el programa de Sembrando vida, López Obrador aseguró que la fórmula para resolver el problema de la inseguridad y la violencia en el país es sembrando el campo y dando trabajo a la gente.¹⁶ Los resultados están a la vista, principalmente para aquellos que votaron por López Obrador: desde el mes de noviembre de 2018 a enero de 2019, el número de robo a casa habitación pasó de 6,339 a 6,962, es decir, poco más de 600 y no sólo eso, son mayores que en el mismo periodo del año anterior.

¹⁴ <https://www.jornada.com.mx/2018/08/08/politica/003n1pol>

¹⁵ <https://www.jornada.com.mx/2019/02/02/politica/004n1pol>

¹⁶ <https://www.jornada.com.mx/2019/02/02/politica/004n1pol>

Gráfico 21. Número de secuestros



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

Por otra parte, en el caso de los secuestros, la situación es mayormente crítica: de diciembre de 2018 a enero de 2019, el número de secuestros pasó de 91 a 140, casi 50 secuestros más, además es casi el doble en comparación al mismo periodo del año anterior.

Gráfico 22. Número de secuestros por bimestre

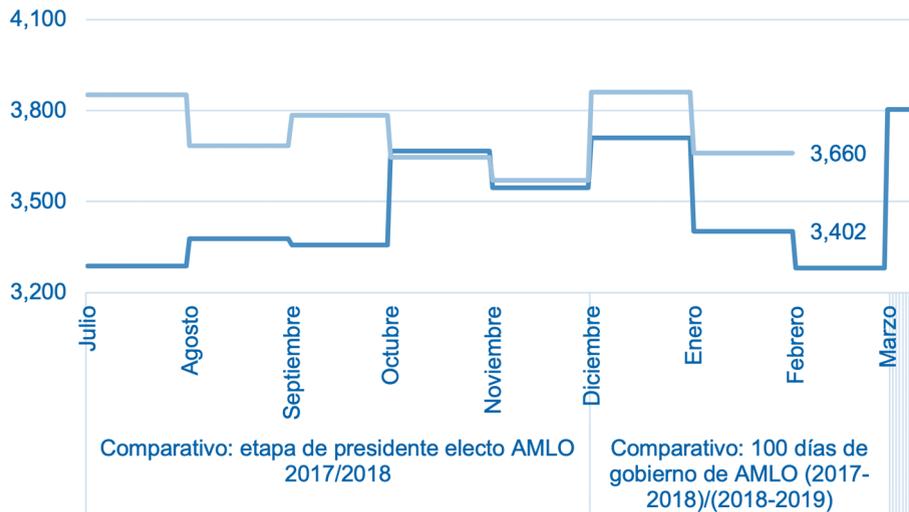


Fuente: SESNSP.

En un mismo sentido, es en el mes de diciembre cuando se registra el mayor número de homicidios desde que López Obrador ganó la elección en julio de 2018, y constantemente fueron mayores en comparación al mismo periodo del año anterior. Por ejemplo, si se compara el número de homicidios en el mes de enero de este año con el de 2018, en este mes registran 258 homicidios más, un incremento cercano al 10 por ciento anual.

Por si fuera poco, el número promedio de feminicidios desde que López Obrador tomó posesión es de 70, y no sólo eso, en todo el periodo de transición desde que fue presidente electo, el número de asesinatos de mujeres siempre fue mayor al número de asesinatos de mujeres en comparación al mismo periodo del año inmediato anterior. Tanto como presidente electo y como presidente constitucional, la violencia es mayor en comparación al mismo periodo anterior y con relación al mes inmediato anterior, lo cual significa que ni la tendencia ha disminuido ni la velocidad con la que se incrementa.

Gráfico 23. Evolución del total de homicidios (dolosos+culposos)



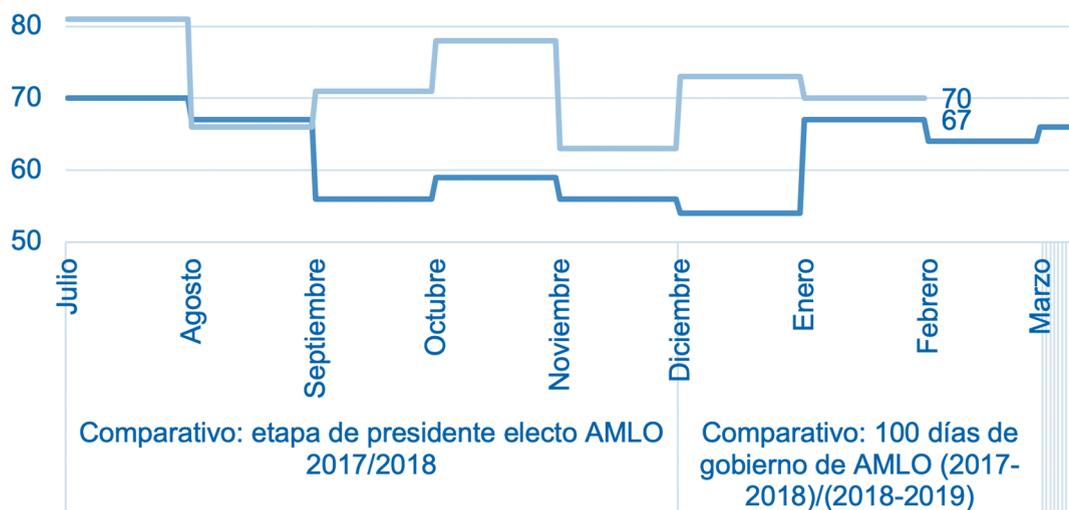
Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos www.sesnsp.org.mx

Gráfico 24. Homicidios totales por bimestre (dolosos y culposos)



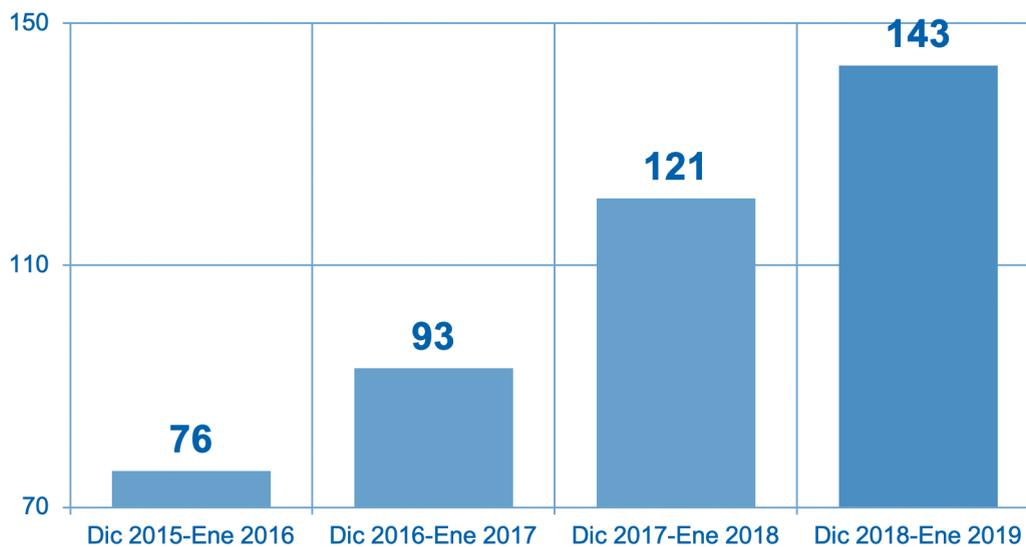
Fuente: SESNSP.

Gráfico 25. Evolución de los femenicidios



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.sesnsp.org.mx

Gráfico 26. Número de femenicidios por bimestre



Fuente: SESNSP.

Gráfico 27. Robo a negocios por bimestre

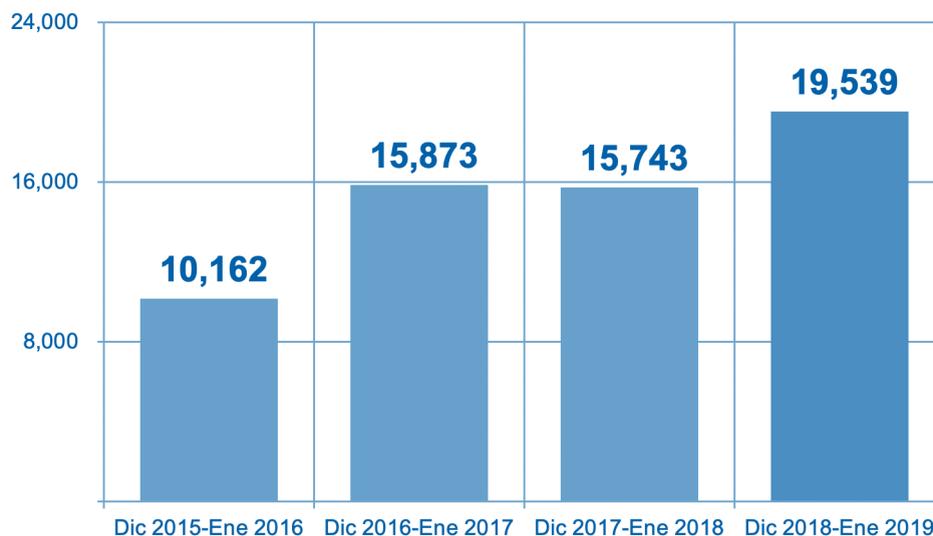
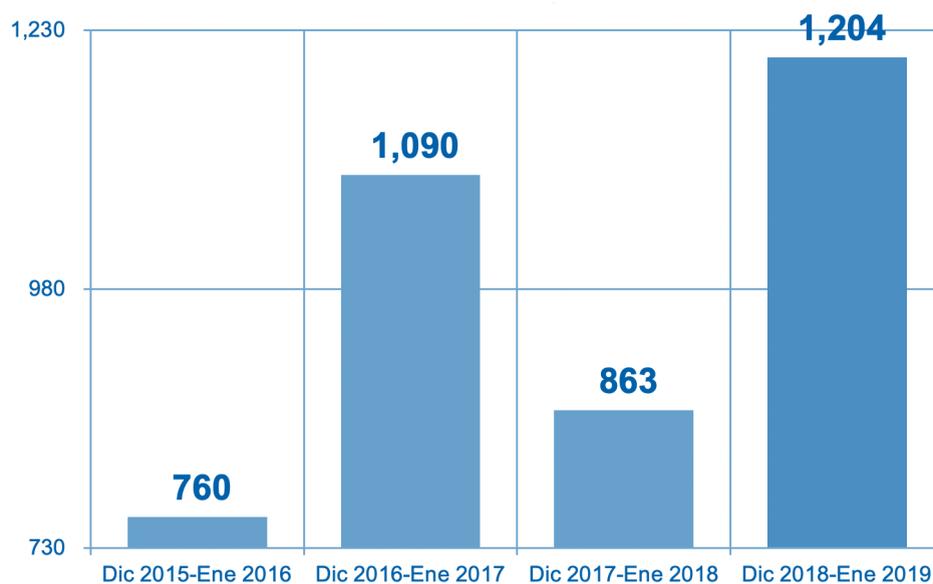


Gráfico 28. Extorsiones por bimestre



Fuente: SESNSP.

9. Empobrecimiento de los ramos autónomos

Es importante señalar que el plan de austeridad que promovió el nuevo gobierno a lo largo de la campaña electoral, con la finalidad de lograr alcanzar mejor distribución del gasto hacia sectores sociales desfavorecidos, se construyó sobre la base de empobrecer y dejar en la precariedad a los ramos autónomos como nunca en la historia reciente.

De acuerdo con el PEF de 2019, los once ramos autónomos experimentaron un recorte total en cerca de 36 mil 500 millones de pesos, lo que equivale a una reducción del 33 por ciento, aproximadamente; esta reducción no se había observado en la historia reciente de los presupuestos en el país. En conjunto, el INE, el Poder Judicial y el Poder Legislativo suman un recorte presupuestal de poco más de 19 mil millones de pesos. El INEE, INE y la Comisión Reguladora de Energía experimentaron los mayores recortes presupuestales, con tasas del -45, -39 y -31 por ciento.

En defensa de esta precariedad hacia los ramos autónomos, el Ejecutivo argumenta que estas disminuciones presupuestales tienen que ver con la eliminación de los privilegios con los que contaba la alta burocracia y aunque esto es hasta cierto punto verídico, es parcial y perverso dado que existen programas presupuestales de los ramos autónomos que nada tenía que ver con los privilegios.

Por ejemplo, en el INE le redujeron poco más de 130 millones de pesos al programa de vinculación con la sociedad, en el caso del ramo de los Derechos Humanos redujeron el presupuesto en los programas para atender asuntos relacionados con niñas, niños y adolescentes, atender asuntos relacionados con víctimas del delito y de violaciones a

derechos humanos, promover el respeto de los derechos humanos de periodistas y personas defensores de derechos humanos, realizar la promoción y observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres, etc.

En el caso del Poder Judicial, su presupuesto se reducirá poco más del 14 por ciento. En el caso del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el principal recorte presupuestal se presenta en el programa de regulación y supervisión de los sectores telecomunicaciones y radiodifusión, con una reducción de poco más de 231 millones de pesos, seguido por la reducción de 7 millones de pesos en el programa de regulación para el uso eficiente del espectro radioeléctrico.

En el caso del ramo del Instituto Nacional de Transparencia, el principal recorte monetario se presenta en el programa que garantiza el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, con una reducción de poco más de 64 millones de pesos. En el caso del Instituto para la Evaluación Educativa, el principal recorte presupuestal se presenta en el programa de evaluación del Sistema Educativo Nacional con una reducción de poco más de 154 millones de pesos, seguido por los 28 millones de pesos en el programa de la normatividad y política educativa.

Por su parte, uno de los principales programas presupuestales con la mayor reducción monetaria de la Comisión Federal de Competencia Económica es el de prevención y eliminación de prácticas y concentraciones monopólicas y demás restricciones a la competencia y libre concurrencia, cuya disminución es poco más de los 11 millones de pesos.

Tabla 4. Ramos que presentaron disminuciones de presupuesto en el dictamen de presupuesto de 2019 (millones de pesos)

Tipo de ramo	Ramos	PEF aprobado 2018	PPEF 2019	PEF aprobado 2019	Diferencias nominales PPEF 2019	Diferencias nominales PEF 2019 con PEF 2018	Crecimiento real PEF 2018 vs PEF 2019
Estadística y geografía	Información Nacional Estadística y Geográfica	7,789	12,630	12,130	-500	4,341	49.90%
Autónomo	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	1,098	937	900	-37	-198	-21.10%
Autónomo	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2,033	1,971	1,809	-162	-224	-14.30%
Justicia	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	3,029	2,973	2,696	-277	-333	-14.30%
Autónomo	Instituto Federal de Telecomunicaciones	1,998	1,780	1,500	-280	-498	-27.70%
Autónomo	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1,228	997	697	-300	-530	-45.30%
Autónomo	Poder Judicial	71,366	65,357	63,657	-1,700	-7,710	-14.20%
Autónomo	Instituto Nacional Electoral	24,215	16,313	15,363	-950	-8,852	-38.90%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

Tabla 5. Tasas de crecimiento de los presupuestos públicos de los ramos autónomos (millones de pesos)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comisión Federal de Competencia Económica								-0.06%	12.38%	15.06%	-9.26%
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	5.37%	-2.51%	23.85%	16.21%	7.41%	3.00%	3.50%	5.52%	11.74%	17.61%	-14.30%
Comisión Reguladora de Energía								-7.50%	-8.11%	2.03%	-31.12%
Instituto Federal de Telecomunicaciones								0.00%	-1.00%	0.91%	-14.25%

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales								5.00%	1.92%	14.92%	-17.89%
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación							66.30%	3.92%	8.86%	6.40%	-21.81%
Poder Judicial	8.60%	4.56%	11.79%	11.95%	9.15%	8.09%	3.04%	22.88%	9.21%	2.72%	-11.86%
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	20.38%	14.20%	7.57%	11.70%	3.50%	4.15%	13.47%	-3.14%	4.38%	18.56%	-5.53%

Fuente: elaboración propia con datos de transparencia presupuestaria de varios años.

10. Empobrecimiento presupuestal al campo

De acuerdo con el PEF aprobado de 2019, el presupuesto de la Secretaría de Agricultura es de poco más de 65 mil 430 millones de pesos, cerca de 7 mil millones de pesos menos que en 2018. Esta disminución equivale a una tasa cercana al -13 por ciento y si se le descuenta la incorporación de los programas presupuestales de Liconsa y Diconsa, la tasa de disminución real sería de poco más del 17 por ciento.

Esta tasa real de disminución no se había registrado desde la época de la crisis subprime y al parecer nunca en la historia presupuestal de México. El presupuesto al sector primario en 2019 por parte de la nueva administración equivale a 0.26 por ciento del PIB. En consecuencia, si se compara con años anteriores, el gasto público al sector primario por parte del gobierno de López Obrador perderá importancia dentro de la actividad económica como nunca antes en la historia presupuestal y la economía.

Con el gobierno de López Obrador, el presupuesto público a la Secretaría de Agricultura tendrá menor importancia en la dinámica del sector primario. El sector primario,

tendrá menor sustento en la dinámica presupuestaria, como consecuencia. Actualmente, la Secretaría de Agricultura cuenta con 27 programas presupuestales, dos de los cuales los incorporaron de la Secretaría del Bienestar: Liconsa y Diconsa. Por su parte, son 7 nuevos programas presupuestales lo que se crearon para 2019, de los cuales ninguno presenta claramente reglas de operación; esta característica no es más que la opacidad en el uso y administración de los recursos públicos, lo cual a la larga afecta los resultados de dichos programas.

Cabe señalar al programa de “Sembrando vida”, el cual tiene como propósito de rehabilitar terrenos deforestados o dañados por procesos agrícolas, sembrando alimentos en una primera etapa y árboles maderables después. Para incentivar a los productores del campo a recuperar sus tierras y no abandonarlas, la Secretaría del Bienestar les entregará un pago de cinco mil pesos mensuales por trabajar en su propio ejido de lunes a sábado, no será manejado por la Secretaría de Agricultura sino por la de Bienestar, en consecuencia, se corre el riesgo de que estos recursos no sean usados adecuadamente sino al contrario, con claros fines políticos.

Por otra parte, la creación de estos programas presupuestales se sustenta en la reducción presupuestal de otros programas, y no por la lucha contra la corrupción y la austeridad, como argumentan en la 4T; esta es una de las principales características del PEF 2019. Si se toman en cuenta los precios de 2019, el poder adquisitivo o valor real de este presupuesto es el menor desde el periodo de la crisis sub prime de 2008.

Gráfico 29. Gasto público en el sector primario a precios de 2019 (miles de millones de pesos)

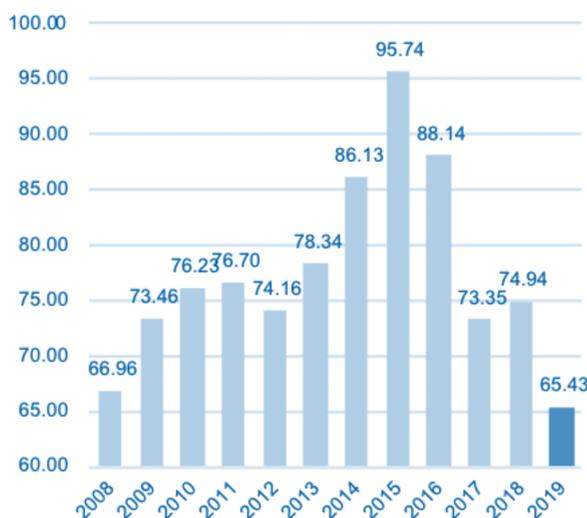
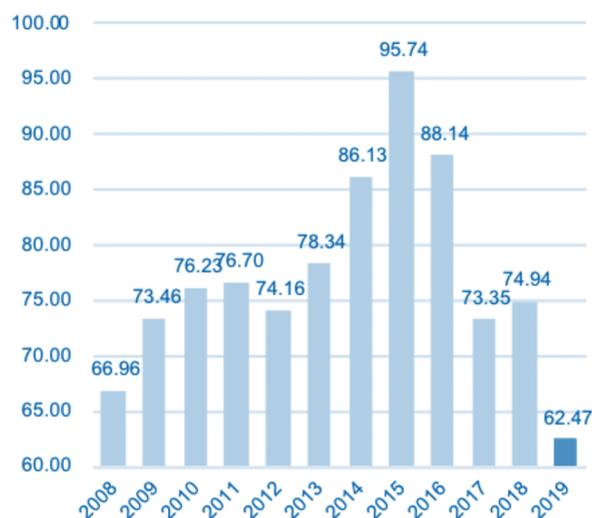


Gráfico 30. Gasto público en el sector primario a precios de 2019 (miles de millones de pesos, sin Diconsa y Liconsa)



Fuente: elaboración propia con información de Transparencia presupuestaria.

Esto tiene implicaciones importantes para el desarrollo del campo, puesto que ante variaciones bruscas hacia el alza de los principales insumos para la producción, el presupuesto quedaría rebasado. Con otras palabras, el presupuesto al sector primario por parte del gobierno de AMLO dentro del gasto total es el de menor importancia desde la crisis de 2008. El gasto público al sector primario tuvo más importancia durante los gobiernos panistas que con el gobierno de AMLO.

Dentro del presupuesto, la importancia del gasto al sector primario se redujó más de la mitad en comparación con 2008.

11. Guardia Nacional

El 14 de noviembre de 2018 el Presidente de la República presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad, en donde planteó la reformulación del combate a las drogas, la posibilidad de otorgar amnistía y la creación de una Guardia Nacional de 50 mil integrantes en un periodo de tres años, con elementos de las policías Militar y Naval, así como de la actual Policía Federal. Defendió la creación de la Guardia Nacional al afirmar que este concepto existe ya en la Constitución, y que se utilizó para defender al país de las intervenciones de Estados Unidos y Francia.¹⁷

¹⁷ <https://www.animalpolitico.com/2018/11/plan-amlo-seguridad-drogas-amnistia/>

La iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario de Morena incluyó en sus artículos la desaparición gradual de la Policía Federal, el convertir a los militares en auxiliares del Ministerio Público Federal, hecho con el que se les podría encomendar la ejecución de órdenes de aprehensión, de cateo o de cualquier índole que obtengan los fiscales. La Guardia Nacional se define como “una institución del Estado que participará en la salvaguarda de la libertad, la vida, la integridad y el pleno ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo su seguridad y patrimonio, así como los bienes de la Nación, en los casos y bajo las condiciones dispuestas en esta Constitución y en las leyes.”

La controversia respecto de esta Guardia Nacional se presenta debido a que la medida implica una estrategia de militarización del país, bajo la generación de un nuevo cuerpo policial que estaría al mando de fuerzas militares. Esto por el hecho de que en el capítulo de Sociedad Segura y Estado de Derecho del Proyecto de Nación 2018-2024, y como parte del proyecto de rediseño institucional del área de seguridad, coordinación y profesionalización de los cuerpos de seguridad, habla sobre analizar la pertinencia de crear una Guardia Nacional.

Con la finalidad de aprovechar el conocimiento, la disciplina y los recursos materiales de los soldados del Ejército y de la Marina, para así “garantizar la seguridad de los mexicanos y serenar al país”; todo esto sin precisar más detalles sobre el modo de actuación o funcionamiento que se pretendía al respecto. Dicha propuesta generó el rechazo de colectivos y organizaciones que consideraban la creación de esta guardia como una estrategia de militarización del país, mismas que en meses anteriores habían trabajado arduamente para evitar que prosperara la Ley de Seguridad Interior, que en pocas palabras buscaba dotar a cuerpos militares con labores determinadas para

cumplir con funciones de seguridad del fuero civil.

Una de las voces que se presentaron en contra de esta guardia fue la del representante en México del alto comisionado de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, quien expresó el rechazo y preocupación de este organismo ante los riesgos que implica la implementación de esta Guardia Nacional en materia de derechos humanos.

La gran contradicción de este gobierno consistió en poner la creación de esta Guardia Nacional como prioridad fundamental de su gobierno, cuando de inicio era inconsistente con su propuesta de desmilitarización del país, como se menciona en el Proyecto de Nación 2014-2028, con el Proyecto Sociedad Segura, en el cual se presenta como propuesta de gobierno el “retiro paulatino y programado del Ejército y la Marina”, en donde se afirma que “la seguridad pública es una responsabilidad del ámbito civil”, cuando en este caso se buscaba un mando militar para la Guardia. Además de que esta afirmación representaba muy claramente un riesgo grave en materia de derechos humanos, argumento que no importó al presidente López Obrador, toda vez que siguió impulsando la aprobación de la propuesta tal y como había sido presentada.

Finalmente en el Senado de la República, que fungía como cámara revisora de la propuesta, se logró establecer un acuerdo entre las diversas fuerzas parlamentarias, en el que se reconoció también el esfuerzo emprendido por colectivos y organizaciones de la sociedad civil que buscaban una Guardia Civil. Con este acuerdo se logró realizar modificaciones importantes al proyecto de Guardia Nacional, entre las que destacan, que tendrá un mando civil que recaerá en la Secretaría de Seguridad Pública, pero que tendrá coordinación con las demás instituciones, entidades federativas y municipios, teniendo estos dos últimas previsiones en la ley.

De igual forma, se estipulará el tipo de armamento que podrá ser de uso de los efectivos de esta guardia, así como también se establece el retiro paulatino de las fuerzas armadas, que será de un periodo de cinco años, y los militares o marinos que deseen permanecer al servicio de la Guardia Nacional una vez concluido este periodo dejarán de estar bajo el fuero militar.

El 18 de febrero fue aprobado por unanimidad el dictamen referente a la Guardia Nacional, como resultado del diálogo establecido entre los parlamentarios de Morena y los parlamentarios de la oposición, que lograron llegar a un acuerdo que permitió las modificaciones antes mencionadas, y que a su vez incluyeron las peticiones de los colectivos, organizaciones, académicos y expertos que participaron del parlamento abierto en la materia.

Como parte del procedimiento legislativo, esta iniciativa regresó a su cámara de origen para ser revisada y en su caso aprobada por las diputadas y diputados, quienes al final lograron mantener el acuerdo establecido en el Senado de la República, y finalmente fue aprobado por la mayoría de los diputados, contando únicamente con un voto en contra.

12. Abandono de las Estancias Infantiles

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) es una política pública impulsada por la Sedesol y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que consiste en apoyos a través de subsidios de 950 pesos que son destinados a servicios de cuidado y atención a niñas y niños de madres y padres que estudian, buscan empleo o trabajan, cuyos ingresos no rebasan la línea de bienestar y carecen de acceso a servicios de cuidado infantil en instituciones públicas de seguridad social.

Como parte de este programa, se ha atendido a un total de 2,174,415 niñas y

niños, con lo que se beneficiaron 1,825,394 madres y padres solos. Dentro de su labor, estas estancias atienden a más de 300 mil niños, de los cuales 4 mil tienen algún tipo de discapacidad. Este programa es considerado como uno exitoso, y en razón de ello, en el año 2012 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció al PEI como uno de los mejores programas sociales de México.

Del mismo modo, la UNICEF lo consideró como una excelente medida para defender los derechos de los niños. El 23 de diciembre de 2018 se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 (PEF), ello en el marco de una controversial sesión en la Cámara de Diputados, en donde la mayoría de los legisladores de extracción morenista no permitió que se llevara a cabo el debate legislativo respecto de las reservas y propuestas de reforma que se plantearon a la propuesta realizada por el Ejecutivo.

Dentro del PEF se contemplaron recortes presupuestales que afectan rubros como la igualdad de género, la educación, las estancias infantiles, la cultura, el medio ambiente, el deporte, el campo, y a los estados y municipios. La fundamentación de dicha aprobación tiene sus bases en la política de austeridad gubernamental que forma parte de la columna vertebral de la acción de este gobierno, ello como una forma de romper con los gastos excesivos de los gobiernos anteriores. Sin embargo, en el caso de las estancias infantiles se aplicó un recorte presupuestal del 50%, cosa que afectó las posibilidades de las estancias de seguir operando.

Aunado a ello, el presidente López Obrador afirmó que habían detectado múltiples casos en los que estas estancias eran fantasmas, puesto que se tenía el registro de niños que no iban a las estancias, pero por los que se seguía haciendo el pago del recurso para cubrir el programa. Como consecuencia de esto, el presidente anunció la finalización de estos

apoyos a las estancias, puesto que estas eran intermediarias de intereses políticos, y por ende la determinación del gobierno.

Esta medida arbitraria por parte del presidente generó la inconformidad de las madres y padres de familia que se benefician de este programa, que les permite continuar en el ámbito laboral gracias a que cuentan con las estancias. Además de que las mujeres que son las que operan las estancias y que están al cuidado de estos niños, de igual forma mostraron su inconformidad y consideraron injusto que se recriminara a todas las estancias por los malos manejos de algunas.

Cabe señalar que esta medida es doblemente contradictoria, ya que por un lado, en el Proyecto de Nación 2014-2028 el principio de equidad de género se señala como muy importante dentro de este gobierno y hace referencia a que “la patria con justicia y democracia a la que aspiramos debe respetar, promover y garantizar los derechos de las mujeres con políticas públicas incluyentes que aseguren la equidad efectiva entre mujeres y hombres y que atiendan las intolerables expresiones de violencia, abuso y acoso a las que están expuestas las mujeres en todos los entornos sociales, en todas las regiones del territorio nacional, a todas horas del día”.¹⁸

Sin embargo, diversas organizaciones de la sociedad civil (GIRE, México Evalúa, OXFAM de México, y otras 15 OSC) señalaron que el recorte al presupuesto de las estancias infantiles impide que las mujeres concilien su vida personal y laboral, además de que se fortalecen estereotipos de género, lo cual finalmente contradice el principio de equidad de género que tanto enarbó López Obrador durante su campaña y al principio de su gobierno.

La segunda gran contradicción en la adopción de esta medida radica en el hecho de que dentro de los 100 compromisos que

asumió el presidente el 1º de diciembre en su discurso en el Zócalo de la Ciudad de México, estaba el mantenimiento de las estancias infantiles: “Se mantendrán las estancias infantiles de la antigua Secretaría de Desarrollo Social y se regularizarán los CENDIS promovidos por el Partido del Trabajo; ambos programas tendrán recursos garantizados en el presupuesto y pasarán a formar parte de las secretarías de Bienestar y de Educación Pública”.¹⁹

Finalmente, el 28 de febrero, la Secretaría de Bienestar publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las reglas de operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que es el programa que sustituye al programa de estancias infantiles. Es importante mencionar que el programa de estancias infantiles contaba con un recorte del 50% del presupuesto en comparación con el del 2018.²⁰

PEF 2018	PEF 2019
4 mil 70 millones erogados en 2018	2 mil 41 millones de pesos

Dentro de las inconsistencias de estas nuevas reglas de operación para el nuevo programa que sustituirá el de estancias infantiles, encontramos que en las reglas de operación no hay ninguna referencia de cómo se va a vigilar que el dinero se use para pagar un centro de cuidado infantil. Tampoco hay lineamientos respecto de la supervisión del buen funcionamiento de las estancias a las que acudan los hijos e hijas de los beneficiados por dicho programa; aunado a ello, en la publicación de las

¹⁹ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/estos-son-los-100-compromisos-que-amlo-dijo-en-el-zocalo>

²⁰ <https://www.animalpolitico.com/2019/03/oficial-quitan-subsidio-estancias-infantiles/>

reglas de operación se establece que las y los beneficiarios no deberán hacer uso inadecuado o lucrativo del apoyo.

En conclusión, las transformaciones al mecanismo bajo el cual hoy opera este programa parecen ser de índole clientelar, más que una política de apoyo integral a madres y padres trabajadores. Ello debido a que la causa de cancelación del esquema actual se debe a supuestos casos de corrupción que hasta ahora no han sido detallados ni especificados, y bajo este nuevo esquema se hace una entrega discrecional de los recursos del programa, sin tener mecanismos efectivos que transparenten la entrega del recurso o que garanticen la efectiva aplicación.

Al final de cuentas, las modificaciones realizadas a este programa permiten al gobierno operar la entrega de recursos de manera discrecional y en total opacidad, en total contradicción con el propósito de acabar con la corrupción y la opacidad que supuestamente se presenta.

13. Escases de transparencia

El eje central de la campaña presidencial y de la acción gubernamental del presidente López Obrador es el combate a la corrupción. En este sentido, el Proyecto de Nación 2018-2024 contaba con un capítulo específico para el tema del combate a la corrupción, en donde se contemplaba una serie de medidas para transparentar el ejercicio de los recursos públicos, las licitaciones y las contrataciones públicas.

Sin embargo, a la hora de verificar la forma en que se realizarán a partir de ahora la asignación de recursos públicos para programas sociales, la contradicción subyace en el empleo de dichos recursos bajo esquemas en los que son inexistentes las reglas de operación, con lo cual hace que el ejercicio de dichos recursos sea opaco, además de que no se tiene claridad respecto de los beneficiarios de dichos programas, así como tampoco se

tiene precisión respecto de las medidas que empleará el gobierno para asegurar el buen uso de los recursos.

Más que una política de transparencia o de combate a la corrupción, pareciera que el gobierno tiene una política de total opacidad en la que se desaparecen programas sin justificaciones ni estudios claros que avalen tales decisiones, descartando a los actores de la sociedad civil que operaban algunos de estos programas. Y finalmente, con una total opacidad a la hora de realizar los despidos masivos de los trabajadores de las instancias del Gobierno Federal, sin transparencia en las determinaciones respecto del recorte del personal, y en total incumplimiento de las determinaciones legales en materia laboral.

Aunado a ello, las declaraciones patrimoniales de su gabinete han presentado diversas inconsistencias que han tenido que ser aclaradas en diversas ocasiones. En conclusión, más que enarbolar la transparencia y el combate a la corrupción, lo que ha mostrado el gobierno del presidente López Obrador con las medidas emprendidas hasta ahora corresponden a una intencionalidad clientelar al cobijo de la discrecionalidad y la opacidad puras.

14. Declaración patrimonial: la negación del gabinete

El 12 de febrero de este año, la secretaria de la Función Pública (SFP), Irma Eréndira Sandoval, anunció que la totalidad del gabinete del presidente Andrés Manuel López Obrador presentó su declaración patrimonial, que, en comparación con los sexenios pasados, ha publicado el 100% de dicha información sin hacer ningún tipo de reservas en todo lo relacionado con sus bienes.

Sin embargo, a pesar de la supuesta máxima publicidad de las declaraciones patrimoniales del gabinete presidencial, los secretarios de Medio Ambiente, Educación y Cultura se vieron en la necesidad de enviar

notas aclaratorias sobre el empleo de algunos de sus familiares que podrían incurrir en conflictos de interés, así como respecto de sus grados académicos. Previo a ello, los datos que generaron más cuestionamientos fue, por un lado, el hecho de que una quinta parte del gabinete ampliado no estuvo de acuerdo con divulgar posibles conflictos de interés.

Además, cuatro funcionarios federales tomaron la determinación de no hacer públicos los datos patrimoniales contenidos en su declaración; estos funcionarios fueron: Olga Sánchez Cordero, Josefa González Blanco, Esteban Moctezuma y Julio Scherer Ibarra.²¹ Aunado a esto, diversos secretarios se vieron en la necesidad de hacer notas aclaratorias posteriores, ello debido a que la plataforma DeclaraNet oculta los datos sobre el valor de bienes que en su caso están en copropiedad con sus parejas, hecho que fue el caso de Irma Eréndira Sandoval, secretaria de la Función Pública, que transparentó la totalidad de su declaración en diciembre del año pasado.²²

Siguiendo esta línea, uno de los elementos que generó más interrogantes fue el penthouse en Houston de la secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, mismo que tiene un valor de medio millón de dólares, ubicado en una de las zonas más exclusivas de dicha ciudad y que fue omitido debido a que es una copropiedad con su esposo. Ante los señalamientos de falta de transparencia, la secretaria arguyó que la responsabilidad de dicha omisión fue de la SFP. Sin embargo, la titular de la SFP afirmó que a la secretaria se le había aclarado que toda la información en copropiedad que fuera incluida en la declaración no aparecería en la versión pública.²³

Como respuesta a esto, Sánchez Cordero salió a dar unas declaraciones en las que afirma que el penthouse fue pagado por ella y su esposo, puesto que tienen 100 años trabajando, 50 años cada uno. Dejando en claro la opacidad y la falta de voluntad de transparentar sus declaraciones patrimoniales por parte del gabinete presidencial, está lo detallado por la secretaria de la Función Pública: “Una vez presentada la declaración patrimonial no se pueden hacer modificaciones directas a lo asentado en el formato. Solo pueden hacerse las precisiones pertinentes a través de la opción de ‘Nota Aclaratoria’, la cual no es pública, a menos que el declarante lo solicite en la propia nota”;²⁴ es así que todas las notas aclaratorias en las declaraciones patrimoniales han sido producto de la presión realizada a los funcionarios y al propio presidente. Esta cuestión de ocultar los detalles de las declaraciones patrimoniales es completamente contradictorio con lo planteado en el Proyecto de Nación 2014-2024, que en el apartado sobre corrupción hace énfasis sobre las medidas para acabar con ésta desde la administración pública federal, entre las que destacan el hacer públicas las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal.

15. Desprecio a la sociedad civil

El 5 de febrero el presidente López Obrador anunció que “No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios”, y sostuvo que bajo este esquema los recursos no llegan o llegan muy poco a la gente. De igual forma afirmó: “Nosotros ya no vamos a entregar recursos a organizaciones ni a fundaciones, para eso es el gobierno, esto debe quedar muy claro.”

Como respuesta a estas afirmaciones, los representantes e integrantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) realizaron diversos pronunciamientos en los que destacaban la labor que realizan a favor de

²¹ https://www.huffingtonpost.com.mx/2019/01/07/quinta-parte-del-gabinete-ampliado-de-amlo-no-divulgo-declaracion-de-intereses_a_23635630/

²² <https://www.animalpolitico.com/2019/02/familiar-conflicto-interes-gabinete-amlo/>

²³ <https://www.animalpolitico.com/2019/02/declaracion-patrimonial-olga-sanchez-cordero-sfp/>

²⁴ *Idem.*

las y los mexicanos, además de señalar de injusto que se generalice a todas las organizaciones. Las cuentas oficiales de diversas organizaciones en redes sociales, comenzaron a publicar infografías en donde detallaban los programas y actividades que habían desarrollado y el impacto obtenido a partir de dichas actividades; ello con la finalidad de hacer constar que sí hay OSC que están trabajando verdaderamente en generar un impacto positivo en nuestro país.

Dentro del pronunciamiento realizado por 92 organizaciones ciudadanas u OSC, destacó la insistencia en señalar que “las OSC hemos hecho un gran aporte en las transformaciones que han ocurrido en este país”,²⁵ aclarando también que son conscientes del hecho que “no toda la ciudadanía –organizada o no– actúa de manera honesta y transparente y también de quien utiliza las necesidades y el dolor ajeno para lucrar”.²⁶

En concordancia con ello, el 14 de febrero, el presidente López Obrador envió a las secretarías y dependencias gubernamentales, la Circular uno en la que se giraban instrucciones para “no transferir recursos del Presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil, o del movimiento ciudadano, (...)”;²⁷ y como consecuencia de ello, el 21 de febrero, la Secretaría de Salud suspendió la “Convocatoria Pública para la Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugio para Mujeres, sus Hijas e Hijos que Viven Violencia Extrema y, en su caso, sus Centros de Atención Externa 2019”.

Esta determinación generó gran preocupación entre activistas, expertos y miembros de la sociedad civil, puesto que los Refugios para Mujeres que son operados principalmente por organizaciones de la sociedad civil, quedaban sin certeza alguna

sobre su operación, y especialmente porque se ponía en riesgo la vida de las más de 20 mil mujeres, sus hijos e hijas, que se benefician de la atención de estos centros especializados, que fungen no sólo como centros de atención médica, psicológica y de asesoría jurídica para las mujeres que sufren de violencia extrema, sino que también son centros de resguardo, que al estar constituidos en red, tienen la capacidad de dar resguardo especial a víctimas de trata, del narcotráfico o de la violencia extrema, al dotarles de un lugar seguro en el que pueden habitar de manera temporal, en lo que es atendido su caso y les es brindado un apoyo integral.

Ante las fuertes reacciones de activistas, organizaciones sociales y figuras públicas, el Gobierno federal terminó publicando nuevamente la convocatoria para el concurso por los recursos, sólo que en esta ocasión, sin los anexos que establecían las reglas de operación. Finalmente, unos días después se confirmó que la decisión del gobierno era la de la asignación directa de los recursos a las mujeres víctimas de violencia, para no pasar por ningún intermediario.

El problema de esta determinación es, por un lado, que no se tienen claras las medidas que deberá tomar una mujer víctima de violencia extrema a partir de ahora, para que pueda ser apoyada ahora por instancias de la Secretaría de Gobernación (Segob); y por el otro, que con esta determinación se pone doblemente en estado de vulnerabilidad a las mujeres que sufren este tipo de violencia.

En este sentido, el gobierno está siendo contradictorio, puesto que dentro de sus ejes fundamentales establece el principio de equidad de género, afirmando que “la patria con justicia y democracia a la que aspiramos debe respetar, promover y garantizar los derechos de las mujeres con políticas públicas incluyentes que aseguren la equidad efectiva entre mujeres y hombres y que atiendan las intolerables expresiones de violencia, abuso y

²⁵ <https://www.animalpolitico.com/2019/02/amlo-osc-reclamo-organizaciones-sociedad-civil/>

²⁶ *Idem.*

²⁷ <https://www.animalpolitico.com/2019/02/organizaciones-amlo-reunion-mejorar-refugios-mujeres-victimas-violencia/>

acoso a las que están expuestas las mujeres en todos los entornos sociales, en todas las regiones del territorio nacional, a todas horas del día”.²⁸

Finalmente, el gobierno del presidente López Obrador es contradictorio al tomar esta postura respecto de las OSC, puesto que en el documento “Proyecto de Nación 2018-2014” establece que: “El Estado debe asumir su función de promotor del desarrollo sin asfixiar la iniciativa de la sociedad civil ni obstaculizar la participación conjunta de los sectores público, privado y social. Para lograr este propósito se necesitan finanzas públicas sanas, pero el principal problema es la corrupción”.²⁹

Y esto no es lo único al respecto, ya que también menciona que el gobierno debe de tener por aliado a la sociedad civil, y al mismo tiempo debe de estimular el fortalecimiento del tercer sector, entre otras cosas, a partir del apoyo económico;³⁰ y finalmente habla de cómo las OSC son la mejor respuesta a las conductas antisociales del crimen organizado.³¹

Es preocupante el modo de operar del gobierno de la República, toda vez que muestra una total falta de coordinación que ha generado una comunicación discordante, a lo que se suman decisiones unilaterales del presidente, con lo que el resultado final es un ejercicio de improvisación a la hora de abordar las temáticas, ya que en un momento se anuncia una definición, después el vocero sale a hacer aclaraciones al respecto porque

“se malentendió” la definición, y al final terminan reconfirmando o contradiciendo por completo la definición original. Esto al final de cuentas termina dando una gran inestabilidad e incertidumbre, pues no deja en claro las cuestiones.

16. Aprobación y confianza de la población (consumidor)

Paradójicamente, ante el mal pronóstico de la economía y la inseguridad que se vive en las calles, la evolución de la aprobación del nuevo gobierno, así como de la confianza de los consumidores, se encuentran en niveles históricos, poca veces vistos. Desde el primero de julio hasta finales del año 2018, el nivel de aprobación se movió entre 59 y 68 por ciento; después de las medidas tomadas contra el robo de combustible, los niveles de aprobación alcanzaron hasta el 86 por ciento y prácticamente todo el mes de enero y de febrero se mantuvieron en este nivel. Es hasta el mes de marzo de este año que los niveles disminuyeron hasta 78 por ciento, no obstante, este porcentaje es superior al porcentaje con el que López Obrador ganó las elecciones presidenciales del primero de julio (ver Gráfico 29). Como se observa, algunos factores han provocado la caída de la aprobación, como lo mencionó Alejandro Moreno de *El Financiero*, por ejemplo, la eliminación del programa de estancias infantiles, la muerte de la gobernadora, etc.

Por otra parte, el indicador de confianza del consumidor de igual manera se encuentra en su nivel más alto desde que se iniciaron dichos registros en el año 2001. De acuerdo con el INEGI, este indicador presentó un incremento del 2.3 por ciento con cifras desestacionalizadas. Tanto en el Gráfico 29 y 30, se observa que es a finales del año 2018 que ambos indicadores crecieron a la par y de manera positiva hacia el alza.

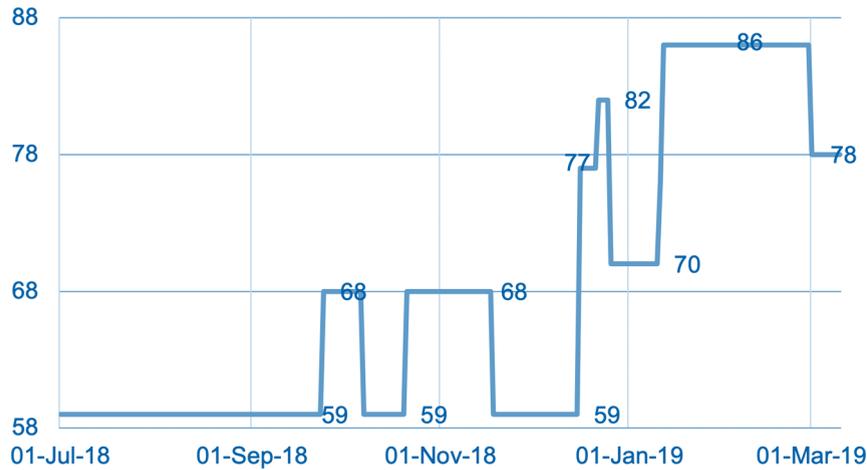
²⁸ Proyecto de Nación 2018-2024, pág. 8.

²⁹ *Ibidem*, pág. 31.

³⁰ “El gobierno debe tener en la sociedad civil organizada un aliado, un socio. Estimular el fortalecimiento del tercer sector, apoyando económicamente, coadyuvar a su formalización, es una de las tareas más importantes para tener continuidad y generar valor agregado en la sociedad mexicana.” *Ibidem*, pág. 382.

³¹ “La sociedad civil organizada es la mejor respuesta a las conductas antisociales del crimen organizado. Propiciar que las organizaciones civiles realicen su misión es generar tejido social sano y fuerte. Por ello tendrán el apoyo del gobierno.” *Idem*.

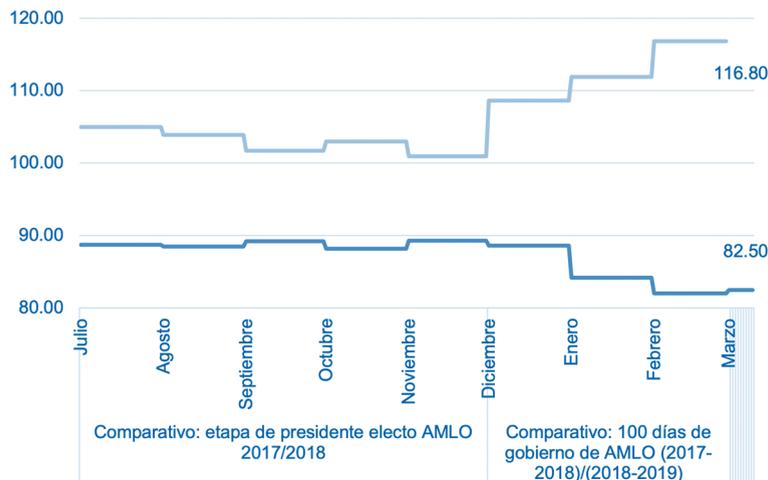
**Gráfico 31. Evolución de la aprobación de AMLO
(la línea es la aprobación desde 1 julio 2018)**



Fuente: Elaboración propia con información del *El Financiero*.

Al mes de febrero el indicador de confianza llegó a los 117 puntos: de esta cifra no se tenía registro en ningún periodo anterior. En este indicador, los consumidores consideran que la economía mejorará en los próximos meses y ven la posibilidad de comprar bienes duraderos, lo cual pueden ser dos detonantes para reactivar la dinámica de la economía en los próximos años. De acuerdo con el subgobernador del Banco de México, Jonathan Heath, existe dos extremos en este indicador: cuando se da el gasolinazo en 2017 y después de la victoria de López Obrador en julio de 2018.

Gráfico 32. Evolución de la confianza del consumidor



Fuente: La línea azul oscuro representa el periodo 2017 y 2018 cuando AMLO no es presidente electo. La línea azul claro representa el periodo 2018 y 2019 cuando AMLO ya es presidente electo. Elaboración propia con datos en www.inegi.org.mx

De acuerdo con los informes del INEGI, las variaciones de los componentes de este indicador muestran incrementos porcentuales importantes durante el mes de febrero de este año; por ejemplo, de acuerdo con las variaciones respecto al mismo mes del año anterior, el indicador tuvo una variación del 42 por ciento, la situación económica esperada de los miembros del hogar dentro de 12 meses, respecto a la actual, varió 22 por ciento, y la situación económica del país hoy en día, comparada con la de hace 12 meses, tuvo un repunte del 62 por ciento.

Tabla 6. Índice de confianza del consumidor y sus componentes

Concepto	Variación % respecto al mes previo	Variación % respecto a igual mes del año anterior
índice de Confianza del Consumidor	5.9	42.1
Situación económica en el momento actual de los miembros del hogar comparada con la que tenían hace 12 meses.	2.4	12.7
Situación económica esperada de los miembros del hogar dentro de 12 meses, respecto a la actual.	2.5	21.9
Situación económica del país hoy en día, comparada con la de hace 12 meses.	11.6	62.4
Situación económica del país dentro de 12 meses, respecto a la actual.	4.1	74.2
Posibilidades en el momento actual de los integrantes del hogar comparadas con las de hace un año, para realizar compras de muebles, televisor, lavadora, otros aparatos electrodomésticos, etc.	9.1	52.4

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Aunque estos indicadores presentan variaciones anuales importantes, no deja de extrañar que estas percepciones y aprobaciones se trasladen a ciertas variables del consumo, por ejemplo, las variaciones de las ventas minoristas en el mes de diciembre disminuyeron -3.2 por ciento, aproximadamente. **B**

Evidencias del uso político y clientelar de los programas sociales del gobierno de López Obrador

Mónica Vargas Jiménez

Normatividad de programas sociales en el decreto de presupuesto de egresos de la federación

Desde la campaña, el candidato a Presidente, López Obrador se comprometió en otorgar diversos apoyos a la población y realizar algunas obras de infraestructura, justificando que servirían para reducir las desigualdades sociales y económicas en la población y el territorio del país.

Estos compromisos quedaron registrados en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 como “Proyectos Prioritarios del Sector Central”, con los mismos montos presupuestarios aprobados por la mayoría de Morena en la Cámara de Diputados.

Proyectos prioritarios del sector central (miles de millones de pesos)

No.	Proyecto	Monto PPEF 2019
1	Tren Maya	6.0
2	Corredor Transísmico	0.9
3	Caminos rurales	2.5
4	Modernización y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria y de conectividad	18.0
5	Internet para todos	0.6
6	Colonias marginadas	8.0
7	Plan de Reconstrucción	8.0
8	Sembrando Vida	15.0
9	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	7.0
10	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	100.0
11	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17.3
12	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1.0

13	Jóvenes Construyendo el Futuro	44.3
14	Crédito Ganadero a la Palabra	4.0
15	Fertilizantes	1.0
16	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6.0
17	Producción para el Bienestar	9.0
18	Apoyo a PYMES	3.0
	Total	251.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De estos 18 proyectos, siete de ellos se refieren a obras de infraestructura y comunicación, las cuales han sido cuestionadas porque no se realizaron los estudios técnicos y de impacto ambiental para justificar su costo beneficio y, sobre las cuales, tampoco se ha dado una consulta libre e informada de pueblos y comunidades indígenas afectadas.

Del tren maya y del corredor transístmico por ejemplo, apenas se plantea en el Presupuesto de Egresos de la Federación de este ejercicio fiscal 2019 la elaboración de dichos estudios técnicos, cuando ya existen compromisos con los gobernadores de llevarse a cabo.

Mientras que los once proyectos restantes, tratan de programas sociales que implican una población objetivo a la cual se va a beneficiar con algún tipo de apoyo o subsidio proveniente de recursos públicos.

Sin embargo, solo el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se encuentra en el Anexo 25: programas sujetos a reglas de operación y los demás programas sociales nuevos de la actual administración quedaron dentro del Anexo 26: principales programas, lo que deriva en que no tienen el mandato de ley de cumplir los criterios que señala el artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para este ejercicio fiscal, así como lo establecido en los artículos 10, 74 a 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que se cumpla con la transparencia y acceso a la información

pública, como con la eficiencia y eficacia de los recursos públicos.

Es así que en primera instancia los programas compromiso del Presidente López Obrador no deben cumplir con criterios generales de operación como asegurar la transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.

Normatividad sobre el padrón de beneficiarios sociales vs censo de bienestar

La Ley General de Desarrollo Social establece que con el propósito de asegurar la equidad y la eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Bienestar (antes Desarrollo Social) y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el padrón de beneficiarios de los programas federales de desarrollo social.

En el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social se mandata a la Secretaría de Bienestar a integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios. Para su integración, dicha dependencia debe considerar los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que operen o ejecuten programas de desarrollo social.

De hecho, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 establecía la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de informar los resultados de la identificación de las concurrencias y/o duplicidades de sus listados y/o padrones de beneficiarios, así como de las acciones de depuración de los mismos, conforme al procedimiento que establece el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.¹ Asimismo se establecía que dicha información sería publicada por las dependencias, entidades y la Secretaría de la Función Pública en sus respectivas páginas de internet.

Sin embargo, a pesar de que los partidos de oposición, en particular los legisladores del Partido Acción Nacional presentaron reservas para buscar la reincorporación de las disposiciones mencionadas, se eliminaron del Decreto de Presupuesto aprobado por el Partido Morena, el Partido del Trabajo, Encuentro Social y el Partido Verde Ecologista de México.

Por lo anterior, en el actual Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no se establecen mayores disposiciones para transparentar el padrón de beneficiarios, y como se observará más adelante, se establece el censo de bienestar, el cual estaría integrado por los beneficiarios que levantaron en terreno los “Servidores de la Nación” de Morena, lo cual supone un uso discrecional de los nuevos programas sociales de este gobierno.

Hay que destacar que el llamado censo de bienestar,² se empezó a levantar desde los primeros días de octubre por aproximadamente 20 mil jóvenes denominados “Servidores

de la Nación” ligados al partido Morena para identificar los beneficiarios de los programas prioritarios ofrecidos por el presidente electo Andrés Manuel López Obrador en su campaña. De acuerdo con la página oficial de la transición de gobierno, los “Servidores de la Nación” serán seleccionados de entre los mejores perfiles que hayan realizado trabajo territorial previo por México y serán desplegados, preferentemente, en su misma zona de residencia.

Cabe resaltar que tanto en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, se establece que: cuando los beneficiarios proporcionen información socioeconómica falsa, existen consecuencias y si es con el objeto de recibir indebidamente los apoyos y servicios contenidos en los programas de desarrollo social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben proceder a suspender la ministración de los mismos.

Asimismo, ambos ordenamientos también prohíben explícitamente la utilización del padrón único de beneficiarios con fines político-electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto y fines señalados y dicho uso indebido es sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

El levantamiento de información que hace el Gobierno federal a través de los llamados “Servidores de la Nación” podría enmarcarse claramente en este supuesto, por el simple hecho de que su trabajo como encuestadores y registradores de datos inició antes de que el Gobierno federal asumiera sus funciones, por lo que la información que captaron y registraron tuvo un uso partidista no relacionado con labor alguna del gobierno.³

¹ Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. 13 de septiembre de 2018.

² <https://www.nacion321.com/gobierno/ellos-son-los-servidores-de-la-nacion-de-amlo-que-visitaran-tu-casa>

³ Iniciaron 20 mil voluntarios el censo para ubicar a futuros beneficiarios de programas sociales: Sánchez Cordero en: <https://www.proceso.com.mx/553999/iniciaron-20-mil-voluntarios-censo-para-ubicar-a-futuros-beneficiarios-de-programas-sociales-sanchez-cordero>

Normatividad de los programas sociales de López Obrador

A pesar de que la mayor parte de los nuevos programas de López Obrador, de acuerdo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se les eximió de cumplir con los criterios de programas sujetos a reglas de operación para la entrega de subsidios, la mayor parte de los nuevos programas sociales han publicado en el Diario Oficial de la Federación sus lineamientos de operación, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, pero ello no significa que la aplicación de los recursos públicos se realizará con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

Programa estancias infantiles

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) inició en el año 2007, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reconoció que con más de 10 años de implementación, el PEI ha logrado consolidarse como un programa social exitoso. Las evaluaciones realizadas al programa identificaron hallazgos positivos en su diseño, planeación, operación y resultados, al contribuir a mejorar la situación laboral y los ingresos de las mujeres, así como mejorar el desarrollo motor de sus hijos.

A pesar de este reconocimiento, sin justificación técnica alguna se le redujo el

Publicación lineamientos de operación programas sociales López Obrador

Programas sociales AMLO	Diario Oficial de la Federación (DOF)
Sembrando Vida	24 de enero de 2019
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	27 de febrero de 2019
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	28 de febrero de 2019
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	28 de febrero de 2019
Jóvenes Construyendo el Futuro	10 de enero de 2019
Crédito Ganadero a la Palabra	22 de febrero de 2019
Fertilizantes	1° de marzo de 2019
Precios de Garantía a Productos Básicos Alimentarios	1° de marzo de 2019
Producción para el Bienestar	23 de enero de 2019
Apoyo a PYMES (Tandas para el Bienestar)	28 de febrero de 2019
Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	28 de febrero de 2019

Fuente: Elaboración propia con base en el DOF.

En la revisión que se hace de algunos de los lineamientos de operación de estos programas sociales se encuentra que algunas de sus disposiciones podrían llevar a que se diera un uso político y clientelar, por ser los "super delegados" las figuras centrales en la promoción y entrega de apoyos, como en la integración de beneficiarios a través del censo de bienestar.

presupuesto en 50 por ciento para este año 2019, 2 mil 041 millones de pesos, afectando a miles de mujeres y niños en materia de derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos señaló que la falta de inversión suficiente puede ser perjudicial para su desarrollo cognitivo, y puede reforzar las privaciones, las desigualdades y la pobreza intergeneracional existentes.

***La mayoría de Morena en la Cámara de Diputados aprobó
el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019
eliminando disposiciones normativas que abonaban a la transparencia
y seguridad de los recursos públicos en años previos***

A la fecha hay más de mil novecientos amparos ante el Poder Judicial en 22 entidades federativas contra el recorte presupuestal y el cambio de reglas de operación.⁴

La respuesta del Presidente López Obrador fue sustituirlo por el Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, otorgando un apoyo por 1,600 pesos a las madres, padres solos o tutores con hijas e hijos o niñas y niños bajo su cuidado de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años de edad y, de 3,600 pesos entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 6 años de edad en caso de niñas y niños con alguna discapacidad debidamente certificada.

De acuerdo a las reglas de operación del nuevo programa, numeral 3.3, serán beneficiarios del programa: las personas que al 31 de diciembre 2018 se encontraban incluidas en el padrón de beneficiarios en la modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos, así como las personas beneficiarias que se incorporen mediante los levantamientos de información realizados en campo.

Sin embargo, en las propias reglas no existe más información sobre este levantamiento en campo, lo que podría llevar a suponer que podría ser el que realizan los “Servidores de la Nación” del censo de bienestar.

Por otra parte, las reglas de operación establecen que las delegaciones de la Secretaría de Bienestar, en coordinación con la unidades responsables, serán las encargadas de realizar la promoción del programa, dando a conocer los apoyos que otorga, así como los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso, serán además quienes inscriban a las madres y padres beneficiarios y quienes entregarán el apoyo.

Se observa así, el papel central que se le da a los “super delegados” para manejar los programas y entregar de forma directa los apoyos, utilizando formatos donde es posible solicitar credencial de elector y demás información que se estuvo pidiendo durante el censo de bienestar.

Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente y pensión para personas adultas mayores

Los lineamientos del programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente establecen una transferencia monetaria por \$1,275.00 a niñas, niños y jóvenes de 0 a 29 de edad cumplidos, personas indígenas de 30 a 64 años de edad cumplidos y adultos de 30 hasta 67 de edad cumplidos que certifiquen alguna discapacidad permanente. Para este programa se establece que los registros de solicitudes deberán estar a cargo de los delegados de la Secretaría de Bienestar.

⁴ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/van-mil-903-amparos-por-recorte-estancias>

Existen disposiciones que claramente dan cabida a que se utilice el censo de bienestar levantado por los “Servidores de la Nación” del partido Morena para otorgar apoyos a los millones de beneficiarios que podrían ser considerados clientelas electorales para los fines que busque López Obrador

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, consiste en la entrega de 1,275 pesos bimestrales que se otorgan a todas las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento que residan en la República Mexicana y en los municipios catalogados como indígenas y personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana.

En sus lineamientos de operación se establece en un transitorio: “la información recabada por el censo de bienestar que, a partir del 1 de enero de 2019, se encuentra debidamente integrada con los requisitos de elegibilidad establecidos en el numeral 3.3, de las presentes reglas, deberá ser considerada para efectos de efectuar las incorporaciones de los adultos mayores al padrón activo de beneficiarios, con la posibilidad de recibir la entrega de apoyos económicos del bimestre correspondiente”.

En el numeral 4.2.3 Registro de Adultos Mayores establece “La población Adulta Mayor interesada en recibir los apoyos deberá esperar la visita domiciliar que se efectúe por el personal integrante del censo del bienestar para entregar la documentación necesaria. Asimismo, se menciona que la integración del padrón será por la Secretaría de Bienestar, con información de las dependencias y

entidades responsables, información de entrevistas domiciliarias, de visitas de campo y del registro e inscripción por los medios específicos que para tal efecto designe la Secretaría”.

Nuevamente se comprueba que son las delegaciones las responsables de llevar a cabo el registro estatal de las personas solicitantes, de promover y difundir el programa y de entregar los apoyos a los beneficiarios a través de una tarjeta bancaria o de realizar el pago en efectivo, a través de las oficinas de representación o, a través de algún medio idóneo, sin clarificar a qué se refieren.

Jóvenes construyendo el futuro

En los lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual es un programa a demanda de los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan, estableciendo como universo 2 millones 300 mil jóvenes, a los que se dará una beca por 3,600 pesos durante doce meses vía una tarjeta bancaria, se les otorgará un seguro médico –del Instituto Mexicano del Seguro Social– que cubrirá las ramas de accidentes, enfermedades, maternidad y de riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa y al finalizar el programa, los becarios obtendrán la constancia de capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el programa.

La inscripción se da con solo acudir a las instancias designadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o a través de la plataforma digital. Si bien en este programa en sus lineamientos no se alude a que los delegados estén en la promoción y entrega de apoyos o que se utilice el censo de bienestar para integrar el padrón, se señala que los beneficiarios serán integrados a un padrón, a fin de contar con una herramienta que permita la verificación de la identidad de los participantes y su localización geográfica, para estar en posibilidad de llevar a cabo acciones transversales y las correspondientes entrevistas domiciliarias y visitas de campo, lo cual podría llevar a que se les condicione su transferencia para apoyar acciones del partido de Morena.

Existen declaraciones en prensa⁵ de Roberto Luques, quien se ha desempeñado como “Servidor de la Nación”, levantando el censo del bienestar para la nueva administración federal, que confirmó a *Animal Político* que las tarjetas de jóvenes que ya se están distribuyendo para hacer llegar los apoyos económicos a los beneficiarios de los principales programas sociales de Andrés Manuel López Obrador son de Banco Azteca. “Banco Azteca es el que va a manejar el fondo económico. De hecho eso ya está etiquetado. Ya solo falta que Banco Azteca implemente las tarjetas con todos los datos de los jóvenes y se les van a entregar”, afirmó.

Por lo cual surge la duda de cómo es que un día después de presentarse los lineamientos de operación de dicho programa, el 11 de enero, el Presidente López Obrador entregó las primeras 20 tarjetas del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en Tlalnepantla, Estado de México⁶ y el funcionario de los “Servidores de la Nación”, declaró que ya se

cuenta con los nombres de los jóvenes que recibirán el apoyo económico, lo que hace suponer que sus datos se recibieron del censo de bienestar aplicado por Morena.

Finalmente, las disposiciones normativas mencionadas solo son indicios de que presumiblemente puede darse un manejo político-electoral de los nuevos programas sociales de López Obrador, lo cual resulta desafortunado cuando el estimado de beneficiarios esperados de siete de estos programas⁷ es de más de 23 millones de personas, los cuales estarán recibiendo un apoyo del gobierno actual sin intermediario alguno, cifra significativa al relacionarse con las elecciones de 2018, toda vez que López Obrador ganó la elección con 30.1 millones de votos.

Casar refiere “habría 23 millones de ‘agradecidos’ o 25.7% del padrón electoral total estimado contando solamente los siete programados referidos. Pero si la participación es en efecto de 51.2%, como el promedio de las elecciones intermedias del pasado, la importancia de esos 23 millones aumentaría al doble porque representaría el 50.3% de los votos emitidos”.⁸

Conclusiones

La mayoría de Morena en la Cámara de Diputados aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 eliminando disposiciones normativas que abonaban a la transparencia y seguridad de los recursos públicos en años previos, y dejaron los nuevos programas sociales del gobierno de López Obrador en un anexo que no lo sujeta a los criterios establecidos en materia de transparencia, eficiencia y eficacia de apoyos y subsidios de los programas sujetos a reglas de operación.

⁵ <https://vanguardia.com.mx/articulo/banco-azteca-manejara-las-tarjetas-para-entregar-recursos-de-programas-sociales-de-amlo>

⁶ <https://www.mexico.com/politica/apoyos-de-programas-de-amlo-se-ran-entregados-a-traves-de-banco-azteca/>

⁷ Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores; Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez; Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente; Jóvenes construyendo futuro; Tandas para el Bienestar; Sembrando vida y; Becas para estudiantes de nivel superior.

⁸ <https://www.nexos.com.mx/?p=41305> El Gran Benefactor, María Amparo Casar.

No obstante, la mayor parte de los programas cuenta con lineamientos para su operación, aún cuando no favorezcan los avances que en materia de transparencia y de un Sistema Integral de Información de Padrones de programas gubernamentales se tenían a nivel nacional; de hecho existen disposiciones que claramente dan cabida a que se utilice el censo de bienestar levantado por los “Servidores de la Nación” del partido Morena para otorgar apoyos a los millones de beneficiarios que podrían ser considerados clientelas electorales para los fines que busque López Obrador. **B**

Fuentes

- Cámara de Diputados, Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Cámara de Diputados, Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
- Cámara de Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Cámara de Diputados, Ley General de Desarrollo Social.
- Cámara de Diputados, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.
- Casar, María Amparo. “El Gran Benefactor” en Nexos-www.nexos.com.mx, 1º de marzo de 2019.
- CNDH. Comunicado de Prensa DGC/047/19. Ciudad de México, 12 de febrero de 2019.
- CONEVAL, Ficha de Monitoreo 2017-2018 Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Sedesol.

- DOF: 27/02/2019. Lineamientos para la operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.
- DOF: 28/02/2019. Lineamientos para la operación del Programa Pensión para Personas Adultas Mayores.
- DOF: 10/01/2019. Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.
- DOF: 28/02/2019. Reglas de operación del Programa Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.
- DOF: 13/09/2018. ACUERDO por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.

Páginas electrónicas

- <https://www.proceso.com.mx/553999/iniciaron-20-mil-voluntarios-censo-para-ubicar-a-futuros-beneficiarios-de-programas-sociales-sanchez-cordero>
- <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/van-mil-903-amparos-por-recorte-estancias>
- <https://vanguardia.com.mx/articulo/banco-azteca-manajara-las-tarjetas-para-entregar-recursos-de-programas-sociales-de-amlo>
- <https://www.mexico.com/politica/apoyos-de-programas-de-amlo-seran-entregados-a-traves-de-banco-azteca/>

Recortar el Fortaseg: un retroceso para la seguridad municipal

Renán Alberto Barrera Concha

I. Introducción

Decía González Luna que resultaba necesario organizar el sistema de protección para vitalizar el municipio y prevenir la reincidencia en prácticas opresivas; de estar vivo, seguramente retomaría esta frase pero con mucho más rigor y preocupación.

No es para menos citarlo, los municipios hoy en día requieren ser fortalecidos, sin embargo, la realidad es contraria a ello, el mayor argumento son diversas acciones que se han presentado en los últimos meses como el decrecimiento del gasto federalizado en el PEF 2019, el pequeño crecimiento de los ramos 28 y 33, o bien, el decrecimiento del Fortaseg, uno de los subsidios que durante los últimos años ha significado un instrumento clave para atacar el problema de la inseguridad.

Este último punto es analizado en el presente artículo, partiendo de un diagnóstico del estado que guarda la seguridad nacional y por lo cual, desde la lógica de los gobiernos locales humanistas, la reestructuración de la fórmula y distribución del Fortaseg no contribuirá en lo más mínimo a resolver el problema de inseguridad, por el contrario, el contexto de la seguridad puede empeorar.

II. La fragilidad de la seguridad nacional

El tema de la seguridad en nuestro país es preocupante, las propias instancias gubernamentales arrojan datos negativos en cuando a esta problemática, para muestra; en el 2015 fueron denunciados, según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad, un total de un millón 549 mil 56 delitos ante agencias del ministerio público; durante el 2016, la cifra había crecido en 4.2% hasta llegar a un millón 618 mil 70 denuncias; más aún el 2017, se posicionó como el año con los peores resultados al obtener un millón 807 mil 846 denuncias.

Con los datos anteriores podemos determinar que la estrategia contra la inseguridad implementada por el gobierno de Peña Nieto, no cumplió con lo esperado. Por otro lado, en el “Plan para la Paz” presentado por López Obrador, la logística contra la inseguridad parece no cambiar sustancialmente, para muestra la reciente aprobación de la Guardia Nacional, planteada como un organismo policial semejante a la fallida Gendarmería Nacional, esta última impulsada al inicio del sexenio presidencial de Peña. En este mismo sentido y de acuerdo con la *Encuesta Nacional Sobre*

Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, 33.3% de los encuestados considera que la estrategia contra la inseguridad de Peña Nieto y López Obrador será la misma.

Partamos de un análisis de las acciones llevadas a la práctica durante la pasada administración. Una de éstas es el modelo de mando único policial implementado durante el sexenio de Peña Nieto, como parte de su estrategia contra la inseguridad, este tiene su antecedente en la iniciativa que envió al Congreso en 2014, mediante la cual el Presidente buscaba que la seguridad pública pasara a ser una responsabilidad del gobierno estatal y del Gobierno federal con el argumento de que la policía local, en muchos municipios no dispone de los elementos suficientes para hacer frente al crimen organizado y a la delincuencia.

Una vez operado este modelo, la Segob ha presentado en sus informes de laborales anuales la cantidad de entidades de la República que han implementado el modelo de mando único mediante la firma de convenios con sus municipios, tal y como se aprecia en la siguiente tabla:

del acontecimiento de Ayotzinapa del 2014, dando muestras de ineficacia para prevenir sucesos de este tipo; en Veracruz por otro lado, según datos de “Alto al Secuestro” el número de estos delitos creció de 154 en 2013 a 316 durante todo el 2017. Asimismo, diversos municipios de Guerrero y Michoacán avanzaron lugares en la lista de los más peligrosos del país, aun cuando se habían celebrado convenios entre el gobierno estatal y los municipales para desplegar esta estrategia.

Breve análisis de los cuerpos de seguridad locales

Antes de llevarse a la práctica, el mando único requirió desde sus inicios de un diagnóstico real de las policías locales y del marco jurídico que actualmente nos rige.

Según el último Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal, en México existen 175 mil 762 servidores públicos municipales adscritos a funciones de seguridad, lo cual representa únicamente 17.3% del millón 12 mil 348 funcionarios públicos municipales del

Tabla. Implementación del modelo de mando único

Año	Entidades	Total de municipios	Población
Segundo informe 2014	31	N/D	N/D
Tercer informe 2015	30 entidades y el DF	72%	85%
Cuarto informe 2016	30 entidades	77.9%	85%
Quinto informe 2017	28 entidades	N/D	78%
Sexto informe 2018	28 entidades	71.5%	78%

Fuente: Elaboración propia con base en SEGOB (2018).

Aún y a pesar de que se mantuvo el modelo durante casi todo el sexenio y de que el número de entidades con convenios firmados se promedia en 28, los resultados son negativos. Tan solo en Guerrero esta estrategia comenzó a operar algunos meses antes

país. Si hacemos un análisis por entidad federativa, la lista de aquellas que tienen la mayor y menor cantidad de funcionarios municipales destinados a este tema es la siguiente:

Tablas. Entidades con mayor y menor cantidad de personal destinado a seguridad pública

Entidades con mayor cantidad		Entidades con menor cantidad	
Entidad	Porcentaje de su total	Entidad	Porcentaje de su total
México	14.5	Zacatecas	0.8
Oaxaca	8.4	Tlaxcala	0.9
Jalisco	7.3	Nayarit	1
Guanajuato	5.2	Baja California Sur	1.2
Chiapas	4.7	Durango	1.3

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Ahora bien, la mayoría de los servidores públicos municipales destinados a cuestiones de seguridad perciben un sueldo de entre mil a diez mil pesos, la tendencia del número de policías que perciben mayores ingresos es a la baja, en contraste con la cantidad de dinero que ganan, para muestra el siguiente gráfico.

Gráfico: Ingresos de los servidores destinados a seguridad pública

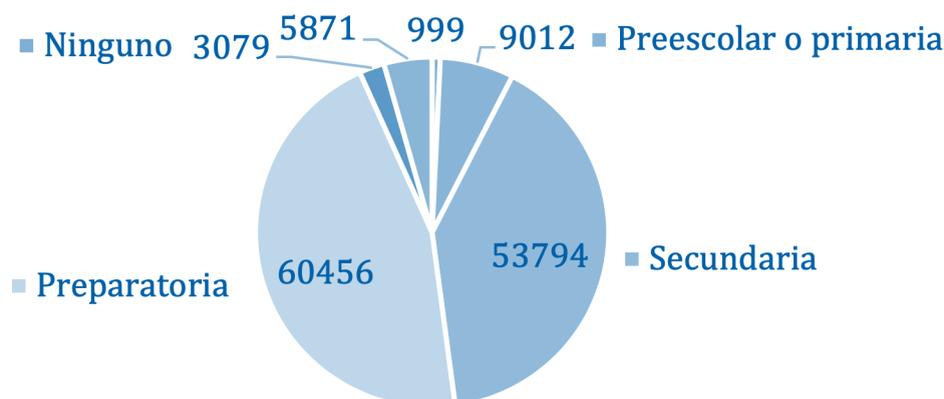


Fuente: Elaboración de la ANAC con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2017).

Resulta sorprendente que la mayoría de los servidores públicos perciba un salario menor a 10 mil pesos mensuales, sobre todo tratándose de la seguridad pública, que es la primera acción del gobierno, aquella que debe procurar sobre todas las demás y que le dan legitimidad a sus acciones; si se pierde la seguridad pública, se pierde el Estado de derecho.

Otro de los aspectos que requieren mayor atención es el referido a la profesionalización, los datos muestran que la mayoría de los servidores públicos destinados a cuestiones de seguridad no cuentan con estudios profesionales, ya que tan solo el 4.4% está cursando o realizó estudios de licenciatura, además persiste un 0.74% del total que no cuenta con estudio alguno.

Gráfico: Grado de estudios del personal dedicado a cuestiones de seguridad



Fuente: (INEGI, 2017).

III. El posicionamiento de los gobiernos locales humanistas con relación al tema de la seguridad

Los presidentes municipales humanistas somos conscientes de que la seguridad pública es la principal demanda de la ciudadanía, por tanto, estamos convencidos que esta tiene que asumirse con un estricto sentido de responsabilidad y con una estrategia integral, bien planteada.

Desde el comienzo de la administración de López Obrador, hemos mostrado nuestros posicionamientos respecto al tema de la seguridad pública; tan solo durante el proceso legislativo para crear la Guardia Nacional, por ejemplo, participamos en las audiencias públicas el 09 de enero de 2019, manifestando nuestra postura.

En voz de nuestro presidente, Enrique Vargas del Villar, dimos a conocer una lista de diez puntos que desde nuestra lógica humanista debían ser considerados por los legisladores para la aprobación de este cuerpo de seguridad. Vale la pena hacer un recuento de estos, ya que, si bien algunos de ellos fueron considerados por los legisladores, es necesario que otros tantos se incluyan

en las leyes secundarias de este ordenamiento constitucional.

El decálogo, que emana de todo un proceso de reflexión y análisis de las condiciones actuales de la inseguridad en nuestro país demandaba, en primer lugar, que la Guardia Nacional debiera ser encabezada por un mando civil y no por un mando militar como se propuso originalmente; además la actuación de las fuerzas debía estar apegada estrictamente al respeto a los derechos humanos.

Se propuso también que fueran respetadas las competencias de los órdenes de gobierno en materia de seguridad pública; con una concreta y clara determinación de los tiempos de participación de las fuerzas en los territorios locales y que esto se diera bajo el principio de subsidiariedad y no de subordinación.

Otro punto, que además fue un tema de coincidencia entre muchos de los participantes en las audiencias, fue el establecimiento de reglas claras y estrategias de apoyo para aquellos municipios que no aprueben las evaluaciones que se les pretenda realizar y que esto último no sirva en ninguna circunstancia como un motivo para disminuir las

participaciones otorgadas a los gobiernos locales con el fin de atender la temática de seguridad pública. Aunado a ello, el punto número cuatro proponía que las evaluaciones a realizarse fueran de tercera parte y con indicadores claros. De manera resumida y ordenada, los puntos dados a conocer en la audiencia, son los siguientes:

- *Modelo de mando mixto*

Otro de los temas que figuró en las intervenciones y que ha sido una de las

principales propuestas en materia de seguridad que hemos venido impulsando desde el 2015, es el modelo de mando mixto policial. El propósito fundamental de este es de crear el tipo de policía local eficiente, que responda de manera oportuna a la población; en el entendido de que las policías locales son las más cercanas a los individuos, conocen el territorio local y comprenden los temores de la ciudadanía ya que son parte de ella misma.

Diagrama: Características del modelo de mando mixto

1°	La guardia sea encabezada por un mando civil
2°	Se respeten las competencias de los órdenes de gobierno en materia de seguridad pública
3°	Claridad en la definición de la temporalidad y límites en el mando y actuación
4°	Evaluaciones de tercera parte y con indicadores claros, transparentes y objetivas
5°	Diagnósticos, protocolos y reglas claras al intervenir o suprimir policías locales
6°	Marcos de colaboración que garanticen la subsidiariedad y la no subordinación
7°	Estrategias de apoyo para aquellos municipios que no aprueben las evaluaciones
8°	Revisión del funcionamiento de los fondos del PEF destinados a cuestiones de seguridad
9°	Garantizar que no se afectarán recursos para municipios para cubrir el costo de permanencia de la Guardia
10°	Apego a los estándares internacionales de respeto a los derechos humanos

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico: Decálogo de los presidentes municipales humanistas con relación al tema de la Guardia Nacional

Está a favor de una adecuada coordinación entre los cuerpos de policía de los tres órdenes de gobierno	Respeto el marco de actuación de cada uno de acuerdo a sus atribuciones y funciones	Promueve la tecnificación e inteligencia policial	Está a favor de la profesionalización de los elementos policiales
--	---	---	---

Fuente: Elaboración de la ANAC.

El modelo de mando mixto policial propone contar con un diagnóstico, que determine de manera precisa, la situación que guardan cada uno de los cuerpos de policías estatales y municipales, para ello es necesario que se dé por instancia de tercera parte, con el objetivo de darle mayor credibilidad y transparencia al mismo.

Además, será elemental que durante o después de la puesta en práctica del modelo se realice un estudio de percepción ciudadana por medio de una consulta pública para conocer la opinión y el grado de aprobación de los elementos de las corporaciones de seguridad.

De la misma manera, será importante contar con un índice de fortaleza y capacidad policial que determine una tipología municipal con base en el grado de susceptibilidad de los municipios hacia la inseguridad y el grado de fortaleza institucional, tomando en cuenta el número de elementos policiales en cada municipio, su nivel educativo, su experiencia y su capacidad de reacción.

- *Respeto a los artículos 21 y 115 constitucionales*

El mando mixto policial se apega a nuestra Carta Magna y sus leyes secundarias; es respetuoso del artículo 115, este determina que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”, además: “la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado” de acuerdo con la fracción VII de este mismo ordenamiento.

De la misma manera, se respeta el artículo 21 constitucional, este dice que: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y comprende la prevención de los

delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”.

- *Subsidiariedad y no subordinación*

Los gobiernos humanistas coinciden en que el esquema de operación para mejorar la seguridad debe estar ligado a una adecuada coordinación entre las fuerzas de los tres órdenes de gobierno y que en ninguna circunstancia se den actos de subordinación, antes bien, haya una adecuada subsidiariedad entre ellos.

Este principio, el de subsidiariedad, establece que el orden de gobierno más amplio, consolidado, o mayor, no debe hacer lo que el orden de gobierno más próximo o cercano a la ciudadanía puede hacer. La única razón por la cual es válida la intervención del primero en asuntos que competen al segundo es cuando este último no pueda, no sepa o no quiera resolver los problemas públicos de su comunidad; pero además la intervención tendrá un tiempo determinado y no deberá ser permanentemente.

- *Homogenización de procesos y sus pasos*

Es importante que se definan protocolos de actuación de las policías municipales y estos incluyan los pasos, tiempos y formas de atender los diversos fenómenos que se les presenten a diario.

Las policías de los tres órdenes de gobierno deben homologar sus procesos para atender determinados hechos delictivos y de esta manera, se dé una participación efectiva y profesional de todos los cuerpos de seguridad pública.

- *Policía preventiva y participación ciudadana*

El papel de la ciudadanía en los temas de seguridad pública es muy importante, los ciudadanos son los primeros observadores de los acontecimientos que se suscitan en sus

comunidades, ellos conocen la peligrosidad de cada uno de los espacios que conforman a los municipios y reconocen muchas veces a los responsables de los delitos que se cometen todos los días.

Tanto las policías de proximidad (comunitarias) como las juntas locales de seguridad, son otros mecanismos para acercar a la ciudadanía a las cuestiones de seguridad pública; las primeras se encuentran cercanas a la población, escuchan a diario a la ciudadanía, forman parte de ella y por tanto comprenden su padecer; las juntas por su parte invitan a la ciudadanía a emitir sus posicionamientos respecto del tema.

- *Capacitación para la profesionalización*

El proceso de profesionalización de la policía en México debe ser completo y diversificado para formar elementos que respondan a la realidad local. Se debe considerar la formulación de una filosofía institucional en el marco de la capacitación y profesionalización de las y los policías.

Formular planes y programas de formación y capacitación específicos para mandos y para elementos de policía preventiva de los tres niveles de gobierno, de tal forma que se capaciten igual, en instalaciones muy similares, por los mismos instructores y con los integrantes de otras corporaciones vecinas aprovechando la implementación de academias regionales que el Gobierno federal se comprometió a crear.

- *Control de confianza*

Los centros de evaluación y acreditación de control de confianza de los elementos policiales deben dar a conocer a cada municipio los resultados de las evaluaciones a sus elementos y, en caso de que no las aprueben, dar una explicación de ello y con esto tomar decisiones respecto a los evaluados, ya sea que deban ser reasignados a otras áreas dentro del mismo municipio o tengan que ser

capacitados para obtener mejores resultados en las siguientes evaluaciones.

- *Tecnificación y ministración de recursos*

Es necesario ampliar la cantidad de recursos económicos que reciben los policías locales y que estos se destinen no solo a ampliar los bienes materiales y automóviles que se utilizan para la función de seguridad pública, sino también para capacitar y profesionalizar a los mismos policías.

Tomando en cuenta la tendencia creciente del número de delitos que se cometen a diario en nuestro país, el Fortaseg debe incrementar, no solo en cuanto a la cantidad total de recursos que se presupuestan para este, sino también en cuanto al número de municipios que lo reciben.

IV. El Fortaseg como un mecanismo que contribuye a la seguridad local

El Pacto Federal implica que el orden de gobierno superior debe dotar de recursos a los órdenes de gobierno locales, por tanto, bajo el sistema en el cual estamos inmersos, es tarea de la Federación propiciar el fortalecimiento de los municipios y, por ende, de los cuerpos de seguridad locales. Es propicio entonces, ampliar los fondos para ser destinados a los municipios, sin embargo, la realidad es totalmente contraria; tan solo en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2019, se aprobó un recorte al Fortaseg. A continuación se presenta un análisis de esta situación.

El Subsidio para la Seguridad en los Municipios (Subsemun), se creó con el fin de brindar recursos a los gobiernos locales o bien a los gobiernos de los estados de la República cuando estos asuman funciones de seguridad pública. Para el 2016 se reestructura y se convierte en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (Fortaseg), con diversos objetivos señalados en el siguiente diagrama.

Tabla: Objetivos del Fortaseg

<ul style="list-style-type: none"> Fortaseg 	<ul style="list-style-type: none"> Aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos
	<ul style="list-style-type: none"> Capacitación
	<ul style="list-style-type: none"> Recursos para la homologación policial
	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de condiciones laborales
	<ul style="list-style-type: none"> Su equipamiento
	<ul style="list-style-type: none"> La construcción de infraestructura
	<ul style="list-style-type: none"> Prevención del delito
	<ul style="list-style-type: none"> Conformación de bases de datos de seguridad pública
	<ul style="list-style-type: none"> Centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia
	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalización
	<ul style="list-style-type: none"> Certificación

Fuente: (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019).

La evolución del recurso destinado a este fondo dentro del PEF ha ido aumentando a partir del 2012 y hasta el 2017, año en el que sufre un recorte, tal y como se muestra en el siguiente diagrama.

Gráfico: Recursos del Fortaseg



Fuente: Guía AROFIS, 2018.

Nótese como del 2012 a 2013 el monto total del subsidio incrementa en casi 10 puntos porcentuales, mientras que para el 2014 y 2015 lo hace solo en 3%; el mayor incremento se da en el 2016 con 21.6% más, mientras que la mayor disminución fue en 2017 con casi 16% menos, para quedar casi la misma cifra en el 2018.

Los datos del 2019 son mucho menos alentadores, aún y con la cantidad de delitos van en aumento en las calles de nuestro país, el Fortaseg registró su mayor decrecimiento desde su conformación, al pasar de un monto de casi 5 mil millones de pesos en el 2018, a casi 4 mil millones para el 2019, esto representa un decrecimiento de 19.82%.

Tabla. Montos totales de los municipios que recibieron el Fortaseg por partido

Partido	Monto	
	2018	2019
Independiente	\$ 81,882,884.00	\$ 101,160,385.00
Local	\$ 20,000,000.00	\$ 19,740,481.00
MC	\$ 265,931,683.00	\$ 241,656,693.00
Morena	\$ 261,833,367.00	\$ 1,383,628,414.00
PAN	\$ 1,686,048,723.00	\$ 958,238,818.00
Panal	\$ 10,000,000.00	\$ 17,969,612.00
PES	\$ 23,328,440.00	\$ 176,233,292.00
PRD	\$ 710,233,562.00	\$ 221,080,739.00
PRI	\$ 1,671,676,728.00	\$ 436,695,522.00
PSD	\$ 32,105,976.00	\$ -
PT	\$ 22,156,753.00	\$ 270,288,217.00
PVEM	\$ 136,501,884.00	\$ 77,131,925.00
TOTAL	\$ 4,921,700,000.00	\$ 3,903,824,098.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Fortaseg 2018 y FORTASEG 2019.

El número de municipios a los cuales se les otorgó el recurso, también disminuyó de 300 en el 2018 a 252 para el 2019, estas 48 demarcaciones menos representan una disminución de 16 puntos porcentuales.

Tabla. Comparativo de municipios que recibieron el FORTASEG 2018-2019

Partido	2018	2019	Diferencia
Independiente	3	6	3
Local	2	2	0
MC	13	15	-2
Morena	17	84	67
PAN	97	58	-39
Panal	1	1	0

PES	2	15	13
PRD	37	14	-23
PRI	111	31	-80
PSD	2	0	2
PT	2	20	-18
PVEM	13	6	-7
Total	300	252	-48

Fuente: Elaboración propia con datos del Fortaseg 2018 y 2019.

Para el caso particular de los gobiernos locales humanistas, de acuerdo con las tablas anteriores, en el 2019 el Fortaseg beneficiaría a 39 municipios menos que en 2018, esto significa que decrecerá en 40.2 puntos porcentuales. Si ampliamos este comparativo al resto de los partidos políticos, el resultado estaría dado por la siguiente tabla.

Tabla. Diferencia entre las cantidades recibidas de Fortaseg por montos

Partido	2018	2019	Diferencia
Independiente	\$ 81,882,884.00	\$ 101,160,385.00	\$ 19,277,501.00
Local	\$ 20,000,000.00	\$ 19,740,481.00	\$ 259,519.00
MC	\$ 265,931,683.00	\$ 241,656,693.00	\$ 24,274,990.00
Morena	\$ 261,833,367.00	\$ 1,383,628,414.00	\$ 1,121,795,047.00
PAN	\$ 1,686,048,723.00	\$ 958,238,818.00	\$ 727,809,905.00
Panal	\$ 10,000,000.00	\$ 17,969,612.00	\$ 7,969,612.00
PES	\$ 23,328,440.00	\$ 176,233,292.00	\$ 152,904,852.00
PRD	\$ 710,233,562.00	\$ 221,080,739.00	\$ 489,152,823.00
PRI	\$ 1,671,676,728.00	\$ 436,695,522.00	\$ 1,234,981,206.00
PSD	\$ 32,105,976.00	\$ -	\$ 32,105,976.00
PT	\$ 22,156,753.00	\$ 270,288,217.00	\$ 248,131,464.00
PVEM	\$ 136,501,884.00	\$ 77,131,925.00	\$ 59,369,959.00
Total	\$ 4,921,700,000.00	\$ 3,903,824,098.00	\$ 1,017,875,902.00

Fuente: Elaboración propia con datos de Fortaseg 2018 y 2019.

Nótese como los municipios de Movimiento de Regeneración Nacional recibieron la mayor cantidad de dinero, con más de 1 mil 383 millones de pesos, lo cual representa un incremento de alrededor de 1 mil cien millones de pesos; seguido de los municipios de Acción Nacional en cuyo caso la situación fue contraria, pues experimentamos un decrecimiento por más de 727 millones de pesos; por otro lado están las demarcaciones gobernadas por el Revolucionario Institucional a las cuales se les disminuyó el total del monto recibido por más de 1 mil 234 millones de pesos.

Con excepción de los partidos políticos Morena, PES, PT y de los municipios gobernados por candidatos independientes; el resto de los partidos políticos decrecieron en cuanto a los montos del Fortaseg asignados a sus demarcaciones. En este mismo sentido, los municipios que tuvieron un mayor incremento se encuentran enlistados en la siguiente tabla.

Tabla. Municipios que obtuvieron el mayor incremento en el Fortaseg

Entidad	Municipio	2018	2019	Incremento
Veracruz	Coatzacoalcos	\$16,207,590	\$41,841,184	61.3%
México	Atizapán de Zaragoza	\$21,098,711	\$57,175,211	63.1%
Puebla	Tehuacan	\$15,883,494	\$40,547,615	60.8%
Coahuila	Piedras Negras	\$12,165,924	\$29,582,189	58.9%

Fuente: Elaboración propia con datos del Fortaseg 2018 y 2019.

Nótese como todos ellos son gobernados actualmente por Movimiento de Regeneración Nacional. De manera contraria se encuentran algunos municipios gobernados por Acción Nacional que tuvieron considerables recortes en el monto que se les determinó para este año, León en Guanajuato, por ejemplo, recibirá 7.5 millones menos (11%); Querétaro, 22 millones menos (32%) menos y Mexicali con un decrecimiento porcentual del 18%, lo que significa que recibirá 13.3 millones menos.

Por otra parte, la fórmula para la distribución del subsidio también se modificó, la composición de este año otorga su mayor peso porcentual a los criterios de capacidades institucionales y tamaño del problema, a diferencia de la fórmula utilizada el año pasado que daba su mayor peso al criterio poblacional seguido del combate a la delincuencia e incidencia delictiva.

Tabla. Criterios de la fórmula del Fortaseg 2019

MA= Población	20%	Población estimada en los municipios y alcaldías
MB= Capacidad Policial	20%	Número de elementos policiales
		Policías que aprobaron el control de confianza

MC= Capacidades Institucionales	25%	Profesionalización
		Certificación
		Equipamiento
ME= Transición	10%	Consideración de los municipios que tuvieron una disminución en el FAIS.
MD= Tamaño del Problema	25%	Tasa promedio de defunciones por homicidios en los últimos 3 años
		Percepción de inseguridad en espacios públicos
		Robo total o parcial de vehículo

Fuente: Elaboración propia con datos de los lineamientos del Fortaseg 2018 y 2019.

De la fórmula de distribución del recurso para el 2019 se pueden señalar dos cosas: la primera de ellas es que el criterio de capacidades institucionales está construido a partir de base cero al no contar con indicadores para su asignación, quedando al libre albedrío de la Segob; por otra parte, el criterio “tamaño del problema” tiene como componente la percepción de inseguridad que, bajo un análisis estricto resulta ser mucho menos objetivo que los criterios “homicidios dolosos” y “robo total o parcial de vehículo” ponderados en la fórmula del 2018; consecuentemente, estos dos fenómenos afectan la objetividad de la fórmula.

V. Conclusiones

La reducción tanto en número de municipios como en montos del Fortaseg en el Presupuesto de Egresos del 2019, es un hecho que atenta contra la seguridad dentro de las demarcaciones locales.

Con esta, ya son varias las acciones que la presente administración federal encabeza y que ha tenido o tendrán implicaciones negativas para los municipios, entre éstas se encuentran la reestructuración de las reglas de operación del fondo minero, de modo que

gran parte del presupuesto de este, en lugar de entregarse directamente a los gobiernos locales, ahora se dará a los ciudadanos por medio de un programa social.

Otra, es el bajo crecimiento del ramo 28: participaciones a entidades federativas y municipios, por solo 9.49 puntos porcentuales; y del 33: aportaciones federales para entidades federativas y municipios, por 2.88%.

Ante tales circunstancias, los presidentes municipales que conformamos la ANAC pedimos al Gobierno federal que en un ejercicio reflexivo determine una mayor cantidad de recursos a los municipios y se amplíe el número de demarcaciones a obtener el Fortaseg a más de 300, utilizando un criterio con carácter subsidiario; determinando por medio de una evaluación de tercera parte a los municipios que deban permanecer en el listado y aquellos que puedan abandonarlo en el entendido de que mejoró la situación de seguridad en sus territorios.

Es evidente que la fórmula de distribución de este recurso para el 2019 tiene que reestructurarse; para la creación de sus criterios se debe tomar en cuenta la opinión de los gobiernos locales y, tiene que incluir variables como los nuevos fenómenos delictivos y las

carencias institucionales de las agencias policiales locales.

No es posible concebir algunas acciones previstas en el “Plan para la Paz” del Presidente de la República, como la conformación de la Guardia Nacional, propuesta originalmente como un organismo con mando militar y que en la práctica terminaría por subordinar a las policías locales. Es imperativo, por el contrario, la generación de una estrategia integral de seguridad en los municipios bajo los principios de coordinación policial y profesionalización de los integrantes de estos cuerpos policiales.

En este mismo sentido, solicitamos una vez más sea tomado en cuenta el modelo de mando mixto policial que se describe líneas atrás y que tienen como uno de sus objetivos reforzar las agencias policiales de los municipios.

La seguridad pública se consigue ampliando los medios, instrumentos y recursos con los que cuentan los cuerpos policiales locales, esa es nuestra insistencia, solo de esta manera será posible recuperar la paz en nuestras comunidades, porque fortalecer a los entes municipales es un paso clave para el fortalecimiento de México. **B**

Fuente de consulta

- *Animal Político*. (20 de Diciembre de 2018). “Guardia Nacional continuará estrategia que violó derechos humanos, alertan ONU y ONG”. Obtenido de *Animal Político.com*: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/guardia-nacional-derechos-humanos-onu-ong/>
- *Animal Político*. (30 de Noviembre de 2018). ONG critican Guardia Nacional de AMLO: “En 12 años, la militarización no redujo la violencia, dicen”. Obtenido de *Animal Político.com*: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/guardia-nacional-amlo-militarizacion-violencia/>
- Gob.mx. (06 de marzo de 2019). “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, FORTASEG 2018”. Obtenido de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg-2018?state=published>
- Gob.mx. (06 de marzo de 2019). “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, FORTASEG 2019”. Obtenido de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550497&fecha=15/02/2019
- INEGI. (2017). “Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017”. Recuperado el 25 de Enero de 2018, de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (14 de Enero de 2019). “Programa de Fortalecimiento para la Seguridad”. Recuperado el 29 de Enero de 2018, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>
- Transicion.mx. (Noviembre de 2018). “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018 2024”. Recuperado el 21 de Noviembre de 2018, de [file:///C:/Users/diana/Downloads/Plan%20Nacional%20de%20Paz%20y%20Seguridad%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/diana/Downloads/Plan%20Nacional%20de%20Paz%20y%20Seguridad%20(1).pdf)

Inteligencia criminal: una aproximación conceptual

Gustavo González Hernández

Introducción

México ocupa el vergonzoso lugar 105 de 113 países en el indicador de justicia criminal, superado sorprendentemente por países como Nicaragua, Etiopía o Pakistán, según el *Índice Mundial del Estado de Derecho*.¹ En la desagregación de dicho indicador, destaca el rubro relativo a la eficacia de las investigaciones criminales, cuya gravedad nos obliga a considerar esta situación como una de las principales amenazas a la preservación de nuestra nación.

Esta situación no pasó ajena en las pasadas elecciones presidenciales, siendo uno de los temas que más atención tuvo de la opinión pública. En el caso del Partido Acción Nacional, uno de los pilares de su propuesta fue un cambio de estrategia con la implementación de un nuevo modelo de inteligencia criminal, bajo el eslogan “más inteligencia y menos balas”. El objetivo propuesto es desarticular o “desmantelar” a las organizaciones criminales y no limitarse a descabezarlas, es decir, a capturar sólo al líder o cabeza de la organización.

El presente texto tiene por objeto realizar una aproximación al concepto de inteligencia

criminal, implícito en la citada propuesta. Dicho concepto adolece de algunas ambigüedades e imprecisiones, causadas quizá por la dificultad en diferenciar las actividades propias de la investigación criminal de aquellas dedicadas a la generación de inteligencia. En otras palabras, no existe una claridad que permita establecer la línea que divide las actuaciones formales del proceso de investigación, reguladas por el Código Nacional de Procedimientos Penales, de las actividades de inteligencia mismas.

En una publicación reciente en España, Sansó-Rupert ya nos advierte que los expertos tampoco logran consensos, afirmando que el concepto de inteligencia criminal “está caracterizado *a priori* por arrastrar consigo un permanente desacuerdo entre los expertos, motivado por las confusiones con otros análogos y relativos a su contenido”.²

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, incluyendo en éstas los servicios de inteligencia, enumera a la inteligencia criminal dentro de los servicios que tienen un asunto o “ámbito específico”. En este caso “generan inteligencia sobre el crimen organizado, la corrupción

¹ World Justice Project, *Rule of Law Index 2017-2018*, p. 111.

² Sansó-Rupert Pascual, Daniel, “Inteligencia criminal”, p. 223.

y actividades criminales para ayudar en la aplicación de la ley”.³

Un punto de partida

La primera definición conocida sobre la inteligencia criminal corresponde a un manual que publicó el Departamento de Justicia de los Estados Unidos a principios de los años 70 como parte de una política pública para promover la creación de unidades de inteligencia en las grandes ciudades. Dicha política surgió como una recomendación de la *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, la cual fue creada por el presidente Johnson y en cuyo diagnóstico elaborado por el legendario Director del FBI, J. Edgar Hoover, y presentado ante la Casa de Representantes, donde afirmaba que la *Cosa Nostra* es “la organización criminal más grande del bajo mundo en este país, muy íntimamente organizada y estrictamente disciplinada”.⁴

La citada comisión recomendó al Departamento de Justicia “dar asistencia financiera para fomentar el desarrollo de sistemas eficientes para la obtención, colección y diseminación de inteligencia regional”.⁵ Dentro de la asistencia que se brindaba estaba el referido manual, que fue publicado bajo el título *Elementos Básicos de Inteligencia*, con un subtítulo largo que se explica por sí solo: “manual de teoría, estructura y procedimientos para uso de las agencias policiales en contra del crimen organizado”.⁶

Y es el crimen organizado lo que justifica la creación de unidades de inteligencia y el nacimiento de la inteligencia criminal. En su introducción afirman lo siguiente:

Se necesitan armas especiales para combatir el crimen organizado. A diferencia de la pandilla callejera o el grupo único, los grandes sindicatos criminales tienen, como su nombre indica, una organización detrás de ellos, a menudo con miembros sofisticados en puestos clave y, por lo general, con “presupuestos operativos” mucho más grandes que el promedio de la agencia policial. En algunas localidades, el crimen organizado equivale a una sociedad contraria, completa con su propio conjunto de valores humanos perversos y reglas sociales. En la mayoría de las localidades, la delincuencia organizada busca ocultarse comprando protección oficial. En todas las localidades donde existe, el crimen organizado protege a su liderazgo del procesamiento al aislar los niveles de mando de la participación directa en actos criminales.⁷

Y la inteligencia vendría a ser esa arma especial para combatir de manera eficaz al crimen organizado. La estrategia no debía ser limitada a arrestos aislados, sino tratar de dismantelar las organizaciones criminales:

Un solo arresto, o incluso una serie de arrestos, no puede afectar seriamente la efectividad de una red de delincuencia organizada que se autoperpetúa; de hecho, la selección de figuras criminales individuales, simplemente a medida que surgen las oportunidades, puede no ser más que un desarrollo profesional patrocinado oficialmente por la organización criminal.⁸

Con esta introducción que ilustra la causa que crea el ámbito de inteligencia criminal, el manual nos obsequia la siguiente definición de inteligencia:

³ Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, “Servicios de Inteligencia”, p. 3.

⁴ U.S. Task Force on Organized Crime, *Task Force Report: Organized Crime*, p. 6.

⁵ *Ibidem.*, p. 22.

⁶ Godfrey y Harris, *Basic Elements of Intelligence*, p. iii.

⁷ *Ibidem.*, p. 1.

⁸ *Ídem.*

La inteligencia es el producto final de un proceso complejo, a veces físico y siempre intelectual. El producto final es más a menudo un juicio informado; también puede ser simplemente una descripción reflexiva de un estado de cosas; puede ser un solo hecho, o la mejor conjetura... El proceso incluye la recopilación de datos, la colación (o combinación y almacenamiento) de los datos, la evaluación y el análisis de los datos recopilados y almacenados, y la difusión del material analizado y evaluado.⁹

Esta introducción nos permite identificar los primeros elementos definitorios del concepto de inteligencia criminal: la inteligencia criminal es un producto resultante de un proceso; dicho proceso incluye las fases del ciclo de inteligencia, es decir, recolección, procesamiento, análisis y difusión; y el tercero es que tiene por objeto combatir al crimen organizado bajo una estrategia de desmantelamiento.

Inteligencia vs. investigación criminal

Varias definiciones mencionan la participación de la inteligencia criminal en la resolución de delitos, lo cual genera confusión respecto a su diferencia con la investigación criminal judicializada. Por ejemplo, el *Glosario de Inteligencia* editado por el Ministerio de Defensa español la como un “tipo de inteligencia llevada a cabo por los servicios de información policiales para resolver delitos y luchar contra el crimen organizado”. Asimismo, agrega “la inteligencia criminal se caracteriza por tener un carácter preventivo de actividades delictivas y por complementar la acción judicial represiva, mediante la aportación de pruebas en la puesta del delincuente ante la justicia”.¹⁰

En ese mismo sentido, el *Diccionario LID Seguridad e Inteligencia* la define como “el tipo de inteligencia que realizan los servicios de información policiales y cuyo fin es analizar e investigar tanto la criminalidad organizada, como aquellas otras formas delictivas cuya complejidad y gravedad impiden su eficaz prevención mediante una investigación policial, fiscal o judicial del caso concreto”.¹¹

Pero la inteligencia criminal no debe confundirse ni fusionarse con las estructuras de investigación criminal. Así lo señalan José María Blanco y Daniel Sansó-Rupert quienes afirman: “la clave para una delimitación inequívoca reside en asumir que, la inteligencia criminal, no consiste en perseguir delitos para su posterior enjuiciamiento. La obtención de pruebas y evidencias es una actividad propia del ámbito de la investigación policial, no de inteligencia”.¹²

En ese mismo sentido, el inglés John Buckley, quien ha dedicado toda una vida a la inteligencia criminal, coincide que, incluso, debe existir una separación entre la información de las investigaciones y la información de inteligencia, la cual debe tener su propio archivo o “repositorio”. Sostiene: “un repositorio de inteligencia provee un almacenamiento centralizado para todos los productos de inteligencia de la agencia en una base de datos única referida como la base de datos de inteligencia”.¹³

La idea de separar la información de una investigación formal judicial de aquella generada por las áreas de inteligencia no es una novedad. Desde principios de los años 80, Jack Morris escribía en un estudio dedicado a los archivos de inteligencia que “los materiales almacenados en el archivo están restringidos a documentos de inteligencia criminal, como declaraciones informativas, informes de

⁹ *Idem*, p. 2.

¹⁰ Esteban Navarro, Miguel A. (Coord.), *Glosario de Inteligencia*, citado por Blanco, José María y Sansó-Rupert, D., “Inteligencia criminal”, p. 292.

¹¹ Díaz Fernández, Antonio, *Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, p. 164.

¹² Blanco, José María y Sansó-Rupert, D., “Inteligencia criminal”, p. 292.

¹³ Buckley, John, *Managing intelligence: A guide for law enforcement professionals*, p. 252.

***Un departamento de policía está comprometido
con la responsabilidad primaria de mantener el orden público
dentro de su jurisdicción. Su misión incluye como objetivos
tanto la aplicación de la ley como el mantenimiento
del orden***

campo confidenciales, análisis de inteligencia especial y otros materiales que no están disponibles al público”, advierte que no debe incorporarse “ningún material en el archivo, como fuentes de medios, documentos públicos, registros de antecedentes penales o información relacionada con incidentes no penales”. La razón, según el autor, es muy simple, pues “la separación de inteligencia criminal de otros materiales que pudieran ser considerados públicos por su naturaleza, protege tanto la confidencialidad como el derecho de acceso a la información pública”.¹⁴

Eso no significa que el analista de inteligencia genere productos utilizando exclusivamente información de inteligencia. Retomando a John Buckley, el autor sostiene que los analistas de inteligencia deben generar productos utilizando la información combinada del sistema de información básico de la agencia, el repositorio de inteligencia y la investigación adicional que sea necesaria.¹⁵

En otras palabras, el análisis de inteligencia no es una actividad aislada, sino que existe una interacción desde sus respectivas responsabilidades. Así lo reafirma Michael J. Palmiotto en su obra titulada *Investigación Criminal*, cuando escribe que los investigadores proporcionan a los analistas de inteligencia “datos crudos” (*raw information*) y éstos los procesan y los relacionan con la información existente y

desarrollan vías de enfoque para el investigador:

Utilizando la información proporcionada por los investigadores, los analistas emiten juicios sobre las implicaciones a corto y largo plazo de la actividad criminal en términos de operaciones tácticas y evaluación estratégica. Los investigadores usan información de inteligencia para tomar decisiones con respecto a operaciones de cumplimiento específicas. Sus actividades son altamente interdependientes, pero las responsabilidades son necesariamente distintas, lo que les permite centrarse en áreas específicas de enfoque.¹⁶

Pero vale la pena preguntarse si las actividades de inteligencia no vienen a duplicar los esfuerzos de investigación formal, es decir, si la inteligencia criminal tiene justificantes que valgan la pena la inversión pública. Una respuesta magistral la encontramos con los tratadistas franceses François Farcy y Jean-François Gayraud, quienes nos obsequian cuatro argumentos contundentes. El primero tiene que ver con la discreción, la cual le “permite tener ventaja con la sorpresa”. El segundo analiza la durabilidad de algunos fenómenos, es decir, los “adversarios fijos y estables”, pues perduran en el tiempo. La inteligencia genera información

¹⁴ Morris, Jack, *Police Intelligence Files: an introduction*, p. 11-3.

¹⁵ *Ibidem*, p. 316.

¹⁶ Palmiotto, Michael J., *Criminal investigation*, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1994, p. 152.

La inteligencia criminal es un ámbito específico de las disciplinas de inteligencia que ha logrado una madurez, pero que nos obliga a delimitarla conceptualmente, con el propósito de sentar las bases que sirvan para la elaboración de modelos de inteligencia nacional adecuados a las realidades y necesidades de cada país

comprendiendo que deberá combatirlos por mucho tiempo, cayendo alguno y surgiendo otros (por ejemplo, en el narcotráfico ruedan cabezas y surgen otras). El tercero sostiene que algunos fenómenos obligan a prever y anticipar, es decir “ser intelectualmente proactivo” y no sufrir sorpresas estratégicas; es por eso que el terrorismo se ha incorporado como adversario en las actividades de inteligencia, pues trata de evitar actos terroristas antes de que sucedan. Por último, la inteligencia es una opción para revelar lo invisible y lo desconocido, pues muchos fenómenos son “permanente-mente clandestinos” (por ejemplo, los flujos de lavado de dinero de los cárteles). Los métodos y técnicas que proporcionan las disciplinas de inteligencia son el mejor antídoto para estos fenómenos, para lo cual los autores cierran su argumentación afirmando que “la inteligencia si cree en los fantasmas”.¹⁷

Inteligencia criminal vs. inteligencia policial

Otra confusión que debemos aclarar es la diferencia que existe entre inteligencia criminal e inteligencia policial. Dicha confusión está presente en algunas definiciones principalmente provenientes del mundo anglosajón.

Una muestra la encontramos en un influyente documento elaborado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos

para implementar su modelo de inteligencia, en el cual se reconoce que el término *criminal intelligence* es sinónimo de *law enforcement intelligence*, definiéndolo como “el producto de un proceso analítico que proporciona una perspectiva integrada de información dispar sobre el crimen, las tendencias criminales, las amenazas criminales y de seguridad, así como las condiciones asociadas a la criminalidad”.¹⁸ De hecho, una de las primeras obras en publicarse en aquel país habla de una inteligencia integrada, para lo cual merece reproducirse textualmente:

Un departamento de policía está comprometido con la responsabilidad primaria de mantener el orden público dentro de su jurisdicción. Su misión incluye como objetivos tanto la aplicación de la ley como el mantenimiento del orden. Al perseguir estos objetivos, el departamento de policía está obligado a realizar una multitud de tareas. Una de estas tareas es el procesamiento de datos crudos en inteligencia con el fin de desarrollar informes que un departamento de policía necesita para cumplir con éxito su responsabilidad de proteger a la comunidad.¹⁹

No debemos descartar que el origen de la confusión entre inteligencia criminal e

¹⁷ Farcy, François y Gayraud, Jean-François, *Le renseignement criminel*, pp. 35-37.

¹⁸ Carter, David L., *Law enforcement intelligence: A guide for state, local, and tribal law enforcement agencies*, p. 11-12.

¹⁹ Wolf, John B., *The police intelligence system*, p. 5.

inteligencia policial esté precisamente en el modelo policial de los anglosajones, donde los departamentos de policía tienen a su cargo el patrullaje para el mantenimiento del orden público y la investigación criminal para la aplicación de la ley. El término anglosajón *law enforcement* encuentra además una traducción difícil al español y viene a complicar su comprensión en nuestro país, donde el modelo policial divide las funciones de patrullaje (prevención) y procuración de justicia (persecución), correspondiendo a las policías la primera y al ministerio público la segunda. Esa división no existe en los países anglosajones donde se originan las primeras definiciones de inteligencia policial y sus corporaciones tienen divisiones de investigación separadas del patrullaje. Wilson y McLaren nos informan que la Asociación Internacional de Jefes de Policía sugiere que, en el modelo organizativo estructural de una corporación superior a los 20 elementos, se incorpore una división de investigación criminal, separada de la división de patrullaje (uniformada). En corporaciones más pequeñas, el jefe de la corporación debe realizar las actividades de investigación criminal.²⁰

Tampoco debemos descartar que la confusión se nutra de las definiciones que le otorgan a la inteligencia criminal una función eminentemente preventiva, siendo la prevención la *ratio essendi* del patrullaje policial. Cairo y Saniez, en un concepto de inteligencia criminal que utiliza términos totalmente ajenos a la mayoría de los tratadistas, la define como “el conjunto de acciones técnicas y procedimientos tendientes a prevenir las acciones delictivas, las que, por su carácter, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidad afecten la libertad individual, la salud y la vida de las personas, la propiedad y garantías y derechos que establezcan las

constituciones”.²¹ Sostienen que la función específica de la inteligencia criminal es “alertar sobre las actividades criminales antes de que las mismas se produzcan”.²²

Para dirimir esta confusión, debemos recurrir al norteamericano David L. Carter, quien afirma que las diferentes definiciones existentes entre las corporaciones de aplicación de la ley (FBI, DEA y SLTLE, por ejemplo), se explican por las diferentes fuentes que utilizan, así como las diferentes responsabilidades en la preservación de la seguridad pública. En consecuencia, un modelo de inteligencia para la seguridad pública en nuestro país debe considerar a la inteligencia policial con un enfoque predominantemente preventivo, conatural a la función preventiva de las instituciones policiales.²³ Por otro lado, la inteligencia criminal debe tener un enfoque predominantemente persecutorio, o, mejor dicho, dedicado a fortalecer las capacidades para la investigación y persecución de los ministerios públicos federal y estatales, dando prioridad a los delitos de alto impacto, de criminalidad organizada y aquellos del orden común que tengan una afectación importante en la población (por ejemplo, el robo de vehículos).

Conclusiones para un modelo nacional

La inteligencia criminal es un ámbito específico de las disciplinas de inteligencia que ha logrado una madurez, pero que nos obliga a delimitarla conceptualmente, con el propósito de sentar las bases que sirvan para la elaboración de modelos de inteligencia nacional adecuados a las realidades y necesidades de cada país. Las diferentes definiciones

²¹ Cairo, Juan Carlos y Saniez, Luis León, *Manual de inteligencia criminal*, p. 9.

²² *Idem*.

²³ La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública define a las instituciones policiales como “los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que realicen funciones similares” (Art. 5, X).

²⁰ Wilson, O.W. y McLaren, R.C., *Police administration*, pp. 109-110.

deben ser analizadas para identificar aquellos elementos esenciales para el establecimiento de un modelo de inteligencia para la seguridad pública.

En el caso de México, un modelo de inteligencia para la seguridad pública debe comprender la inteligencia policial, teniendo como fin principal la prevención de los delitos y debe radicarse en las instituciones policiales, así como la inteligencia criminal, teniendo como fin principal coadyuvar en la investigación y persecución de delitos de alto impacto y de delincuencia organizada.

Dicho modelo debe establecer en los tres órdenes de gobierno las atribuciones, obligaciones y prohibiciones (controles) que debe tener según su responsabilidad tanto del orden federal como del orden común. Debe prestarse especial atención a aquellas atribuciones comprendidas en las tareas de recolección de información, las cuales han generado el grueso de las controversias en diversos tribunales constitucionales regionales o de varios países que han sido pioneros en el uso de la inteligencia como una herramienta importante para garantizar la seguridad a los ciudadanos. Dichas controversias han generado principios que podrían servir de guía para la estructuración de un modelo y su debida regulación, lo cual nos obliga a un análisis que sería motivo de otro dossier.

Debemos recordar y hacer énfasis en el hecho que las Naciones Unidas no solo han reconocido el papel fundamental que desempeñan los servicios de inteligencia en la protección de los Estados y sus poblaciones contra las amenazas a la seguridad nacional.²⁴ También han manifestado un compromiso con la difusión y comprensión de la inteligencia criminal, con la publicación de sus manuales de acceso gratuito.²⁵

²⁴ Naciones Unidas, *A/HRC/14/46*, Asamblea General, 17 de mayo de 2010.

²⁵ UNODC, *Criminal Intelligence: Manual for analysts*, New York, United Nations, 2011. UNODC, *Criminal Intelligence: Manual for managers*, New York, United Nations, 2011.

La comprensión de la inteligencia criminal será fundamental para evitar proyectos frustrados, de los cuales dan cuenta varios tratadistas y nos sirven como advertencia. El norteamericano Michael F. Brown nos refiere que “el uso de la inteligencia criminal sigue siendo en gran parte incomprendido y subutilizado” y afirma que “muchos programas de inteligencia en los Estados Unidos han sido abandonados y casi todos han fallado en alcanzar su potencial”.²⁶ También el inglés John Buckley nos que en los últimos años se han creado muchos malentendidos acerca de qué es la gestión de inteligencia y nos advierte los siguiente:

Entre las falacias más comunes se encuentran, en primer lugar, una confianza excesiva en lo que comúnmente se conoce como inteligencia de “fuentes abiertas”, y la creencia de que todo el mundo necesita una computadora y acceso a Internet, y los delincuentes publicarán sus intenciones. En segundo lugar, la creencia de que mientras tengas un software para expresar tus propias bases de datos, milagrosamente encontrarás lo que pretenden hacer después los delincuentes.²⁷

El problema de la inseguridad en México es muy grave. Pero es aún más grave la incapacidad para investigar los delitos que evidencian nuestras instituciones de seguridad pública. Esta situación nos obliga comprender los elementos esenciales de la inteligencia y a poder dotar a nuestras instituciones con un modelo adecuado a nuestra cultura y nuestro propio contexto. ■

Referencias

- Blanco, José María y Sansó-Robert, D., “Inteligencia criminal”, en Giménez-Salinas, A. y González, J.L., *Investigación criminal:*

²⁶ Brown, Michael F., *Criminal Investigation: Law and Practice*, p. 66.

²⁷ Buckley, John, *op. cit.*, p. 2.

- Principios, técnicas y aplicaciones*, Madrid, 1ª ed., LID Editorial Empresarial, 2015, pp. 291-308.
- Brown, Michael F, *Criminal investigation: Law and practice*, 2nd Ed., Boston, Butterworth-Heinemann, 2001.
 - Buckley, John, *Managing intelligence: A guide for law enforcement professionals*, Boca Raton, CRC Press, 2014,
 - Cairo, Juan Carlos y Saniez, Luis León, *Manual de inteligencia criminal*, Buenos Aires, Gráfica Sur Editora, 2005.
 - Carter, David L., *Law enforcement intelligence: A guide for state, local, and tribal law enforcement agencies*, Washington, U.S. Dept. of Justice, 2004. Recuperado el 17/07/2016 en https://it.ojp.gov/documents/d/e050919201-IntelGuide_web.pdf
 - Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, "Servicios de Inteligencia", *Fichas del Ginebra*, DCAF, 02/2008.
 - Clark, Robert M., *Intelligence collection*, Thousand Oaks, CQ Press, 2014.
 - Congreso de la Unión. *Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública*, última reforma publicada DOF 26-06-2017.
 - Díaz Fernández, Antonio, *Diccionario LID inteligencia y seguridad*, Madrid, LID Editorial Empresarial, 2013.
 - Farcy, François y Gayraud, Jean-François, *Le renseignement criminel*, París, CNRS Éditions, 2014.
 - Godfrey y Harris, *Basic elements of intelligence. A manual of theory, structure and procedures for use by law enforcement agencies against organized crime*, Department of Justice, Washington, DC, 1971.
 - Hess, Kären Matison et al., *Criminal investigation*, 7th Ed., Boston, Cengage Learning, 2007.
 - Morris, Jack, *Police intelligence files: an introduction*, Orangevale, Palmer Enterprises, 1983.
 - Naciones Unidas, *A/HRC/14/46*, Asamblea General, 17 de mayo de 2010.
 - Informe de Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.
 - Palmiotto, Michael J., *Criminal investigation*, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1994.
 - Ratcliffe, Jerry, "Definiendo la acción policial basada en inteligencia", en Guerrero, Eduardo, comp., *Inteligencia policial*, EAPDF, México, D.F., 2013, pp. 27-70.
 - Sansó-Rubert Pascual, Daniel, "Inteligencia criminal", en Díaz Fernández, Antonio M. (dir.), *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia, Tirant lo blanch, 2016, pp. 223-231.
 - UNODC, *Criminal Intelligence: Manual for analysts*, New York, United Nations, 2011.
 - UNODC, *Criminal Intelligence: Manual for managers*, New York, United Nations, 2011.
 - U.S. Task Force on Organized Crime, *Task Force Report on Organized Crime*, U.S. Government Print Office, Washington, DC, 1967. Recuperado el 17/07/2016 en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/148306NCJRS.pdf>
 - Waltz, Edward, *Quantitative intelligence analysis: applied analytic models, simulations, and games*, London, Rowman & Littlefield, 2014.
 - Wilson, O.W. y McLaren, R.C., *Police administration*, 4th ed., New York McGraw-Hill Book Company, 1977.
 - Wolf, John B., *The police intelligence system*, New York, The John Jay Press, 1978.
 - World Justice Project, *Rule of Law Index 2017-2018*, Washington, DC, https://world-justiceproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

La paridad en el Poder Legislativo: retos del Estado mexicano

Ana Laura Veloz Sandoval

I. Introducción

La igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano, su logro tiene enormes consecuencias socioeconómicas. Fortalecer a las mujeres da un impulso a las economías, a la productividad, al crecimiento y a la democracia. La presencia de mujeres en funciones de liderazgo aumenta la probabilidad de que se consideren sus necesidades en la toma de decisiones; motiva a otras mujeres a desempeñar esas funciones y promueve la igualdad de género como eje central en la democracia.

Este documento actualiza el realizado en 2014 titulado: “Las Mujeres en la Reforma Política Electoral de 2014”. ¿Qué ha pasado desde la aprobación de la reforma tanto a nivel federal como local? Y partiendo de ésta respuesta,

¿Cuáles son los retos de un Congreso paritario?

Sin duda existen avances sobre todo en la red institucional que trabaja por la paridad, me refiero a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Organización de las Naciones Unidas, a través de ONU Mujeres, los Tribunales electorales tanto Federal como el de la Ciudad de México, el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), así como las Comisiones de igualdad de ambas cámaras en el Congreso, por mencionar sólo algunos. Se ha avanzado en la difusión de la paridad sin que ello signifique que no existen desafíos en la materia.

El documento se realiza desde la perspectiva del desarrollo humano y desde la

agenda que los países han fijado para 2030 de desarrollo sostenible.

La plena participación de las mujeres en todos aquellos espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos, tanto en la esfera política como en la económica, es parte de esta nueva agenda. En el objetivo 5, dirigido a lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, se incluye la meta de “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”.

Por otra parte, el objetivo 16 busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todas y todos y la construcción de instituciones

responsables y eficaces a todos los niveles.

En este proyecto de investigación se aborda el tema del empoderamiento de las mujeres en la reforma constitucional político – electoral de 2014. Se han utilizado los métodos deductivo, comparado y hermenéutico.

Se analiza la reforma constitucional en materia político – electoral en lo general; cómo se ha materializado y cuáles son los desafíos de un Congreso paritario. El método hermenéutico se utiliza para la interpretación de las normas en estudio y generar las conclusiones del proyecto de investigación.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

La igualdad entre los géneros es un aspecto de justicia social y un asunto fundamental de derechos humanos. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se considera que la inversión en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres son vitales no sólo para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad en su conjunto, sino para lograr una ciudadanía integral y una democracia más sólida.

México ratificó la Convención sobre la

Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el 23 de marzo de 1981, en ella los Estados parte se obligaron a tomar medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Además de la ratificación de diversos instrumentos internacionales, México adquirió desde el año 2000 el compromiso por la igualdad entre los géneros al firmar la Declaración del Milenio; el objetivo número tres indica promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Posteriormente se abordan estos objetivos en la Agenda para el Desarrollo Sostenible hacia el 2030.

El Partido Acción Nacional ha contribuido a las acciones legislativas que se han realizado como Estado mexicano fortaleciendo el marco jurídico para que la igualdad entre hombres y mujeres sea una realidad, por esa razón es relevante la investigación para dejar cuenta de la participación del partido en este proceso histórico.

III. Objetivos de la investigación

Analizar los alcances, limitaciones y retos de la paridad en el Poder Legislativo

derivado de la reforma constitucional en materia político – electoral de 2014, y en este sentido hacer una reflexión sobre los desafíos del Estado mexicano en esta materia. El objetivo de la investigación es saber cómo se materializó la reforma electoral de 2014 en el Congreso de la Unión y a partir de ésta, cuáles serían los retos de un Congreso paritario. Debido a la metodología empleada podremos saber qué ha pasado en los Congresos locales después de la reforma.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

En el documento de investigación realizado en 2014 y que he referido con anterioridad, una de las reflexiones centrales es que las mujeres no tienen garantizado el acceso a la totalidad de los cargos en los poderes que integran el Estado mexicano; es decir el Ejecutivo y el Judicial, sin duda, después de cuatro años, esa premisa sigue vigente, ya que si bien hay cambios en la integración del gabinete presidencial aún existe ausencia de acciones afirmativas para los otros poderes del Estado, así como en la integración de los organismos constitucionales autónomos y diversas instituciones estatales. El objeto de esta investigación es conocer qué ha pasado después de la

reforma constitucional en materia político – electoral, en específico en el tema de la paridad en el Poder Legislativo tanto a nivel Federal como local, ¿Cómo se ha materializado la reforma, ¿cuáles siguen siendo los desafíos de un Congreso paritario? ¿Qué ha pasado en los congresos locales después de que la Constitución establece el principio de paridad?

Para abordar el problema de la investigación resulta necesario realizar un esbozo de cómo ha evolucionado la cuota de género en México a nivel del Poder Legislativo Federal, así como conocer el contexto del marco normativo tanto internacional como local.

Igualdad entre hombres y mujeres

El tema de igualdad entre hombres y mujeres sin duda ha permeado debido a los instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado en materia de igualdad y no discriminación.

Marco jurídico Internacional
México ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el 23 de marzo de 1981 en ella se indica:

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en

particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums

públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Es de especial importancia mencionar la resolución 66/130. “La participación de la mujer en la política” aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2011 la cual señala:

2. Exhorta a todos los Estados a eliminar las leyes, reglamentos y prácticas que de modo discriminatorio impiden o limitan la participación de las mujeres en el proceso político;

3. Exhorta también a todos los Estados a fomentar la participación política de la mujer, acelerar el logro de la igualdad entre hombres y mujeres y, en todas las situaciones, incluidas las situaciones de transición política, a promover y proteger los derechos humanos de la mujer en relación con:

- a) La participación en actividades políticas;
- b) La participación en la dirección de los asuntos públicos;
- c) La libertad de asociación;
- d) La libertad de reunión pacífica;
- e) La libertad de expresar sus opiniones y de buscar, recibir y difundir información e ideas;
- f) El derecho de votar en las elecciones y referendos públicos y de ser elegibles para los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres;
- g) La participación en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, el ejercicio de cargos públicos y el desempeño de funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

Marco jurídico nacional

En México se han tenido avances significativos en lo que respecta al marco jurídico de igualdad. Las reformas al artículo 1° y 4° constitucional, así como la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 a través de la cual se consolidan los derechos fundamentales protegidos por instrumentos jurídicos internacionales fortalecen los derechos de igualdad.

El artículo 1° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

“Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

...

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional,

el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

“El varón y la mujer son iguales ante la ley”.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres publicada en 2006 señala en su artículo 6°:

“La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo”.

Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación señala la obligación de los poderes públicos de eliminar los obstáculos que limiten en los hechos el desarrollo de las personas.

Cuota de género

Las medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas, y de manera particular las cuotas, han sido un factor fundamental para incrementar la proporción de las mujeres en cargos de decisión –sobre todo en los parlamentos donde se han aplicado–, con lo cual se ha

acelerado el proceso para alcanzar la igualdad de resultados entre mujeres y hombres en materia de derechos políticos y económicos. Sin embargo, las acciones afirmativas para la igualdad de género rara vez se aplican en la conformación de los distintos niveles de gobierno, particularmente en los gobiernos locales, en donde la participación de las mujeres se mantiene baja.¹ Un antecedente relevante de la paridad es la sentencia 12624/ 2011 que se esboza a continuación.

*Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF, SUP-JDC 12624/2011.*²

La sentencia resolvió: “En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género”.

Antecedentes. El siete de octubre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012”.

El siete de noviembre de dos mil once, mediante sendos escritos, María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana y Martha Angélica Tagle Martínez presentaron, respectivamente ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de impugnar el acuerdo antes citado. El ocho de noviembre siguiente María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara hicieron lo propio.

Las actrices señalaron que el Acuerdo del Consejo General resultaba excesivo, básicamente por lo siguiente:

a) No tomaba en cuenta los mandatos internacionales y los estudios respecto a la necesidad de proteger e impulsar el empoderamiento de las mujeres (agravios que se calificaron de inoperantes);

b) Al recomendar a los partidos que procurarán cumplir con la cuota de género, la autoridad convertía la excepción del artículo 219 (quedan exceptuados del cumplimiento de la cuota de género de 40-60% los candidatos de mayoría relativa electos por procedimientos democráticos) en regla general. En términos textuales de las actrices: “Abría la posibilidad de que un partido político decida que sus 300 fórmulas de candidatos a diputados federales y las 64 fórmulas de candidatos a senadores, sean del tipo denominado ‘candidato único’ o de ‘unidad’, que todos los postulados sean hombres, y que sean ‘electos’ a través de una ‘convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos exprofeso’ por sus militantes; bajo tal hipótesis la cuota de género establecida en el párrafo 1 del artículo 219 del código comicial federal quedaría invalidada por completo, tratándose de candidatos por el principio de mayoría relativa. Pero tal conducta sería legalmente admisible debido al criterio interpretativo que ha aprobado la autoridad demandada”; y,

¹ Cfr. <http://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/participacion-politica-y-liderazgo> consultado 11 de diciembre de 2018.

² Nieto Castillo, Santiago. *Los Derechos en los Tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos)*. Instituto Electoral de Querétaro, Primera Edición. Octubre de 2013. P.108

Se reconoce, para el caso del feminismo, la diferencia entre hombre y mujer y, por tanto, la necesidad de proteger esas particulares formas de ser, sin pretender una falsa homologación entre las mismas y, algo que resulta importante, que las diferencias se traduzcan en derechos que tiendan a transformar esa diferencia de hecho en una igualdad de derechos

c) Que el acuerdo, al establecer que los partidos deben procurar que las fórmulas se integren por candidatos del mismo género, incumplen con los principios de certeza y legalidad, porque las mujeres perderían la posibilidad de ser candidatas suplentes en las fórmulas en que el propietario sea hombre. La recomendación, a juicio de las actoras, debía ser sólo para aquellos casos en que la propietaria fuera mujer.

d) La Sala Superior consideró, en primer término, que debía tenerse en cuenta que la cuota de género prevista en el párrafo primero del artículo 219 del código electoral federal no tenía como finalidad proteger primordialmente a un género sobre otro. En realidad, la disposición –sostuvo la Sala– protegía la igualdad de oportunidades y la equidad de género en la vida política del país, sin favorecer a un género u otro en particular; es decir, lo que procura es un equilibrio razonable entre ellos.

La norma mencionada es la siguiente:

“Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”.

La Sala Superior consideró que era parcialmente fundado el agravio de las actoras sobre la recomendación, porque la ley lo que busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debía tratar únicamente de una

recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tenían por respetar dicha cuota. Para la Sala Superior: “no es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limite a recomendar el cumplimiento de la ley, por lo que debe modificarse tal disposición, de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas con al menos el cuarenta por ciento del mismo género”.

La sentencia sigue señalando que el Instituto Federal Electoral debe garantizar que al menos el cuarenta por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores correspondan al mismo género. Con esto se garantiza que la postulación cumpla con la equidad de género. Señala también que la propuesta también debe garantizar que esa equidad se refleje en el ejercicio del

cargo, por ende, todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos del mismo género a que se refiere el artículo 219, fracción 1, del código de la materia, antes referidas, deberán pertenecer al mismo género que sus propietarios.

Para la Sala Superior, el principio de equidad de género resulta aplicable para el caso de todos los diputados y senadores, independientemente del principio por el cual sean elegidos. Tan es así que el propio Código Federal Electoral, en su artículo 220, establece que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidatos y en cada uno de ellos habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada.

Por otra parte, en el tema de la definición de proceso democrático, las actoras consideran que se violan los principios de congruencia interna, legalidad y objetividad, al dictar la autoridad responsable, a juicio de las actoras, sin fundamento ni motivación y excediéndose en su facultad reglamentaria, en los términos siguientes:

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las

candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia...

A juicio de la Sala Superior, la anterior conceptualización resultaba contraria al mandato del artículo 219 del Cofipe, porque la normativa obligaba a que los procesos democráticos fueran en los términos estatutarios, por lo que dependían de cada instituto político, en tanto que el acuerdo del Consejo General, *a priori* y sin analizar los estatutos de los partidos políticos, conceptualizaba como procedimientos democráticos la elección directa por la militancia o ciudadanía o la indirecta por convención o asamblea.

Por las razones anteriores, la Sala Superior determinó modificar el acuerdo CG327/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de siete de octubre de dos mil once "... por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012", para:

a) Expulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto de acuerdo decimotercero, que decía:

"Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en la que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

b) Modificar los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado, para quedar como sigue:

Esto es, en caso de que el partido político, elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático observando y privilegiando lo previsto en sus estatutos respecto de la forma de elección, el partido político o coalición, en todo caso, deberá presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 219 del Código Federal de Institu-

ciones y Procedimientos Electorales...

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. En el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 220, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candi-

datos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género”.

Reforma político electoral de 2014

El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en adelante llamaré “Dictamen de reforma político – electoral 2014” fue discutido en la sesión ordinaria del 3 de diciembre de

2013; con esa reforma se transforma el Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional de Elecciones y se generan nuevas disposiciones en materia político- electoral que no abordaré por no ser nuestro objeto de estudio. Lo interesante es conocer el texto que se propuso al pleno por las comisiones dictaminadoras, el cual fue reservado por las Senadoras Marcela Torres Peimbert (PAN), Angélica de la Peña Gómez (PRD) y Diva Hadamira Gastelum Bajo (PRI); estas tres legisladoras se unieron para consensar la aprobación de la reserva propuesta al pleno para garantizar la paridad de género con respecto a legisladores federales y locales.

Aquí el texto de la reserva:³

Dictamen dice	Debe decir
<p>Artículo 41. ...</p> <p>...</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>	<p>Artículo 41.</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, <u>así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales</u>. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.</p>

³ Cfr. Reserva sometida a discusión del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las Iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Sesión Ordinaria del 3 de diciembre de 2013.

En consecuencia, el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el siguiente:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. Párrafo reformado DOF 10-02-2014.

II. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente

en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

El 10 de febrero del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral. La Constitución federal en su artículo 41 estableció que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

El tema en estudio debe abordarse desde el marco teórico del garantismo y por lo que respecta al marco conceptual desde el género y el feminismo.

Garantismo

Garantizar significa afianzar, asegurar, proteger, defender, tutelar algo y cuando en la

cultura jurídica se habla de garantismo ese “algo” que se tutela son derechos o bienes individuales. Un derecho garantista establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y principalmente por el poder del estado.⁴

Luigi Ferrajoli utiliza la expresión garantismo bajo tres acepciones: en la primera, designa un modelo normativo del derecho; en la segunda el garantismo es una teoría jurídica; y en la tercera, el garantismo es una filosofía política.

Por garantía entendemos el derecho de defensa de los derechos fundamentales, en este caso, de las mujeres. Como ha señalado Ferrajoli, para el tema de los derechos de las mujeres es importante contar con garantías sexuales que protejan el ejercicio de tales derechos.

Las garantías sexuales deben comprender los aspectos siguientes:

- a) Acciones afirmativas para permitir que las mujeres puedan acceder, de forma privilegiada, a los espacios públicos, en condiciones de equidad con los hombres, lo que pasa por la referencia clara a los

⁴ Gascón Abellan, Marina. *La Teoría General del Garantismo (a propósito de la obra de L. Ferrajoli, Derecho y Razón)*. Universidad Castilla – La Mancha. p. 195.

desequilibrios sociales y la desigualdad de oportunidades de las mujeres, denunciando su existencia y, a través de normas favorecedoras a las mujeres, equilibren el terreno con tales acciones.

b) Régimen de acceso a la judicatura y a los sistemas de procuración de justicia de forma privilegiada, lo cual incluye reglas procesales que favorezcan la presentación de denuncias o demandas y la obligación de los juzgadores de resolver con perspectiva de género.

c) Régimen de responsabilidad agravado en el ámbito penal y administrativo para los hombres que violenten los derechos de las mujeres.

Género y feminismo

Género

El género, como categoría política y jurídica, hace referencia a la distinción entre sexos y, por tanto, a los patrones culturales asignados a partir de dichas diferencias corporales.⁵

El Dr. Santiago Nieto Castillo considera que hablar en términos de “perspectiva de género” es hacer visible a las mujeres en el debate público, como la visión de las y los feministas a favor del

empoderamiento de las mujeres en contra de la cultura patriarcal y la subordinación.

Las Naciones Unidas, al establecer la definición en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer, sostiene que:

“La palabra género se diferencia de sexo para expresar que el rol y la condición de hombres y mujeres responden a una construcción social y están sujetas a cambio”.⁶

Marta Lamas considera que el género, es el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica de los sexos, para simbolizar lo que es “propio de los hombres” y “propio de las mujeres”.⁷

Feminismo

Desde la óptica del feminismo la obra *El segundo sexo de Beauvoir*, constituye una visión de las mujeres sobre las desventajas de ser mujer. Es una de las obras más relevantes para el cambio de paradigma del sexo femenino, para esta autora ser mujer significa una construcción social.

En la primera mitad del siglo XX, el feminismo clásico presiona por conseguir la igualdad jurídica. En los años finales de esa centuria,

surgen nuevos feminismos, como el radical o el de la diferencia, por citar sólo un par, pero también existen posiciones “feministas culturales”, “feministas liberales” o “feministas socialistas”. Pero ello no responde la pregunta respecto a qué es el feminismo.

Owen Fiss lo ha definido como “el conjunto de creencias e ideas que pertenecen al amplio movimiento social y político que busca alcanzar una mayor igualdad para las mujeres”.⁸ La definición sólo da cuenta de una pequeña parte de lo que es el movimiento, pero el análisis de Fiss va mucho más allá, implica una teoría jurídica respecto al concepto de igualdad y la propia objetividad del Derecho.

¿Qué incluye una teoría feminista?⁹ Podemos señalar que la teoría feminista incluye los siguientes elementos:

- 1) Un reconocimiento de las formas abiertas y ocultas de la misoginia en que participan los discursos, es decir, señalar que los discursos, de manera explícita o de manera implícita establecen tratos diferenciados en contra de un sector social, en este caso las mujeres;

⁵ De Barbieri, María Teresita, *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, IIDH, San José, Costa Rica, 1997, pp. 47 y ss.

⁶ ISIS Internacional, *Boletín Red contra la violencia*, 1995, p. 4.

⁷ Lamas, Marta, “Género, diferencias de sexo y diferencia sexual”, *Debate Feminista*, Año 10, Vol. 20, octubre de 1999, pp. 84.

⁸ Fiss, Owen, M. “¿Qué es el feminismo?”, *Debate Feminista*, p. 319 y ss.

⁹ GROSS, Elizabeth, “Qué es la teoría feminista”, *Debate feminista*, Año 6, Vol. 12, octubre de 1995, pp. 85 y ss.

2) Capacidad para reconocer en los discursos patriarcales en términos de sus ausencias, huecos o lagunas, en torno a la mujer.

3) Capacidad de articular la función que cumplen esos silencios y representaciones masculinistas en la supresión de la feminidad y de afirmar la posibilidad de otras perspectivas distintas, para evitar la hegemonía patriarcal.

4) Desarrollar métodos viables para explicar que los modelos patriarcales no son neutrales.

Santiago Nieto Castillo en su obra *Los Derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos)*, señala que Ferrajoli ha distinguido cuatro modelos de configuración jurídica de las diferencias. Cada una de estas configuraciones responde a la forma en cómo jurídicamente se han valorado las diferencias entre los seres humanos. El modelo sirve para distinguir entre blancos y negros, tanto como indígenas y “occidentales”, o, por supuesto, hombres y mujeres.

En primer lugar, encontramos la indiferencia jurídica de las diferencias. Las diferencias, de acuerdo con este modelo, no se tutelan ni se reprimen, simplemente se ignoran. Esto tiene

como consecuencia que el destino de las diferencias se encuentra sujeto al uso de la fuerza. Generalmente el género masculino, por vías de hecho somete al género femenino.

El segundo modelo es la diferenciación jurídica de las diferencias. Este modelo radica en la valoración de algunas identidades y en la desvalorización de otras, lo que se traduce en una jerarquía de valores y en la asunción de un valor por encima de otros. Estos son estatus discriminatorios, por los que se concibe que un grupo es superior a otros por razones de género, raza, religión, etcétera.

El tercer modelo es la homologación jurídica de las diferencias. Para este modelo, las diferencias son devaluadas en aras de sostener una abstracta afirmación de igualdad. Para este modelo, los hombres y mujeres somos iguales ante la ley, no existe discriminación en el plano jurídico, toda vez que se considera que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres.

Sin embargo, es en este modelo en que se desarrolla lo que ha sido denominado por la doctrina como la feminización de la pobreza, y que consiste, básicamente, en que las cabezas de familia más pobres eran hombres y, a partir del desarrollo económico, el divorcio y el acceso a

las labores, de manera paulatina dichos espacios fueron ocupados por mujeres que, por un lado conseguían los peores trabajos y más mal remunerados y, por la otra, ante la desintegración del vínculo patrimonial, las mujeres se ocupaban del sostenimiento de los hijos e hijas.

Como el propio Ferrajoli ha señalado, el gran mérito del pensamiento feminista es desenmascarar esta abstracta idea de igualdad como pancea en la solución de los problemas derivados de la discriminación por perspectiva de género. Las desigualdades estructurales existen y, al pretender esconderlas bajo una falsa universalización de lo humano como “el hombre”, no se percatan que subsisten y mantienen prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

El último modelo de Ferrajoli es la valoración jurídica de las diferencias. Estas se basan en el principio normativo de igualdad de derechos fundamentales y en un sistema de garantías que vele por su efectivo cumplimiento. Bajo esta premisa, no se desconocen las diferencias, sino que se reconocen y valoran. Se reconoce, para el caso del feminismo, la diferencia entre hombre y mujer y, por tanto, la necesidad de proteger esas particulares formas de ser, sin pretender una falsa homologación entre las mismas y,

Los alcances y limitaciones de la reforma constitucional en materia político – electoral respecto al empoderamiento de las mujeres se reducen a establecer la paridad de género únicamente para legisladores federales y locales, no establecen reglas que garanticen el acceso de mujeres a otros cargos públicos dentro del Estado mexicano en los distintos órdenes de gobierno

algo que resulta importante, que las diferencias se traduzcan en derechos que tiendan a transformar esa diferencia de hecho en una igualdad de derechos. De esta forma la igualdad en derechos significa el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad.

Podemos situar el surgimiento del último modelo de Ferrajoli en el ámbito de la transformación jurídica de las últimas décadas del siglo XX. Tanto desde la óptica de los *Critical Legal Studies* en Norteamérica como de los discursos jurídicos europeos, el Derecho empieza a moverse hacia la búsqueda de una reconfiguración del concepto de igualdad.

En síntesis, la lucha de las feministas inició con la construcción de un modelo pensado en la igualdad jurídica. Esta igualdad formal, consiguió grandes espacios para las mujeres: divorcio, trabajo, educación, pero también, al no ser regulado con una perspectiva de género y sólo a partir de una falsa

homologación, desencadenó ciertas circunstancias de desventajas fácticas para las mujeres. El feminismo de la diferencia, el que valora jurídicamente las diferencias, debe darse cuenta de que las mujeres y los hombres somos diferentes, y, por lo mismo, para ser iguales, las leyes deben ser iguales con los iguales y desiguales con los desiguales. Sentar bases claras, garantías claras, para poder transitar de una igualdad formal a una igualdad substancial.¹⁰

VI. Formulación de hipótesis

La aprobación de la reforma constitucional en materia político – electoral de 2014 ha empoderado sólo a algunas mujeres mexicanas ¿Qué ha pasado desde la aprobación de la reforma tanto a nivel federal como local? ¿la paridad es una realidad en el Congreso? ¿Es correcto que siendo un principio constitucional se encuentre limitado a ciertas competencias?

¹⁰ Nieto Castillo, *Ídem* p.18.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

De acuerdo al Informe “La democracia paritaria en México: Avances y desafíos”¹¹ la reforma Constitucional en materia electoral de 2014, que incluyó la paridad para la integración de candidaturas al Congreso de la Unión y a congresos locales de las entidades federativas, marcó un hito importante que ha permitido que la dimensión de existencia de mecanismo de cuota o paridad sea, en el caso mexicano, la que más alta puntuación haya obtenido, 86.1 puntos, pese a que el país no cuenta con ninguna medida afirmativa o paritaria aplicable al ámbito ejecutivo y de la administración pública.

¹¹ Desde 2016, las oficinas del PNUD y ONU Mujeres en México implementan el proyecto ATENEA. Como resultado de la implementación de la estrategia de información y análisis en México, se aplicó el Índice de Paridad Política (IPP) que mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria con base en 8 dimensiones y 40 indicadores. Para el cual se realizó un acopio y sistematización de información para recabar resultados que permitieron un análisis comparado entre países de acuerdo al mecanismo ATENEA.

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Integración del Congreso de la Unión antes de la Reforma político – electoral de 2014 Cámara de Senadores

En la Cámara de Senadores, es notable en la elección reciente el cambio en la integración ya que debido a la duración del mandato la renovación de la Cámara de Senadores fue en 2018.

Conformación cámara de senadores presencia (número) y porcentaje por partido y tipo de principio de representación, (2012-2018) LXII y LXIII Legislaturas

Partido Político	Mayoría Relativa					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	5	31.3	11	68.8	16	25
PRI	12	37.5	20	62.5	32	50
PRD	2	18.2	9	81.8	11	17.2
PVEM	1	25	3	75	4	6.3
PT	1	100	0	0	1	1.6
MC	0	0	0	0	0	0
PNA	0	0	0	0	0	0
Total	21	32.8	43	67.2	64	100

Partido Político	Primera Minoría					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	2	15.4	11	84.6	13	40.6
PRI	2	18.2	9	81.8	11	34.4
PRD	1	20	4	80	5	15.6
PVEM	0	0	1	100	1	3.1
PT	0	0	2	100	2	6.3
MC	0	0	0	0	0	0.0
PNA	0	0	0	0	0	0.0
Total	5	15.6	27	84.4	32	100

Partido Político	Representación Proporcional					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	4	44.4	5	55.6	9	28.1
PRI	5	45.5	6	54.5	11	34.4
PRD	3	50	3	50	6	18.8
PVEM	1	50	1	50	2	6.3
PT	1	50	1	50	2	6.3
MC	1	100	0	0	1	3.1
PNA	1	100	0	0	1	3.1
Total	16	50	16	50	32	100

Partido Político	Totales					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	11	28.9	27	71.1	38	29.7
PRI	19	35.2	35	64.8	54	42.2
PRD	6	27.3	16	72.7	22	17.2
PVEM	2	28.6	5	71.4	7	5.5
PT	2	40	3	60	5	3.9

<https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/> consultado el 10 de diciembre de 2018.

Cámara de Diputados

En la Cámara de Diputados durante la renovación de 2015 aún no se ve reflejada al cien por ciento la paridad de la integración, veamos:

Partido Político	Mayoría Relativa					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	22	39.3	34	60.7	56	18.7
PRI	65	41.9	90	58.1	155	51.7
PRD	10	29.4	24	70.6	34	11.3
PVEM	8	27.6	21	72.4	29	9.7
PT	0	0	0	0	0	0
MC	4	40	6	60	10	3.3
PNA	0	0	1	100	1	0.3
Morena	8	57.1	6	42.9	14	4.7
PES	0	0	0	0	0	0
Independiente	0	0	1	100	1	0.3
Total	117	39	183	61	300	100

Partido Político	Representación Proporcional					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	25	47.2	28	52.8	53	26.5
PRI	23	47.9	25	52.1	48	24
PRD	13	48.1	14	51.9	27	13.5
PVEM	10	55.6	8	44.4	18	9
PT	0	0	0	0	0	0
MC	7	46.7	8	53.3	15	7.5
PNA	5	50	5	50	10	5

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Morena	10	47.6	11	52.4	21	10.5
PES	3	37.5	5	62.5	8	4
Independiente	0	0	0	0	0	0
Total	96	48	104	52	200	100

Partido Político	Totales					
	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres	Total	% total
PAN	47	43.1	62	56.9	109	21.8
PRI	88	43.3	115	56.7	203	40.6
PRD	23	37.7	38	62.3	61	12.2
PVEM	18	38.3	29	61.7	47	9.4
PT	0	0	0	0	0	0
MC	11	44	14	56.0	25	5
PNA	5	45.5	6	54.5	11	2.2
Morena	18	51.4	17	48.6	35	7
PES	3	37.5	5	62.5	8	1.6
Independiente	0	0	1	100	1	0.2
Total	213	42.6	287	57.4	500	100

<https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/> consultado el 10 de diciembre de 2018.

Integración del Congreso de la Unión después de la reforma político – electoral de 2014.¹²

Cámara de Diputados

Partido Político Nacional	Circunscripción					Total	Mujeres	Hombres
	1A	2A	3A	4A	5A			
Partido Acción Nacional	8	13	7	7	6	41	20	21
Partido Revolucionario Institucional	8	9	7	6	8	38	19	19
Partido de la Revolución Democrática	1	2	2	4	3	12	6	6
Partido del Trabajo	-	-	1	1	1	3	1	2
Partido Verde Ecologista de México	2	3	2	2	2	11	5	6
Movimiento Ciudadano	5	1	1	1	2	10	6	4
Morena	16	12	20	19	18	85	43	42
Total	40	40	40	40	40	200	100	100

Cámara de Senadores

Partido Político Nacional	Senadurías	Hombres	Mujeres
Partido Acción Nacional	6	3	3
Partido Revolucionario Institucional	6	3	3
Partido de la Revolución Democrática	2	1	1
Partido del Trabajo	1	-	1
Partido Verde Ecologista de México	2	1	1
Movimiento Ciudadano	2	1	1
Morena	13	6	7
Total	32	15	17

De acuerdo al Informe que referí con anterioridad, la dimensión en la que se obtuvo una mayor puntuación fue la de Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el marco legal en la que se obtuvo 80 puntos al haberse incluido la igualdad como precepto constitucional y haberse constitucionalizado la paridad, además de contar con una ley de acceso a una vida libre de violencia debidamente reglamentada por lo que en dichos indicadores se obtuvo 100 puntos. Sin embargo, el hecho que las leyes de igualdad y no discriminación reguladas no cuenten con una reglamentación hizo que en dichos indicadores el puntaje obtenido fuera de 50 puntos.

Es importante señalar que este índice mide la existencia de un marco regulatorio básico que coadyuve a la igualdad de las mujeres desde un

punto de vista formal sin dejar de reconocer que los desafíos para una igualdad sustantiva son más amplios. De hecho, aunque no se encuentra entre los indicadores preestablecidos por el índice, es clara la necesidad de regular en el caso mexicano (así como en otros países de la región) una ley que prevenga y sancione la violencia política contra las mujeres.

En tercer lugar, se ubicó la dimensión “Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Federal”, con 70.4 puntos. Dado que a efectos de este Índice los indicadores se aplican respecto de la Cámara Baja, el hecho de que la paridad regulada haya sido aplicada en las últimas elecciones federales intermedias de 2015 ha tenido un impacto en la nominación y elección de mujeres. En el primer caso, dado que las candidaturas fueron paritarias

y los partidos cumplieron exactamente con la medida regulada –tanto en distritos de elección por Representación Proporcional (RP) como en distritos por Mayoría Relativa (MR)– por tanto, en los indicadores respectivos (Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas e índice de cumplimiento de la paridad) el país obtuvo 100 puntos. En referencia al indicador relacionado con el número de mujeres electas en dichas elecciones el porcentaje de mujeres que obtuvieron escaños fue de 42.4% (más alto por la vía plurinominal con 47.5% y menor por el principio de MR con 39%); un incremento de casi diez puntos porcentuales respecto de la elección de 2012 que implicó una puntuación en el indicador de 84 puntos.

Sin embargo, una vez electas, también es importante analizar los puestos

legislativos a los que acceden las mujeres y si tienen iguales oportunidades de acceder a las posiciones de mayor poder dentro de la estructura legislativa. En el indicador referido al acceso de las mujeres a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados estaba conformada por un 69.2% de mujeres (100 puntos), sin embargo, también hay que decir que siendo positiva la desmasculinización de estos espacios esta es una tendencia que ha tenido altibajos en períodos previos.

Respecto a otro tipo de cargos como las presidencias de comisiones, la presencia de mujeres es bastante inferior; pues solo 26.7% de diputadas que ejerce un cargo de este tipo, tiene esta titularidad, por lo que el puntaje obtenido fue de 53.4 puntos.

Además, en función del tipo de comisión, las mujeres solo se desempeñaban en el 21% de las presidencias de mayor peso político, denominadas por el Índice como de “producción” y “preservación del sistema”, por lo que en dicho indicador se obtuvo 42.2 puntos. Asimismo, el porcentaje de mujeres jefas de bancada en la Cámara de Diputados fue de apenas 12.3% por lo que en el indicador respectivo se obtuvo 24.6 puntos.

Finalmente, al contar dicha cámara con la Comisión de Igualdad de Género y con

una unidad técnica para la transversalización de género –el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres (CEAMEG)– México obtuvo 100 puntos en los indicadores que miden la existencia de ambas condiciones. Sin embargo, no obtuvo puntaje en el indicador que mide la existencia de una bancada femenina al no existir dicho espacio de coordinación entre parlamentarias, sin embargo, en fechas recientes, la Diputada Martha Tagle ha propuesto la creación de una bancada de mujeres para lograr impulsar una agenda común con perspectiva de género.

Con la aprobación del mandato de paridad constitucional y su armonización en los marcos regulatorios del ámbito nacional, México ha respondido a las recomendaciones de la CEDAW positivamente. Hoy son ya 189 países que han ratificado la CEDAW. Para nuestra región y México el aporte de la CEDAW es central: No basta con la igualdad formal o de derecho; no es suficiente con que las leyes, políticas públicas, planes y acciones gubernamentales aseguren la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, los Estados están obligados a hacer más, a poner todos los medios a su alcance para lograr la igualdad de género, la igualdad de resultados, la igualdad sustantiva en los hechos.

La forma en que quedó configurada la regla de paridad en el texto constitucional se traduce en la postulación de 50% hombres y 50% mujeres a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión y los congresos locales, sin embargo, no hace explícito este mandato para cargos a los ayuntamientos. La paridad como principio jurídico y regla procedimental, no es una medida afirmativa de carácter temporal, ni una cuota mayor a favor de las mujeres. Es una medida definitiva que reformula la concepción del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido en partes iguales entre hombres y mujeres para configurar un nuevo contrato social que permita transitar a la construcción de una democracia paritaria.

Paridad en Congresos locales¹³

Contrariamente a lo que podría suponerse, los sistemas de cuota y la paridad fueron incluidos en los marcos regulatorios electorales de algunas entidades del país mucho antes que se adoptara como mandato en candidaturas a cargos del ámbito federal. La primera entidad federativa que incluyó cuota de género en su legislación

¹³ Consultado en Informe “La democracia paritaria en México: Avances y desafíos” publicado por ONU Mujeres México, 2017.

electoral fue Sonora en el año de 1996, en tanto que el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) la introdujo con carácter de obligatoriedad y sanciones por incumplimiento hasta el año 2002. Por lo que atañe a la paridad la primera entidad federativa que la incluyó en su legislación electoral fue Colima en el año de 2005, en tanto que la LGIPE la adoptó hasta 2014 como resultado de la reforma constitucional.

Todo parece indicar que el federalismo mexicano permitió acelerar e introducir cambios legislativos de mayor alcance en los estados autónomos en su régimen interno, de aquellos promovidos, en circunstancias políticas distintas, en el ámbito federal.

En el pasado reciente, los diseños de cuota, contenidos en las leyes electorales se caracterizaron por su heterogeneidad, fue así que evolucionaron con umbrales mínimos de 25, 30 y hasta 40%, empero funcionaron como la “antesala para transitar a la paridad estricta”. Las cuotas tuvieron un impacto positivo, pero relativo, en el número de mujeres electas en los congresos locales y en mucho menor medida en cargos edilicios y presidencias municipales, resultado de una serie de “candados” legales y subterfugios que los partidos aplicaban para evadir el

cumplimiento de la cuota (INE:2015; Palma y Cerva:2013).

Como medida afirmativa de carácter temporal, las cuotas sentaron las bases para transitar a la regla de paridad pero aún con criterios de diseño difíciles de eliminar, por ejemplo: tipo de candidatura a la que aplicaba (MR o RP), excepciones explícitas al cumplimiento de la cuota/paridad por método de selección de candidaturas, ausencia de mandato de posición (alternancia de género) en registro de listas plurinominales, omisión del criterio de suplencias del mismo género en candidaturas, ausencia de sanciones por incumplimiento, postulación de candidatas mujeres en distritos uninominales con escasas o nulas posibilidades de obtener el triunfo (distritos perdedores).

Contrariamente a lo que podría suponerse, los sistemas de cuota y la paridad fueron incluidos en los marcos regulatorios electorales de algunas entidades del país mucho antes que se adoptara como mandato en candidaturas a cargos del ámbito federal. La primera entidad federativa que incluyó cuota de género en su legislación electoral fue Sonora en el año de 1996, en tanto que el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) la introdujo con carácter de

obligatoriedad y sanciones por incumplimiento hasta el año 2002. Por lo que atañe a la paridad la primera entidad federativa que la incluyó en su legislación electoral fue Colima en el año de 2005, en tanto que la LGIPE la adoptó hasta 2014 como resultado de la reforma constitucional.

Todo parece indicar que el federalismo mexicano permitió acelerar e introducir cambios legislativos de mayor alcance en los estados autónomos en su régimen interno, de aquellos promovidos, en circunstancias políticas distintas, en el ámbito federal.

En el pasado reciente, los diseños de cuota contenidos en las leyes electorales se caracterizaron por su heterogeneidad, fue así que evolucionaron con umbrales mínimos de 25, 30 y hasta 40%, empero funcionaron como la “antesala para transitar a la paridad estricta”. Las cuotas tuvieron un impacto positivo, pero relativo, en el número de mujeres electas en los congresos locales y en mucho menor medida en cargos edilicios y presidencias municipales, resultado de una serie de “candados” legales y subterfugios que los partidos aplicaban para evadir el cumplimiento de la cuota (INE:2015; Palma y Cerva: 2013).

Como medida afirmativa de carácter temporal, las

cuotas sentaron las bases para transitar a la regla de paridad pero aún con criterios de diseño difíciles de eliminar, por ejemplo: tipo de candidatura a la que aplicaba (MR o RP), excepciones explícitas al cumplimiento de la cuota/ paridad por método de selección de candidaturas, ausencia de mandato de posición (alternancia de género) en registro de listas plurinominales, omisión del criterio de suplencias del mismo género en candidaturas, ausencia de sanciones por incumplimiento, postulación de candidatas mujeres en distritos uninominales con escasas o nulas posibilidades de obtener el triunfo (distritos perdedores).

Partiendo del escenario descrito arriba y si se atiende

a los artículos transitorios de la LGIPE, los congresos locales estaban obligados a reformar sus respectivas constituciones políticas y leyes electorales a más tardar el 30 de junio de 2014, particularmente aquellas entidades federativas que celebrarían elecciones concurrentes 2015 con la renovación de la Cámara de Diputados del ámbito federal, así como las subsecuentes a realizarse en 2016.

Resultado de un intenso proceso de armonización legislativa, los congresos locales reformaron sus textos constitucionales y leyes electorales para regular el principio jurídico de igualdad sustantiva y la regla de paridad en tiempo récord. El

avance obtenido es inédito, si bien se aprecia omisión de criterios en algunos casos, actualmente las entidades federativas presentan un diseño más homogéneo y fuerte para cumplir con la paridad en candidaturas al congreso local.

Al 2017 se tenía este avance: a) un total de 28 entidades federativas ya prevén en sus leyes como una obligación postular candidaturas paritarias por los principios de MR y RP; b) 29 entidades incluyen mandato de posición (alternancia de género integración de listas); c) 29 leyes no incluye excepciones para su cumplimiento (método de selección de candidaturas); y d) 27 prevén sanciones por incumplimiento.

Principio y regla de paridad en candidaturas a los ayuntamientos y presidencias municipales

Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) paridad vertical candidaturas ayuntamientos ambos principios	28 entidades	Durango, Oaxaca, Tamaulipas, y Yucatán. Sonora aplica paridad solo RP y Tlaxcala no prevé paridad en ley sino en su constitución política
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) con mandato de posición listas	29 entidades	Durango, Nuevo León y Tlaxcala
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) sin excepción cumplimiento paridad por método selección candidaturas	29 entidades	Chiapas, Morelos y Oaxaca
Leyes o códigos electorales entidades federativas (32) con sanciones por incumplimiento	27 entidades	Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Veracruz

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Los alcances y limitaciones de la reforma constitucional en materia político – electoral respecto al empoderamiento de las mujeres se reducen a establecer la paridad de género únicamente para legisladores federales y locales, no establecen reglas que garanticen el acceso de mujeres a otros cargos públicos dentro del Estado mexicano en los distintos órdenes de gobierno como en los Poderes Ejecutivo Federal y Poder Judicial de la Federación.

Se requiere de otra reforma constitucional para hacer realidad esos cambios e incluir a los organismos constitucionales autónomos; para una paridad eficaz se debe revisar el porcentaje del financiamiento público que reciben los partidos políticos y que destinan a la promoción, desarrollo y liderazgo de las mujeres, que cuente con medidas efectivas de auditoría y comprobación de ese gasto para que lo realizado no sean únicamente cursos y en realidad se logren perfiles con liderazgo.

El principio constitucional de paridad debería bastar para la integración 50/50 del Estado mexicano, sin embargo, se debe plasmar explícitamente para lograr materializarlo pues en estos momentos la paridad horizontal está ausente.

La agenda pendiente de un congreso paritario es sin duda la regulación exitosa del combate a la violencia política de género, la paridad dentro de los partidos políticos, la conformación de una banca de mujeres que sea capaz de tener acuerdos y visiones comunes en temas fundamentales, así como la paridad en las presidencias de comisiones y órganos de gobierno del Congreso de la Unión, entre otros.

Es necesario que todos los actores políticos y sociales trabajen por la igualdad de género en el día cotidiano para romper el estereotipo de cuál es el rol de las mujeres y cuál el de los hombres. **B**

IX. Bibliografía

- Atienza, Manuel, *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991. (También IIJ-UNAM, México, 1999)
- Badilla, Ana Elena, “Discriminación de Género en la Legislación Centroamericana”, *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, IIDH, San José, Costa Rica, pp. 251 y ss. Asimismo, respecto a los temas de violencia contra las mujeres, *Cuerpos Sufrientes*, Debate feminista, Año 19, Vol. 37, Abril de 2008.
- Bareiro, Line, “Las recién llegadas. Mujeres y participación política”, *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, IIDH, San José, Costa Rica, 1997.
- Beltrán Pedreira, Elena, *La Construcción de la igualdad constitucional*, en *Constitución y Derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, tercera reimp, 1999.
- Camacho Ortiz, Dulce Alejandra, *Mujeres en defensa de sus derechos político-electorales. Un atisbo del Derecho Electoral “en acción”*, en *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, TEPJF, México, 2010.
- De Barbieri, María Teresita, *Estudios Básicos de Derechos Humanos IV*, IIDH, San José, Costa Rica, 1997.
- Elizondo Gasperin, Macarita, *Género y jurisprudencia. Estudio de casos en México, en Género*, México, 2011.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- FISS, Owen, M. ¿Qué es el feminismo?, *Revista Debate Feminista*, México, 1996.
- Gazcón Avellan, Marina, *La Teoría General del Garantismo (a propósito de la obra*

de L.Ferrajoli *Derecho y Razón*). Universidad Castilla – la Mancha.

- Gross, Elizabeth, “Qué es la teoría feminista”, *Debate feminista*, Año 6, Vol. 12, octubre de 1995.
- Lamas, Marta, “Género, diferencias de sexo y diferencia sexual”, *Debate Feminista*, Año 10, Vol. 20, octubre de 1999.
- Lamas Marta, y Azuela, Maite, “Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales, en Género y derechos políticos”. *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, TEPJF, México, 2010.
- Mackinnon, Catherine A. y Posner, Richard, *Derecho y pornografía*, Universidad de los andes, 1997.
- Morales Sánchez, Julieta, ¿qué es género?, en *Memoorias del ciclo de conferencias sobre género*, Sala Regional Toluca del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Morelia, Michoacán, 2010. Visible en www.tribunalelectora.gob.mx/ en el apartado de género.

- Nieto Castillo, Santiago, “Notas sobre igualdad, feminismo y derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 102, septiembre-diciembre de 2001.
- Nieto Castillo, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, IIJ-UNAM, 2005.
- Nieto Castillo, Santiago, *Los Derechos en los tiempos del género (de mujeres, feminismo y derechos)*. Instituto Electoral de Querétaro, Primera Edición. Octubre de 2013.
- Sánchez Muñoz, Cristina, “La ciudadanía social de las mujeres”, en *Constitución y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Político-Constitucionales, Madrid, 2004.

Documentos e Informes

- Veloz Sandoval, Ana Laura. *Las Mujeres en la Reforma Político Electoral de 2014*. Publicado por la Fundación Rafael Preciado Hernández, mayo 2014.
- *La democracia paritaria en México: Avances y Desafíos*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2017.

Sitios Consultados

- <http://estadistica.inmujeres.gob.mx>
- www.senado.gob.mx
- www.sil.gob.mx
- www.diputados.gob.mx
- www.juridicas.unam.mx
- <https://igualdad.ine.mx/mujeres-electas-2/>
- www.onumujeres.org

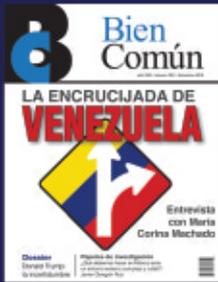


PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
contacto@frph.org.mx 
 55 59 63 00 





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



Bien Común