



PRESENTACIÓN

La **Cumbre Ciudadana** es un proceso participativo de reflexión, diálogo y deliberación entre organizaciones de la sociedad civil para lograr incidir en política pública por medio de una agenda con propuestas precisas y consensuadas para la construcción de un país “**a favor de un Estado democrático de derechos sin corrupción ni impunidad**”.

El evento interno del 7 de marzo de 2018 reunió a más de 65 organizaciones de la sociedad civil teniendo como objetivo el conocer, analizar y buscar el consenso de las propuestas de los 7 ejes temáticos que conforman la **Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana** que se presenta a continuación.

ÍNDICE

ÍNDICE	2
EVENTO INTERNO	6
¿DE QUÉ TRATÓ?	6
REGLAS DE CONVIVENCIA	6
CONSENSO DE PROPUESTAS	7
AGENDA DE LA TERCERA CUMBRE CIUDADANA	8
1. AMBIENTE EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE	9
1.1. Democracia efectiva para la gestión de los recursos naturales	9
1.2 Gobierno abierto para tomar mejores decisiones en el territorio	10
1.3 Diseño institucional para alcanzar el desarrollo sostenible	11
1.4 Leyes para una gestión sostenible de los recursos naturales	12
2. COHESIÓN COMUNITARIA Y DESARROLLO PARTICIPATIVO	13
2.1 Incorporar las perspectivas de género, edad, interculturalidad, discapacidad y diversidad sexual en las políticas públicas, en los instrumentos de política pública y en los programas presupuestarios. Ello debe hacerse desde la inclusión, la transversalidad y la interseccionalidad	14
2.2 Bases administrativas, programáticas, presupuestales e institucionales para instrumentar una acción pública que contribuya al fortalecimiento de la cohesión comunitaria	16
2.3 Mecanismos institucionalizados para la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones durante las etapas de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, instrumentos de política pública y programas presupuestarios que afectan su vida	18
2.4 Registro Nacional Ciudadano	20
2.5 Política pública para la existencia, calidad, utilización, apropiación, mantenimiento y funcionamiento de espacios públicos	22
2.6 Censo nacional de asentamientos humanos de origen informal	23
2.7 Reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta libre, previa e informada en leyes y reglamentos de sectores clave	23
2.8 Sistema Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y Reforma a la Ley General en la materia	26

2.9 Fortalecimiento de los mecanismos para evaluar el desempeño, eficiencia, eficacia, gestión e impacto del Instituto Mexicano de la Juventud	30
3. DERECHOS HUMANOS	32
3.1 Eliminar la Ley de Seguridad Interior	32
3.2 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas	33
3.3 Adhesión de México a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	33
3.4 Implementación de un programa de reinserción social a mujeres privadas de la libertad con perspectiva de género	34
3.5 Niñas, Niños y Adolescentes en movilidad	35
4. EDUCACIÓN DE CALIDAD	37
I. Respeto y promoción a las y los maestros de México	38
4.1 Garantizar que la formación docente inicial y continua sea integral e incluyente para responder a las necesidades del trayecto formativo y promover el derecho de las maestras y maestros a aprender reivindicando su rol como agentes de cambio.	38
II. Hacer realidad el proyecto educativo	39
4.2 Impulsar la iniciativa de reforma de ley para promover una cultura de justicia y paz	39
4.3 Desarrollar un marco de habilidades digitales docentes	39
4.4 Impulsar la iniciativa de reforma en materia de Educación para el Desarrollo Sustentable/Sostenible	40
III. Gastar adecuadamente el dinero	40
4.5 Asegurar un gasto operativo fijo para todas las escuelas de educación básica	40
IV. Hacer efectiva la participación de la sociedad	41
4.6 Fortalecimiento de la estructura de participación	41
5. FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	42
I. Simplificación administrativa	43
5.1 Eliminar el requisito de la constancia de acreditación de actividades, actualmente exigido para obtener el estatus de donataria autorizada.	43
5.2 Eliminar el límite del 5% al gasto administrativo de las OSC que cuentan con el status donatarias autorizadas	44
5.3 Simplificar los requisitos de información sobre donantes establecidos por la Ley Anti-lavado para organizaciones con fines no lucrativos.	45

II. Fomento a la sustentabilidad de la sociedad civil organizada	46
5.4 Reconocimiento generalizado de las OSC en términos de la Ley Federal de Fomento como organizaciones sin fines de lucro que están exentas del Impuesto Sobre la Renta (no exclusivo a donatarias autorizadas).	46
5.5 Aumentar al 30% el límite de ingresos de las donatarias autorizadas por actividades distintas a su objeto social (del actual 10% al 30%).	47
5.6 Asegurar que el otorgamiento de recursos públicos federales a las OSC sea realizado de manera transparente y no discrecional	48
5.7 Incrementar el presupuesto federal destinado a programas que apoyan a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil	48
5.8 Permitir que las organizaciones donatarias autorizadas puedan otorgar donativos a OSC no donatarias autorizadas, siempre que tengan establecido en sus estatutos la cláusula de no distribución de remanentes	49
III. Generación de confianza ciudadana hacia el Sector Social	50
5.9 Eliminar la disposición de Certificación Voluntaria para las Organizaciones Donatarias Autorizadas señalada en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.	50
IV. Democracia participativa	51
5.10 Crear un Consejo Asesor Ciudadano para abrir la participación de la sociedad civil organizada en el monitoreo y evaluación de los Mecanismos de Participación Ciudadana.	51
6. JUSTICIA	52
6.1 Reforma al 102 Constitucional, por una Fiscalía Que Sirva	53
6.2 Por una @Defensaquesirva	54
6.3 Asegurar un enfoque diferenciado para las mujeres, en los procesos de procuración, impartición de justicia y reinserción social	55
6.4 Justicia integral para adolescentes: privilegiar y fortalecer las medidas alternativas a la privación de libertad y puntualizar los fines socioeducativos de las medidas sancionadoras de internamiento; así como promover la importancia de señalar medidas eficaces, como una herramienta para la prevención	58
6.5 Política de drogas	59
6.6 Privilegiar y fortalecer una justicia pronta, asequible y definitiva a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias	63
6.7 Conformar un Sistema Nacional de Impartición de Justicia de carácter consultivo y propositivo, que ayude a elevar la calidad de las políticas de impartición de justicia a nivel nacional	64
6.8 Justicia Cotidiana, una justicia cercana a las personas	65

6.9 Implementar mecanismos de transparencia y apertura para asegurar la publicidad de información de interés público contenida en carpetas de investigación y sentencias que hayan causado estado, a fin de elevar la calidad de la justicia	66
6.10 Generar buenas prácticas en el Servicio Público relacionadas al cumplimiento del código de ética, a través de la formación en Cultura de la Legalidad, para aumentar la confianza en las instituciones públicas y reducir actos de corrupción	68
7. SEGURIDAD	70
7.1 Establecer a la seguridad pública como un tema de Estado a través de un nuevo diseño a nivel de la administración pública federal	71
7.2 Establecer una instancia con competencia nacional para estandarizar y administrar los procesos de desarrollo policial	71
7.3 Realizar un censo de policías operativos para hacer un estudio de necesidades de reclutamiento	72
7.4 Fortalecer y estandarizar las academias regionales para que sirvan como formadores de policías	72
7.5 Rescatar Plataforma México	73
7.6 Promover mecanismos de supervisión externa de la policía	74
7.7 Reforzar los controles de confianza como mecanismos de evaluación de la integridad de las corporaciones policiales	74
7.8 Establecer lineamientos eficientes y transparentes en el presupuesto y gasto público en materia de seguridad pública	75
7.9 Mejorar las condiciones laborales de los policías	76
7.10 Crear una clave única de identidad	77
7.11 Promover la reinserción de los adolescentes y mejorar las condiciones generales de los centros penitenciarios .	77
7.12 Crear una coordinación en la Oficina de la Presidencia que desarrolle intervenciones integrales al problema de las violencias.	78
ORGANIZACIONES CONVOCANTES	79

EVENTO INTERNO

¿DE QUÉ TRATÓ?

El evento interno ocupó una jornada de trabajo para la revisión de propuestas en mesas por cada eje temático y la votación de las mismas en sesión plenaria bajo el principio de la Cumbre orientado a la búsqueda del consenso. Las propuestas aprobadas conforman la presente Agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana.

REGLAS DE CONVIVENCIA



CONSENSO DE PROPUESTAS

Apegados al principio de búsqueda de consensos, ocupamos el sistema de votación con tarjetas de color donde **verde** representó “voto a favor”, **amarillo** “voto a favor con reserva: puedo vivir con la propuesta” y **rojo** “voto en oposición: mi posición es totalmente contraria a la propuesta”. El proceso registró las reservas y puntos de vista de los votos amarillos y rojos, y, tras de un genuino esfuerzo de escucha, se avanzó por amplia mayoría.

Posteriormente, los ejes temáticos dieron respuesta por escrito a las reservas y vetos y realizaron ajustes a las propuestas en función de los mismos tras lo cual se socializó la versión final de la Agenda con las organizaciones votantes para que informaran si preferían no suscribir alguna propuesta ya con los cambios.

Finalmente, todas las organizaciones suscribieron la versión final de la ***Agenda por un Estado democrático de derechos sin corrupción ni impunidad*** que se presenta a continuación.

AGENDA DE LA TERCERA CUMBRE CIUDADANA

POR UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHOS
SIN CORRUPCIÓN NI IMPUNIDAD

1. AMBIENTE EN EL DESARROLLO SOSTENIBLE

INTRODUCCIÓN

En la actualidad ha quedado consensado que, al hablar del desarrollo de un país, éste tiene que ser sostenible. Se entiende que los tres ámbitos que deben abordarse de manera armónica en el desarrollo sostenible incluyen lo económico, lo social y lo ambiental.

A pesar de que la sostenibilidad incluye esas tres perspectivas, los temas relacionados al ambiente por lo general se tratan desde una perspectiva sectorial que, lejos de encontrar soluciones integrales a tales problemáticas, genera soluciones cortoplacistas y limitadas. Necesitamos cambiar este paradigma, en la medida que logre comprenderse que los motores del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación se encuentran vinculados a los ámbitos económico y social de desarrollo.

Nuestras propuestas buscan construir con la idea que la base del desarrollo y bienestar de la población y del planeta, se encuentra en la gestión sostenible de los recursos naturales, ya que una amplia gama de actividades económicas que brindan empleos, así como la producción de alimentos, agua y oxígeno, dependen de los múltiples beneficios que nos brinda la naturaleza.

Es en ese sentido, que el proyecto de nación de las personas que contienden a la Presidencia de México debe considerar el ambiente como una prioridad directamente vinculada al desarrollo del país, lo que da fundamento a realizar diversas propuestas a través de este eje.

TEMAS Y PROPUESTAS:

1.1. Democracia efectiva para la gestión de los recursos naturales

Exposición de motivos:

La política pública, para ser efectiva, debe ser construida a partir de la participación las personas que involucradas en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, de quienes resultan afectadas por su deterioro, de quienes generan conocimiento y poseen experiencias que aportan a las soluciones. La

búsqueda de soluciones requiere de la participación de múltiples actores: el gobierno, el sector privado, la sociedad civil, la academia, pueblos y comunidades locales e indígenas, juventud, mujeres, entre otros grupos.

Actualmente, son pocos los espacios y mecanismos formales de participación ciudadana orientados a la gestión sustentable de los recursos naturales en los que se asegure la participación real y efectiva bajo los principios nacionales (por ejemplo, incidencia efectiva, igualdad, inclusión, transparencia, etc.) e internacionales (siguiendo lo marcado por el Principio 10 de la Declaración de Río y el Objetivo de Desarrollo Sustentable 16). Para colmo, los que existen han ido debilitándose y desdibujándose todavía más, por eso proponemos:

Cambios propuestos:

- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana con carácter deliberativo orientados a la gestión sostenible de los recursos naturales, a través del establecimiento de un eje transversal sobre democracia efectiva en el PND.
- Que la Administración Pública Federal integre dentro de sus atribuciones los más altos estándares internacionales para garantizar la operación de mecanismo efectivos y deliberativos de participación ciudadana.
- Que el PEF incluya recursos dirigidos a la operación de proyectos y mecanismos de participación ciudadana.

1.2 Gobierno abierto para tomar mejores decisiones en el territorio

Exposición de motivos:

Una democracia participativa requiere que se hagan efectivos los principios de gobierno abierto. El fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información pública son aspectos que contribuyen con el combate a la corrupción e impunidad que se da como un síntoma de muchos casos de gestión insostenible de los recursos naturales.

La información pública de la gestión de los recursos naturales es insuficiente y los datos suelen ser opacos. El acceso a la información ambiental muchas veces sólo se obtiene a través de solicitudes de información, a las que se suele responder en forma inadecuada y que no es útil para un proceso de rendición de cuentas y mejora gubernamental. En muchas ocasiones, las propias instancias de gobierno no cuentan con información solicitada por sus pares.

Un gobierno abierto es fundamental para facilitar la toma de decisiones, el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas, por eso proponemos:

Cambios propuestos:

- Que el Plan Nacional de Desarrollo fortalezca las estrategias y acciones de gobierno abierto como eje transversal para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en todas las áreas de la APF.
- Implementar programas de fortalecimiento de las capacidades del personal de la APF para que proporcione de manera proactiva información oportuna, permanente, integral y de libre acceso y uso.

1.3 Diseño institucional para alcanzar el desarrollo sostenible

Exposición de motivos:

La descoordinación entre las instancias y distintos órdenes de gobierno, y su desconexión con el territorio nacional, ha llevado a un doble problema. Por un lado, las políticas públicas pasan por alto la enorme diversidad ecológica, económica y social del país. Por otro, éstas se aplican sin tomar en cuenta las acciones de otras áreas y sectores.

Esto ha llevado a un ejercicio del gasto público ineficiente, pues el impacto de unos programas queda mermado por la presencia de otros. También ha provocado la degradación de los recursos naturales, a una larga lista de conflictos con las comunidades locales y a desperdiciar el potencial productivo de muchas áreas ecológicamente sensibles por buscar aplicar en ellas instrumentos diseñados para áreas menos frágiles.

El diseño institucional debe asumir un enfoque territorial integrado, con una perspectiva de transversalidad que permita articular las intervenciones provenientes de diversos sectores sobre el terreno, nuestras propuestas son:

Cambios propuestos:

- Incorporar al Plan Nacional de Desarrollo un mapa del ordenamiento general del territorio nacional -terrestre y marino-, que sume y armonice los ordenamientos sectoriales, dando prioridad a la conservación y uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un diseño armonizado de la agenda programática y ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Incorporar al PND criterios de sostenibilidad en concordancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 ODS.

1.4 Leyes para una gestión sostenible de los recursos naturales

Exposición de motivos:

A pesar de los avances logrados, la situación de los recursos naturales en nuestro país es un síntoma de que aún predomina una visión sectorial y de trabajo aislado hacia el medio ambiente, incluyendo una desarmonización de nuestros marcos jurídicos.

Quienes aspiran a encabezar el gobierno de la próxima administración federal deben entender la relevancia en sentido amplio y en particular de las diversas leyes y ordenamientos legales ambientales nacionales y tratados internacionales en la materia, como instrumentos fundamentales para el desarrollo, la seguridad de las inversiones, el crecimiento y la creación de empleos, siempre salvaguardando la conservación, protección del ambiente y los recursos naturales. Para ello, uno de los primeros pasos, es garantizar la corresponsabilidad en la gestión sostenible de los recursos naturales de las diferentes Secretarías.

Se trata de contar con un Estado de derecho en materia ambiental adecuado, donde impere la legalidad y se destierre la impunidad, por lo que proponemos:

Cambios propuestos:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deberá incluir en sus principios generales una visión de corresponsabilidad entre las Secretarías de Estado para facilitar la colaboración intersectorial y garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales.
- Que los diferentes instrumentos jurídicos que incluyen mecanismos de participación ciudadana sean deliberativos y establezcan que a toda decisión o recomendación de tales mecanismos exista una respuesta fundada y motivada de la institución.

[↑ REGRESAR AL ÍNDICE ↑](#)

2. COHESIÓN COMUNITARIA Y DESARROLLO PARTICIPATIVO

INTRODUCCIÓN

La cohesión comunitaria es el proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades alcanzan su máximo potencial. Dicho proceso es multidimensional y multifactorial y su fortalecimiento o debilitamiento depende de varias dimensiones o componentes que están interrelacionados y son interdependientes. En síntesis, la cohesión comunitaria busca que se asuman los derechos, responsabilidades y obligaciones, que las diferencias no se conviertan en desventajas, que la interacción propicie la identificación, pertenencia y orgullo, que los sujetos participen activamente en su propio desarrollo y que las divisiones, tensiones y conflictos se detectan y procesan de manera pacífica.

El fortalecimiento de la cohesión comunitaria resulta indispensable para la consecución de un Estado democrático de derechos sin corrupción ni impunidad. La cohesión comunitaria está directamente relacionada, por un lado, con la reversión y reducción de brechas, disparidades, inequidades y desventajas de diferentes personas, grupos sociales, poblaciones, asentamientos, pueblos y comunidades; y, por el otro lado, con la participación activa, directa, sustantiva y efectiva de los sujetos titulares de derechos individuales y colectivos.

Por ello, medidas orientadas a la transversalización de las perspectivas de edad, interculturalidad, discapacidad, diversidad sexual; a la conexión entre los derechos, carencias, vulnerabilidades y necesidades de las poblaciones y los subsidios y/o transferencias gubernamentales; a la existencia de mecanismos institucionales para la participación ciudadana y comunitaria; al establecimiento de entramados institucionales que contribuyan al pleno goce y ejercicio de los derechos de las juventudes, de las personas con discapacidad y de los pueblos y comunidades indígenas; y a la instrumentación de políticas públicas en materia de asentamientos informales o espacios públicos, resultan elementales para contribuir al fortalecimiento de la cohesión comunitaria en México.

TEMAS Y PROPUESTAS:

2.1 Incorporar las perspectivas de género, edad, interculturalidad, discapacidad y diversidad sexual en las políticas públicas, en los instrumentos de política pública y en los programas presupuestarios. Ello debe hacerse desde la inclusión, la transversalidad y la interseccionalidad

Exposición de motivos:

Actualmente, las políticas públicas, los instrumentos de política pública y los programas presupuestarios no se determinan en función de las características que producen experiencias sustantivas diferentes para las personas y grupos y que comúnmente les ponen en condición de vulnerabilidad. Frecuentemente, cuando se asume que todas las personas son absolutamente iguales, no solo en dignidad y derechos sino en sus identidades o elementos, o que éstos no les ponen en condición de vulnerabilidad, se perpetúan las desigualdades. La evidencia muestra que, efectivamente, la discriminación, la pobreza, la pobreza extrema, la vulnerabilidad por carencia social y la vulnerabilidad por ingreso no se distribuyen de manera uniforme entre la población. Por ejemplo, en 2016 la mitad de las personas menores de 18 años, la mitad de las personas con discapacidad y cuatro de cada diez adultos mayores estaba en situación de pobreza. El porcentaje de la población en situación de pobreza en zonas rurales era de 58.2% y en zonas urbanas era del 39.2%; entre la población hablante de lengua indígena era de 77.6% y no hablante de lengua indígena de 41.%; entre mujeres era de 44% y entre hombres de 43%. Incorporar las perspectivas de género, edad, interculturalidad, discapacidad y diversidad sexual en las políticas públicas, en los instrumentos de política pública y en los programas presupuestarios busca, precisamente, prevenir y eliminar los diferentes tipos de discriminación, la discriminación múltiple y la discriminación interseccional que sufren las personas y grupos.

Cambios propuestos:

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
 - Incorporar la perspectiva de género, edad, interculturalidad, discapacidad y diversidad sexual como perspectivas desde la inclusión, la transversalidad y la interseccionalidad.
- Reforma a la Ley de Planeación:
 - Artículo 8, segundo párrafo para complementar la obligación de Secretarías de Estado de informar el impacto específico y diferencial que generen los instrumentos en mujeres y hombres; “niñas y niños, juventudes, personas adultas mayores, comunidad LGTBTTIQ+, pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, integrantes de distintos tipos de

- hogares y hogares con jefatura femenina o masculina, personas en zonas rurales, urbanas y periurbanas, sin importar el origen regular o irregular de los asentamientos”.
- Artículo 9 las dependencias y entidades de la APF deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género, “edad”, interculturalidad, “discapacidad” y “diversidad sexual” “desde la inclusión, la transversalidad y la interseccionalidad” y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo...
 - Artículos 14 y 15; considerar la promoción de la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población como una atribución de la SHCP, no solo como una facultad, y agregar la orientación sexual, la identidad de género, el tipo de hogar y la jefatura del mismo entre los motivos para hacer una distinción.
 - Reformas a la Ley General de Desarrollo Social:
 - Artículo 23, fracción II para adicionar el “abatimiento de los desigualdades entre grupos de población como criterio para la distribución del gasto social”.
 - Artículo 74 obligación de que los programas sociales incluyan indicadores de resultados, gestión y servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto, “caracterizando y desagregando dichos indicadores por género, edad, etnicidad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, zona rural, urbana o periurbana –sin importar el origen regular e irregular de los asentamientos–, tipo de hogar y jefatura del mismo, entidad, municipio y tamaño de localidad.”
 - Crear definiciones de programa, acción, bien y servicio en la Ley General de Desarrollo Social, en la Ley de Planeación, en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en la Ley de Coordinación Fiscal.
 - Emitir lineamientos para incorporar las perspectivas género, edad, interculturalidad, discapacidad y diversidad sexual en las reglas de operación o lineamientos de los programas presupuestarios federales. Ello se debe hacer desde la inclusión, la transversalidad y la interseccionalidad. En particular se propone que se consideren dichas perspectivas, al menos, para determinar el diagnóstico, los objetivos generales y específicos, la población potencial y objetivo, los criterios de elegibilidad, selección y priorización, los requisitos, los derechos, responsabilidades y obligaciones, los tipos de apoyos, la coordinación interinstitucional, la contraloría social, la difusión, la evaluación y los mecanismos de quejas y denuncias (armonizar en el orden estatal y municipal).
 - Asegurar mecanismos de democracia participativa y directa de las niñas y niños, mujeres, juventudes, pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, comunidad LGBTTTIQ+ y demás grupos sociales en la presupuestación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, de los instrumentos de política pública y de los programas presupuestarios.
 - Reforma a los Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal.

- Explicitar que las dependencias y entidades están obligadas a modificar los programas federales y los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control del gasto público federal en función de los resultados obtenidos mediante el seguimiento y evaluación de los mismos—no solo darle seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales, conforme al convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados que celebren— (CONEVAL, SHCP, SFP, ASF).

2.2 Bases administrativas, programáticas, presupuestales e institucionales para instrumentar una acción pública que contribuya al fortalecimiento de la cohesión comunitaria

Exposición de motivos:

La cohesión comunitaria es el proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades alcanzan su máximo potencial. En síntesis, la cohesión comunitaria busca que se asuman los derechos, responsabilidades y obligaciones, que las diferencias no se conviertan en desventajas, que la interacción propicie la identificación, pertenencia y orgullo, que los sujetos participen activamente en su propio desarrollo y que las divisiones, tensiones y conflictos se detectan y procesan de manera pacífica. El fortalecimiento o debilitamiento de la cohesión comunitaria no se da por generación espontánea sino que depende de la acción pública; esto es, de la suma de decisiones y acciones individuales y colectivas de los agentes del sector público, privado, civil, académico y mediático. La acción pública mejora o empeora los componentes de la cohesión comunitaria. El mejoramiento o empeoramiento de los mismos se da en el entorno familiar, en el laboral, en el escolar y en el comunitario. Además, dicho fortalecimiento o debilitamiento se puede dar a diferentes escalas, desde la micro local hasta la macro global. Pese a los avances para incorporar la cohesión comunitaria en leyes, instrumentos y recursos, su fortalecimiento no puede depender de lo que suceda en otros sectores, que persiguen fines relacionados pero distintos.

Cambios propuestos:

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
 - Incorporar el fortalecimiento de la cohesión comunitaria y el mejoramiento de cada una de sus dimensiones interrelacionadas e interdependientes (objetivo específico).
Incorporar el fortalecimiento de la cohesión comunitaria en el entorno familiar, escolar, laboral y comunitario (estrategias).

- Incorporar medidas que deben emprender los agentes del sector público, privado, civil, académico y mediático para fortalecer la cohesión comunitaria y mejorar cada una de sus dimensiones interrelacionadas e interdependientes (líneas de acción).
- Programas sectoriales, nacionales, especiales e institucionales de la Administración Pública Federal 2019-2024
 - Establecer objetivos específicos asociados al fortalecimiento de la cohesión comunitaria y el mejoramiento de cada una de sus dimensiones interrelacionadas e interdependiente de acuerdo a una perspectiva que promueva la transversalidad y considera la interseccionalidad y la inclusión.
- Reforma a la Ley de Planeación
 - Artículo 2 fracción III adoptar la cohesión comunitaria como principio para la planeación nacional de desarrollo (explicitando su definición).
- Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
 - Adicionar el fortalecimiento de la cohesión comunitaria como facultad y atribución de las personas titulares de las dependencias de la APF (p.ej. SHCP, SEDESOL, SEDATU, SEP, SE, SAGARPA, SSA, STPS, ST, SCT, SEMARNAT, SENER, SRE, CONSEJERÍA JURÍDICA y SEGOB).
- Reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
 - Artículo 41, fracción II, nuevo inciso, para contemplar las “previsiones de gasto que correspondan al fortalecimiento la cohesión comunitaria”.
 - Artículo 2, fracción III Bis explicitar la “cohesión comunitaria como anexo transversal” del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Reformas a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
 - Artículo 21 incorporar la cohesión comunitaria como uno de los temas del Subsistema I Demografía y Social del INEGI; además de promover la generación de información estadística desagregada para cada grupo social.
 - Tablero público de indicadores sobre la cohesión comunitaria con información confiable, disponible, accesible, actualizada, estandarizada, desagregada y comparable en formato de datos abiertos (Comité Técnico Especializado en el Subsistema I Demografía y Social del INEGI con participación del CONEVAL y de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de investigación y docencia).
- Prever la elaboración de una evaluación de impacto potencial (ex ante) y real (ex post) de proyectos de infraestructura y/o inversión sobre la cohesión comunitaria. Especialmente para aquéllos relacionados con el desarrollo rural, desarrollo urbano, minería, energía, turismo, puertos, aeropuertos, vías ferroviarias, caminos y puentes. La metodología para dichas evaluaciones deberá construirse en conjunto con organizaciones de la sociedad e instituciones de investigación y docencia y retomando los principios y mejores prácticas de la evaluación de impacto social (IAIA).

- Capacitación, certificación y evaluación de competencias profesionales en materia de cohesión comunitaria para personas servidoras públicas, personas legisladoras, actores en el proceso judicial y organizaciones de la sociedad civil (Subsistema de Capacitación y Certificación, Subsistema de Evaluación del Desempeño, Planes Anuales de Capacitación y Programa de Coinversión Social). Información desagregada por género, edad, dependencia y rango jerárquico.

2.3 Mecanismos institucionalizados para la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones durante las etapas de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, instrumentos de política pública y programas presupuestarios que afectan su vida

Exposición de motivos:

Hay una tradición histórica de políticas públicas verticales, paternalistas, clientelares y corporativistas que han debilitado la participación ciudadana y comunitaria en el país. La mayoría de las políticas están diseñadas sin una participación ciudadana y comunitaria y con un entendimiento limitado de las realidades locales. A la par, aunque se han creado una multiplicidad de mecanismos de participación ciudadana, éstos tienen una implementación limitada y desigual. Los mecanismos de participación ciudadana que sí operan se enfocan en la consulta o difusión de información y no fomentan interfaces socio estatales de cogestión entre ciudadanía y el gobierno. Por ello, es fundamental promover la participación de las y los ciudadanos y sus comunidades en el ciclo de las políticas públicas y fortalecer el diseño e implementación de los mecanismos que promuevan un alto grado de participación ciudadana y comunitaria.

Cambios propuestos:

- Marco Legal y Normativo
 - Promover una ley de participación ciudadana y comunitaria y la armonización de las leyes sectoriales y estatales relacionadas.
 - Reformar los lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana asegurando su existencia y operación en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y establecer lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de mecanismos de participación comunitaria –particularmente de cogestión y con carácter vinculante– en la Administración

Pública Federal, Estatal y Municipal. Dicha reforma y creación de lineamientos debe hacerse con participación ciudadana y comunitaria y con participación de OSCs.

- Marco Institucional
 - Establecer una unidad de participación ciudadana y comunitaria dentro de la Secretaría de Gobernación que, junto con la CNDH, promueva la operación de los respectivos mecanismos y coordine su monitoreo, seguimiento y evaluación.
 - Capacitación sobre participación comunitaria y ciudadana a servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno.
 - Promover la creación de diagnósticos participativos y planes de desarrollo ciudadanos y comunitarios en cada zona de atención prioritaria incorporando las distintas políticas sectoriales del desarrollo social, económico y ambiental, que se complementen con los diagnósticos técnicos para la determinación de la oferta institucional –leyes, planes de desarrollo, instrumentos de política pública, programas presupuestarios–¹ de cada Secretaría y para focalizar y diferenciar programas y acciones que incidan en el desarrollo sostenible.
 - Promover la participación ciudadana y comunitaria en el monitoreo y evaluación de las políticas públicas, de los instrumentos de política pública y de los programas presupuestarios; asegurando, primero, que se tome en cuenta la opinión de las personas, grupos y comunidades en todo el ciclo de política pública, segundo, que se explicita qué se incorpora y qué no se incorpora y, tercero, que se funde y motive la decisión sobre lo que se incorpora y lo que no se incorpora.
 - Difundir información suficiente, pertinente y con lenguaje ciudadano sobre las políticas públicas, los instrumentos de política pública y los programas presupuestarios. Simplificar las reglas de operación y los lineamientos de programas presupuestarios con lenguaje ciudadano, diseño universal y accesibilidad para facilitar la participación durante las etapas de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, instrumentos de política pública y programas presupuestarios que afectan su vida.
- Presupuesto
 - Establecer presupuestos responsivos a las comunidades.² Asegurar que la creación de los presupuestos anuales se articulen desde las demandas comunitarias y los órdenes de gobierno más cercanos a la ciudadanía.
 - Fomentar el uso de presupuestos participativos, blindando contra el uso clientelar y corporativista.

¹ Cohesión Comunitaria e Innovación Social A.C. acuñó el concepto de oferta institucional responsiva a la demanda comunitaria, 2016.

² Definición de oferta institucional creada por Cohesión Comunitaria e Innovación Social A.C., 2016.

- Destinar en cada Secretaría de Estado y en programa presupuestario (con reglas de operación o lineamientos) un presupuesto para la promoción de la participación ciudadana y comunitaria, la operación de los mecanismos de participación y su monitoreo y evaluación.
- Investigación
 - Establecer un mapeo de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana y comunitaria en los distintos órdenes de gobierno, Poderes de la Unión y sectores; así como de su estructura, operación, legitimidad, representatividad, conformación, funciones, alcance, etc.

2.4 Registro Nacional Ciudadano

Exposición de motivos:

Actualmente, los instrumentos de política pública en general y los programas y acciones de la política social, en particular, no solo no revierten la exclusión, la vulnerabilidad y la pobreza sino que acrecientan estos fenómenos e incrementan las desigualdades. No existe una estrategia de largo plazo para garantizar progresivamente los derechos de todas las personas incluidas las pertenecientes a grupos y comunidades en condición de vulnerabilidad (p.ej. pueblos y comunidades indígenas, mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, juventudes). Lo que existe es un conjunto disperso y desconexo de programas y acciones de desarrollo social. Según CONEVAL existen 152 programas sociales federales, 2,528 estatales –inventario 2014– y 3,811 municipales. Solo el 17% de los programas presupuestarios federales cuenta con reglas de operación o lineamientos (CCIS, 2017). La discrecionalidad, la opacidad, la duplicidad, el clientelismo, el corporativismo y la ineficiencia de la política social impide asegurar las condiciones, oportunidades y situaciones necesarias y suficientes para un verdadero desarrollo sostenible.

Cambios propuestos:

- El Registro Nacional Ciudadano es un sistema que integra varias plataformas, módulos o subsistemas que permiten conectar los programas, proyectos, estrategias y/o apoyos de los gobiernos federal, estatales y municipales con los derechos, carencias, vulnerabilidades o necesidades de los sujetos titulares de derechos a lo largo de todo el ciclo de vida. Así planteado, el El Registro Nacional Ciudadano permitirá:
 - Articular, coordinar y dar consistencia a la política social, que hasta hoy está fragmentada y pulverizada en miles de programas y en miles de millones de pesos que no han logrado resultados frente a la pobreza.
 - Saber con precisión dónde se encuentran las personas que padecen alguna carencia o vulnerabilidad mediante elementos de georreferenciación.
 - Contar con un sistema único y compartido de todas las intervenciones de desarrollo social en el país, así como de su población potencial, objetivo y atendida.

- Contar con perfiles e identificar las necesidades multidimensionales de la población; dar seguimiento a la cobertura, brechas y duplicidades; análisis de políticas; ejercicios de presupuesto y planeación.
- El Registro Nacional Ciudadano no es sólo un sistema de información, sino que es la puerta de acceso (obligatoria para los tres órdenes de gobierno) y la única vía para asignar recursos públicos (transferencias, subsidios en efectivo o en especie) a personas u hogares.
- Registro Nacional Ciudadano como sistema integrado de información de varias fuentes y con múltiples funcionalidades:
 - Datos de identificación: Nombres, domicilios, datos de identidad de las personas;
 - Datos demográficos: Edad, sexo, relación entre integrantes de hogar; (padre, madre, hijos e hijas);
 - Datos agregados del Padrón Único de Beneficiarios; datos de género, edad, etnicidad, discapacidad, orientación sexual, escolaridad, condición de discapacidad;
 - Datos sobre acciones – beneficios otorgados. Provenientes de los registros administrativos de los programas sociales (¿quiénes reciben becas? ¿quiénes tienen subsidios a la salud? ¿quiénes recibieron subsidios para mejorar su vivienda o para una nueva?);
 - Datos estadísticos relevantes que permiten contextualizar y analizar la información a nivel territorial (población, grupos de edad, población en pobreza, etc.);
 - Datos socioeconómicos: Ingresos, carencias y variables para determinar condición de pobreza y vulnerabilidad.
- Reformas a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica Rediseño del Sistema de Información Social Integral (SISI) de SEDESOL que incluya al Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), Sistema de Información Social Georeferenciada (SISGE) y el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) y con el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). Conectar con los sistemas de Salud, Sagarpa, Sedatu, SEP, etc.
- Reformas a la Ley General de Desarrollo Social
 - Artículo 27 establecer el mandato del ejecutivo federal para crear el Registro Nacional Ciudadano; la obligatoriedad de todos los programas que entreguen transferencias o subsidios a personas, viviendas, hogares de asignarlos con base en la información del Registro Nacional Ciudadano; el plazo de transición para la creación del Registro y para su uso obligatorio por todas las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.
- Reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria
 - Artículo 75 para adicionar una fracción para que los operadores de programas presupuestarios tengan la obligación de construir y actualizar los padrones de sujetos titulares de derechos que reciben subsidios, y señalar la complementariedad o exclusión de los bienes o servicios que otorgan.
- Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal.

- Nuevo modelo para la medición de la pobreza, centrado no sólo en el movimiento de las carencias que actualmente mide CONEVAL sino en el ejercicio de derechos y en el cierre de brechas de desigualdad.
- Involucramiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de datos Personales para garantizar la seguridad de los mismos conforme a lo dispuesto por el Artículo 14, fracción IV de la Ley General en la materia.

2.5 Política pública para la existencia, calidad, utilización, apropiación, mantenimiento y funcionamiento de espacios públicos

Exposición de motivos:

El espacio público es fundamental para el fortalecimiento de la cohesión comunitaria. Actualmente no existe una política pública para la existencia, calidad, utilización, apropiación, mantenimiento y funcionamiento de espacios públicos. Tenemos distintas dependencias y entidades de los diferentes órdenes de gobierno contratando, construyendo, administrando o manteniendo espacios públicos sin que sepamos cuántos son, en dónde están, en qué condiciones se encuentran, para qué se utilizan y cómo se mantienen.

Cambios propuestos:

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
 - Incorporar la instrumentación de una política pública para la existencia, calidad, utilización, apropiación, mantenimiento y funcionamiento de espacios públicos (objetivo específico).
 - Asegurar la transversalización del enfoque de derechos humanos y de género y de las perspectivas de edad, interculturalidad, discapacidad e inclusión, diversidad sexual, interseccionalidad, diseño universal y accesibilidad en la creación, mantenimiento y funcionamiento de espacios públicos (objetivo específico).
- Levantar un censo georreferenciado –en formato de datos abiertos y accesible– de la existencia, calidad, utilización, mantenimiento y funcionamiento de los espacios públicos que abarque centros culturales, comunitarios, deportivos, plazas públicas, parques y jardines, mercados públicos, entre otros, contratados, construidos, en comodato, administrados o mantenidos por las dependencias o entidades federales, estatales y municipales. De manera enunciativa más no limitativa se deben considerar los espacios públicos de la SHCP, SEDESOL, SEDATU, SE, ST, SEGOB, SCT, SAGARPA, SEMARNAT, CONADE, CONACULTA, SSA, IMSS, ISSSTE, CDI, INMUJERES, IMJUVE y equivalentes en el orden local.

2.6 Censo nacional de asentamientos humanos de origen informal

Exposición de motivos:

La garantía, respeto, promoción y protección del derecho a la vivienda debe cubrir a las personas que habitan en asentamientos humanos de origen informal. Actualmente, no se sabe cuántos asentamientos de este tipo existen, qué población tienen ni qué características tiene dicha población y asentamiento.

Cambios propuestos:

- Levantar un censo georreferenciado de asentamientos humanos de origen informal, que cumpla los principios de datos abiertos y de diseño universal y accesibilidad, desagregando la información en función de la situación de pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad o carencia social en la que se encuentran las personas que los habitan –sus características en función del género, edad, etnicidad, discapacidad, tipo de hogar y jefatura del mismo, zona rural, urbana o periurbana–; así como de los espacios públicos, servicios públicos y equipamiento urbano con los que cuenta el asentamiento. Además, dicho censo debe identificar el origen de la informalidad (p.ej. áreas naturales protegidas, zonas de riesgo o peligro, zona federal o propiedad privada). Se recomienda incorporar el censo nacional de asentamientos humanos de origen informal al Censo Nacional de Población y Vivienda.

2.7 Reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta libre, previa e informada en leyes y reglamentos de sectores clave

Exposición de motivos:

En México hay 25,101,458 personas que se auto adscriben indígenas –25% de la población total– y 7,382,785 que hablan lengua indígena (Encuesta Intercensal 2015). En 1990 el Estado mexicano ratificó el Convenio 169 de la OIT con lo que adoptó el compromiso de realizar procedimientos de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas. No existe una ley general que regule los procedimientos.

Una revisión de 299 leyes federales y de 129 reglamentos permitió identificar doce leyes y seis reglamentos en los que se establece alguna referencia al derecho a la consulta indígena (Méndez, 2017). Las leyes son: la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de la Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la Ley de Energía Geotérmica, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Planeación, la

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables. Los reglamentos en los que se prevé la consulta indígena son: el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica, el Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, el Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica, el Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos y el Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales.

Entre 2002 y 2017 el Estado ha llevado a cabo 80 procedimientos, 26 corresponden a proyectos de infraestructura (Méndez, 2017). La primera consulta de este tipo fue hasta 2013 tras dos recomendaciones de la CNDH. Es decir, el Convenio 169 de la OIT no se ha traducido en la garantía del derecho en el plano nacional para todos los proyectos susceptibles de afectar a los pueblos o comunidades indígenas conforme a las obligaciones internacionales y nacionales en la materia.

Por un lado, entre 1991 y 2017 se han presentado en ambas Cámaras catorce iniciativas de leyes –generales o federales– en materia de consulta indígena, ninguna ha avanzado (Méndez, 2017). Por el otro lado, en diálogos multiactor se ha considerado que la aprobación de una sola ley general en la materia tendría más desventajas que ventajas. Es por ello que se propone modificar cada una de las leyes, y sus respectivos reglamentos, que regulan proyectos de infraestructura y/o inversión susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas.

Cambios propuestos:

- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
 - Incorporar la garantía, respeto, promoción y protección de los derechos humanos de las personas indígenas y de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas (objetivo específico)
 - Contemplar medidas necesarias y suficientes para garantizar los derechos a la autodeterminación y a la consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas (estrategia)
- Reformas a la Ley General de Turismo, a la ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, a la ley Minera, a la Ley General de Asentamientos Urbanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a la Ley de Vivienda, a la Ley de Puertos, a la Ley de Aeropuertos, a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y reformas a sus respectivos Reglamentos,³ para reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta libre, previa e informada (la propuesta explícita los elementos mínimos que se deben incorporar en dichas reformas).

³ También se debe reformar el Reglamento de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable, el Reglamento de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y el Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente dado que en las leyes homónimas ya se reconoce el derecho a la consulta.

- Reforma a la Ley de Expropiación
 - Explicitar la obligación –de la Secretaría de Estado competente de la actividad considerada de utilidad pública– de realizar el procedimiento de consulta libre, previa e informada cuando la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio sea susceptible de afectar a pueblos y comunidades indígenas de manera diferenciada. Dicha consulta deberá realizarse antes de que se publique el decreto del Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación con la declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio.
- Reformas a los reglamentos internos de las dependencias de la APF con competencias y atribuciones relacionadas con los sectores clave.
 - Asegurar la existencia de direcciones generales ad hoc para la implementación de los procedimientos relacionados con el derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas; y que éstas cuenten con la estructura, capacidades, personal y recursos suficientes para cumplir con su función.
 - Identificar –de manera ilustrativa mas no limitativa– las medidas, trámites y servicios susceptibles de ser consultados para dimensionar los recursos humanos y económicos que se requieren; así como los procesos y subprocesos que se requieren para implementar los procedimientos de consulta.
 - Prever personal de apoyo específico para la relatoría y levantamiento de minutas, la gestión administrativa y la integración del expediente de cada procedimiento de consulta
- Creación de un órgano encargado de asesorar y supervisar la implementación de los procedimientos de consulta libre, previa e informada conforme a las obligaciones internacionales y nacionales del Estado mexicano; considerando el desarrollo de los formatos accesibles, y asegurar que cuente con la estructura, capacidades, personal y recursos suficientes para cumplir con su función.
- Asegurar previsiones de gasto para implementar los procedimientos de consulta libre, previa e informada por cada dependencia o entidad responsable y flexibilizar las políticas de austeridad en función de las facultades y atribuciones de la misma.
- Desarrollo de competencias profesionales en materia de derechos humanos y de derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas.
 - Incorporar el derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas a los contenidos del catálogo de cursos para la capacitación de personas servidoras públicas (CNDH).
 - Capacitación en derechos humanos y derecho consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas a titulares y mandos altos de las dependencias y entidades responsables de implementar los procedimientos de consulta.
 - Capacitación obligatoria a operadores– de las distintas dependencias y entidades responsables de los procedimientos– en materia de derechos humanos y derecho a la consulta libre, previa e

informada de los pueblos y comunidades indígenas, la negociación, la resolución pacífica de conflictos, la gestión en contextos de incertidumbre y la conducción de equipos.

- Desarrollo de las capacidades de las comunidades para conocer y ejercer sus derechos humanos y sus derechos colectivos como pueblos y comunidades indígenas, reconociendo sus propios saberes y cosmovisiones.
- Ampliar la capacidad de contar con intérpretes y traductores en lengua indígena certificados de las distintas regiones o estados que conozcan las variantes lingüísticas y el contexto local de las diferentes comunidades para facilitar la pertinencia cultural de los procedimientos de consulta (INALI); considerando además el desarrollo de formatos accesibles para garantizar el derecho a la información. Incorporar la garantía y respeto del derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas, y demás derechos humanos, como indicador de desempeño y de resultado tanto para las Secretarías de Estado como para sus titulares; y considerarlo como un asunto a tratar en las comparecencias.
- Crear un portal único para la divulgación proactiva de los procedimientos de consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas. Dicho portal debe cumplir los principios de datos abiertos, con diseño universal y accesibilidad y pertinencia cultural para los pueblos y comunidades indígenas (lengua indígena).

2.8 Sistema Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y Reforma a la Ley General en la materia

Exposición de motivos:

Desde la Presidencia de la República, se creó en el año 2000 la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, que tenía como objetivo establecer políticas de coordinación con la administración pública de los tres niveles de gobierno y sociedad civil. El 3 de mayo de 2008 entra en vigor la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. De acuerdo con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD) publicada en 2011, la entidad responsable de formular la política sobre discapacidad en México es el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), el cual fue establecido inicialmente como un organismo público descentralizado, con una Junta de Gobierno presidida por el Titular de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica y de gestión para formular políticas, acciones, estrategias y programas en materia de discapacidad en los tres niveles de gobierno. En 2011 se reforma el Artículo 1 de la CPEUM en la cual se elevan a rango constitucional todos los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México. En marzo de 2013 se publicó un Acuerdo con el cual el CONADIS fue sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), quien al asumir las facultades y atribuciones del Consejo, además

de integrar a su Junta de Gobierno y adecuar su Estatuto, se convirtió en la nueva responsable de la política nacional en materia de los derechos de las personas con discapacidad.

Es importante reconocer que ninguna de las instancias previamente descritas ha logrado tener un nivel de incidencia efectivo para poder plantear una política en materia de discapacidad desde una perspectiva interseccional, que logre una coordinación interinstitucional con impacto en los tres niveles de gobierno. Al depender de una Secretaría, el CONADIS se limita a recomendar, vigilar y dar seguimiento a las acciones, por lo que disminuye su posibilidad de incidencia concreta en las entidades federativas, debido al necesario proceso de intermediación para la definición de políticas públicas. La LGIPD plantea la creación del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) y del Sistema Nacional, sin embargo no establece atribuciones claras ni plazos definidos para su implementación.

Cambios propuestos:

- Iniciativa preferente para reformar la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. Definir responsables, obligaciones y atribuciones. Mencionar explícitamente quiénes son los funcionarios responsables de implementar las medidas y políticas públicas.
 - Garantizar la interlocución continua con las Secretarías del Gobierno.
 - Definir las atribuciones del Sistema Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
 - Definir un plazo específico para la armonización de la Ley General a nivel estatal y la activación de las dependencias para la Inclusión de las Personas con Discapacidad a nivel estatal.
 - Definir a creación de un anexo presupuestario transversal específico para la atención a personas con discapacidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación, independiente del anexo transversal previsto de grupos sociales en condición vulnerabilidad y considerando el principio de progresividad.
- Re-estructuración del Sistema Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
 - La LGIPD en su artículo 35 define de forma general que las dependencias y entidades de los tres niveles de Gobierno, así como las personas físicas o morales prestadoras de servicios a personas con discapacidad en coordinación con la Secretaría de Salud, son quienes forman el Sistema.
 - Se necesita mencionar explícitamente a los funcionarios responsables de la articulación del Sistema.
 - Proponemos establecer de forma explícita en la Ley la obligación de los presidentes municipales de responder al Programa Nacional en materia de discapacidad, incorporando sus directrices y objetivos como parte de su Programa municipal, con la implicación de realizar la gestión presupuestal correspondiente.
- Re-estructuración administrativa del CONADIS

- Es necesario que en la Ley General se establezca de forma explícita la atribución del CONADIS para definir directrices, sanciones y plazos de tiempo para cumplir con las obligaciones plasmadas en dicha ley.
- La actual LGIPD plantea que el patrimonio del CONADIS serán los recursos que le asigne la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente
 - Proponemos que la Ley establezca la creación de un Anexo Presupuestario específico para la atención de personas con discapacidad y que se plantee de forma explícita en dicho artículo el principio de progresividad anual en la asignación de estos recursos.
 - De igual manera, los planes sectoriales deben mencionar de forma explícita el principio de progresividad en partidas presupuestarias con atribuciones claras hasta el nivel municipal.
- De igual manera proponemos integrar los siguiente puntos como atribuciones del CONADIS: Además de coordinar y elaborar el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, tendrá la responsabilidad de elaborar y vigilar el cumplimiento de planes de desarrollo y programas sectoriales, especiales, nacionales e institucionales en todos los órdenes de gobierno para atender temas prioritarios y transversales.
- Vigilar y sancionar ante el incumplimiento de los plazos establecidos para la armonización legislativa a nivel federal, estatal y municipal respecto a lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).
- Mecanismo Nacional de Promoción, Protección y Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad con una estructura clara, indicadores de impacto y una estrategia que garantice la participación de la sociedad civil, y que se comparta con las entidades federativas a fin de cumplir con los objetivos de establecer los lineamientos necesarios para velar por la aplicación de la Convención a nivel local.
- Reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
 - Artículo 1 tiene por objeto reglamentar la aplicación de los artículos 1 y 134; los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno emitirán los lineamientos generales de accesibilidad y diseño universal que al efecto determine el Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad...
 - Artículo 2 definiciones de accesibilidad, ajustes razonables, ayudas técnicas, comunicación, discriminación por motivos de discapacidad, diseño universal y persona con discapacidad.
 - Artículo 7 agregar al Consejo Nacional para el Desarrollo y Inclusión de Personas con Discapacidad entre las autoridades facultadas para interpretar la ley para efectos administrativos en el ámbito de su competencia (en la propuesta de reforma se explican las facultades).

- Artículo 9 se observen criterios que promuevan “la accesibilidad, diseño universal, ajustes razonables y no discriminación”...
- Artículo 14 en el caso de licitación pública para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen al evaluación de puntos o porcentajes, se otorgarán puntos en los términos de esta Ley, “a personas con discapacidad, madres o padres con hijos con discapacidad y organizaciones de y para personas con discapacidad”...
- Artículo 17 compras consolidadas de bienes, arrendamientos y servicios para obtener las mejores condiciones en accesibilidad y diseño universal, a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condición de inclusión de personas con discapacidad.
- Artículo 19 Los trabajos que se realicen o que se analicen para su actualización contarán con un apartado analizando la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito o materia que se trate.
- Artículo 20 formular programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios considerando la accesibilidad y diseño universal considerando el costo beneficio de la acción a realizar en base a la prevalencia de discapacidad según los censos del INEGI y las barreras de participación en goce de derechos de las personas con discapacidad (no hacerlo únicamente en función de las personas que solicitan o requieran bienes, servicios o arrendamientos).
- Artículo 22 el Consejo Nacional para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad podrán presentar alternativas o asesoría en la materia y en su caso confirmar que el ajuste al bien o servicio es efectivamente desproporcionada.
- Artículo 26 a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a “accesibilidad y diseño universal”... deberán requerirse certificados otorgados por terceros que garanticen el diseño universal o accesibilidad de los mismos (y contemplarlos para la investigación de mercado).
- Artículo 28 considerar y verificar criterios de accesibilidad y diseño universal.
- Artículo 29 contemplar las condiciones de accesibilidad y diseño universal en la convocatoria a licitación pública.
- Artículo 40 los procedimientos de contratación de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, cumplirá con las disposiciones en materia de accesibilidad y diseño universal de esta Ley.
- Artículo 41 el contrato o pedido contendrá la descripción y características de accesibilidad y diseño universal considerando las diversas discapacidades, así como los certificados correspondientes y motivos por los que se no se puede garantizar el diseño universal o accesibilidad por ser una carga desproporcionada.

2.9 Fortalecimiento de los mecanismos para evaluar el desempeño, eficiencia, eficacia, gestión e impacto del Instituto Mexicano de la Juventud

Exposición de motivos:

El Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) tiene por objeto definir e instrumentar una política nacional de juventud y para ello está facultado para elaborar el Programa Nacional de Juventud (Projuventud). Para evaluar su impacto la Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud presenta cada año el informe de resultados del Projuventud que mide y valora el avance de los indicadores plasmados en el mismo. Sin embargo, el Instituto se enfrenta a limitaciones de acceso a la información porque las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que son implementan no generan la información o no la comparten oportunamente.

La propuesta se centra en homologar el lenguaje de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud con el lenguaje utilizado en la ley del Instituto Nacional de las Mujeres; así como en dotarlo de atribuciones para poder seguir y evaluar la política nacional de juventud estipulada en el Programa Nacional de Juventud; examinar su implementación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y asegurar la coordinación interinstitucional para su concreción.

Estas modificaciones son una de las piezas clave para fortalecer al Imjuve en el cumplimiento de los objetivos que se plantean en su Ley de creación. No obstante, se reconoce que no es la única pieza que se requiere para replantear el paradigma de atención a las juventudes en México.

Cambios propuestos:

- Reforma a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud
 - Modificar el Artículo 4 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud para dotar de las atribuciones necesarias al IMJUVE para poder dar seguimiento y evaluar la política nacional de juventud estipulada en el Programa Nacional de Juventud.
 - Incorporar un inciso I Bis que faculte al Instituto para examinar la implementación del Programa Nacional de Juventud por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, establecer modificaciones necesarias a la política pública para mejorar su impacto y eficiencia.
 - Complementar el inciso II con mecanismos de seguimiento y evaluación, particularmente de indicadores establecidos en el Programa Nacional de Juventud.
 - Modificar el inciso III para que exista corresponsabilidad con los demás organismos gubernamentales. Concretamente sustituir “promover” por “asegurar” y agregar el Programa Nacional de Juventud como una de las acciones de se tienen que garantizar dentro de esta coordinación interinstitucional.

[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

- Incorporar al intercambio de información del inciso VI y datos estadísticos la obligatoriedad de generar la información necesaria de manera oportuna para evaluar los avances del Programa Nacional de Juventud.
- Complementar el Artículo 4 Bis para que quede clara la obligatoriedad en implementación y en los mecanismos de evaluación y seguimiento, así como eventuales rediseños de política para hacer más eficiente el impacto de la política de juventud.

[↑REGRESAR AL ÍNDICE↑](#)

3. DERECHOS HUMANOS

INTRODUCCIÓN

México es uno de los países más progresistas en cuanto a la firma y ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos. Sin embargo, la realidad es que aún enfrentamos retos importantes debido a las fallas institucionales en la procuración de justicia, así como en la garantía y protección a los derechos humanos.

Los numerosos casos de graves violaciones han sido los últimos años los motivos que han colocado a México con un foco de alerta en el ámbito internacional.

El eje de derechos humanos, está construido por propuestas que resultan de la agenda de organizaciones especializadas en la materia, que encuadran en las principales preocupaciones y pendientes que las organizaciones suscritas consideran como prioritarias para ser integradas en la agenda de la Tercera Cumbre Ciudadana.

TEMAS Y PROPUESTAS:

3.1 Eliminar la Ley de Seguridad Interior

Exposición de motivos:

La Ley de Seguridad aprobada en diciembre de 2017, representa la acción discrecional de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. No obstante, organismos nacionales e internacionales, así como expertos/as en la materia se han pronunciado en contra de dicha ley, debido a que atenta contra los derechos humanos y por el contrario ningún artículo contempla cuidar y proteger a las personas.

Cambios propuestos:

- Abrogar la Ley de Seguridad Interior.
- Adopción de una política integral de seguridad ciudadana, que construya nuevas alternativas y posibilite seguridad para y con la ciudadanía.
- Adopción de un plan de profesionalización y fortalecimiento a todas las policías, incluyendo la participación ciudadana.

- Adopción de un plan de retiro escalonado de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles.

3.2 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Exposición de motivos:

La desaparición forzada de personas de una violación grave a los derechos humanos, en el ámbito penal internacional. En México la problemática se ha ido agudizando debido a la grave situación de violencia, corrupción e impunidad para la adecuada investigación de los casos.

Asimismo, existen deficiencias en la información de personas no localizadas y ausencia en la búsqueda de personas por parte de las autoridades, así como de sus capacidades técnicas y forenses.

Cambios propuestos:

- Garantizar la implementación de la Ley General, con asignación presupuestaria acorde a los retos institucionales que atiendan la problemática de la desaparición de personas (forzada y cometida por particulares) en México.

3.3 Adhesión de México a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Exposición de motivos:

México y el mundo viven un cambio en la pirámide poblacional. Según datos de la ONU, para 2050 el número de personas mayores se duplicará, pasando de 962 millones a 1200 millones. Es imperativo que los Estados generen políticas públicas con enfoque de derechos humanos que atiendan de manera integral a este grupo de población, que será la mayoría dentro de 30 años.

CEPAL calcula que EN 2050, México tendrá un 26.5% de personas mayores. En tanto que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) calcula que México tendrá un 22% de personas mayores.

INEGI por su parte, calcula que México tendrá una esperanza de vida de 81 años, aumentando en 3 años la esperanza de vida de 2020 que es de 78 años.

Aunque las cifras arrojan información relevante, en México el marco jurídico y de políticas públicas en la actualidad parece encontrarse en una situación desventajosa para su población mayor y más aún con deficiencias en las próximas décadas.

Cambios propuestos:

- Adhesión de México a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Una vez hecha la adhesión el estado mexicano, deberá implementar un plan escalonado para la plena armonización de la Convención su marco jurídico nacional y de políticas públicas.

3.4 Implementación de un programa de reinserción social a mujeres privadas de la libertad con perspectiva de género

Exposición de motivos:

Las mujeres que están por recuperar su libertad después de cumplir con una pena privativa de ésta, enfrentan desventajas no solo económicas al carecer de una actividad productiva que les dé los ingresos mínimos de subsistencia, también en la mayoría de los casos deben enfrentar el estigma que la sociedad les coloca como “delincuentes”; en el caso de las mujeres el reto para reintegrarse a su entorno es mayor al haber faltado al estereotipo de “mujer buena”, sin importar la motivación que las llevó a delinquir, pudiendo ser legítimos aunque no legales, sufriendo el prejuicio que les priva de oportunidades para vivir dignamente.

Es en esa falta de oportunidades en la cual la intervención del Estado se ve justificada con su obligación de garantizar el pleno desarrollo de las mujeres en reinserción, a través del establecimiento de marcos normativos, políticas públicas y programas sociales que permitan su empoderamiento.

Cambios propuestos:

- Desde el trabajo que realiza ASILEGAL con mujeres privadas de libertad, hemos realizado un análisis que nos permitió identificar los retos del Sistema Penitenciario en materia de reinserción social de mujeres privadas de libertad.
- A través del estudio de los programas sociales existentes en la CDMX y algunos a nivel nacional, identificamos 54 programas sociales, 23 de ellos podrían incidir en facilitar que las mujeres que recientemente han recuperado su libertad se incluyan exitosamente en la sociedad.

- Dichos programas se vincularán con los que están diseñados desde la perspectiva de género, cumpliendo acciones afirmativas con aquellos que sean enfocados a la reinserción social. Al ser la exclusión social un fenómeno dinámico y por lo mismo quien la ha superado tiene el riesgo de volver a caer en ella, proponemos visualizar tres principios: preventivo, correctivo, y de sostenibilidad.

3.5 Niñas, Niños y Adolescentes en movilidad

Exposición de motivos:

La publicación de Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGNNNA) plantea un nuevo paradigma en el tema de la infancia en movilidad separada, acompañada y no acompañada en el país, en términos de la protección y ejercicio de sus derechos humanos, así como en términos de la atención y servicios que deben recibir, independientemente de su situación migratoria, por parte de toda institución y de la atención que de manera específica deberán brindar las Procuradurías de protección de niñas, niños y adolescentes y el Sistema DIF Nacional, estatales, municipales. Las Procuradurías de Protección, al recibir un caso de niños, niñas y adolescentes en movilidad, determinarán qué acciones son necesarias para restituir los derechos vulnerados o restringidos en cada caso atendido, coordinarán las acciones de las instituciones encargadas y darán seguimiento hasta constatar que tengan acceso y ejercicio a todos sus derechos.

La garantía de la protección para niñas, niños y adolescentes en movilidad en el territorio mexicano actualmente es un gran reto, pues hay diversos factores que propician que sean víctimas de la violencia o la criminalidad durante su trayecto migratorio, pero también durante su retorno a sus países de origen. Las dificultades que enfrentan niñas, niños y adolescentes para acceder a la justicia cuando han sido víctimas de algún delito, derivan de circunstancias de corrupción que muchas veces ejercen los agentes migratorios o las autoridades municipales que realizan el primer contacto, las negativas para el otorgamiento de visa humanitaria, la falta de posibilidades de alojamiento, y la falta de efectividad en los planes de reintegración social y restitución de derechos, imposibilitan que niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas puedan permanecer dentro del territorio nacional para dar seguimiento a un procedimiento de justicia.

Cambios propuestos:

- Armonización la Ley de Migración con la Ley General de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), para que el procedimiento establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes sea reconocido e incorporado en la Ley de Migración para todos y cada uno de los casos de niñez en movilidad (acompañada, no acompañada y separada), estableciendo que la situación migratoria debe de apegarse a la determinación de la protección especial y del plan de restitución de derechos.
- Garantizar el proceso de determinación del interés superior del niño mediante planes de restitución de derechos (123 LGDNNA) en las decisiones relativas a la infancia en movilidad, que corresponde a las

[REGRESAR AL ÍNDICE](#)

Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Federal y Estatales, asegurando garantías procesales, entre ellas el derecho a la información u asistencia jurídica gratuita y, en el caso de no acompañados, un tutor que vele por su interés durante el proceso.

- Garantizar que niños, niñas y adolescentes migrantes no estén detenidos en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria (artículo 111 Reglamento de la LGDNNA) así como de familias migrantes con medidas alternativas adecuadas.

[↑ REGRESAR AL ÍNDICE ↑](#)

4. EDUCACIÓN DE CALIDAD

INTRODUCCIÓN

El desafío de nuestros días no está en educar para conservar, sino promover el aprendizaje para cambiar el rumbo de nuestra civilización. Centrarnos en la educación básica de calidad no es suficiente, se requiere incluir mecanismos que permitan un acceso equitativo a la enseñanza, centrándose en que los resultados de aprendizaje sean relevantes, tanto para el mundo laboral, como el ejercicio de la ciudadanía (Telar social).

Se debe concebir a la educación como un proceso holístico, que salva y transforma vidas, lo que obliga a generar las condiciones necesarias para un aprendizaje pertinente. Influir desde tempranas generaciones hasta la juventud debe contemplar aprendizajes cognitivos y no cognitivos que propicien conocimientos, capacidades, valores y actitudes para afrontar y resolver los problemas que hay en el mundo. Se debe robustecer la función que desempeña la educación en la plena realización de los derechos humanos, la paz, el ejercicio responsable de la ciudadanía local y mundial, la igualdad de género, el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la democracia y la salud.

Hoy es imperativo diseñar, fortalecer e implementar en conjunto, sociedad civil y gobierno, mecanismos en el Sistema Educativo Nacional, que permitan asegurar oportunidades educativas equitativas de calidad, universalidad de principios de alcance y de cobertura geográfica.

Recordemos que la Ley General de Educación precisa que: “todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad”. Por esto, todas y todos los habitantes del país deben tener las mismas oportunidades de acceso, permanencia y participación en el sistema educativo nacional. (Mexicanos Primero, 2017)

Es mandato constitucional, como se precisa en el tercer párrafo del Artículo 3º, que los factores centrales del sistema educativo (materiales, métodos, organización escolar, infraestructura de las escuelas y la idoneidad de docentes y directivos), se pongan explícitamente al servicio máximo del logro de aprendizaje. (Mexicanos Primero, 2017)

Todas las niñas, niños y jóvenes, sin exclusión y sin discriminación, tienen derecho a una educación incluyente, esto significa que todas deben estar en la escuela, aprender lo que quieren y necesitan, y participar activamente en su proceso educativo (Mexicanos Primero, 2017).

I. Respeto y promoción a las y los maestros de México

4.1 Garantizar que la formación docente inicial y continua sea integral e incluyente para responder a las necesidades del trayecto formativo y promover el derecho de las maestras y maestros a aprender reivindicando su rol como agentes de cambio.

Exposición de motivos:

Los maestros en México son poco reconocidos y han perdido el respeto de la sociedad por diferentes razones, es imprescindible reivindicar su rol como agentes de cambio preparados para los retos educativos del siglo XXI. Los profesores mejor preparados, remunerados y reconocidos se sienten más motivados y comprometidos, lo que afecta positivamente a la educación de los niños, niñas y jóvenes. El Artículo 3º. Constitucional en su fracción III señala la obligación del Estado de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades docentes para el máximo logro académico con base en el mejoramiento constante, para lo anterior, se debe ofrecer una capacitación permanente que responda a las necesidades técnico-pedagógicas conforme su trayecto formativo personal, fortalecer el sistema de incentivos y reconocimientos, así como de sanciones al incumplimiento, y ante todo, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación.

Cambios propuestos:

- Formación inicial y continua integral e incluyente.
- Garantizar la implementación eficaz del Sistema de asistencia técnica a la escuela (SATE) y la tutoría a docentes de nuevo ingreso.
- Asegurar procesos públicos transparentes de participación de expert@s y sociedad civil en la formación docente.
- Asegurar que la evaluación del desempeño docente sea pertinente y relevante para los docentes. Deberá estar alineada al nuevo modelo educativo.

II. Hacer realidad el proyecto educativo

4.2 Impulsar la iniciativa de reforma de ley para promover una cultura de justicia y paz

Exposición de motivos:

La autoridad educativa, los maestros, los padres de familia, así como los consejos de participación social en sus diversas modalidades, deben ser impulsores de la cultura de la justicia y la Paz, ya que son quienes de manera directa pueden influir en el ambiente y formación de los alumnos, generando espacios de fraternidad y respeto

Cambios propuestos:

- Reforma a los artículos 33 fracc. XV, 49, 69 Inciso C, y el artículo 70, último párrafo, de la Ley General de Educación.
- Promover una cultura de paz y justicia entre la comunidad educativa.

4.3 Desarrollar un marco de habilidades digitales docentes

Exposición de motivos:

En el marco del nuevo modelo educativo, es pertinente la formación en habilidades digitales que lleven a los docentes a transformar su práctica educativa. El problema principal es reducir la brecha digital entre el uso de la tecnología y su integración como medio pedagógico. México enfrenta un gran reto en materia de definir el marco de habilidades digitales básicas que los docentes deben mostrar para el logro de los campos de formación académica, desarrollo personal y social y de la autonomía curricular, así como la base para interactuar en ambientes donde la valoración de las condiciones reales de los docentes tenga un papel preponderante.

Cambios propuestos:

- Institucionalizar el marco digital docente.
- Asegurar la formación inicial y continua en el uso pedagógico de las tecnologías de la información y la comunicación para el aprendizaje.
- Propiciar el desarrollo de las competencias para el siglo XXI en el docente

4.4 Impulsar la iniciativa de reforma en materia de Educación para el Desarrollo Sustentable/Sostenible

Exposición de motivos:

La preocupación sobre los modelos de desarrollo económico pasados y presentes, donde más de la mitad de la población está sufriendo el impacto negativo de la escasez de agua y alimentos, de la contaminación del suelo, el aire y el agua, y de los desastres naturales, se ha ido acentuando. Los paradigmas actuales, de consumo y producción han puesto en riesgo, la vida del ser humano y de todas las formas de vida existentes. Se busca fortalecer el sistema educativo mexicano, como ruta hacia un México sustentable al 2030; promover principios, valores y actitudes para un desarrollo sustentable en los procesos de enseñanza-aprendizaje y formar competencias para una vida sustentable.

Cambios propuestos:

- Reforma el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Educación para el Desarrollo Sustentable.
- La Educación para el Desarrollo Sustentable como un proceso continuo que producirá un cultura comprometida con la contribución de estrategias para mejorar las relaciones entre sociedad y el Medio Ambiente.

III. Gastar adecuadamente el dinero

4.5 Asegurar un gasto operativo fijo para todas las escuelas de educación básica

Exposición de motivos:

La operación diaria de las escuelas plantea un número significativo de acciones para asegurar su correcto funcionamiento. La operación normal de un centro escolar requiere no sólo contar con la infraestructura educativa y docentes, sino además asegurar el funcionamiento de los servicios básicos y de comunicación; mantener las instalaciones y mobiliario; dotar de materiales educativos y equipos, así como la realización de actividades de limpieza diaria de las instalaciones en general. Actualmente el financiamiento de dichas actividades es opaco, inapropiado e insuficiente, por lo que es importante transparentarlo y además dotarlo de un fondo explícito, suficiente y transparente para su operación cotidiana.

Cambios propuestos:

- Modificar el actual fondo de recursos federales destinado a gastos de operación educativa en un fondo destinado para dotar de un presupuesto permanente para todas las escuelas públicas de educación básica.
- Generar un mecanismo para la transparencia y rendición de cuentas de los recursos del FONE.
- La propuesta no implica una reforma de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) sino un acuerdo con los gobernadores de 31 entidades federativas.

IV. Hacer efectiva la participación de la sociedad

4.6 Fortalecimiento de la estructura de participación

Exposición de motivos:

La participación en educación se ha promovido desde la década de los 90 con la formulación del Conapase, sin embargo, no fue sino hasta este sexenio que la participación social se puso en la agenda pública. Aunque existe legislación para promover la participación, hace falta el ejercicio de la misma y una transformación cultural, tanto en la sociedad en general, como en los actores educativos y la propia estructura administrativa de la educación. Por lo que se deben impulsar espacios de participación efectiva en educación desde las escuelas y en los tres ámbitos de gobierno, con la inclusión de todos los actores escolares.

Al impulsar espacios de participación en educación, efectiva e incluyente, desde las escuelas y en los tres ámbitos de gobierno, con la inclusión de todos los actores escolares (hasta ahora los estudiantes han quedado fuera de cualquier estrategia) estaremos contribuyendo a la promoción de una vida más sostenible, en paz, con conciencia de ciudadanía mundial (si no nos vemos como ciudadanos en nuestra propia escuela/comunidad, difícilmente nos veremos como ciudadanos del mundo).

Cambios propuestos:

- Armonizar los distintos mecanismos de participación en las escuelas.
- Incluir indicadores de resultados en el registro de Consejos Escolares de Participación Social
- Asignar un presupuesto para la formación en participación efectiva e incluyente para todos los agentes educativos.
- Incluir la gestión escolar participativa como elemento de la autonomía de gestión.
- Incluir la promoción de la participación estudiantil efectiva e incluyente en la educación.
- Modificar los lineamientos de los Consejos de Participación Social en educación.

5. FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) [1] cumplen una función fundamental en la promoción del desarrollo social, la defensa de los derechos humanos, y el ejercicio de una ciudadanía plena en un estado democrático de derecho. Brindan servicios fundamentales a los sectores más vulnerables de la población, contribuyen a visibilizar problemáticas que no están siendo atendidas, construyen diagnósticos cercanos a las necesidades locales y propuestas innovadoras, y promueven mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública. En este sentido, contar con una sociedad civil organizada fuerte y diversa, con capacidad de movilizar esfuerzos, recursos y conocimiento de diversas fuentes y de proponer y aportar al beneficio público debe ser un objetivo de cualquier agenda de desarrollo para México.

Las OSC han evolucionado en nuestro país en los últimos años: ha crecido el número de organizaciones y las temáticas que abarcan, se han robustecido sus modelos de intervención y los esquemas de trabajo en redes y alianzas. Actualmente el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que concentra a las organizaciones que cuentan con la Clave Única de Inscripción (CLUNI), tiene registradas a 38,297 organizaciones y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) reporta 9,328 organizaciones autorizadas para emitir recibos deducibles de impuestos (donatarias autorizadas); lo cual arroja un total aproximado de al menos 41,664 organizaciones [2].

De manera paralela, se ha impulsado un marco legal para su reconocimiento y sostenibilidad, como la formulación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (Ley de Fomento) en 2004, promovido por las propias organizaciones, y la creación del régimen fiscal para las organizaciones donatarias autorizadas (DA). Sin embargo, el marco legal y las políticas públicas que emanan de éste presentan enormes retos: los procesos administrativos siguen siendo complejos y costosos, y las leyes sobre-regulan la actuación de las organizaciones, limitando el impacto que podrían tener en beneficio del desarrollo social. Por otro lado, la sustentabilidad de las OSC es uno de los mayores desafíos del sector y la ley actualmente sólo otorga beneficios fiscales a las organizaciones con autorización de donataria autorizada, mientras que los fondos públicos son escasos y en muchos casos, otorgados de manera discrecional. A continuación se presentan las diez temáticas consideradas cruciales por las organizaciones participantes en el eje de fortalecimiento, divididas en

cuatro categorías: simplificación administrativa, fomento a la sustentabilidad de la sociedad civil organizada, generación de confianza ciudadana hacia el sector social y democracia participativa.

[1] Para esta agenda las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se entienden conforme a lo establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil como agrupaciones sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, legalmente constituidas. Éstas pueden estar constituidas como asociaciones civiles (A.C), instituciones de asistencia privada (I.A.P) o equivalentes.

[2] Eliminando los duplicados de aquéllas organizaciones que tienen tanto la CLUNI como la donataria autorizada, ya que una misma organización puede estar en ambos registros.

TEMAS Y PROPUESTAS:

I. Simplificación administrativa

5.1 Eliminar el requisito de la constancia de acreditación de actividades, actualmente exigido para obtener el estatus de donataria autorizada.

Exposición de motivos:

En la actualidad, cualquier organización que quiera obtener el estatus de donataria autorizada, con el cual puede acceder a incentivos fiscales, debe presentar ante el SAT una constancia de acreditación emitida por la autoridad competente. La utilidad que tiene la constancia de acreditación es poco clara, pues se pretende dar certeza a la autoridad fiscal de que la OSC opera de acuerdo con su objeto social, pero en la práctica no existen procedimientos homologados, personal, presupuesto o mandato legal dentro de las instancias gubernamentales para verificar que la organización está en efecto llevando a cabo su objeto social. Dado que cada dependencia establece su procedimiento y requisitos para dar las constancias, y que en la mayoría de los casos se carece de los recursos humanos y materiales necesarios para hacer una verdadera verificación, la constancia de acreditación sólo representa una barrera administrativa para las OSC, sin cumplir con el objetivo de dar certeza a la autoridad.

Aunque el tiempo de respuesta del SAT para otorgar la acreditación para ser donataria autorizada ha disminuido con los años (2.5 meses según la medición interna SAT); el proceso para reunir los documentos requeridos está lleno de obstáculos y costos para las organizaciones: resulta complejo identificar la dependencia y el área a la que hay que acudir, los servidores públicos no siempre tienen información sobre el procedimiento, hay poca claridad sobre el tiempo máximo para su emisión y la documentación necesaria para presentar a la dependencia.

Cambios propuestos:

- Eliminar el requisito de solicitar la constancia de acreditación de actividades a la autoridad competente, como parte del proceso para obtener la autorización del SAT para emitir recibos deducibles de impuestos para donantes (donataria autorizada).

5.2 Eliminar el límite del 5% al gasto administrativo de las OSC que cuentan con el status donatarias autorizadas

Exposición de motivos:

Los gastos administrativos son esenciales para el fortalecimiento institucional de las OSC, para que éstas cumplan con sus obligaciones legales y con su objeto social. Sin embargo, actualmente la normatividad limita el porcentaje de los ingresos que las donatarias autorizadas pueden destinar para cubrir gastos administrativos al 5% de sus ingresos por donativos (Artículo 138 del reglamento de la ley del ISR [1]). Este límite del 5% representa una barrera para el desempeño de las organizaciones ya que: 1) las obligaciones legales han aumentado en el transcurso del tiempo y se requieren cada vez más recursos para contar con el apoyo de personas capacitadas para su cumplimiento (Por ejemplo, profesionales del derecho y contadores); 2) el límite del 5% no ayuda a que las organizaciones contraten a personal capacitado y competitivo para el cumplimiento de su objeto social; 3) no existe claridad sobre cuál es la frontera entre los gastos administrativos y aquellos relacionados con su objeto social, con lo cual la interpretación de la autoridad puede variar en cada caso, dejando a las organizaciones en una situación de incertidumbre.

[1] Los donativos y sus rendimientos deberán destinarse única y exclusivamente a los fines propios del objeto social autorizado de las donatarias. En ningún caso podrán dichas donatarias destinar más del 5% de los donativos y, en su caso, de los rendimientos que perciban para cubrir sus gastos de administración. Para efectos del párrafo anterior, se consideran gastos de administración entre otros, los relacionados con las remuneraciones al personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, teléfono, electricidad, papelería, mantenimiento y conservación, los impuestos y derechos federales o locales, así como las demás contribuciones y aportaciones que en términos de las disposiciones legales

respectivas deba cubrir la donataria siempre que se efectúen en relación directa con las oficinas o actividades administrativas. No quedan comprendidos en los gastos de administración, aquéllos que la donataria deba destinar directamente para cumplir con los fines propios de su objeto social;...

Cambios propuestos:

- Modificar el artículo 138 del Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para que no exista ningún límite de gastos administrativos para las organizaciones que tienen el estatus de donataria autorizada.

5.3 Simplificar los requisitos de información sobre donantes establecidos por la Ley Anti-lavado para organizaciones con fines no lucrativos.

Exposición de motivos:

A pesar de que el Grupo de Acción Financiera (GAFI por sus siglas en francés) exhortó a proteger las actividades de las OSC y no sobre-regularlas, en México siguen siendo consideradas como un actor de alta vulnerabilidad ante el riesgo de lavado de dinero. La Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, Artículo 17 fracción XIII, señala que las personas morales sin fines de lucro deben reportar ante la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) las donaciones de igual o más de 1,605 veces la Unidad de Medida Autorizada (UMA) (Primer Umbral) proveniente de un solo donante y en una sola exhibición o de elaborar el Aviso correspondiente si se recibe la cantidad igual o más de 3,210 veces la UMA (Segundo umbral) de un solo donante en una o distintas exhibiciones en un lapso de seis meses.[1] En estos reportes, las OSC deben identificar a los donantes y verificar su identidad a través de documentación oficial, la cual vulnera la relación con los donantes debido a que solicita información personal y sensible que podría poner en riesgo su seguridad. Además, las organizaciones están obligadas a emitir su reporte mensualmente aunque no se haya percibido un donativo con las características establecidas. Es importante que México modifique sus reglamentos para alinearse a las recomendaciones de la GAFI.

[1] El valor de la UMA para 2018 es de \$80.6 por lo que el primer umbral corresponde a cantidades igual o mayores a \$129,363.00 y el segundo umbral a cantidades igual o mayores a \$258,726.00

Cambios propuestos:

- Simplificación administrativa de la información y documentación requerida a los Donantes de asociaciones y sociedades sin fines de lucro en la normatividad relacionada con Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita en conformidad con las recomendaciones de GAFI:
 - Eliminar la disposición que obliga a las organizaciones dadas de alta en el sistema a hacer el informe mensual aunque no tengan donativos con los montos establecidos.
 - Eliminar la información que vulnera el derecho a la privacidad de las personas que son representantes legales de las entidades donantes.
- Dichos cambios requieren la revisión de la información y documentación solicitada en las Reglas de Carácter General a la que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, incluyendo el concepto de beneficiario controlador.

II. Fomento a la sustentabilidad de la sociedad civil organizada

5.4 Reconocimiento generalizado de las OSC en términos de la Ley Federal de Fomento como organizaciones sin fines de lucro que están exentas del Impuesto Sobre la Renta (no exclusivo a donatarias autorizadas).

Exposición de motivos:

La Ley Federal de Fomento reconoce en su exposición de motivos y en su Artículo 3 a las OSC como organizaciones no lucrativas y la Ley de Impuesto sobre la Renta (LISR) reconoce la existencia de personas morales que por su fin no lucrativo, no son contribuyentes del impuesto sobre la Renta (ISR) (Título III). Sin embargo, desde 2014 el sistema del RFC remite a las personas morales sin fines de lucro al Régimen General de Personas Morales (Título II) de manera casi automática, el cual implica el pago del ISR sobre la base de su remanente. El encuadre automático de las OSC en el Título II de la Ley del ISR contraviene su propia naturaleza, pues las equipara con aquellas organizaciones que sí tienen fines lucrativos. Para dichas organizaciones, la opción para tributar conforme a su naturaleza no lucrativa es convertirse en donataria autorizada, ya que el Artículo 79 fracciones XXV de la Ley del ISR sólo refiere a las donatarias autorizadas como exentas de pagar el ISR. Sin embargo, muchas organizaciones no pueden cubrir los costos y las

responsabilidades jurídicas de convertirse en donatarias autorizadas o simplemente no es parte de sus objetivos serlo.

Cambios propuestos:

- Retirar de la fracción XXV del Artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta el requisito de ser donataria autorizada para estar exenta del pago del ISR (Título III), siempre y cuando las organizaciones realicen alguna de las actividades enlistadas en la Ley Federal de Fomento. Esta modificación implicaría modificar el sistema de alta al RFC para que no remita en automático a las OSC al Título II, sino que, conforme a su naturaleza no lucrativa, se integren en el Título III.

5.5 Aumentar al 30% el límite de ingresos de las donatarias autorizadas por actividades distintas a su objeto social (del actual 10% al 30%).

Exposición de motivos:

La sustentabilidad económica de las OSC es indispensable por su rol fundamental en el desarrollo del país y, entre otros elementos, por su aportación del 1.4% al PIB nacional (INEGI, 2016). Lamentablemente, los donativos que reciben las OSC cubren apenas el 19% de sus gastos (CIESC 2013) y los donativos deducibles de impuestos provenientes de empresas y de personas físicas representan tan sólo el .0148% del PIB (Presupuesto de Gastos Fiscales, 2016) [1]. Este contexto hace evidente la necesidad de que las OSC realicen actividades económicas para su auto sustentabilidad. Sin embargo, las OSC donatarias autorizadas están limitadas a tener ingresos por actividades distintas a su objeto social hasta el 10% de su ingreso total y en caso de exceder este porcentaje, deberán pagar el ISR correspondiente.

[1] Cámara de Diputados, «Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria».

Cambios propuestos:

- Aumentar el porcentaje de ingresos exentos de ISR por actividades distintas al objeto social del actual 10% al 30%, con lo cual se requiere modificar el Artículo 80, párrafo séptimo de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

5.6 Asegurar que el otorgamiento de recursos públicos federales a las OSC sea realizado de manera transparente y no discrecional

Exposición de motivos:

Los criterios de asignación de los recursos públicos a OSC no están estandarizados dentro de la Administración Pública Federal (APF). Mientras algunos programas gubernamentales cuentan con reglas de operación claras y están basados en convocatorias públicas –como por ejemplo, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)– un gran porcentaje de los programas gubernamentales no cuentan con mecanismos institucionales para la asignación de fondos y éstos son otorgados de manera discrecional y poco transparente, especialmente a través de la figura de donativos. La falta de lineamientos claros y transparentes, propicia un entorno de opacidad en la asignación y rendición de cuentas de fondos públicos federales a las OSC.

Cambios propuestos:

- Modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Artículo 77, 79 y 80) para que todos los programas de la APF que asignen recursos a las OSC sean otorgados a través de programas que cuenten con reglas de operación (ROP) o lineamientos claros y equitativos; esto a través de convocatorias públicas con comités de selección de participación mixta (ciudadanos y funcionarios) que eviten el conflicto de interés y contemplen sanciones.

5.7 Incrementar el presupuesto federal destinado a programas que apoyan a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil

Exposición de motivos:

La legislación mexicana reconoce el derecho de las OSC a acceder a apoyos y estímulos públicos, y dichos recursos son esenciales para que éstas puedan contribuir plenamente al desarrollo del país. Sin embargo, los recursos representan un porcentaje muy bajo de los ingresos de las organizaciones y éstos no han aumentado en relación al número de organizaciones existentes. Se calcula que los fondos públicos representan entre el 8% al 18% de los ingresos de las OSC en México, lo cual constituye un porcentaje muy reducido en comparación con otros países donde el promedio es de 36% [1]. En el 2016, la Administración Pública Federal (APF) reportó la asignación de \$7,083,905,356.00 a poco más de tres mil organizaciones. Sin

embargo, estudios previos han concluido que alrededor del 50% de los fondos reportados son en realidad destinados a asociaciones civiles constituidas exclusivamente con el objetivo de apoyar las operaciones de instancias públicas, tales como los patronatos de fomento educativo creados por el Instituto Nacional de Educación para Adultos [2]. Datos oficiales muestran además que, a pesar del incremento exponencial en el número de organizaciones inscritas en el Registro Federal de las OSC, el número de organizaciones que han accedido a apoyos y estímulos públicos se ha mantenido relativamente estable en los últimos 10 años [3].

[1] Becker, Ulloa, y Maldonado (2017). Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México.: los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC. Instituto Belisario Domínguez.

[2] Verduzco y Díaz (2015). Financiamiento del Gobierno Federal para OSC: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?. Alternativas y Capacidades

[3] Huerta, Ablanedo y Vázquez (2017). The Legal Environment for Civil Society Organizations in Mexico. Analysis and Recommendations. USAID, Mexico, 2017.

Cambios propuestos:

- Incremento de los fondos públicos federales a programas que destinan recursos a las OSC a través de mecanismos institucionales y transparentes, con instrumentos de monitoreo y rendición de cuentas del uso de los recursos (En conexión con la propuesta 5.6).

5.8 Permitir que las organizaciones donatarias autorizadas puedan otorgar donativos a OSC no donatarias autorizadas, siempre que tengan establecido en sus estatutos la cláusula de no distribución de remanentes

Exposición de motivos:

En México existen muchas OSC que juegan un papel fundamental para el desarrollo local pero que no cuentan con la autorización de ser donatarias autorizadas debido a los altos costos y responsabilidades que implica este régimen fiscal. Este sector tiene fuentes limitadas de ingresos para desempeñar su trabajo y un posible donante son las organizaciones donatarias autorizadas. Sin embargo, la Ley del ISR en su Artículo 82, fracción IV prohíbe las donaciones de las organizaciones donatarias autorizadas a otras organizaciones que no cuenten con este régimen fiscal. Del mismo modo, las donatarias autorizadas tienen derecho del ejercicio de su autonomía y la obligación de invertir sus recursos en su objeto social, en que pueden plantear el fortalecimiento de organizaciones de base, que por su propia vulnerabilidad no están en posibilidad de formalizarse como donatarias autorizadas.

Cambios propuestos:

- Establecer en el artículo 82 fracción IV de la ley del ISR la clarificación en cuanto a la libertad y obligación de las donatarias a utilizar sus recursos de conformidad con su objeto social, permitiendo que organizaciones que son donatarias autorizadas puedan realizar donaciones a organizaciones constituidas con la cláusula de no distribución de remanentes que no sean donatarias autorizadas.

III. Generación de confianza ciudadana hacia el Sector Social

5.9 Eliminar la disposición de Certificación Voluntaria para las Organizaciones Donatarias Autorizadas señalada en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Exposición de motivos:

La certificación voluntaria a las donatarias autorizadas está prevista en el art. 82-ter de la Ley del ISR, la cual prevé la medición del impacto social de las organizaciones y correrá a cargo de certificadores autorizados por el SAT, sin embargo, este órgano no cuenta con dicha facultad en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De implementarse el proceso de Certificación Voluntaria se incrementaría la segmentación en el sector, siendo muy factible que las organizaciones que obtengan los niveles más altos de certificación sean aquéllas con más recursos económicos y no necesariamente las de mayor impacto social. Esto podría resultar en una mayor concentración de donativos en manos de pocas organizaciones. Además, resulta una medida muy limitada para lograr el fin último que se pretende -la generación de confianza entre la ciudadanía- al asumir que son más confiables las organizaciones que pueden costear el proceso de certificación. Esto debido a que la desconfianza hacia el sector es una problemática multifactorial y existen elementos igualmente importantes tales, como la falta de conocimiento general sobre el sector. Es importante resaltar que la evaluación de impacto está diseñada para proyectos y no organizaciones, es extremadamente compleja, costosa y en muchas ocasiones incluso imposible de llevar a cabo.

Cambios propuestos:

- Derogación del mecanismo de certificación voluntaria (Artículos 82-Ter de la Ley del Impuesto Sobre la Renta).

IV. Democracia participativa

5.10 Crear un Consejo Asesor Ciudadano para abrir la participación de la sociedad civil organizada en el monitoreo y evaluación de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

Exposición de motivos:

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) financió una investigación sobre los mecanismos de participación ciudadana (MPC) a escala federal para: 1) Clasificarlos con base en el grado de incidencia en políticas públicas, 2) Proponer lineamientos para homologar los principios que deben resguardar. Dicha investigación fue desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre 2014 y 2015, y los ‘LINEAMIENTOS para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal’ se publicaron en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2017. Los lineamientos dotan a los MPC de un andamiaje conceptual e institucional común, sin embargo no estipulan quién estará encargado de monitorear y evaluar su funcionamiento conforme a los principios propuestos en los lineamientos y a los establecidos por las dependencias. En este proceso, es esencial que las OSC participen activamente en el diseño e implementación del sistema de monitoreo y evaluación para medir los avances de los MPC y asegurar que estos verdaderamente fomentan la incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas de nuestro país.

Cambios propuestos:

- Agregar en los ‘Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal’, Capítulo III, la creación de la figura de Consejo Asesor Ciudadano, integrado por representantes de la academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos empresariales y organizaciones sociales; quienes emitirán recomendaciones a las autoridades competentes, para fortalecer el proceso de actualización de la base de datos de los mecanismos de participación ciudadana, así como el Sistema de Monitoreo y Evaluación que se diseñe para tal efecto.

6. JUSTICIA

INTRODUCCIÓN

México atraviesa por una grave crisis de inseguridad, violencia e impunidad sin precedentes. En los últimos cinco años, hemos llegado al promedio más alto de homicidios de las últimas dos décadas, 20.5 por cada cien mil habitantes. En materia de percepción de seguridad, el 83% de las personas se sienten inseguras en el lugar en el que viven y en el tema de administración y procuración de justicia, el 93% de los delitos no se denuncian y del 7% restante, sólo el 2% llega hasta una sentencia en favor de las víctimas. Asimismo, nuestro país ocupa el 4º lugar global en “máxima impunidad”, de acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2017, obteniendo una calificación de 69.21 (en una escala de 0 a 100, donde 100 es impunidad total y 0 es impunidad nula), sólo detrás de Filipinas, India y Camerún.

Aunado a lo anterior, existe un alto nivel de desconfianza y poca eficiencia en las instituciones. En 2017, 45% de los mexicanos no confiaban en los jueces y al mismo tiempo, respecto de los casos conocidos por la autoridad, sólo se inició una investigación en el 65.2% de los casos y de estos, en el 49% no pasó nada o no se continuó con la investigación. En este contexto, las víctimas del delito no identifican incentivos adecuados para acercarse a las autoridades a denunciar, ya sea por “pérdida de tiempo”, “desconfianza”, o bien por “temor” a enfrentarse con actos de corrupción o situaciones de revictimización.

Por tales motivos, los procesos para acceder a la justicia en México se consideran parciales, largos, costosos y poco efectivos. Ante este panorama, se considera fundamental que ciudadanía y gobierno orientemos y coordinemos esfuerzos hacia la transformación de la forma en que se procura e imparte justicia en nuestro país, para asegurar una administración objetiva y para evitar su posible uso como herramienta política. Se busca garantizar un acceso a la justicia en igualdad de condiciones, respetar el debido proceso y establecer mecanismos de vigilancia que permitan evaluar la calidad de la justicia.

“Por una justicia imparcial, pronta, expedita y sin pretextos”.

Pablo Girault Ruiz

Facilitador del Eje de Justicia, 3ª Cumbre Ciudadana

TEMAS Y PROPUESTAS:

6.1 Reforma al 102 Constitucional, por una Fiscalía Que Sirva

Exposición de motivos:

Dado el grave contexto de corrupción, violencia, inseguridad e impunidad en el país, se hace evidente la necesidad de transformar el modelo de procuración de justicia hacia uno que atienda las exigencias del sistema penal acusatorio.

En éste, se busca construir una Fiscalía General a nivel federal y fiscalías locales, que sean autónomas e independientes, profesionalizadas, con un servicio civil de carrera que asegure la capacidad e idoneidad de su personal, con alta capacidad técnica y de investigación, con un modelo de investigación orientado a estructuras flexibles y capaces de generar información e inteligencia necesarias para asegurar una actuación proactiva y efectiva de las instituciones.

Cambios propuestos:

- Reformar el Artículo 102 Constitucional para asegurar que se establezca un proceso de selección y remoción del Fiscal apegado a estándares recomendados internacionalmente, la existencia de contrapesos internos y externos, incluida la participación de la sociedad civil en los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas.
- Establecer un procedimiento de designación del titular basado en estándares de apertura, transparencia, participación, meritocracia e idoneidad.
- Definir mecanismos que garanticen que quien ocupe el cargo de Fiscal atienda estrictamente y con objetividad los intereses de su función, al impedir que pueda ser objeto de un puesto político o encargo público posterior al desempeño de su función, en un plazo de tiempo razonable.
- Generar un diseño organizacional de la Fiscalía General apegado a un modelo de investigación con unidades que investiguen fenómenos criminales o casos específicos y cuenten con estructuras flexibles.
- Diseñar e implementar un servicio civil de carrera con altos estándares, basado en el desarrollo personal y profesional que privilegie el mérito y la permanencia. Dicho servicio deberá comprender los procesos de reclutamiento, formación inicial e ingreso; certificación; formación permanente y de alta especialización; evaluación del rendimiento y de competencias profesionales; evaluación de control de confianza; sistema de estímulos y desarrollo profesional y personal; así como la terminación o conclusión.
- Establecer criterios homologados de operación que cumplan con la lógica del sistema acusatorio, que se enmarquen en un plan institucional y al mismo tiempo, respondan a una política de persecución que permita el uso eficiente de los recursos disponibles.
- Establecer contrapesos y controles, así como mecanismos de supervisión y evaluación externos que aseguren su adecuada gobernanza, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

- Establecer mecanismos permanentes y continuos de seguimiento y evaluación, que contemplen estrategias centralizadas de generación, clasificación, sistematización y análisis de la información. Asimismo, de fenómenos criminales y de persecución del delito.
- Diseñar y operar un modelo integral de atención a víctimas que contemple la vinculación con las comisiones de víctimas en distintos niveles, que evite el efecto de “doble ventanilla” y que asegure la adecuada atención, información y reparación para las víctimas durante el proceso, evite la revictimización y apoye el establecimiento de garantías de no repetición en casos de violación de derechos humanos.
- Impulsar la aplicación efectiva de mecanismos alternativos, criterios de oportunidad y otras salidas, a fin de desahogar de manera más eficiente los casos y priorizar la persecución penal.
- Establecer un proceso de transición de Procuraduría a Fiscalía que contemple la creación de una unidad responsable del proceso, así como una estrategia de activación de áreas (pudiendo ser la operación regionalizada); una estrategia de liquidación de casos que asegure la resolución efectiva de los casos abiertos y la adecuada atención de casos de impacto social; un mecanismo de financiamiento que asegure la viabilidad de la transición; un modelo de gestión del cambio; así como una transición de los recursos humanos, materiales y financieros de la actual institución que contemple -entre otros- la evaluación y certificación del personal.
- Reformar el Artículo 21 Constitucional para ampliar los alcances del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de tal forma que ahora incluya expresamente a la Justicia Penal y asegurar la adecuada coordinación entre las policías y los ministerios públicos durante el proceso de investigación.
 - Reformar el Artículo 116 Constitucional para asegurar que las transiciones locales de procuradurías a fiscalías contemplen los controles de autonomía e independencia en la designación de sus titulares, la transformación profunda de sus estructuras, modelos de investigación y operación, y que se apeguen al proceso que se busca llevar a cabo en el ámbito federal.

6.2 Por una @Defensaquesirva

Exposición de motivos:

De acuerdo con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.3 a nivel mundial, el acceso a la justicia para quienes enfrentan situaciones de pobreza, marginalidad y otros tipos de vulnerabilidades es esencial para construir sociedades justas, pacíficas e incluyentes. Así, la defensa pública, gratuita y de calidad es indispensable para garantizar el acceso a asistencia jurídica en procesos penales. Por otra parte, tanto en el ámbito internacional como en el orden jurídico nacional se reconoce el derecho humano a una defensa adecuada como un presupuesto indispensable en el principio de la debida impartición de justicia.

La defensa adecuada dentro de un proceso penal se garantiza cuando la proporciona una persona con conocimientos técnicos en derecho, garantizando que será lo más adecuada y efectiva posible y que se

actuará diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evitar que sus derechos se vean lesionados. Por lo tanto, las instituciones de defensa pública deben ser fortalecidas a través de estrategias que las sitúen en un plano de igualdad presupuestal, orgánica y funcional respecto de las procuradurías. Lo anterior, en cumplimiento con los compromisos internacionales adquiridos.

Cambios propuestos:

- Desarrollar políticas, estrategias y planes nacionales sobre defensa pública, previa revisión de marcos normativos, presupuestos asignados y cumplimiento de estándares de calidad.
- Establecer sistemas de defensa pública independientes de los poderes públicos, con autonomía presupuestaria, orgánica y funcional.
- Desarrollar sistemas de registro de datos que permitan la toma de decisiones y el diseño de soluciones a los problemas relacionados con la defensa penal.
- Desarrollar criterios y estándares de calidad en la provisión del servicio de defensa pública.

6.3 Asegurar un enfoque diferenciado para las mujeres, en los procesos de procuración, impartición de justicia y reinserción social

Exposición de motivos:

Diversas organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos constatan que en México los Poderes Judiciales locales incurren de manera sistemática en actos de discriminación y violencia institucional contra las mujeres. Se han documentado violaciones a derechos humanos de las mujeres, relacionadas con el trato que se les otorga en instituciones de justicia, así como sentencias discriminatorias basadas en estereotipos y prejuicios que destacan la idea de la feminidad en la conducta, el aspecto físico de las mujeres e incluso con atributos relacionados con la maternidad.

De la misma manera, con el objetivo de asegurar un trato digno, igualitario y sensible a sus contextos, necesidades y realidades específicas, se identifica la necesidad de incorporar una perspectiva que considere a la mujeres en las diversas políticas públicas de justicia del país. Sólo así será posible detectar, sancionar y transformar la forma de procurar e impartir justicia para las mujeres.

Cambios propuestos:

- Centros de Justicia para las Mujeres
 - Armonizar la ley federal y leyes estatales para evitar que existan contradicciones que obstaculicen el cumplimiento y favorezcan la coordinación de los Centros de Justicia para las Mujeres, contemplados en la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia .

- Considerar a los Centros de Justicia para las Mujeres como órganos descentralizados con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria para garantizar su funcionamiento imparcial.
- Incluir el objetivo, composición, dependencias que participan, funciones; así como, establecer procesos de selección para el personal y recursos en las leyes o decretos de creación de los Centros de Justicia para las Mujeres.
- Incorporar el lenguaje y la normatividad del modelo integral de los Centros de Justicia para las Mujeres, y evitar mantener el modelo punitivo unidimensional del acceso a la justicia, así como estereotipos de género que señalan a las mujeres como la base de la familia sólida y de la unidad familiar.
- Fortalecer a los Consejos Directivos, incluyendo a todas las autoridades que contribuyan al acceso a la justicia y al empoderamiento de las mujeres, a las Secretarías de Trabajo estatales y las autoridades municipales. Asimismo, implementar capacitación continua y/o criterios de selección para los integrantes del Consejo Directivo.
- Asegurar que los Centros de Justicia para las Mujeres cuenten con criterios de selección para las directoras, que incluyan formación académica y experiencia profesional que incluyan la perspectiva de género y derechos humanos.
- Establecer mecanismos que garanticen la profesionalización y evaluación constante del personal operativo de los Centros de Justicia para las Mujeres, ya sea que estén adscritos o hayan sido asignados para que brinden servicios de calidad.
- Establecer mecanismos y criterios claros sobre los procedimientos de asignación y evaluación del personal, de acuerdo a su profesión.
- Unidades de Género u Oficinas responsables de incorporar la perspectiva de género
 - Plasmar su lugar en la estructura orgánica, así como funciones y atribuciones en los ordenamientos de la institución como reglamento interior y manual de organización, a efecto de cumplir con sus facultades y facilitar su coordinación con otras áreas administrativas y jurisdiccionales.
 - Implantar una estructura orgánica institucionalizada, a efecto de evitar la creación de Unidades de Género endebles, ya que ello puede derivar en vulnerabilidad y riesgo de ser eliminadas.
 - Contar con recursos financieros, materiales y humanos propios, asegurar que se cuente con personal debidamente seleccionado, capacitado y evaluado con conocimientos teóricos y prácticos en torno a la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género. Una herramienta para lograr este fin es establecer mecanismos de asignación y evaluación de personal con esta perspectiva.
 - Contar con un programa permanente de capacitación y profesionalización mediante el cual se brinden y actualicen constantemente herramientas para su desempeño.

- Establecer mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación del plan de trabajo. Para esto se deben utilizar indicadores de proceso, resultados e impacto, que permitan medir su eficiencia.
- Programas de reinserción pre y post-encarcelamiento
 - Promover una reforma legislativa que impulse medidas alternativas al encarcelamiento por delitos relacionados con drogas, como la iniciativa ya presentada para reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Salud y la Ley Nacional de Ejecución Penal, que pretende incluir en la argumentación jurídica elementos que garanticen que la individualización de la pena contemple consideraciones relacionadas con las necesidades específicas de las mujeres.
 - Monitorear, a través de la estadística penitenciaria, cuántas mujeres están privadas de libertad y cuántas están próximas a conseguir su libertad, para realizar acciones de reinserción más efectivas.
 - Dar seguimiento a la creación, conformación y funcionamiento de las Unidades de Servicios Post-penales dentro de los Centros Penitenciarios, quienes serán las encargadas de vincular a las instituciones con programas sociales que podrían ser útiles para las mujeres próximas a recobrar su libertad.
 - Crear mecanismos de evaluación que tomen en cuenta necesidades específicas de mujeres privadas de libertad para su empoderamiento basado en la dignidad y perspectiva de género al reinsertarse en la sociedad.
 - Promover políticas públicas de reinserción partiendo de que las cárceles tengan condiciones que garanticen una vida digna para todas las mujeres. Los programas de reinserción dentro de las cárceles deben atender: las necesidades de las mujeres encarceladas para que al salir de prisión puedan integrarse al mercado laboral con un trabajo digno y bien remunerado.
 - Replantear la reinserción post-penitenciaria, para que el Estado realice una estrategia de acompañamiento que facilite su incorporación social, así como realizar acciones en contra de la estigmatización de las personas que salen de prisión.

6.4 Justicia integral para adolescentes: privilegiar y fortalecer las medidas alternativas a la privación de libertad y puntualizar los fines socioeducativos de las medidas sancionadoras de internamiento; así como promover la importancia de señalar medidas eficaces, como una herramienta para la prevención

Exposición de motivos:

En 2016 entraron en vigor leyes nacionales en materia de justicia integral para adolescentes que buscan proteger a este sector de la población de la violencia, el abuso y la explotación mediante su reintegración a la sociedad, con el apoyo de las familias y de las comunidades. Lo anterior, sumado a la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes, exige la implantación de las políticas públicas de protección de adolescentes que enfrentan un proceso penal que den cauce a la excepcionalidad de la privación de libertad con base en los principios de especialización e integralidad.

Cambios propuestos:

- Desarrollar estrategias de prevención para evitar el involucramiento de los y las adolescentes en hechos considerados delitos.
- Desarrollar opciones educativas y laborales para los jóvenes.
- Diseñar planes, programas y estrategias nacionales e integrales de protección de adolescentes que enfrentan un proceso penal.
- Crear políticas públicas que promuevan la cooperación entre el Estado, las familias y las comunidades, para la reintegración social de las personas adolescentes que han enfrentado un proceso penal, favoreciendo la participación de los y las adolescentes en el diseño de las mismas.
- Desarrollar lineamientos para la promoción de la perspectiva adolescente en las políticas públicas que favorezcan discursos positivos no punitivos o estigmatizantes.
- Crear o fortalecer servicios comunitarios que apoyen la reintegración social de los y las adolescentes sujetas a proceso penal o que hayan cumplido una medida.
- Incluir en el plan nacional de desarrollo a la justicia para adolescentes como parte integral de la estrategia para que ésta sirva como guía para las entidades.
- Incluir en la ley de egresos un rubro específico para la justicia para adolescentes, que incluya implementación, capacitación, diseño de programas de medidas no privativas de la libertad, medidas privativas de la libertad y prevención de la delincuencia.

- Revisar y actualizar el marco legal para introducir adecuaciones necesarias a la Ley de Niñas, Niños y Adolescentes y a la Ley de Amparo, para que se atienda la justicia especializada y de acuerdo a sus tiempos diferenciados.
- Diseñar programas de medidas no privativas de la libertad, para que en la justicia para adolescentes el internamiento sea excepcional y que el tiempo sea el más breve posible.
- Asegurar una visión y trabajo con adolescentes bajo medidas no privativas de la libertad, desde un abordaje comunitario y social (medidas cautelares en libertad, internamiento preventivo, medidas sancionadoras en libertad y medidas sancionadoras privativas de la libertad). Garantizar personal especializado, equipamiento y presupuesto para el trabajo en estas áreas.
- Asegurar que durante la medida de internamiento, existan espacios de aprendizaje que permitan a los adolescentes allegarse de herramientas para la construcción de un plan de vida alejado del delito, el desarrollo de habilidades e intereses y el fomento de resiliencia; a través del trabajo en los siguientes rubros: salud mental, artístico cultural, habilidades para la vida, habilitación laboral y educación.

6.5 Política de drogas

Cambiar el actual paradigma prohibicionista sobre el cual está formulada la política de drogas en nuestro país, por uno basado en la salud pública, con un enfoque respetuoso de derechos humanos y no meramente desde la justicia criminal. Ello implica llevar a cabo una reforma completa hacia un modelo de regulación del mercado de cannabis con fuertes controles estatales para privilegiar la salud pública, el desarrollo sostenible y los derechos humanos

Exposición de motivos:

A más de 50 años del establecimiento del régimen internacional de fiscalización de drogas[1], el pobre balance alcanzado en salud pública y seguridad ha hecho del fenómeno drogas y las políticas que lo determinan un debate de primera necesidad para la agenda política nacional e internacional. Entre las consecuencias reportadas en el Informe Mundial de Drogas de 2008 están la creación de un enorme mercado criminal –provocado por la ilegalización de los usos no médicos y no científicos de las distintas sustancias controladas-, el desplazamiento de la producción y el tráfico hacia nuevas áreas –conocido como efecto globo-, la desviación de recursos del área de la salud a la de aplicación de la ley, el desplazamiento hacia el uso de nuevas drogas, y la estigmatización y marginalización de las personas consumidoras.

En 100 años de evolución jurídica, nuestro país ha desarrollado una política de drogas eminentemente punitiva e ineficiente que, lejos de atender las verdaderas causas y efectos del fenómeno drogas (marginalidad, pobreza, exclusión, enfermedad y otros tipos de sufrimiento social) se ha limitado a incorporar el dictado internacional a la legislación. El resultado ha sido la homogeneización de las respuestas estatales a drogas y comportamientos distintos, y el aumento indiscriminado del número de conductas punibles a las que se atribuyen penas desproporcionadas que terminan afectando principalmente a campesinos, mujeres y consumidores.

De acuerdo a datos provistos por la Comisión Nacional contra las Adicciones, es posible afirmar que la política de drogas en México ha fracasado en el objetivo básico de prevenir el consumo y disminuir el número total de personas con problemas de adicción. La Encuesta Nacional de Adicciones revela que el consumo de sustancias ilegales en México permanece al alza y que, pese al enorme esfuerzo punitivo realizado, el número total de personas adictas a las drogas ilegales aumentó de 500,000 a 600,000 entre 2008 y 2012. En paralelo, datos proporcionados por el INEGI demuestran que los esfuerzos de interdicción, erróneamente enfocados a la persecución de los más débiles, causaron una explosión de violencia homicida que ha reducido la esperanza de vida de los hombres jóvenes y ha elevado la tasa de homicidios a niveles de epidemia haciendo cada vez más evidente que el remedio resultó peor que la enfermedad.

De acuerdo a cifras del mismo organismo, durante el sexenio de Felipe Calderón pasamos de ser un país con una tasa de homicidios de 8 por cada 100,000 habitantes a uno con niveles de violencia similares a los registrados en zonas de conflicto, con una tasa máxima de homicidios de 23 por cada 100,000 habitantes y una cifra récord de 121,163 personas muertas en episodios de violencia relacionados con el combate al narcotráfico. De mantenerse la tendencia, esta cifra podría aumentar a 130,000 durante el sexenio de Enrique Peña Nieto para sumar un total de 250,000 personas fallecidas en tan sólo 12 años. Irónicamente, la creciente militarización de la lucha anti-drogas no sólo no ha terminado con dichas sustancias ni con los carteles que las trafican, sino que ha servido para socavar aún más la seguridad pública. Según el Programa de Política de Drogas del CIDE, la sola presencia militar genera incentivos perversos para el incremento de la violencia, ya sea porque detona enfrentamientos armados que inevitablemente culminan con la muerte de efectivos, presuntos criminales y personas inocentes, o porque en ellos, la fuerza pública ejerce niveles anormales de letalidad que rozan la definición de ejecuciones arbitrarias (en 2011, por ejemplo, el índice de letalidad de la SEDENA fue de 19 civiles muertos por cada civil herido).

Esta adicción al castigo también se ha manifestado en el endurecimiento de las sanciones por delitos relacionados con drogas y el uso excesivo de la detención preventiva, ambos importantes factores que inciden en el aumento del número de personas privadas de su libertad. Según datos de la PGR, entre 2006 y 2014 fueron detenidas 453,069 personas en el ámbito federal por delitos contra la salud, de los cuales el 73.27% fueron arrestados por posesión y consumo. De la misma manera, y de acuerdo a los datos arrojados por la Primera Encuesta en Centros Penitenciarios Federales de 2012, el 35.9% de los presos sentenciados a nivel federal lo estaban por delitos relacionados con la marihuana. Por su parte, y aunque las mujeres representaban sólo el 5% de la población carcelaria federal, según el mismo estudio los delitos de drogas

constituyen la primera causa de su encarcelamiento (alrededor del 50% de las procesadas fueron sentenciadas por delitos contra la salud y, entre ellos, la posesión ocupa el primer lugar).

Para México, el claro impacto negativo de la estrategia de “guerra contra las drogas” –en términos de violencia homicida, encarcelamiento masivo, erosión del estado de derecho y criminalización de poblaciones vulnerables-, sumado a la imparable propagación de experiencias regulatorias en otras partes del mundo –incluyendo Estados Unidos y Canadá- plantean retos importantes para la definición de una política nacional que además de obtener mejores resultados, se erija coherente con las obligaciones del debate global

[1] Definido por las convenciones y tratados de la ONU de los años 1961, 1971 y 1988 es el sistema que se encarga de establecer sanciones criminales a la siembra, cultivo, producción, transformación, distribución, posesión y uso de narcóticos y sustancias psicotrópicas limitando sus usos a los “médicos y científicos”.

Cambios propuestos:

- Control estatal de la cannabis
 - Reforma integral en materia de política de drogas, comenzando con la regulación del mercado de cannabis: se espera la consecución de reformas de mayor calado que apunten al establecimiento de un modelo de control gubernamental del mercado de cannabis. Estas deben incluir, entre otras cosas, la ampliación de los umbrales de posesión para la despenalización efectiva del consumo de cannabis y la regulación del mercado para sus usos personales de acuerdo al precedente establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2015.
 - En este sentido, es necesario realizar diversas reformas a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal para permitir el establecimiento de controles legales que habiliten la producción y consumo adulto de cannabis regulando el mercado de manera similar a como se regula el mercado de alcohol y tabaco. Se sugieren los siguientes puntos como ejes del contenido de la reforma:
 - Ampliar los umbrales de posesión de las sustancias previstas en la Tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal del artículo 479 de la Ley General de Salud, excepto por la cannabis, que sería eliminada de ese cuadro.
 - Establecer las bases para el cultivo, transportación, la producción, empaquetado, etiquetado, distribución, comercialización, venta y uso del cannabis y sus productos;

- Creación de un mercado no competitivo, controlado por una empresa distribuidora única que opere un monopsonio encargado de comprar y colocar la producción total para su venta impidiendo la integración vertical de la industria;
- Creación de un órgano regulador ad hoc que emitiría la normatividad adecuada para permitir o restringir el número y tipo de productos autorizados, definir las características de empaque y etiquetado, así como la densidad y operación de los puntos de venta y fomentar el contacto de las personas usuarias con el sistema de salud;
- Como en el caso del control del tabaco, prohibir la realización de actividades comerciales como la promoción, publicidad y patrocinio de eventos; y
- Proteger la salud de los consumidores a través de la divulgación de información basada en evidencia, una perspectiva de reducción de daños, el establecimiento de controles de calidad y la separación de mercados para evitar el contacto con otras drogas.
- En el plazo inmediato, se espera la correcta implementación de reformas legislativas ya conquistadas –como la aplicación del décimo transitorio de la Ley de Ejecución Penal, las reformas penales y procesales en materia de equidad de género y la reglamentación del uso medicinal del cannabis-.

La regulación permitiría quitar carga a las autoridades locales encargadas de la persecución de delitos menores de drogas y también contribuiría a la despresurización del sistema penitenciario. Las entidades federativas tendrían que reformar sus normas estatales para estar en concordancia con las reformas a las leyes generales. En el mismo sentido, las autoridades de las entidades federativas deberían tener coordinación con el ámbito federal para la correcta implementación de la ley, específicamente en la persecución de delitos contra la salud y tareas en materia de salubridad general. Por ejemplo, en el marco de un programa contra la farmacodependencia y acciones de prevención, tratamiento y control de uso problemático de sustancias psicoactivas, tanto la Federación como las entidades federativas estarían a cargo de la prevención, el tratamiento y la atención integral al uso problemático y farmacodependencia.

Es importante insistir en una propuesta de política de drogas basada en la salud pública, con un enfoque respetuoso de derechos humanos y no meramente desde la justicia criminal, con el objetivo de reducir las consecuencias adversas relacionadas con una política prohibicionista hacia las drogas, particularmente aquellas vinculadas con uso de cannabis. Es decir, contribuir a un cambio de paradigma para detener la criminalización de los consumidores de cannabis, mediante la regulación integral de dicha sustancia.

6.6 Privilegiar y fortalecer una justicia pronta, asequible y definitiva a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias

Exposición de motivos:

La sociedad ha perdido la confianza en las instituciones, incluidas las judiciales, debido a los altos costos en tiempo y recursos que implican los juicios y a la escasa expectativa de efectividad. El uso de la mediación como medida general para la resolución de los conflictos asegura la satisfacción de las partes, acceso a la justicia, procesos rápidos y expeditos; así como, el desahogo de cargas de trabajo para las instancias judiciales. Promover la mediación fomenta una cultura de diálogo, de tolerancia y respeto, logrando que la sociedad resuelva sus conflictos pacíficamente. Por esta razón, las salidas alternas previstas en el sistema penal acusatorio deben agotarse y privilegiarse.

Cambios propuestos:

- Lograr la mediación primero como requisito de procedibilidad previo al ejercicio de una acción judicial. Privilegiar la mediación en todos los casos posibles previo al desahogo de los procedimientos judiciales.
- Lograr la creación plural y balanceada de un Consejo Nacional de Medios Alternativos de Solución de Controversias con participación de especialistas, mediadores privados y organizaciones de la sociedad civil, ya que actualmente no es suficientemente representativo de la sociedad civil.
- Crear instituciones especializadas en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en los ámbitos de la familia, la escuela y la comunidad, para lograr la mediación social entre pares, entre iguales, no exclusivamente desde la autoridad.
- Crear programas de formación y profesionalización de mediadores y conciliadores.
- Ampliar el alcance y mejorar el diseño y operación de los Centros de Justicia Alternativa de los Tribunales Superiores de Justicia.

6.7 Conformar un Sistema Nacional de Impartición de Justicia de carácter consultivo y propositivo, que ayude a elevar la calidad de las políticas de impartición de justicia a nivel nacional

Exposición de motivos:

Desde mediados de los noventa México inició una profunda transformación de las áreas encargadas del gobierno y conducción de los órganos de impartición de justicia. La creación de consejos de la judicatura e instituciones análogas constituye una muestra de estos cambios. Sin embargo, es necesario reconocer que los poderes judiciales enfrentan importantes deficiencias en cuanto a su gobierno y conducción. Lo anterior ha incrementado los costos del financiamiento de la justicia y en general, no ha tenido un impacto favorable sobre la calidad de la justicia, por lo que cobra especial relevancia asegurar la existencia de políticas públicas nacionales que atiendan esta situación.

Cambios propuestos:

- Crear un mecanismo de coordinación nacional de los impartidores de justicia, encargado de la asesoría y mejoramiento de los sistemas de justicia federal y estatales, responsable de generar y coordinar una agenda de política y asegurar la independencia de estos sistemas.
- Proponer medidas específicas para garantizar la independencia judicial, la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes judiciales para mejorar los mecanismos de gobierno judicial, los sistemas de administración de los tribunales y de gestión de expedientes, los sistemas de profesionalización, carrera y disciplina del personal jurisdiccional.
- Homologar los mecanismos de organización interna de los tribunales y los consejos de la judicatura, y de designación de jueces, magistrados y consejeros, para fortalecer la independencia de los poderes judiciales locales. Estableciendo un periodo específico para el cargo de presidente de tribunal y desvinculando al consejo de la judicatura del mismo.
- Revisar la forma en que se aplica el presupuesto en toda la República, con el fin de distribuir proporcionalmente los recursos y eficientar el gasto con base en las cargas de trabajo y tomando en cuenta la efectividad en el desempeño, además de dotar de plena gestión a los poderes judiciales.
- Asegurar las condiciones que favorezcan la independencia de los Poderes Judiciales a través de una adecuada y autónoma suficiencia presupuestal y la existencia de mecanismos de supervisión y control de la labor jurisdiccional.
- Establecer mecanismos diseñados para revisar la calidad del servicio de impartición de justicia y fortalecer los mecanismos de supervisión y disciplina judicial, para ello es preciso un modelo de gestión

judicial que contemple principios de gobernanza, generación de información para la toma de decisiones y el fomento a la modernización.

- En este sentido, es indispensable dotar a las unidades jurisdiccionales con herramientas que permitan mejorar su gestión y garantizar que sus resoluciones sean cumplidas.
- Garantizar el respeto y observancia estricta de la carrera judicial y el servicio de carrera. Asimismo, incentivar el desempeño óptimo del personal a través de mecanismos de capacitación y evaluación continuas.

6.8 Justicia Cotidiana, una justicia cercana a las personas

Exposición de motivos:

En los últimos diez años México ha experimentado importantes reformas en el ámbito jurídico las cuales tienen por objeto fortalecer el acceso a la justicia y evolucionar hacia procesos judiciales expeditos, eficientes y de calidad para los mexicanos y mexicanas. Entre estas reformas se encuentra la relacionada con la justicia cotidiana, que busca, entre otros objetivos, garantizar el cumplimiento del Artículo 17 constitucional, respecto a que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Se pretende sentar las bases de una justicia que sea cercana a las personas y que facilite la convivencia social. En este sentido, se requiere de un seguimiento puntual a las diversas iniciativas en este ámbito a fin de evolucionar hacia un sistema de justicia integral sólido y con impacto en la atención de la ciudadanía.

Cambios propuestos:

- Desarrollar una estrategia integral de justicia cotidiana con base en diagnósticos de necesidades a nivel federal y local.
- Dar seguimiento y garantizar el cumplimiento del paquete de iniciativas entregado por el Ejecutivo al Legislativo en abril del 2016.
- Desarrollar los marcos normativos necesarios para la implementación de las reformas en materia laboral, mercantil y familiar.
- Establecer un órgano de control y seguimiento que supervise la implementación de las reformas en materia laboral, mercantil y familiar.
- Proporcionar los recursos financieros, materiales y humanos necesarios que permitan la adecuada implementación y operación de las reformas en materia de justicia cotidiana.
- Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación, así como sistemas de información que permitan la generación de insumos que apoyen la evaluación y toma de decisiones.

- Desarrollar y aplicar encuestas de satisfacción para usuarios, a fin de conocer si las iniciativas realmente están beneficiando a la ciudadanía.
- Establecer mecanismos de difusión que permitan a la ciudadanía conocer y familiarizarse con las reformas, instituciones, operadores y servicios disponibles.

6.9 Implementar mecanismos de transparencia y apertura para asegurar la publicidad de información de interés público contenida en carpetas de investigación y sentencias que hayan causado estado, a fin de elevar la calidad de la justicia

Exposición de motivos:

De acuerdo con los objetivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública respecto de crear bases mínimas que rijan procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho, mediante procedimientos sencillos y expeditos, se observa que contrario a su espíritu, la implementación de la Ley ha significado un retroceso en materia de transparencia y apertura de datos al reducir las obligaciones de transparencia e incorporar conceptos ambiguos como el de interés público y las cláusulas de reserva de información.

A la fecha, sólo una Procuraduría cuenta con una plataforma de Actuaciones Procedimentales (SIAP), en el que las personas que están sujetas a un proceso penal (víctima u ofendido, Asesor jurídico, imputado y defensor) pueden tener acceso al sistema para conocer de forma gratuita, inmediata, veraz y oportuna los registros que integran su carpeta de investigación. Asimismo, sólo cuatro entidades federativas contemplan en sus legislaciones la obligación de los Poderes Judiciales de publicar todas sus sentencias.

Cambios propuestos:

- Mejorar los mecanismos de transparencia (particularmente la transparencia proactiva), la generación de datos y la gestión de información de las instituciones de justicia.
- Apoyar el diseño de políticas públicas encaminadas a la generación estandarizada de información, a diseñar procedimientos homologados de sistematización y apoyar las actividades relacionadas con favorecer la transparencia y el acceso a la información en todas las fases de los procesos judiciales.
- Apoyar el diseño de proyectos encaminados a favorecer la transparencia y rendición de cuentas a partir del análisis de las sentencias judiciales, de manera que se permita su análisis y se contribuya a elevar la calidad de la justicia.
- Favorecer el diseño de mecanismos de transparencia y participación ciudadana encaminados a evaluar y apoyar la mejora de la calidad de la justicia (transparencia + participación ciudadana + apertura).

- Apoyar el desarrollo de proyectos tecnológicos encaminados a explotar la información de las carpetas de investigación, protegiendo la información sensible y los datos personales, a fin de posibilitar la evaluación de las investigaciones y favorecer la creación de políticas públicas encaminadas a la mejora de la procuración de justicia.
- Reformar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, en su artículo 73, fracción II, para establecer que es obligación de los poderes judiciales publicar en sus portales de transparencia y en la Plataforma Nacional de Transparencia la versión pública de todas las sentencias que hayan causado estado.
- Reformar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información para adicionar la obligación específica del Poder Judicial de divulgar las sentencias que, de acuerdo con los lineamientos dictados por el INAI, pueden considerarse relevantes o trascendentes.
- Reformar la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y armonizarla con el Código Nacional de Procedimientos Penales, para establecer la obligación de las Fiscalías Generales para crear una plataforma de acceso a la información en donde se publiquen las Carpetas de Investigación.
- Armonizar en consecuencia con las reformas previstas, las leyes de transparencia estatales, a fin de establecer la creación de un Sistema de Carpetas de Investigación Digital que cuente con una interfase dispuesta para las partes del proceso.
- Asegurar que los poderes judiciales, en el cumplimiento de sus obligaciones generales y específicas de transparencia, interpreten la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública conforme el parámetro de regularidad constitucional y los principios de máxima publicidad, progresividad y pro persona, de tal suerte que se interprete que son de interés público todas las sentencias que hayan causado estado en su versión pública.
- Asegurar que los poderes judiciales establezcan mecanismos de participación ciudadana para identificar cuáles son las demandas o necesidades sociales de información judicial y determinar qué información debe considerarse relevante, pues la información considerada útil y beneficiosa para la sociedad no puede quedar únicamente en potestad del Poder Judicial.
- Promover que el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información; así como los órganos garantes estatales, establezcan que son de interés público todas las sentencias judiciales y las Carpetas de Investigación –de acuerdo con sus funciones y competencias–, asegurando así condiciones homogéneas para la publicación de todas las sentencias judiciales que hayan causado estado en sus versiones públicas y el estatus de las investigaciones del Ministerio Público a través del Sistema de Carpetas de Investigación Digital.
- Argumentar que tratándose de sentencias y atendiendo el principio de relevancia de la información, adicionar a los lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público la obligación expresa del Poder Judicial de incorporar procedimientos de participación

ciudadana para determinar sus catálogos de información relevante (en caso de sentencias y carpetas de investigación) e información de interés público.

6.10 Generar buenas prácticas en el Servicio Público relacionadas al cumplimiento del código de ética, a través de la formación en Cultura de la Legalidad, para aumentar la confianza en las instituciones públicas y reducir actos de corrupción

Exposición de motivos:

En 2017, Transparencia Internacional ubicó a los mexicanos en la primera posición del ranking de 20 países encuestados, que pagaron un soborno para acceder a un servicio público.. El estudio también arrojó que 1 de cada 2 encuestados ha pagado algún soborno y que los servicios donde se presentan actos de corrupción con mayor frecuencia son hospitales públicos, escuelas públicas, trámites de documentos de identidad, policía, servicios públicos como el agua potable y los tribunales del sistema judicial. En este sentido, el Instituto Mexicano de la Competitividad señaló que en 2015 el costo de la corrupción ascendió a 906 mil millones de pesos, lo que representó el 5% del PIB de ese año.

Transparencia Internacional también reconoce que reducir la corrupción es una condición clave para una sociedad justa y equitativa, y combatirla eficazmente fortalece las iniciativas de desarrollo, la promoción de derechos humanos y libertades y la erradicación de la pobreza global. La participación de ciudadanos y ciudadanas en el combate a la corrupción impulsa la gobernanza, entendida ésta como la gestión de los asuntos públicos fundada sobre la participación de la sociedad civil a todos sus niveles (nacional, local, regional e internacional). Frente a la corrupción en el servicio público que ha provocado la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales, es necesaria la revalorización de la ética y la generación de buenas prácticas en este sector.

Cambios propuestos:

- Garantizar que el 100% de los servidores públicos del ámbito federal, estatal y municipal, se capaciten en Cultura de la Legalidad, como requisito fundamental para ejercer un cargo público. Que los servidores públicos reconozcan la relevancia de respetar las normas para su propia persona y en sus

espacios de vida cotidiana, que rechacen los actos de ilegalidad y corrupción, promuevan la denuncia y generen acciones de prevención.

- Lograr la implementación de un programa de formación acorde a los requisitos del Servicio Profesional de Carrera, que es el mecanismo de la Administración Pública Federal para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. Replicar el modelo a nivel estatal y municipal.
- Generar buenas prácticas en el servicio público relacionadas con el cumplimiento de un código de ética común en todos los niveles de gobierno, para aumentar la confianza en las instituciones públicas y reducir actos de corrupción.
- Incluir un esquema de gradualidad para impactar al 100% de los servidores públicos, que privilegie la formación de aquellos funcionarios directamente relacionados con el ejercicio o la autorización del ejercicio de recursos públicos.
- Garantizar recursos financieros, materiales y humanos necesarios para llevar a cabo el proceso de formación en Cultura de la Legalidad de los servidores públicos en México.
- Establecer reglas de operación que establezcan el procedimiento para que las entidades de la Administración Pública Federal e incluso de los tres niveles de gobierno, accedan al beneficio de formación en Cultura de la Legalidad. Éstas incluirán posibles penalizaciones por incumplimiento.

[↑REGRESAR AL ÍNDICE↑](#)

7. SEGURIDAD

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. En éste contexto, se debe partir de la premisa que las instituciones de seguridad deben tener como objetivo la protección de los mexicanos.

Las propuestas en materia de seguridad que se presentan, se enmarcan en el proceso más amplio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, en concreto con el objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”. Algunas de las metas del objetivo 16 que se relacionan con el eje son las siguientes:

16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo

16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental del INEGI, para el 70 por ciento de los mexicanos la inseguridad y la delincuencia son de los principales problemas sociales del país. Para revertir esta situación, es necesario el trabajo colaborativo entre la sociedad civil y las autoridades de gobierno. Por lo anterior, desde la sociedad civil, presentamos las siguientes propuestas en materia de seguridad,

TEMAS Y PROPUESTAS:

7.1 Establecer a la seguridad pública como un tema de Estado a través de un nuevo diseño a nivel de la administración pública federal

Exposición de motivos:

El 2 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y se integraron sus funciones a la Secretaría de Gobernación, mezclando funciones de operación política con funciones policiales. El resultado fue el abandono de la Policía Federal, tanto en su proceso de crecimiento como por lo que se refiere a sus distintos procesos de desarrollo. La seguridad pública, así como la educación, la salud o la economía, requiere de una Secretaría técnica y especializada en la materia.

Cambios propuestos:

- Creación de una secretaría de Estado encargada de la seguridad pública y duplicar el estado de fuerza de la Policía Federal.

7.2 Establecer una instancia con competencia nacional para estandarizar y administrar los procesos de desarrollo policial

Exposición de motivos:

El desarrollo policial es definido en la ley como “un conjunto integral de reglas y procesos debidamente estructurados y enlazados entre sí que comprenden la Carrera Policial, los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario de los Integrantes de las Instituciones Policiales y tiene por objeto garantizar el desarrollo institucional, la estabilidad, la seguridad y la igualdad de oportunidades de los mismos; elevar la profesionalización, fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia”

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no se ha cumplido. En la realidad, no se ha dado la distribución de competencias entre los niveles de gobierno como está establecida en el artículo 39 de la Ley, ni se han desarrollado los procesos que ella enlista y define. De hecho, el Sistema Nacional de Seguridad Pública está colapsado. El Consejo Nacional de Seguridad Pública no cumple con los acuerdos que se establecen, y el Secretariado Ejecutivo tampoco ha cumplido con su misión central, de promover el desarrollo policial en el país.

El Índice de Desarrollo Policial, estudio realizado por Causa en Común, demuestra que ninguna corporación policial estatal ni federal cumple con los mínimos requisitos de ley respecto a los ejes básicos del desarrollo

policial: carrera policial, profesionalización, certificación integral, régimen disciplinario y régimen complementario de seguridad social. Además, las corporaciones policiales que sí cumplieron con algunos requisitos de ley, no lo hicieron de manera homogénea.

Por lo anterior, resultan necesarias las reformas para estandarizar los procesos de desarrollo policial a través de una sola instancia nacional.

Cambios propuestos:

- La creación de una instancia a nivel nacional que reúna las estructuras, presupuestos e infraestructura de desarrollo policial de todo el país, y que se aboque a la estandarización de sueldos y prestaciones, equipamiento y formación policial.

7.3 Realizar un censo de policías operativos para hacer un estudio de necesidades de reclutamiento

Exposición de motivos:

Hoy en día se desconoce el número real de policías operativos con que cuenta el país. Las cifras oficiales no desglosan el estado de fuerza de las corporaciones policiales, por lo que los números incluyen a todos los policías (sin importar la función que desempeñan), al número de custodios y, en algunos casos, al personal administrativo que ocupa una plaza de policía.

Es preciso mencionar que la tasa de policías en el país, sin contar a la Ciudad de México, es de 26 por cada 10 mil habitantes. Sin embargo, existe una gran disparidad entre entidades sobre el número de policías que tienen. Por ejemplo, en Tamaulipas se cuenta con 17 policías por cada 10 mil habitantes, mientras que, en la Ciudad de México, hay 109 policías por cada 10 mil habitantes.

Cambios propuestos:

- Establecer en el Programa Nacional de Seguridad Pública la necesidad de contar con un censo de policías operativos, a partir del cual pueda realizarse un programa de reclutamiento acordes a las necesidades locales en todo el país.

7.4 Fortalecer y estandarizar las academias regionales para que sirvan como formadores de policías

Exposición de motivos:

De acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las academias son las instituciones de formación, de capacitación y de profesionalización policial. Corresponde a la federación, el Distrito

Federal, los Estados y Municipios la constitución y operación de las academias. Sin embargo, de manera general todas las autoridades han incumplido, en menor o mayor grado, con su obligación de operar academias.

Cada academia debe contar con las siguientes capacidades mínimas: aulas suficientes para la matrícula, aula de cómputo, sala de juicios orales, comedor, cocina, dormitorios suficientes para alumnos de pernocta, pista de prueba física o pista del infante, sala con equipo audiovisual, servicio médico, stand de tiro, área de entrenamiento, explanada o pista de práctica vehicular. De acuerdo a datos oficiales, solo 6 de 39 academias cumplen con los rubros mínimos.

Desde enero de 2009, fecha en que inició la vigencia la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la mayoría de las academias en México no cumplen con los requisitos mínimos para funcionar de manera adecuada. Es evidente que las autoridades de los tres niveles de gobierno no han cumplido con su obligación. Por lo anterior, se hace necesario que la operación y control de las academias pase a manos de la federación para estandarizar los procesos de formación y garantizar que cumplan con los rubros mínimos de funcionamiento.

Las academias estarían bajo la dirección de la nueva instancia nacional a cargo del desarrollo policial.

Cambios propuestos:

- Establecer un programa de desarrollo de las academias de formación policial, en cuanto a infraestructura, equipamiento y planta docente.

7.5 Rescatar Plataforma México

Exposición de motivos:

Las instituciones de seguridad deben basar su operación en la planeación, la recolección y el análisis de información, la investigación y la generación de inteligencia. Actualmente, el sistema más robusto para ello es Plataforma México, un sistema de interconexión y acopio de información a nivel nacional.

La Plataforma México fue creada por acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública en 2007 y se le definió “como un proyecto de alcance nacional que pondrá las tecnologías de información y telecomunicaciones al servicio de la función policial”

El Informe Policial Homologado (IPH), uno de los principales insumos de Plataforma México, fue catalogado por el secretariado ejecutivo como poco útil. Sin embargo, de acuerdo a datos oficiales, en 2012 se llegó a suministrar más de 100 mil IPH a la plataforma.

Cambios propuestos:

- Reestablecer los programas de interconexión y alimentación de las bases de datos criminalísticas (Informe Policial Homologado), a fin de generar inteligencia policial y modelos predictivos y preventivos en materia criminal.

- Aumento en las horas de capacitación del personal encargado de los sistemas de videovigilancia y aumento en los números de cámaras de vigilancia.

7.6 Promover mecanismos de supervisión externa de la policía

Exposición de motivos:

En el actual Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 se establece dos líneas de acción que se relacionan con la presente propuesta: “promover la supervisión civil y de organismos de derechos humanos en los operativos coordinados” y “fortalecer el marco jurídico respecto a la participación de la comunidad en actividades de seguridad pública.”

La participación de actores externos como la sociedad civil debe ser visto como un incentivo y un área de oportunidad para las corporaciones de policía. La supervisión externa cumple, al menos, tres objetivos importantes: promover la detección temprana del delito, acompañar los procesos de desarrollo policial, y generar relaciones de confianza entre comunidades y policías.

Cambios propuestos:

- Promover mecanismos de supervisión externa en la Policía Federal y las policías estatales.
- Específicamente, promover el establecimiento de testigos sociales en las áreas de asuntos internos de las corporaciones de policía.

7.7 Reforzar los controles de confianza como mecanismos de evaluación de la integridad de las corporaciones policiales

Exposición de motivos:

De acuerdo a datos oficiales del gobierno, a octubre de 2017 han sido evaluados 127,379 policías estatales preventivos, y 8,921 cuentan con un resultado no aprobatorio. El artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que "Las Instituciones Policiales contratarán únicamente al personal que cuente con el requisito de certificación expedido por su centro de control de confianza respectivo" Una vez más, lo establecido en la ley no se cumple.

Además, el Plan Nacional de Seguridad Pública establece en su estrategia 5.3 el “Fortalecer el Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza”.

Por otra parte, el 6 de febrero de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo 15/XLII/17 y se aprobó el nuevo Modelo Nacional de Evaluación de Control de Confianza presentado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En los hechos, ni la Ley ni el Programa ni el acuerdo del Consejo Nacional se cumplen. Es necesario que el nuevo Modelo Nacional de Evaluación de Control de Confianza vaya de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Seguridad Pública y con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y estandarizar su aplicación a través de la instancia nacional encargada del desarrollo policial.

Cambios propuestos:

- Reforzar el modelo de evaluación de control de confianza y dar de baja a los elementos que no cumplan con dicha evaluación.

7.8 Establecer lineamientos eficientes y transparentes en el presupuesto y gasto público en materia de seguridad pública

Exposición de motivos:

El 25 de enero de 2018 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2018 (Fortaseg). Para el 2018, el fondo prevé casi 6 mil millones de pesos para el otorgamiento de subsidios.

Por su parte, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (Fasp) tiene su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal, y se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para el 2018 el FASP tendrá un presupuesto de 9 mil millones de pesos.

Además, existen funciones presupuestales relacionadas con la seguridad pública establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La organización Ethos, concluyó en su informe descifrando el presupuesto que “muchos rubros del gasto en seguridad son opacos, tanto en su destino como en sus resultados que producen. Esto implica que no existe información confiable sobre qué funciona y qué no, lo que debilita la toma de decisiones sobre la permanencia, eliminación o modificación de los programas” Además, los indicadores para evaluar el desempeño resultan insuficientes para evaluar el impacto y los recursos.

Cambios propuestos:

- Es necesario que el Consejo Nacional y la nueva instancia nacional dedicada a promover el desarrollo policial operen a lo largo de una estrategia calendarizada, con suficiencia presupuestal, abierta al escrutinio público mediante portales en línea.
- Mejorar los procesos de planeación (indicadores y metas)
- Incluir incentivos orientados a resultados en las reglas de operación de los fondos federales. (acuerdos basados en resultados)

- Es necesario, asimismo, agilizar los mecanismos de ejercicio del gasto para eliminar los subejercicios de fondos federales destinados al desarrollo policial, destacando capacitaciones, evaluaciones, equipamiento e infraestructura.
- Evaluar la realización de compras consolidadas como una herramienta para combatir la corrupción.

7.9 Mejorar las condiciones laborales de los policías

Exposición de motivos:

Trabajar como policía debe ser visto como una opción verdadera de desarrollo profesional y no solamente como la última opción. Es necesario que las personas que entran a las corporaciones de policía tengan un sentido de arraigo y pertenencia hacia la corporación. En otras palabras: valorizar el aspecto humano de la función policial.

El artículo 45 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que “las entidades federativas y municipios generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos”. Sólo dos entidades han cumplido con este artículo de la ley.

Los policías se encuentran en una situación de desventaja frente a otros trabajadores del Estado. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, jurídicamente hablando, los policías no se encuentran en una “relación laboral” frente al Estado. En este sentido, los tribunales mexicanos han concluido que los policías se encuentran en una relación meramente administrativa frente al Estado.

Resulta necesario empezar a realizar un cambio de paradigmas en los tres niveles de gobierno para reconocer derechos laborales a los policías y que se establezca de manera clara que los policías mantienen una relación laboral con el Estado. Es importante salvaguardar los derechos de las policías para que ellos puedan proteger los derechos de la ciudadanía.

Cambios propuestos:

- Reformar el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución para permitir la reincorporación al servicio de los policías en caso de despido injustificado.
- Turno máximo de 12 horas.
- Crear un Instituto de Seguridad Social Policial.
- Dignificar la función policial con oportunidades de crecimiento y desarrollo para el policía y su familia. Legislar en materia de seguridad social complementaria y asegurar prestaciones mínimas: Becas para hijos, atención psicológica para estrés laboral o post traumático)

7.10 Crear una clave única de identidad

Exposición de motivos:

El país no cuenta con una clave que permita identificar a todas y todos los mexicanos, y que permita simplificar trámites y contar con auténtico registro poblacional. No hay forma en la que podamos demostrar fidedignamente nuestra identidad. La credencial de elector que hasta ahora es nuestro documento de identidad por excelencia, puede ser vulnerado con facilidad y algunas personas llegan a tener más de una credencial de elector. El registro civil tiene gran parte de responsabilidad en esto, actualmente hay personas que sin dolo, cuentan con doble acta de nacimiento, y las dos están en el registro civil “debidamente” asentadas.

La solución a esto es que se limpien las bases de datos de la CURP y el Registro Civil, que se comuniquen entre sí, y paralelamente reanudar el proceso de cédula de identidad que inició el sexenio pasado. Se debe asegurar que cada CURP y acta de nacimiento esté asociada a un conjunto de datos biométricos y desde luego a una sola identidad.

Cambios propuestos:

- Se propone generar una clave única que permita identificar a todos los mexicanos, a partir de la integración de la información que actualmente se encuentra dispersa en diversos registros y bases de datos.

7.11 Promover la reinserción de los adolescentes y mejorar las condiciones generales de los centros penitenciarios .

Exposición de motivos:

Las autoridades del gobierno han reconocido que existe una crisis en el sistema penitenciario que se traduce en una ausencia de control en los centros de reinserción social, hacinamiento, presencia del crimen organizado, etcétera.

Cambios propuestos:

- Trabajo con adolescentes: Se propone un modelo de reinserción intercomunitario y en externación centrados en los siguientes ejes: educación, habilitación laboral, justicia restaurativa, salud mental y habilidades para la vida.
- Fomentar la industria penitenciaria y el acceso al trabajo remunerado como un eje de reinserción y como un derecho fundamental.

- Dignificar el sistema penitenciario, a través de combatir el hacinamiento, aplicar mecanismos de control interno que eliminen la corrupción y la impunidad, proporcionar atención psicológica para reducir estrés laboral o atender estrés post traumático.
- Crear el reglamento de la ley nacional de ejecución penal.
- Evaluar el funcionamiento de los centros penitenciarios privatizados.

7.12 Crear una coordinación en la Oficina de la Presidencia que desarrolle intervenciones integrales al problema de las violencias.

Exposición de motivos:

Existen diversas dinámicas de violencia en el país, y cada una de ellas necesita una intervención específica. Así lo ha entendido el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 al señalar que “Desafortunadamente, la violencia vinculada a la delincuencia no es el único tipo de violencia que se vive en el país”

Cambios propuestos:

- Crear una instancia de coordinación, adscrita a la Oficina de la Presidencia, encargada de la formulación de una política integral de prevención, a partir de la cual se definan intervenciones diferenciadas de acuerdo a las distintas problemáticas locales.

ORGANIZACIONES CONVOCANTES

Acción Ciudadana Frente a la Pobreza
Alternativas y Capacidades
Causa en Común
Centro Mexicano para la Filantropía
Cohesión Comunitaria e Innovación Social
Fundación Appleseed México
Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
Mexicanos Primero
México Unido Contra la Delincuencia
Proeducación
Reforestamos México
The Hunger Project México
Transparencia Mexicana
Universidad ORT

Documento elaborado el 10 abril de 2018, Ciudad de México.

Editado por: Alejandro Ordóñez González

CumbreCiudadana.org.mx | #3aCumbreCiudadana
info@cumbreciudadana.org.mx