

PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE
ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

UN DIAGNÓSTICO INAUGURAL

de México Evalúa



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

PRESENTACIÓN

**EDNA JAIME** | DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA

¿ Por qué nos propusimos hacer una evaluación de los primeros 365 días de la nueva administración? ¿Por qué apresurarse a lanzar algo que puede ser percibido como un listado lapidario de aciertos y fracasos de algo que es una obra en construcción? Por una razón principal: hace mucho que no teníamos a un presidente con tanta legitimidad, y con tantas ganas de cambiar a México como ciudadanos esperanzados en que ésta 'sea la buena'. Las expectativas son altísimas; y las oportunidades para ejecutar cambios, numerosas. El presidente debe cumplir y medir su desempeño basándose en resultados concretos. Resultados en lo que a las personas les importa: ingreso, empleo, seguridad, justicia, servicios públicos de calidad. Cumplir con esto es su obligación. Dada la importancia de lo que está en juego, hacer este breve balance de política pública era una obligación también.

Tomen estas páginas como una suerte de 'cápsulas de análisis selecto'. Cada programa de investigación de México

Evalúa eligió un enfoque, una perspectiva. En algunos casos se trata del objeto de estudio que terminó por vertebrar el trabajo de un año entero. Hay temas bien acotados –el papel de la inversión en infraestructura en las finanzas públicas– y otros más transversales –las paradojas de la política anticorrupción revelada a través de varios actos de gobierno–. Pero todos pretenden describir, con evidencia sólida, la naturaleza no de un problema o una carencia absoluta en la operación del gobierno, sino de un desafío. Son 'nudos' de política pública de los que, creemos, depende el futuro de México.

Y otra vez: ¿por qué nos propusimos hacer esto? Hay otra razón. En estos 365 días de gobierno las obsesiones del presidente han quedado más que claras. El país entero advierte qué es lo que desea. A dónde quiere llegar. Que el camino elegido esté bien trazado es otro asunto, pero el presidente ha sido enfático. Ante este estilo de gobierno, la sociedad civil debe estar a la altura: debe también expresar sus argumentos clara y enérgicamente.



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

SEGURIDAD: EL INCENDIO LOCAL



Durante años el gobierno y la sociedad hemos ignorado la dimensión local de la criminalidad. Y en este primer año del nuevo gobierno no se han desmontado los mecanismos que desincentivan el involucramiento de las entidades en la creación de soluciones de política pública.

La crisis de seguridad por la que atraviesa el país responde a una larga historia de desatención en el desarrollo de capacidades locales. Muchos sexenios han pasado y entidades y municipios no tienen herramientas para responder a las demandas de la población. Durante este tiempo se han privilegiado soluciones desde arriba que no han ayudado a dar soluciones estables al nivel estatal y municipal.

La política de seguridad de la actual administración ha caído en la misma dinámica. **La toma de decisiones se centraliza en el gobierno federal y los militares siguen con la responsabilidad de atender la inseguridad del país.** En esta ocasión amparados en un nuevo marco legal y bajo un nuevo nombre: la Guardia Nacional.

Mientras tanto, no se ha corregido la mala ejecución de nuestro federalismo, que persiste en la generación de incentivos que fortalecen la dependencia de las entidades con respecto a la Federación y ha institucionalizado prác-

ticas que inhiben el involucramiento de las entidades en la creación de soluciones de política pública y entorpecen el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

De hecho, en el primer tramo del sexenio se podría profundizar este problema. **Las amplias y difusas funciones de la Guardia Nacional no están acompañadas de mecanismos claros para regular la interacción que tendrán con los gobiernos locales, y el plan para comenzar a reconstruir las policías locales** (el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica) no tiene el apoyo del presidente y el Congreso no le otorgó los fondos necesarios.

El primer tramo de la administración de López Obrador ha optado por un camino que sigue sin alterar el engranaje de nuestra actual problemática. Es una vía que terminará mostrando que las soluciones desde arriba tienen un margen de maniobra muy estrecho, si a la par no se trabaja en propuestas para atender las necesidades locales.



El costo político, financiero e institucional que implica rediseñar la arquitectura de seguridad ha provocado que el Gobierno federal prefiera afrontar el problema desde arriba, y con una mirada centralizadora que no toca los pilares institucionales y locales del problema.

En consecuencia, a un año de gobierno la realidad se recrudece en las entidades, más allá del agregado a nivel nacional. Los casos del bar Caballo Blanco de Coatzacoalcos, la emboscada de Aguililla en Michoacán –en donde murieron 13 policías– o la reciente matanza de nueve miembros de la familia LeBarón en Bavispe, Sonora, son un recordatorio de la naturaleza del reto, y de la urgencia de trabajar a nivel local para tener una mejor posibilidad de evitar, contener o reaccionar de manera más oportuna a estas tragedias.

Doce meses desde la toma de posesión del nuevo gobierno es poco tiempo para hacer una evaluación rigurosa de los logros y desaciertos de la administración. Pero sí podemos hacer un balance parcial:



- **La creación de la Guardia Nacional no ayuda a atender las demandas locales de seguridad.** Las amplias y difusas funciones de la Guardia (revisar mochilas en el metro de la Ciudad de México, detener a migrantes, atender delitos del fuero federal y del fuero común e investigar delitos) generan un problema importante de competencias y atribuciones.
- **Iniciar dos procesos de alta complejidad** –desaparecer a la Policía Federal y crear la Guardia Nacional– **limita la operatividad del Gobierno federal** para atender las problemáticas locales.
- Colocar la mayoría de los recursos en un cuerpo militar en funciones de seguridad pública sin invertir de manera seria en instituciones locales, sólo fortalece los incentivos que durante muchos sexenios han operado en contra de la generación de capacidades institucionales y el involucramiento de las entidades.

NUESTRAS RECOMENDACIONES

- 1 **Desmarcarse de la inercia de sexenios pasados para poner la mirada en los contextos y dinámicas locales.** Es necesario tener un cuerpo federal de seguridad, pero debe tener carácter civil y con atribuciones y esquemas de cooperación con los gobiernos locales bien definidos.
- 2 **Diseñar estrategias para cambiar los incentivos** que llevan a que las entidades sean laxas en sus obligaciones de seguridad.
- 6 **Apoyar política y financieramente estrategias de mediano plazo para generar capacidades institucionales a nivel local,** como el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica.

EL DATO

- **Incidencia:** Cada día del gobierno de AMLO han sido asesinadas 97 personas, en promedio. Cuando comparamos los homicidios ocurridos entre diciembre y octubre de 2019 con respecto al año anterior (los datos de noviembre aún no se han publicado), vemos que los asesinatos han aumentado en 3.3%. Sin embargo, hay razón para ser optimistas: **con octubre se contabilizaron cuatro meses consecutivos en los cuales el promedio diario de homicidios fue a la baja.** Esto podría convertirse en el inicio de una tendencia a la baja.

David Ramírez de Garay | Coordinador del programa de Seguridad

Alan López | Investigador

Max Holst | Investigador

Magda Ramírez | Investigadora



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

JUSTICIA: RETROCESO ACELERADO



Para remontar los niveles pavorosos de impunidad, la gran tarea es la construcción de una genuina política de Estado, pero en cambio hemos visto 12 meses de restricción de derechos y ampliación de espacios de arbitrariedad.

La llegada de un nuevo Ejecutivo federal tras un proceso electoral de amplio apoyo de la población trajo consigo altas expectativas y demandas relacionadas con paz, justicia y seguridad. Todas motivadas por los altos índices de violencia e impunidad, pero también alentadas por la noción de un cambio de gobierno que diera un giro a la forma de reconocer y abordar los problemas.

Desde los tiempos de campaña, **el actual Gobierno anunció una agenda transformadora, en la que destacó la propuesta de atender las causas estructurales más que implementar medidas de contención o reacción**; una aproximación diferenciada por grupos de población en condición de vulnerabilidad, así como medidas para pacificar al país mediante el fortalecimiento de la verdad, la justicia y la reparación.

¿Cuál es el balance tras 12 meses de gobierno? La respuesta no es sencilla ni categórica, dado que se observan cambios y señales que bien exigen un análisis minucioso e integral. En primer lugar, destaca la falta de una visión amplia del Estado, que defina el horizonte a alcanzar y que considere todos los ámbitos del fenómeno criminal, desde la prevención y seguridad, hasta la justicia y, en su caso, la reinserción.

Si bien en el debate público se ha buscado cambiar la narrativa, no resulta claro que las acciones y cambios a la fecha se encuentren alineados y contribuyan a objetivos específicos. Por ejemplo, en mayo de este año se creó la Unidad de Apoyo al Sistema como área de la Secretaría de Gobernación para apoyar las acciones de coordinación y consolidación del Sistema de Justicia Penal. Sin embargo, **a la fecha no es posible conocer las acciones emprendidas para alinear la planeación, presupuestación y evaluación del sistema de forma conjunta, tanto en el ámbito federal como en el local**. Esfuerzos que requieren ser transparentados en la medida en que involucran compromisos adquiridos y abandonados a su suerte, ya que aún con el otorgamiento de apoyos financieros, la consolidación del sistema penal permanece con déficits y pendientes por atender, mismos que se visibilizan en un estancamiento en el desempeño de los operadores.

Otro de los elementos que son motivo de desconcierto y franco retroceso atiende a las reformas legislativas aprobadas este año, antitéticas con la consolidación del Sistema de Justicia. Destaca la ampliación del catálogo de conductas delictivas que ameritan prisión preventiva oficiosa. Y es que el tránsito hacia un sistema acusato-



rio significaba el establecimiento de mayores garantías tanto para víctimas como para imputados, mediante un mayor uso de medidas no privativas de la libertad, así como de salidas alternas y anticipadas como forma de resolver conflictos penales. Sin embargo, contrario a dicho espíritu, se amplió el catálogo de conductas delictivas, lo que condujo a **reducir los estándares para restringir la libertad personal y la presunción de inocencia, aún cuando la evidencia demuestra que un mayor uso de prisión no es sinónimo de mayor seguridad ni de menor incidencia o víctimas.** En este sentido, se ha estudiado también sobre los incentivos adversos que estas reformas suponen para la autoridad, ya que al reducir los estándares, controles y carga de la prueba, los operadores –principalmente policías y fiscales– limitan su desempeño, optan por alternativas más alineadas al anterior sistema inquisitivo y se abren espacios de riesgo de corrupción y arbitrariedad, justo lo que se buscaba zanjarse.

Aunado a lo anterior, la expedición de un cuerpo normativo para **ampliar la extinción de dominio y la penalización de los delitos fiscales se considera también un elemento transgresor de derechos y libertades**, al facultar a las instancias públicas para adoptar medidas restrictivas incluso de manera previa al desarrollo de investigaciones. Ampliar diversos supuestos de delitos fiscales y considerarlos como delincuencia organizada es una forma de ampliar las conductas que atentan contra la seguridad nacional y con ello, se involucran mayores penas también. Frente a ello, la reducción de estándares y responsabilidades para los operadores públicos tiene como consecuencia real que los trabajos institucionales no se orienten al fortalecimiento de sus capacidades, sino a la búsqueda de menores esfuerzos y controles.

Alarma también **el opaco e incierto proceso de transición de la Fiscalía General de la República que dio inicio en enero de este año.** Llamamos la atención distintos aspectos. Por un lado, el desarrollo de la transición a puerta cerrada, sin mecanismos de transparencia ni participación ciudadana para la definición del Plan Estratégico de Transición y del de Persecución Penal. Por otro lado, se observa el anuncio de una nueva Ley Orgánica que supone la derogación de la actual, aún cuando ésta no ha cumplido un año de vigencia ni se ha concretado su operación. Incluso si es casi inevitable su aprobación, es necesario garantizar que su espíritu sea congruente con la necesaria transformación de la Fiscalía y no implique mayores retrocesos.

Con estas acciones que tomaron lugar durante el primer año de la actual administración, así como el anuncio de

otras medidas legislativas para enero 2020, se observan regresiones tangibles que significan un acelerado rumbo de reversa, especialmente en lo que toca a garantías de derechos y reducción de riesgos de arbitrariedad. Esta configuración ha buscado justificarse como medida para lograr la pacificación y atajar la impunidad en el país. Sin embargo, esta aspiración desconoce la evidencia empírica y la experiencia nacional y de la región de América Latina.

NUESTRAS RECOMENDACIONES

Frente al acelerado e inminente retroceso, recomendamos mantener el foco en dos aspectos de gran calado:

- 1 El primero, **es la definición de una política de Estado que defina claramente el horizonte a alcanzar, y que permita que las distintas instancias y ámbitos de gobierno orienten sus esfuerzos de manera conjunta.**
- 2 El segundo se refiere **al análisis integral de las iniciativas legislativas y de diseño organizacional, para que posibles cambios no signifiquen una carta en blanco y sin control para las instituciones.** Si bien es tarea del Estado definir sus propias políticas y estrategias, es indispensable que se garanticen estándares de transparencia, participación y rendición de cuentas.
- 3 Finalmente, el sistema de justicia penal lleva 11 años transitando hacia uno de corte acusatorio oral sin que sea un proceso acabado. **Es preciso que se tomen las medidas necesarias de coordinación, evaluación e impulso para acelerar su consolidación.** La evidencia ha mostrado los beneficios del sistema en su operación, la reducción de espacios de corrupción, mayor respeto a los derechos de víctimas e imputados, y el esclarecimiento de hechos y resolución efectiva de conflictos.

*María Novoa | Coordinadora
del programa de Justicia*

*Christel Rosales | Investigadora
Montserrat López | Investigadora
Aranxa Bello | Investigadora
Andrea Sánchez | Investigadora
Dominique Amezcua | Investigadora*



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

EL FORTALECIMIENTO DE LOS PODERES JUDICIALES: LA GRAN TAREA PENDIENTE



Si bien la reforma judicial de 1994, que modificó la composición y atribuciones de la Suprema Corte y creó el Consejo de la Judicatura Federal, ha mejorado la impartición de justicia en el país, los poderes judiciales siguen padeciendo problemas de nepotismo y corrupción, que socavan su legitimidad. De acuerdo con el Inegi, el 68.4% de los mexicanos percibe que los jueces son corruptos y el 44.9% dice confiar poco o nada en ellos.

En lugar de buscar la manera de fortalecer los poderes judiciales, en su primer año de gestión López Obrador parece enfrascado en el intento de eliminar el contrapeso que pueden representar los poderes judiciales: ha desarrollado mecanismos y estrategias para controlarlos, que pueden poner en riesgo su independencia.

¿Qué camino decidió tomar? Desde que ganó la presidencia, Andrés Manuel López Obrador ha sido muy crítico con los jueces, al denunciar sus sueldos excesivos y promover iniciativas legislativas para reducirlos, anunciar que va a limpiar los poderes judiciales de los juzgadores corruptos que liberan a presuntos delincuentes por “argumentos legaloides” o calificar de injusta la decisión que tomó un juez en contra de algunos de los proyectos emblemáticos del Ejecutivo. Pero en esto que parece un intento por someter a los poderes judiciales, no se ha

limitado al discurso, sino que en los hechos ha logrado, con el apoyo de su mayoría legislativa, nombrar a personas afines en dos cargos de ministros de la Suprema Corte y tres del Consejo de la Judicatura Federal.

Asimismo, sus aliados en el Legislativo **han presentado numerosas iniciativas de reformas legislativas para modificar la estructura o el funcionamiento de los poderes judiciales, algunas de las cuales podrían poner en riesgo su independencia**, de acuerdo con el reciente informe del Comité de Derechos Humanos de la ONU. Es el caso, por ejemplo, de la propuesta de creación de una nueva sala anticorrupción en la Suprema Corte –que implicaría que el presidente pueda nombrar a cinco nuevos ministros–, o de la iniciativa para suprimir a los consejos de la judicatura estatales y devolverle sus atribuciones a los tribunales superiores de justicia, como era el caso en casi todos los poderes judiciales locales antes de la reforma de 1994.

Hay un telón de fondo en esta estrategia política: **los poderes judiciales en México padecen de una debilidad estructural** que se debe tanto a factores externos como a internos.

Entre los primeros, está el uso político de la justicia, una tentación tradicional de los poderes ejecutivos en el país,



así como la dependencia de los poderes judiciales hacia el Poder Legislativo en materia de presupuesto. Por otra parte, las reglas de los procesos de nombramientos de los más altos funcionarios judiciales (ministros y consejeros de la judicatura a nivel federal y magistrados y consejeros a nivel estatal) permiten que éstos dependan menos de estándares de idoneidad que de criterios políticos.

Por el lado interno, las resistencias internas al cambio y la opacidad con la cual se han desempeñado hasta hace poco los poderes judiciales han implicado que el nepotismo y la corrupción se mantengan.

En este contexto, desde el inicio de su gestión en enero pasado, el presidente del Poder Judicial federal, el ministro Arturo Zaldívar, ha implementado políticas de cero tolerancia a la corrupción y de cambios de adscripción para romper las redes familiares al interior del PJ, algo positivo en sí mismo. **Sin embargo, la legitimidad de estas medidas ha llegado a ser cuestionada, como por ejemplo cuando se anunció la suspensión de un magistrado por inconsistencias graves en su situación financiera** y se supo horas más tarde que se trataba de uno de los juzgadores que habían resuelto en contra de los intereses del gobierno en unos asuntos relacionados con el aeropuerto de Santa Lucía.

Adicionalmente, la cercanía de algunos ministros de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal con el presidente o su partido han generado cierta preocupación en torno a la independencia de la justicia.

NUESTRAS RECOMENDACIONES

El fortalecimiento de los poderes judiciales pasa no solamente por la profesionalización de sus integrantes mediante la consolidación de la carrera judicial, desde el puesto más bajo y hasta el de magistrado, sino también por **la adopción de mecanismos de transparencia y de participación ciudadana en las designaciones de los más altos funcionarios del Poder Judicial que dependen de actores políticos** (Ejecutivo y/o Legislativo).

De forma general, creemos que la condición indispensable para fincar un nuevo desarrollo de la justicia es la adopción de los principios de justicia abierta –que pasan por la publicación de información relevante, de calidad, en plataformas accesibles y formatos que permitan la reutilización, así como por la colaboración con la sociedad civil y/o los ciudadanos–. Éstos también abonan a la independencia judicial, y por lo tanto al fortalecimiento de los poderes judiciales. Por ejemplo, **si todas las sentencias judiciales son públicas, es mucho más fácil para un juzgador resistir a un eventual intento de corrupción o tráfico de influencias**, al argumentar que no puede desviarse del criterio que ha aplicado en otros casos.

*Laurence Pantin | Coordinadora
del programa de Transparencia
en la Justicia*

*Ariadna Uriona | Investigadora
Alejandra Quezada | Investigadora
Adriana Aguilar | Investigadora*



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

GASTO PÚBLICO: LA LLAVE DE LA INVERSIÓN FÍSICA



Pueden y deben promoverse las condiciones institucionales para que el desarrollo de la infraestructura sea más orgánico. Tras 12 meses, no vemos síntomas de recuperación en el sistema de inversión pública.

El gobierno de López Obrador inició, en finanzas públicas, en un muy mal lugar. **El gasto en inversión –sobre todo el distinto de Pemex– se ha mantenido durante años deprimido.** Eso es grave. Así no vamos a crecer.

La inversión en infraestructura –en agua, carreteras y caminos, transporte, electricidad, salud, entre otros– es un componente vital para lograr bienestar y desarrollo para los ciudadanos. Además, la inversión en infraestructura contribuye a propiciar y sostener el crecimiento económico en un país, y es piedra angular para impulsar la inversión privada.

Si el pecado original es la falta de evolución del sistema de inversión pública, el primer año de la nueva administración no ha hecho nada para alcanzar el inicio de la salvación. Pero veámoslo desde costado de lo que se necesita hacer, no tanto desde lo que no se ha hecho: si la política de inversión física fuera un paciente, sería uno con suficiente evidencia clínica como para diagnosticar su enfermedad. Entonces,

requiere urgentemente cambiar sus hábitos de vida para mejorar su salud y desempeño. **Hay cinco síntomas que nos indican que la inversión pública está en franca agonía.**

1 La inversión pública es insuficiente. En el Paquete Económico 2020 se propuso un gasto de inversión física –incluyendo a Pemex– de 2.4% del PIB. Si no se considera la inversión en la petrolera, este gasto como proporción del PIB será sólo de 1.3% para 2020, un porcentaje históricamente bajo. El Global Infrastructure Outlook (GIO) estima que **México debería invertir sólo en infraestructura casi el doble de lo que actualmente hace**, considerando sus necesidades en este sector. Mientras el faltante de inversión promedio en la región americana es de 27%, en México el faltante será de 47% en 2020.

2 No es prioritaria en el presupuesto. El gasto en inversión física pública para 2020 **presenta una caída de 5.4% real respecto a 2019.** Es el quinto



presupuesto con recorte para la inversión en los últimos seis presupuestos. Hoy representa poco más de la mitad de lo que representó hace seis años.

3 **Está concentrada en el sector de hidrocarburos.**

Al desagregar el último recorte propuesto a la inversión (5.4%), en realidad la inversión física distinta de Pemex sufre un recorte de 11% y la que se destina exclusivamente a Pemex tendrá un incremento de 25% real. La inversión en agua caerá 35%; una disminución en inversión en transporte igualmente de 35%. Para Pemex es 49%. El desprecio por el rubro del agua no es comprensible ni admisible en un país con tantos problemas en ese frente. Algunos programas sociales, como La Escuela es Nuestra –que no cuenta con Reglas de Operación para su buen desempeño–, tendrá un presupuesto de más de 7 mmdp, pero la inversión en agua será apenas de 2.4 mmdp. Es decir, de cada 100 pesos que el gobierno invierte, casi 50 son para Pemex, 3 pesos para salud, 2 para a educación y sólo 43 centavos para agua. Los altos recursos canalizados a Pemex implican menores recursos para sectores prioritarios.

4 **Está concentrada en pocos estados.**

Son sólo tres entidades federativas las que concentran el 76% del gasto propuesto en proyectos de inversión para 2020, al considerar los proyectos de Pemex. Éstas son Campeche (41.7% o 167 mmdp), Tabasco (21.4% o 85 mmdp) y la CDMX (13.2% o 53 mmdp). Pero el gasto para el resto de los 29 estados es de apenas 15 mil millones de pesos. No obstante, en los últimos siete años el monto fue en promedio de 23 mmdp.

5 **Se desaprovechan posibles fuentes para financiarla.**

México es un país federal y de ninguna manera debe seguir dependiendo de un solo sistema de inversión pública. Debería contar con 33 sistemas de inversión pública: el federal y el de las entidades federativas. Y debe atraer recursos de fuentes privadas para financiarlos. Las Asociaciones Público Privadas (APP) es un esquema aprovechado desde hace siglos en el desarrollo de la infraestructura en Europa. En Francia se desarrolló la primera APP, por ahí del año 1600. El presupuesto 2020 apenas trae 40 mmdp de inversión, totalmente insuficiente.

Entonces, el telón de fondo es la mala gobernanza de una política de infraestructura ya de por sí precaria; no

hay una ley de infraestructura para empezar, no hay un programa de infraestructura a mediano ni largo plazo, fundado en diagnósticos profesionales que trasciendan sexenios. El plazo para el desarrollo de los proyectos de infraestructura está acotado a seis años en el caso del Gobierno federal. Este término no es óptimo y muchas veces insuficiente, especialmente para emprender los proyectos más complejos, los llamados megaproyectos, los de corte regional o que impliquen la cooperación entre distintos gobiernos, que generalmente son los que ofrecen mayor valor.

NUESTRA RECOMENDACIÓN

Pueden y deben promoverse las condiciones institucionales para que el desarrollo de la infraestructura sea más orgánico. Si AMLO busca transformar a México **es necesario replantear la gobernanza del sistema para que se construyan en tiempo y forma los proyectos que requerimos para el desarrollo económico y social**, a precios razonables y con la calidad suficiente para su buen desempeño. Pero no podrá hacerse sin institucionalizar esa política y la administración pública encargada de su manejo. **Se requiere de un Banxico o de un Inegi de la infraestructura.**

El Global Infrastructure Outlook dice que México es el quinto país del mundo con mayor potencial en materia de infraestructura, después de EEUU, Rusia, China y Brasil. El desarrollo de infraestructura no puede sujetarse a una visión sexenal y mucho menos a la del interés político en turno, porque en esas condiciones no hay certidumbre transexenal para la participación efectiva del sector privado en el desarrollo de la infraestructura pública. El segundo año de AMLO debería ser el primero en el que se empiezan a colocar las piedras correctas.

Mariana Campos | Coordinadora
del programa de Gasto Público
y Rendición de cuentas

Alejandro García | Investigador
Liliana Ruiz | Investigadora
Xhail Balam | Investigadora



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

POLÍTICA ENERGÉTICA: PÉRDIDA DE EQUILIBRIO



El cambio de política energética ha sido radical, pero en la discusión pública ha estado ausente el reto ineludible: el fortalecimiento de la gobernanza al interior del sector.

La política energética en México está cambiando hacia una fuerte centralización institucional, con el objetivo de lograr “soberanía energética”, lo que está ocasionando serios desequilibrios en la funcionalidad del sector. Según la Secretaría de Energía, el objetivo es “garantizar el suministro de combustibles y energía a la población con producción nacional, fortaleciendo a las empresas productivas del Estado, Pemex y CFE, para que puedan volver a operar como palancas del desarrollo nacional”.

Sin embargo, a partir de la Reforma Energética de 2013, México cuenta con un marco legal vigente que estableció un ecosistema institucional descentralizado en el que la acción de pesos y contrapesos busca promover condiciones para la competencia económica, y así alcanzar objetivos de seguridad energética, eficiencia en los mercados, y transición energética. Todo ello sin perder de vista la importancia que los ingresos petroleros tienen sobre el presupuesto.

Así, la distorsión general en este primer año de gobierno proviene de una **falta de consistencia entre el marco legal vigente y los objetivos de la nueva política energética**.

Veámoslo a detalle. El cambio en la política ha redundado en numerosos despidos y retiros voluntarios de personal

técnico y en la sustitución de la mayor parte de los altos funcionarios de los órganos reguladores y de las dependencias –se da preferencia a perfiles más políticos que técnicos–. Y, como colofón, en la cancelación de programas y proyectos fundamentales para la atracción de inversión como licitaciones y asociaciones público privadas. No obstante lo anterior, la administración actual no ha promovido cambios en la legislación. **Existe una seria inconsistencia entre el nuevo objetivo de soberanía energética y los fines que persigue el marco jurídico vigente.**

¿La consecuencia? Múltiples desequilibrios en el sector. Destacan dos, por su potencial impacto en la economía del país:



- **Fallas en la prestación de servicios.** En 2019, México sufrió periodos de escasez de combustibles y prolongados apagones eléctricos que afectaron al 25% de las entidades del país. El consumo de energía de México depende en 92% de los combustibles fósiles, de los cuales 44% es petrolíferos, 41% gas natural y 6% carbón. Solamente 8.2% de la generación de energía eléctrica se logra a partir de fuentes limpias. Por estas proporciones, podemos comprender la gravedad del desabasto de combustibles y cortes de energía eléctrica que ponen en riesgo la seguridad energética.



- **Pérdida de atracción de inversión.** Se observa que a raíz de la cancelación de subastas eléctricas y de rondas petroleras, la inversión extranjera directa en el sector energético cayó 54% anual, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía. Asimismo, México cayó 6 puestos en el ranking de mejores destinos de inversión que realiza la consultora Ernst & Young.

NUESTRA RECOMENDACIÓN

El sector energético es estratégico, y por eso se deben fortalecer sus instituciones. **En el primer año de gobierno no se observa que el cambio en la política atienda a mitigar la pobreza energética en que vive cerca del 37% de los hogares en México.** Sabemos que existe inversión potencial esperando mejores condiciones. Se han identificado proyectos que representan 78 mil millones de pesos de inversión para este año, que

no se han concretado por falta de autorizaciones. Asimismo, las pérdidas técnicas y el desabasto de combustibles representan quebrantos económicos para el país, al tiempo que la política carece de una perspectiva de desarrollo centrada en beneficiar al consumidor.

Nuestra recomendación es fortalecer la gobernanza de las instituciones del sector energético al definir claramente las funciones del Estado –como rector de la política energética, como dueño de empresas estatales y como regulador y vigilante de la eficiencia de los mercados–, a fin de dar certeza jurídica al sector público y al privado.

Fernanda Ballesteros | Coordinadora del programa de Regulación y Competencia

*Ana Lilia Moreno | Investigadora
Viviana Patiño | Investigadora*

PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

EDUCACIÓN: LA APUESTA A UNA SOLA FICHA



La agenda de inclusión y equidad prometidas en la reforma educativa aprobada en mayo y reiterada en diversas ocasiones por el presidente y las autoridades educativas, no contará con los recursos suficientes para su implementación.

En México todos tienen derecho a la educación, siempre y cuando sus condiciones de origen no estén asociadas a alguna característica de pobreza. De lo contrario, para concluir su trayectoria educativa encontrarán

enormes retos para acceder, permanecer, aprender y concluir.

De manera general el sistema educativo mexicano enfrenta un triple reto:



- **Acceso con equidad e inclusión.** Sólo dos de cada 10 estudiantes que comienzan a estudiar primaria acceden a educación superior, cuando provienen de lugares con alta marginación.
- **Aprendizajes.** Existen graves rezagos en aprendizajes básicos, especialmente en matemáticas. Por ejemplo, en lenguaje y comunicación hay 64 puntos de diferencia en los resultados de las pruebas de los alumnos que provienen de los segmentos más aventajados y los menos favorecidos.
- **Permanencia.** El abandono escolar se incrementa conforme se avanza en el nivel educativo. Se profundiza en media superior, donde dos tercios de los abandonantes son jóvenes de familias de bajos ingresos.

Que esta situación no pueda ser revertida obedece a estas razones:

- 1 Muy baja inversión en políticas de primera infancia, focalizadas a las comunidades más vulnerables
- 2 Bajo impulso al desarrollo profesional de los docentes, desde su ingreso en la formación para ser futuros profesores, hasta la capacitación continua durante su trayectoria laboral.
- 3 Falta de pertinencia y flexibilidad de los currículos respecto a lo que se les enseña a los docentes y las habilidades que el mercado laboral demanda.
- 4 Gasto educativo deficiente, inequitativo, mal focalizado y poco transparente.

Como consecuencia de esta situación, en el universo de 21 millones de jóvenes entre los 15 y 24 años seis de cada 10 se encuentran estudiando, pero cuatro no alcanzan los aprendizajes básicos para su edad; dos se encuentran en el mercado laboral, principalmente en el sector informal, con salarios precarios, y otros dos no se encuentran ni estudiando y trabajando. Esta situación implica que siete de cada 10 personas no estén superando la pobreza. La economía se estanca pues los jóvenes no se preparan con las habilidades para trabajar en segmentos de mayor valor agregado o de innovación. Esa preparación los hace vulnerables ante los cambios tecnológicos que están impactando el mercado laboral.

¿Y qué se ha hecho en el primer año de gobierno para atender el problema? **Se ha aprobado una reforma constitucional al artículo 3 y se han decretado tres leyes secundarias.** En estos ordenamientos se reconoce el papel de los docentes como agentes de transformación social, se incorpora la educación de primera infancia y se reconoce la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior. Asimismo, se establecen ejes para el diseño curricular, confirmando –como en la reforma anterior– la importancia de enseñarle a los alumnos mexicanos habilidades socioemocionales (trabajo en equipo, autocontrol, hablar en público, etc.) como un complemento fundamental de conocimientos esenciales –pensamiento matemático y comprensión lectora–.

Se eliminó el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, que contribuía a generar evidencia para mejorar el sistema educativo, y se sustituye por una Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación subordinada a la autoridad educativa federal, pese a que se prometió que sería un organismo público, descentralizado y no sectorizado de la SEP, y con autonomía técnica, operativa y presupuestal (y al que para el próximo año le recortan 13% de su presupuesto, adicional al 22% que sufrió este año).

De igual forma, los esfuerzos educativos del Gobierno federal se han orientado a triplicar el presupuesto de becas que ocupa actualmente cerca del 22% del presupuesto educativo, pese a la evidencia que existe de su baja o nula efectividad para mejorar aprendizajes o lograr que los estudiantes continúen. A costa de este incremento se han debilitado programas de primera infancia, formación docente, escuelas de tiempo completo cuyos resultados se asocian a cerrar las brechas de aprendizaje. Así, la agenda de inclusión y equidad prometidas en la reforma educativa aprobada en mayo y reiterada en diversas ocasiones por el presidente y las autoridades educativas, no contará con los recursos suficientes para su implementación.

NUESTRAS RECOMENDACIONES:

- Mejorar la atención de primera infancia.
- Fortalecer los círculos con habilidades socioemocionales y uso de las tics.
- Acompañar la asignación presupuestal con transparencia y rendición de cuentas.



- Profesionalizar a los docentes tanto de conocimientos disciplinares, pedagogía de la disciplina e interacciones de aula con alumnos.
- Cursos de capacitación para el trabajo.
- Incorporar mayor evidencia para el diseño de la política educativa.
- Programas remediales para cerrar brechas de falta de aprendizajes previos y fortalecer las habilidades básicas de los estudiantes.
- Hacer uso de la tecnología para ampliar la oferta de los servicios educativos.

*Marco Fernández | Coordinador
del programa de Educación*

*Noemí Herrera | Investigadora
Judith Guerrero | Investigador*

PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

COMBATE A LA CORRUPCIÓN: EL CENTRO DE LA PARADOJA



A la corrupción lacerante se suma el reto de articular de manera coherente, en un contexto de extrema complejidad por la multiplicidad de actores, incentivos, procesos y normas, políticas públicas para enfrentarla. En estos primeros meses de gobierno hemos visto más confusión que decisiones basadas en evidencia.

La corrupción es uno de los problemas de mayor entidad que enfrenta México, principalmente por los costos que genera en ámbitos varios, de los que se pueden destacar erosión en la confianza ciudadana del sistema democrático y sus instituciones, el mal uso de los recursos públicos en detri-

mento del desarrollo nacional, el deterioro para el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios públicos fundamentales para su bienestar (por ejemplo, educación y salud). La corrupción debe entenderse no sólo como las conductas en las que se abusa el poder público en beneficio privado, sino también como un delito de naturaleza



esencialmente económica que requiere abordarse desde diferentes ángulos, según el sector en el que se cometa, y no con una “misma escoba institucional” que no diferencie entre los tipos de corrupción que busca barrer.

En el centro de los factores que generan la corrupción, a pequeña o gran escala, se encuentra un problema de acción colectiva, en el que la impunidad con la que se cometen las prácticas de corrupción genera círculos nocivos de mayor deterioro en el abuso del poder para obtener beneficios ilícitos. Esto es posible ante **la baja probabilidad de que quien comete actos de corrupción sea sancionado, debido a la fragilidad institucional que se traduce en la incapacidad del Estado mexicano para prevenir, investigar y sancionar los actos corruptos**, recuperar los activos de origen ilícito, así como resarcir del daño que sufren las víctimas de los delitos de corrupción.

Al primer año del nuevo gobierno, esto hemos detectado tres nudos principales:



- **Coordinación insuficiente con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).** La política anticorrupción del gobierno federal se diseña y ejecuta al margen de la política nacional anticorrupción. Se debería actuar de manera articulada con las instituciones del SNA para establecer directrices de colaboración institucional y así generar herramientas de detección, impulsar y soportar procesos de investigación y sanción de faltas administrativas (no graves y graves) y delitos de corrupción. **Dichas acciones tendrían que ser encaminadas a la recuperación de activos producto de la corrupción y a la reparación de los daños ocasionados a los ciudadanos por estos delitos.** Ante la ausencia de este círculo completo de una verdadera política pública anticorrupción por parte de la autoridad federal, no sorprende que hasta ahora no haya un desmantelamiento de redes de corrupción, sino que los esfuerzos se han centrado en personajes aislados o en señalamientos ante la opinión pública de cancelación de programas heredados de la administración anterior, bajo supuestas afirmaciones de que eran objeto de corrupción (estancias infantiles, Instituto Nacional de Infraestructura Educativa, compra de medicinas, etc.), sin que estos dichos por parte de la autoridad hayan sido acompañados de denuncias formales ante la fiscalía general y hayan derivado en judicialización exitosa en contra de culpables específicos.

- **La política de austeridad no equivale a combatir la corrupción.** Una de las banderas de la nueva administración federal es el recorte del gasto “superfluos” (recursos materiales y humanos). A partir de un análisis al PEF al tercer trimestre de 2018 y 2019[4] para las dependencias de la APF, específicamente a los montos modificados, se identificó una disminución de 21.36% (1,896.1 mdp) en términos reales en la partida “Sueldos base a personal eventual”. Esta disminución contrasta con el aumento en la partida “Honorarios asimilables a salarios”, cuyo incremento es del orden de 55.8% (2,271 mdp) entre 2018 (administración anterior) y 2019 (actual administración). Incluso esta partida de honorarios registró una modificación al alza por 4,513.4 mdp respecto del monto aprobado.

Esto refleja la sustitución de personal eventual por personal de honorarios, por lo que debe descontarse de los 11 mil mdp que la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha informado como ahorros por la política de austeridad. De esta forma, la diferencia de 8,729 mdp de ahorro se explica por la disminución de la partida “Prestaciones contractuales” (compensaciones garantizadas al sueldo base).

La política de austeridad más que una reestructura del aparato burocrático (revisión de estructuras de las dependencias federales), ha sido producto de un recorte al poder adquisitivo de los servidores públicos, contraviniendo los estudios que sugieren que, si bien es cierto altos salarios de funcionarios no son un antidoto contra la corrupción, disminuciones importantes en sus ingresos, abren la puerta a mayor probabilidad de uso indebido de sus facultades como funcionarios.

- **La paradoja del control interno y la supervisión del Ejecutivo desde el Ejecutivo.** La SFP se debate históricamente entre realizar funciones de control normativo (*ex ante*) y de fiscalización (*ex post*). La reforma a la Ley Orgánica de la APF de noviembre de 2018, impulsada por Morena, profundizó la paradoja. Por un lado, se transfirió a la SHCP la atribución para definir la política general de contrataciones públicas, mientras que la SFP se limitaría a asesorar normativamente a las dependencias, con excepción de Pemex y CFE. La SHCP aún no define dicha política, pero eso no ha impedido que Plan Nacional de Desarrollo prohíba las adjudicaciones directas ni que la nueva Ley



Federal de Austeridad Republicana replique la antigua regla de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En todo caso, el Gobierno federal continúa, como lo hicieron las administraciones anteriores, asignando la mayor parte de los contratos por adjudicación directa

Por otro lado, la reforma determinó la recentralización de los Órganos Internos de Control (OIC) bajo control de la SFP, lo que en principio es una buena señal para cerrar los espacios a la discrecionalidad y encubrimiento. Sin embargo, para 2019 no se tiene claridad del programa anual de auditorías que deben implementar y de su ejecución a través de auditorías practicadas.

Opacidad en el acceso a la información. Si bien la transparencia no es la panacea como política anticorrupción, lo cierto es que es una herramienta indispensable para la detección de irregularidades. No obstante, el informe presentado en septiembre de 2019 del comisionado Joel Salas del INAI, documenta que el total de inexistencias de información por parte de la APF ascendió durante los primeros siete meses de este año a 9,650 declaraciones de no existencia, un incremento cercano al 160% respecto de lo observado, en el mismo periodo, para el gobierno de Enrique Peña Nieto, y superior en 290% en comparación con lo observado en el gobierno de Felipe Calderón. Se recomienda que la SFP, en atención a sus atribuciones, formule y conduzca la política general de la APF para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública.

Mecanismos de denuncia tradicionales anquilosados y un sistema de alertadores internos inocuo. En julio, la SFP lanzó la nueva plataforma de alertadores. El sistema parte del reconocimiento que

los mecanismos tradicionales de denuncia no funcionan correctamente, por lo que existe necesidad de poner en práctica nuevos esquemas. Se han identificado algunas debilidades del sistema de alertadores: no es un canal de denuncia de actos de corrupción formal, por lo que se restringe a alertar diversos hechos: corrupción, acoso y hostigamiento laboral y sexual, y violaciones de derechos humanos. Debido a la gran cantidad de temáticas, la clasificación de la alerta no es automática y requiere de la intervención de un servidor público. Otra debilidad es que el ámbito de acción es federal, pero el sistema recibe alertas del ámbito estatal y municipal. En caso de que el alertador requiera de medidas de protección, ésta se otorga exclusivamente si se trata de un servidor público y la misma debe ser acordada con la instancia de seguridad pública, en un esquema de colaboración institucional informal. Si bien, el sistema de alertadores es un avance, se recomienda la presentación de una iniciativa de ley en la materia que considere la definición y distinción de alertador, denunciante (protegido o involucrado) y delator; las medidas de protección; la valoración objetiva del otorgamiento de dichas medidas a partir del riesgo y la incorporación de instancias judiciales para robustecer el mecanismo. Estos esfuerzos requerirán de inversiones presupuestales relevantes para implementarse correctamente.

*Marco Fernández | Coordinador
del programa de Anticorrupción*

*Germán Loyola | Investigador
Roberto de la Rosa | Investigador*



PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE AMLO

EPÍLOGO



LUIS RUBIO | PRESIDENTE DE MÉXICO EVALÚA

Podría parecer que un año es poco tiempo para evaluar la evolución y alcances de un gobierno. Sin embargo, el gobierno del presidente López Obrador ha sido extraordinariamente activo y trascendente en su actuar. En sólo unos meses, ha cambiado la lógica de la política económica, los objetivos de la política política y la estrategia de seguridad. Como muestra este análisis, el impacto de la actividad gubernamental ha sido múltiple en los más distintos ámbitos. El gobierno tiene razones para estar satisfecho de haber marcado un nuevo rumbo. Ahora le corresponde construir una plataforma que le dé no sólo viabilidad al país, sino que ataque los males que, desde su campaña, esbozó el presidente: corrupción, falta de crecimiento, desigualdad y pobreza.

El análisis que aquí se presenta demuestra fehacientemente que los cambios llevados a cabo han sido profundos, pero que los resultados son insuficientes. **Si bien el gobierno ha impreso una nueva dinámica, no ha resuelto problemas tan fundamentales como el de la seguridad, la injusticia, el pobre desempeño del gasto público, la educación, la corrupción.** Además, a pesar de haber alterado el curso de la política energética, no ha logrado elevar la producción petrolera o desvincular a las finanzas públicas de las finanzas de Pemex. El impacto ha sido grande, pero los resultados a la fecha son todavía insuficientes.

A pesar de los magros resultados, la popularidad del presidente López Obrador se mantiene en niveles ex-

traordinarios, sensiblemente mayores a los de sus predecesores recientes. Sin embargo, **el presidente no ha empleado esa popularidad como instrumento para llevar a cabo el tipo de transformación que él mismo propuso en su campaña y que, sin embargo, ha estado ausente en los pasados 12 meses de gestión.** Específicamente, en las pasadas cinco décadas no ha habido presidente alguno que goce de una popularidad y del apoyo de la población como el que comanda el presidente López Obrador. Esta situación crea una oportunidad no sólo inusual en nuestro país, sino auténticamente excepcional.

El país requiere cambios profundos que, como aquí se sugiere, no siempre coinciden con las iniciativas que ha adoptado el presidente. Su oportunidad radica en hacer suya la oportunidad de reforma para transformar las estructuras que, por muchos años, han impedido un crecimiento acelerado de la economía con un claro sesgo hacia la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad. Los esfuerzos emprendidos han probado ser insuficientes para atacar estos males y, en ocasiones, inadecuados.

El segundo año de gobierno que ahora comienza es la gran oportunidad para convertir la posibilidad en realidad. En este texto se apuntan una serie de recomendaciones para crear esa nueva plataforma de desarrollo para el país en los ámbitos clave. Se trata, quizá, de la última oportunidad para lograrlo.

mexicoevalua.org



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS