

LIBRO BLANCO.

EL ESTADO DE LA NACIÓN AL
CIERRE DE LA ADMINISTRACIÓN
DE LÓPEZ OBRADOR



SIGNOS VITALES
EL PULSO DE MÉXICO



LIBRO BLANCO.

***El estado de la nación al cierre de la
administración de López Obrador***



Contenido

Introducción	3
Gobernanza y Fortalecimiento Institucional.....	5
La presidencia de México: el presidencialismo presupuestal que nunca desapareció del todo ..5	
El poder judicial: opacidad y falta de justicia	17
Pesos, contrapesos y estabilidad democrática.....	21
Sociedad civil organizada.....	26
Fortalecimiento del INE.....	30
Federalismo vs centralismo y desigualdad regional	33
Militarización y militarismo.....	37
Lucha contra la corrupción y rendición de cuentas.....	42
Violencia, inseguridad y sus efectos sociales y económicos.....	45
Policías civiles vs seguridad militarizada.....	51
La precariedad del sistema de procuración de justicia	54
Violencia contra periodistas y activistas	58
El derecho a la información pública.....	62
Social	68
La salud en México: El sistema que nunca llegó	68
Educación: Acciones contundentes frente a graves realidades.....	81
Pobreza, discriminación y vulnerabilidad.....	99
Economía, Energía y Medio Ambiente	112
Desempeño económico y sus perspectivas.....	112
La hacienda pública. Ingresos presupuestarios insuficientes y gasto público gestionado con pulcritud y eficiencia	122
Sistema de pensiones y la deuda mexicana	128
Desarrollo regional y el sector secundario	132
Oportunidades por el reacomodo geopolítico y por el envejecimiento de la población estadounidense.....	137
Productividad laboral	143
El desmantelamiento institucional del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación	147
Energía y sus perspectivas Paradojas de la situación energética.....	154
Reclamos del medio ambiente y el cambio climático.....	167
Conclusiones	175

Introducción

Hoy como nunca, México requiere de una aportación urgente de ideas y propuestas que vengan de todos los sectores de la sociedad y faciliten el armado de una ruta que encamine al país hacia un verdadero desarrollo y crecimiento sostenido. En este 2023, algunas organizaciones de la sociedad civil con una verdadera vocación democrática, se han dado a la tarea de generar y compartir diferentes análisis y diagnósticos en torno a cómo mejorar el rumbo que el país ha tomado en al menos este último lustro.

En prácticamente todas las propuestas que se han generado, revertir el daño a las instituciones mexicanas ha sido el común denominador. Daño reflejado en el desmantelamiento, colonización o desaparición de muchos organismos, creados en las últimas décadas con la finalidad de fortalecer el Estado mexicano. En consecuencia, el vacío que existe en materia de resultados y logros institucionales es aún mayor. La deuda en México por no haber atendido y transferido correctamente las acciones y compromisos que se tenían en materia institucional, ha originado prácticamente un país sin resultados de gobierno.

Una de las principales lecciones que se han aprendido durante los últimos años es que las instituciones juegan un papel determinante para asegurar el cumplimiento y la ejecución de los mandatos que disponen las leyes y las normas que rigen al país. La experiencia democrática en México ha podido sortear diferentes desafíos y sería irracional pensar que las acciones y políticas implementadas en las pasadas tres décadas a favor de la consolidación institucional fracasaron por completo. Por el contrario, existe evidencia de que hay avances significativos que son indispensables preservar y consolidar.

En la actualidad, el nivel de complejidad que tienen prácticamente todos los problemas en la agenda pública radica, principalmente, en la capacidad que éstos tienen para causar afectaciones presentes y futuras de gran calibre, así como su capacidad de expansión y contaminación a otros sectores o áreas públicas. Como resultado, personas y grupos específicos sufren graves y delicadas consecuencias por las decisiones gubernamentales que continúan sin cambiar sus políticas, afectando la vida institucional y deteriorando el ambiente democrático. En resumen, la cantidad de problemas que aquejan al país es enorme y variada, por lo que simplemente su reconocimiento y ordenamiento son instrumentos esenciales para plantear soluciones.

Para la estructuración del documento, Signos Vitales se planteó las siguientes preguntas: *¿Cuáles son las principales temáticas a considerar para la construcción de un futuro plan de gobierno? Dentro de estas temáticas, ¿cuáles son los principales problemas identificados que han mermado el desarrollo y crecimiento del país? ¿Cuáles son aquellos problemas que, de no resolverse, entorpecerán gravemente la*

solución de otros problemas que nos aquejan? ¿Cuáles son las principales directrices (recomendaciones de política pública) que permitirían atender dichas problemáticas?

A un año de que culmine el actual gobierno, es necesario proponer vías para recuperar y superar lo que se había logrado en los decenios anteriores, sin que esto signifique que los gobiernos anteriores hubieran cumplido las expectativas de los mexicanos, ni que estuvieran ajenos a problemas y crisis. Hoy se requiere aprender de lo ocurrido, tanto en gobiernos anteriores como en actual sexenio, para pensar e imaginar un México democrático, seguro, más justo, incluyente, próspero, con una sociedad y gobierno cumplidores del estado de derecho, en un contexto de pluralidad, respeto y convivencia pacífica.

Por esta razón, y basado en evidencia y hechos que la organización ha presentado en sus reportes periódicos, Signos Vitales se da a la tarea de identificar los principales problemas que deberían ser considerados tanto por la administración entrante, justamente para enfrentar y reducir el enorme riesgo que pueden producir en el corto, mediano y largo plazos.

En este reporte se presenta una compilación compuesta por 26 temas sobre los tres principales ejes que se trabajan en Signos Vitales: *i) gobernanza y fortalecimiento institucional; ii) salud, educación y pobreza y, finalmente, iii) economía, energía y medio ambiente*. A la vez, y a modo de complemento y en atención a la invitación de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, Signos Vitales presentan diferentes directrices sobre la forma en la que se pueden atender, tratar o solucionar muchas de estas problemáticas, ejercicio que normalmente la organización no realiza en sus reportes periódicos. Hoy lo hace por solicitud de MCCI. Se trata de cuestiones que hay que resolver y atender, debido a que frenan el desarrollo del país y que, por su alto impacto negativo, afectan áreas sustantivas para el sustento de un México democrático, seguro, próspero, justo e incluyente.

Gobernanza y Fortalecimiento Institucional

La presidencia de México: el presidencialismo presupuestal que nunca desapareció del todo

Introducción

El sistema político mexicano inaugurado con la constitución de 1917 se formó como un sistema presidencial, es decir, uno en el que el titular del Ejecutivo federal es electo por voto directo por un periodo fijo sin posibilidad de remoción por parte del Legislativo, con la capacidad de seleccionar a su gabinete y con poderes legislativos y de veto. No obstante, en los hechos ese sistema funcionó más como uno presidencialista, uno en el que además de las capacidades constitucionales y legales, el presidente de la república concentraba decisiones de forma metaconstitucional y extralegal, invadiendo facultades de otros poderes federales y reduciendo a los poderes locales a meros agentes del poder central. El presidencialismo mexicano no operaba con las reglas democráticas.

Si bien el proceso de transición a la democracia mexicana buscó, y en cierta medida logró, debilitar ese gran presidencialismo, la figura del Ejecutivo federal sigue concentrando una cantidad muy importante de atribuciones legales y metalegales, que son posibles gracias a los arreglos propios del sistema político mexicano actual y la distribución del poder político partidista. Por un lado, las tareas de la recaudación fiscal y la seguridad pública han estado fuertemente centralizadas en la federación y esto le ha otorgado al ejecutivo federal un poder muy relevante sobre el presupuesto de egresos de la federación y la política de seguridad de la que dependen los gobernadores y alcaldes. Por otro lado, la distribución del poder público entre varios partidos ha obligado cada vez más al Ejecutivo federal a negociar dentro de su partido y con la oposición. Este hecho hizo que muchos creyeran que los tiempos del presidencialismo habían quedado atrás y que un gobierno unificado no volvería a darse.

Problemas identificados

1) Discrecionalidad presupuestal

El artículo 74, fracción IV, de la Constitución federal establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el PEF después de que la Secretaría de Hacienda propone el PPEF. No obstante, en los hechos el Ejecutivo federal tiene formas de ejercer el gasto público de manera discrecional y a menudo opaca. El jefe de gobierno mexicano puede llevar a cabo ajustes y adecuaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados en función de las necesidades, vicisitudes y prioridades que se presenten durante el ejercicio fiscal.

Además, se han identificado casos en los que la presidencia de México ha implementado medidas de austeridad para reducir el gasto público sin necesidad de la aprobación previa del Congreso y sin que esos recursos no ejercidos tengan que ser aprobados en la cámara baja durante el ejercicio fiscal. Otra práctica común ha sido la de presentar presupuestos con amplias diferencias en relación con los montos

realmente recaudados, de tal manera que los excedentes que ingresa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no necesariamente pasan por el Legislativo para ser etiquetados.

En lo que va del siglo XXI, el gobierno federal siempre ha reportado un gasto superior al presupuestado. Tan solo en las últimas dos administraciones, es decir entre los años 2013 y 2022 el Ejecutivo federal ha ejercido, en promedio, 6.9% más de lo que en principio contempló. Esto equivale a que, en una década, la administración federal gastó 2 billones 732 mil millones de pesos más de lo aprobado por el Legislativo (SHCP, 2013-2022).

Las proporciones de estos excedentes han variado cada año. Los primeros dos años del gobierno de López Obrador se redujeron en 47.7% en comparación con los primeros dos años de Enrique Peña Nieto, pero desde 2021 los excedentes netos regresaron a niveles semejantes a los de 2017 y 2018, y el año 2022 reportó el excedente en el gasto más grande que se ha visto (SHCP, 2013-2022).

Tabla 1. Presupuesto aprobado en Cámara de Diputados vs Gasto ejercido por el Poder Ejecutivo Federal 2013-2022

Año	Aprobado	Ejercido	Diferencia neta	Diferencia porcentual
2013	2,865	3,058	193	6.7%
2014	3,245	3,337	91	2.8%
2015	3,408	3,661	254	7.4%
2016	3,551	4,118	567	16.0%
2017	3,675	4,065	390	10.6%
2018	3,961	4,289	328	8.3%
2019	4,361	4,441	80	1.8%
2020	4,515	4,583	68	1.5%
2021	4,677	5,028	351	7.5%
2022	5,300	5,711	411	7.8%
Total	39,559	42,291	2,732	6.9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP

2) Mecanismos no competitivos en el gasto público

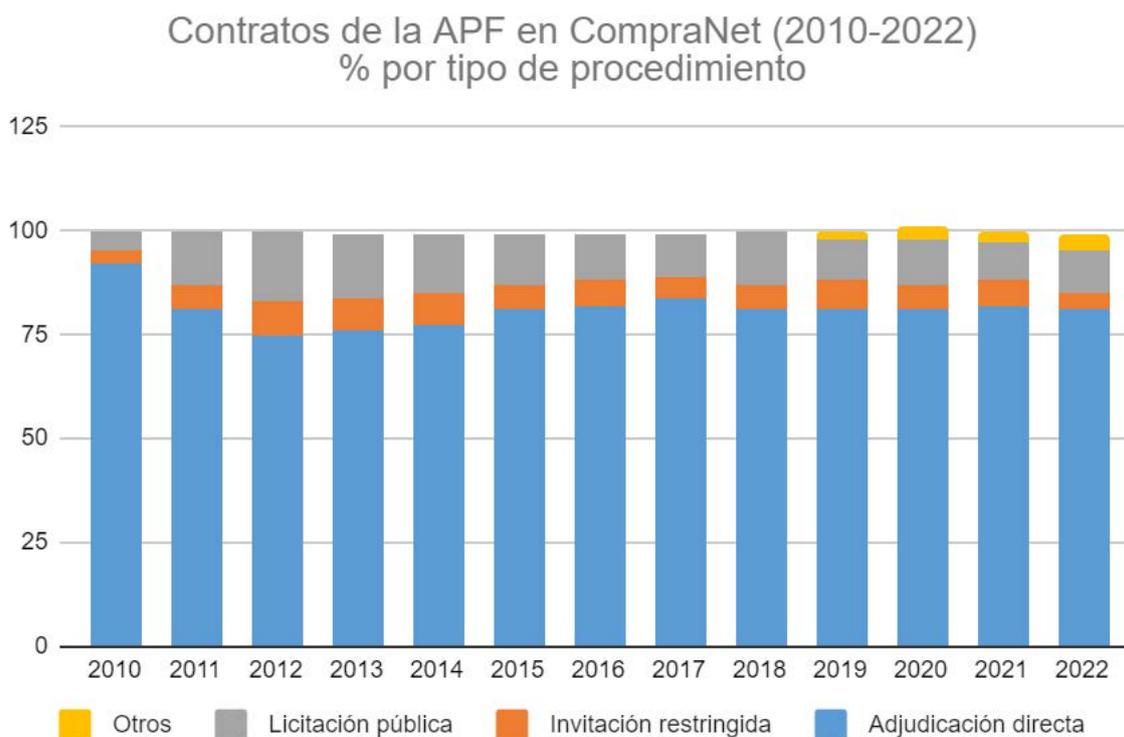
El gobierno federal ha gastado y contratado utilizando mecanismos que están al margen de la ley. En febrero de 2023, la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) reportó que los métodos de contratación más empleados por los gobiernos de México han sido los más opacos. Como lo establece el artículo 26 de la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), las dependencias y entidades del gobierno federal pueden celebrar contratos a través de tres mecanismos: 1) la licitación pública, 2) las invitaciones restringidas a por lo menos tres personas y 3) la adjudicación directa. Esta última, por norma se debe emplear en casos muy concretos (MCCI, 2023).

El artículo 41 de la LAASSP establece las situaciones en las que las dependencias y entidades pueden contratar sin licitación pública, tales como cuando no hay alternativas razonables en el mercado, existe una emergencia, puede haber pérdidas

o costos adicionales importantes, entre otras. Además, se especifica en qué casos se puede utilizar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o la adjudicación directa (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021a).

A pesar de ello, entre 2010 y 2022, 8 de cada 10 contratos celebrados (81%) se han asignado de manera directa y sólo el 11.5% a través de licitaciones públicas. En ningún año el gobierno federal adjudicó de manera directa menos del 75% de los contratos y en un año llegó a ocupar este mecanismo de contratación hasta en el 92% de los contratos.

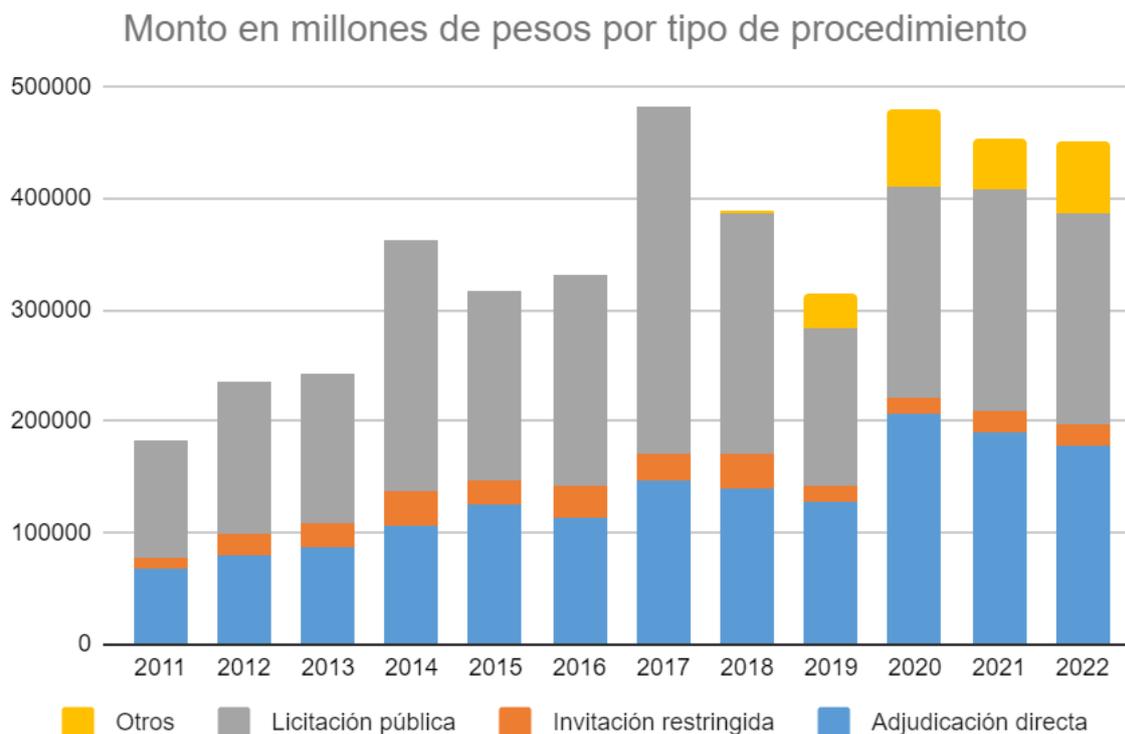
Gráfica 1. Contratos de la APF en CompraNet (2010-2022)



Fuente: Elaboración propia con información de MCCI (2023).

Se observa que de los 4 billones 244 mil 559 millones de pesos en compras públicas ejercidos entre los años 2000 y 2022, 1 billón 568 mil 592 millones se adjudicaron directamente (37%) y 255 mil 575 millones se otorgaron a través de invitaciones restringidas (6%). Durante los primeros cuatro años de la actual administración, tanto la proporción como los montos de las adjudicaciones directas han sido evidentemente altos, al representar el 41.3% del monto total por contratos, es decir unos 703 mil 166 millones de pesos.

Gráfica 2. Monto en millones de pesos por tipo de procedimiento para contratar



Fuente: Elaboración propia con información de MCCI (2023).

Directrices

- Llevar a cabo las modificaciones legales requeridas para eliminar la discrecionalidad en el ejercicio del PEF, como por ejemplo la modificación de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidades Hacendarias (LFPRH) y de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público LAASSP.

Áreas de impacto y de mejora:

- Volver a crear un sistema de pesos y contrapesos que tenga un impacto en el manejo presupuestal.
 - Eliminar el control presupuestal del presidente de México.
 - Generar una mayor eficiencia en la asignación y ejecución de recursos públicos para que lleguen a cada municipio y a las familias más vulnerables.
- Aumentar la fiscalización en el gasto del Ejecutivo federal, así como de la relocalización de los recursos públicos por parte de la ASF y SFP por la vía administrativa, pero también por la vía penal, misma que está reservada para estas instituciones.

Áreas de impacto y de mejora:

- Generar una mayor discrecionalidad en la asignación de presupuestos.
 - Rescatar el peso que tienen la ASF y la SFP para ejecutar y hacer valer la ley.
 - Fortalecer los organismos en los tres niveles de gobierno que promuevan y ejecuten la rendición de cuentas.
- Obligar al congreso mexicano a calificar la cuenta pública cada año, bajo estándares de cumplimiento internacional de transparencia y manejo presupuestal, informando sobre su trabajo de manera periódica.

Áreas de impacto y de mejora:

- Generar un sistema nacional de rendición de cuentas que permita impactar a los gobiernos estatales y municipales.
- Fomentar y consolidar la conciencia de la rendición de cuentas.
- Fortalecer a los órganos ya existentes relacionados con la temática.

El congreso mexicano en modo de defensa

Introducción

El poder Legislativo en México es una de las tres ramas del gobierno y está encargado de la creación de leyes y la regulación de la actividad política, social y económica del país. Está compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados y el Senado de la República. La Cámara de Diputados tiene la función de representar a la ciudadanía y de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del gobierno federal. Por su parte, el Senado de la República es responsable de representar a los estados y territorios del país y de aprobar o rechazar nombramientos de funcionarios importantes, como los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los embajadores. También tiene la función de revisar y aprobar las leyes que son enviadas por la Cámara de Diputados o fungir como cámara de origen. En conjunto, el poder Legislativo en México tiene una función fundamental en la toma de decisiones del país y en el equilibrio de poder con el poder Ejecutivo y Judicial.

Existen diversas técnicas para medir el nivel de control que el Ejecutivo tiene sobre el Legislativo. Una de las más sobresalientes y que se emplea en este documento es la de Norton y Mezey (1979, como se citó en Puente, 2015), quienes presentan un modelo que permite definir a las legislaturas en función de su capacidad para incidir en las decisiones públicas y el nivel de apoyo que la legislatura obtiene, el cual se basa, por un lado, en la vinculación con los votantes y por otro, la vinculación con las élites del poder público, incluidas las castrenses. De acuerdo con Mezey, las legislaturas se clasifican de acuerdo con dos variables:

1. Capacidad de formulación de políticas públicas
2. Apoyo-legitimidad

De tal manera que las legislaturas pueden ser vulnerables, marginales, activas, reactivas o mínimas; tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Tabla 2. Clasificación Legislaturas de Mezey

Cuadro: Clasificación Legislaturas de Mezey		
Capacidad o fuerza para la formulación de políticas	V2: Nivel de apoyo	
	Bajo	Alto
Fuerte	Vulnerables	Activas
Moderada	Marginales	Reactivas
Débil		Mínimas

Fuente: Puente (2015) (p.4).

El Congreso ha pasado por distintas clasificaciones bajo el modelo de Mezey que han dependido de la composición partidista del poder, misma que ha impactado en la

autonomía del Legislativo frente al Ejecutivo. Un indicador que se puede ocupar para valorar esta autonomía es el porcentaje de iniciativas presidenciales aprobadas en las Cámaras federales.

La mayoría de iniciativas presidenciales presentadas tuvieron elevados porcentajes de aprobación, a pesar de que los titulares del Ejecutivo no contaban con mayorías legislativas. De esto se deriva que la pluralidad política forzó a las distintas fuerzas políticas a negociar la formulación de leyes y reformas. No obstante, dos cuestiones llaman la atención. La primera es que todos los presidentes tuvieron mejor porcentaje de aprobación en sus iniciativas legislativas durante los primeros tres años de su gobierno en comparación con los últimos tres; la segunda es que la última legislatura del periodo presidencial de López Obrador es en la que menos se aprobaron iniciativas presidenciales utilizando la Cámara de Diputados como cámara de origen. Esto muestra que incluso un presidente con alta aprobación y un número importante de escaños puede ser detenido en sus intenciones reformistas si este no dialoga con la oposición. Este es uno de los aspectos positivos y más importantes del sistema político mexicano.

Tabla 3. Iniciativas presidenciales aprobadas utilizando a la Cámara de Diputados como cámara de origen

Presidente	Legislatura	Presentadas	Aprobadas	Rechazadas	Pendientes	Media tiempo de aprobación (Días)	Porcentaje de aprobación
Vicente Fox	LVIII (2000-2003)	63	55	5	3	104 días	87.30%
Vicente Fox	LIX (2003-2006)	49	31	17	1	311 días	63.20%
Felipe Calderón	LX (2006-2009)	42	38	4	0	64 días	90.40%
Felipe Calderón	LXI (2009-2012)	32	26	4	2	99 días	81.20%
Enrique Peña Nieto	LXII (2012-2015)	50	43	1	6	73 días	86.00%
Enrique Peña Nieto	LXIII (2015-2018)	29	23	3	3	142 días	79.30%
AMLO	LXIV (2018-2021)	29	26	1	1	136 días	96.30%
AMLO	LXV (2021-2024)	23	11	2	10	85 días	47.80%

Fuente:Elaboración propia con información de Segob (s.f.).

Tabla 4. Iniciativas presidenciales aprobadas utilizando a la Cámara de Senadores como origen

Presidente	Legislatura	Presentadas	Aprobadas	Rechazadas	Pendientes	Media tiempo de aprobación (Días)	Porcentaje de aprobación
------------	-------------	-------------	-----------	------------	------------	-----------------------------------	--------------------------

Vicente Fox	LVIII (2000-2003)	23	16	2	5	126 días	69.50%
Vicente Fox	LIX (2003-2006)	27	20	3	4	205 días	74.07%
Felipe Calderón	LX (2006-2009)	29	21	0	8	239 días	72.40%
Felipe Calderón	LXI (2009-2012)	23	16	2	5	273 días	69.50%
Enrique Peña Nieto	LXII (2012-2015)	29	21	0	8	99 días	72.40%
Enrique Peña Nieto	LXIII (2015-2018)	14	10	0	4	392 días	71.40%
AMLO	LXIV (2018-2021)	7	4	0	1	177 días	83.30%
AMLO	LXV (2021-2024)	1	1	0	0	87 días	100%

Fuente: Elaboración propia con información de Segob (s.f.)

Problemas identificados

1) Falta de poder del Congreso para impulsar leyes independientes a la plataforma política del presidente en turno

No obstante lo anterior, bajo la clasificación de Mezey, la legislatura actual podría considerarse como reactiva o mínima, ya que si bien mantiene niveles de apoyo popular suficientemente buenos, su capacidad para formular políticas es realmente baja. Sin contar las iniciativas presentadas por todo el poder Ejecutivo, en la LXIV que sesionó entre el primero de septiembre de 2018 y el 31 de agosto de 2021 fueron presentadas 11 mil 37 iniciativas, de las cuales sólo 622 fueron aprobadas y turnadas al Ejecutivo o congresos locales (Segob, s.f.). Es decir que el porcentaje de aprobación fue de 5.6%, uno de los más bajos del siglo.

Tabla 5. Iniciativas LXIV legislatura

Presentadores	Iniciativas LXIV					
	Presentadas	Aprobadas y turnadas al	Aprobadas y turnadas a	Desechadas	Atendidas	Retiradas
		Ejecutivo o a Congresos	Colegisladora	(C)	(D)	(E)
		Locales	(B)			
	(A)					
PRI	1202	68	194	26	0	66
PAN	1909	117	124	49	0	73
PRD	1112	32	269	34	0	92
PVEM	346	16	50	8	0	29
PT	693	37	32	42	0	28
PANAL	0	0	0	0	0	0

MC	1164	53	87	47	0	94
Morena	3403	201	329	134	0	199
Encuentro social	662	38	72	27	0	109
Sin Partido	53	4	3	1	0	14
Ciudadanos	5	0	0	1	0	0
Legisladores independientes	0	0	0	0	0	0
Poder Ejecutivo	36	28	2	0	1	0
Comisiones Legislativas	23	4	8	0	0	0
Órganos de Gobierno	14	12	0	0	0	0
Congresos Locales	332	8	8	21	0	0
Varios	119	32	21	5	0	4
Total	11073	650	1199	395	1	708

Fuente: Elaboración propia con información de Segob (s.f.).

Tras las elecciones intermedias de 2021 esta tendencia no se revirtió, sino que por el contrario, el porcentaje de aprobación de iniciativas legislativas desde el inicio de la actual legislatura y hasta el 26 de abril de 2023, sin contar las presentadas por todo el Ejecutivo federal, decreció a 1.5%. Es decir, de las 6 mil 245 iniciativas presentadas, apenas 94 fueron aprobadas y turnadas al Ejecutivo o a los congresos locales (Segob, s.f.).

Tabla 6. Iniciativas LXV legislatura

Presentadores	Iniciativas LXV					
	Presentadas	Aprobadas y turnadas al	Aprobadas y turnadas a	Desechadas	Atendidas	Retiradas
		Ejecutivo o a	Colegisladora	(C)	(D)	(E)
		Congresos	(B)			
		Locales	(A)			
PRI	795	9	38	44	0	50
PAN	1507	14	75	49	0	86
PRD	273	1	18	7	0	53
PVEM	366	4	33	10	0	6
PT	569	9	22	19	0	46
PANAL	0	0	0	0	0	0
MC	512	4	18	21	0	26
Morena	1964	41	159	87	0	134

Encuentro social	23	0	1	0	0	0
Sin Partido	54	0	2	0	0	0
Ciudadanos independientes	1	0	0	0	0	0
Poder Ejecutivo	34	13	3	2	0	0
Comisiones Legislativas	11	3	3	0	0	0
Órganos de Gobierno	1	1	0	0	0	0
Congresos Locales	3	2	0	0	0	0
Varios	124	3	1	3	0	0
Total	59	5	5	1	0	1
	6296	109	378	243	0	402

Fuente: Elaboración propia con información de Segob (s.f.).

Estos datos muestran dos comportamientos. Por un lado, el de la oposición que progresivamente se ha centrado en votar en contra de todo lo que proponga el presidente y el bloque mayoritario. Tanto así, que el 9 de junio de 2022, PRI, PAN y PRD anunciaron una moratoria constitucional, que como su nombre lo dice, indicaba la negación de estos partidos para aprobar cualquier reforma constitucional del presidente de México. Por otro lado, los datos anteriores evidencian que la coalición gobernante no está dispuesta a negociar las iniciativas que proponen, propiciando una producción legislativa mínima.

2) Falta de control sobre el PEF por parte del Congreso

Otra tarea propia del Legislativo y que no tiene que ver con la aprobación de leyes, es la que se refiere a la rendición de cuentas de otros poderes y órganos del Estado mexicano. Aquí resaltan dos hechos que reflejan la debilidad del Congreso frente al poder Ejecutivo. El primero, es que aunque la Cámara de Diputados está facultada para aprobar el presupuesto año con año, así como la cuenta pública en la que se evalúa el gasto del público, como lo establece la fracción IV del artículo 74 constitucional, en los hechos, la cámara baja aprueba un presupuesto que siempre es modificado con posterioridad sin que el Legislativo comente mayor cosa. Tampoco la información real del gasto que se presenta en la cuenta pública es tomada en cuenta para el debate y aprobación del siguiente PEF, a pesar de que las adecuaciones presupuestales, los excedentes en los ingresos y los subejercicios representan miles de millones de pesos cada año.

Aun así, cada PEF es debatido y aprobado en función del presupuesto anterior, aunque no refleja cómo se utilizan los recursos públicos en la realidad. Es decir que, en los hechos, el Legislativo ha renunciado a una obligación esencial: fiscalizar el uso del presupuesto por parte del Estado mexicano.

Directrices

- Aumentar el control sobre el presupuesto quitando las capacidades discrecionales presupuestales del Ejecutivo federal.

Áreas de impacto y de mejora:

- Controlar el manejo discrecional del presidente y generar contrapesos al momento de la asignación y ejecución presupuestal.
 - Promover una coordinación más eficiente entre las política fiscal y monetaria alineadas a una recuperación del país, atendiendo las áreas más vulnerables y prioritarias.
- Fortalecer los grupos parlamentarios, promoviendo la formación y el fortalecimiento de comités parlamentarios profesionales. Estos grupos pueden desempeñar un papel importante en la formulación de políticas y en la supervisión del poder ejecutivo.

Áreas de impacto y de mejora:

- Ampliar las alternativas de fomento y generación de políticas públicas.
 - Considerar a grupos especializados en la academia y la sociedad civil, en la construcción de propuestas de mejora a la amplia gama de problemas en la sociedad mexicana.
 - Detectar a los grupos especializados en los estados y municipios.
- Incentivar la participación ciudadana, fomentando la participación de la sociedad en el proceso legislativo a través de mecanismos como audiencias públicas, consultas populares y la promoción de la iniciativa ciudadana. Esto puede ayudar a que el Legislativo refleje mejor las necesidades y preocupaciones de la sociedad.

Áreas de impacto y de mejora:

- Rescatar toda la labor social e intelectual que se realiza desde la sociedad civil para apoyar en la construcción de soluciones.
 - Consolidar los canales de participación ciudadana.
 - Consolidar la cultura de la organización comunitaria como una base en la toma de decisiones del gobierno, basadas en el consenso y la experiencia social.
 - Incentivar los donativos y el financiamiento legal y honesto a las organizaciones de la sociedad civil, eliminando trabas fiscales.
- Aumentar la profesionalización legislativa, incentivando la formación y capacitación continua de los legisladores y el personal legislativo para mejorar su capacidad técnica y su comprensión de los asuntos legislativos y de política

pública. De esta manera, los legisladores pueden tener mejor comprensión de los efectos que las decisiones que toman tienen sobre la sociedad y el Estado mexicano.

Áreas de impacto y de mejora:

- Generar un modelo permanente de profesionalización y educación continua para los legisladores y personal legislativo, para un adecuado y oportuno desarrollo en las Cámaras federales y estatales.
- Fomentar una verdadera cultura de generación de leyes, adecuadas a la realidad y a la amplia problemática social en el país.
- Soporte y apoyo a las necesidades que se generen en los poderes Ejecutivo y Judicial.

El poder judicial: opacidad y falta de justicia

Introducción

El poder Judicial de la Federación en México es uno de los tres Poderes de la Unión y desempeña un papel crucial en todo sistema constitucional de derecho. Como bien se sabe, México ha sufrido un importante deterioro de la incidencia delictiva durante los últimos quince años, cuestión que ha puesto a prueba al poder judicial. La evaluación general de este poder no es positiva ya que el país mantiene un histórico déficit de justicia que ha impactado en la confianza ciudadana frente a las instituciones de impartición de justicia.

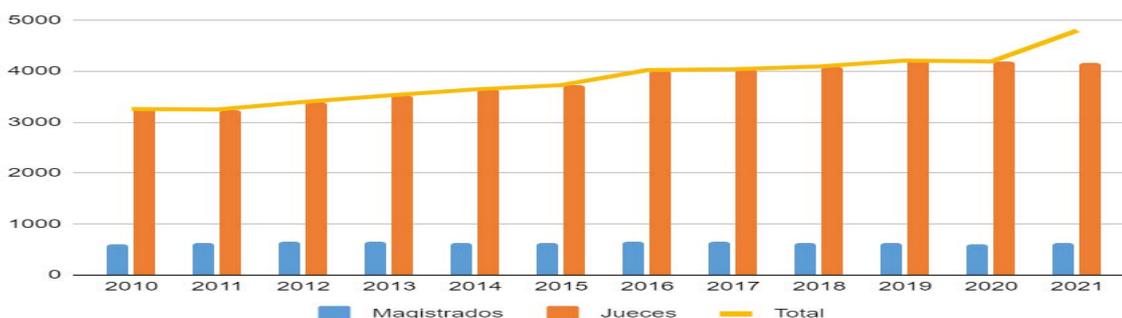
En el laberinto de la justicia no sólo los jueces, magistrados y ministros tienen responsabilidad ante los enormes niveles de impunidad, sino que el déficit de eficiencia de las fiscalías y ministerios públicos ha dificultado la lucha contra la delincuencia y la impunidad; no obstante, a los impartidores de justicia no se les puede deslindar de esta responsabilidad. Toda la cadena de procuración, administración y aplicación de justicia ha mantenido niveles de impunidad cercanos al cien por ciento, sin importar qué partido o persona gobierne el país. Como se menciona en el apartado sobre procuración de justicia, la impunidad ha oscilado entre el 90 y 95 por ciento durante el siglo XXI.

Problemas identificados

1) Falta de jueces

En el país no existen suficientes jueces. México tiene 4.36 jueces por cada cien mil habitantes según el índice Global de Impunidad de 2022, cuatro veces menos que el promedio a nivel mundial que se sitúa en 17.8 por cada 100 mil habitantes (Le Clerq et al., 2022). Como lo muestra el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022 del INEGI (2023), al cierre de 2021 se reportaron 4 mil 801 servidoras y servidores públicos con el cargo de magistrados o jueces en los órganos jurisdiccionales. Se reconoce que esto representa un aumento del 14.5% con respecto a 2020, pero la cantidad no parece suficiente. También vale la pena mencionar que la inclusión de las mujeres ha aumentado y hasta 2021 representaron el 42.8% de estos servidores.

Gráfica 3. Magistrados y jueces en los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales por cargo



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023b).

2) Falta de transparencia

Si bien se reconoce que han existido algunos avances como la publicación de más sentencias emitidas como producto de la reforma constitucional publicada en agosto de 2020 en el DOF que así lo mandata, aún queda un largo camino por recorrer (Equis justicia para las mujeres, 2020). Antes de esta reforma, las sentencias emitidas por los juzgados y tribunales no eran de acceso público y sólo podían ser consultadas por las partes involucradas en el caso.

La reforma constitucional estableció que todas las sentencias emitidas por los juzgados y tribunales debían ser públicas y estar disponibles en una plataforma en línea. Además, se estableció que las sentencias debían ser motivadas, es decir, que debían explicar los fundamentos jurídicos y hechos que sustentaron la decisión del juez o tribunal. Esta reforma buscó fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en el poder Judicial, así como garantizar el derecho de acceso a la información y a la justicia de los ciudadanos. La publicación de las sentencias en línea también facilita el trabajo de los abogados, investigadores, periodistas y ciudadanos interesados en conocer el estado de la justicia en el país.

El Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022 muestra que durante 2021, los poderes judiciales estatales publicaron en sus sitios web 451 mil 939 sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, lo que representa un aumento del 228.9% en comparación con el año anterior (INEGI, 2023).

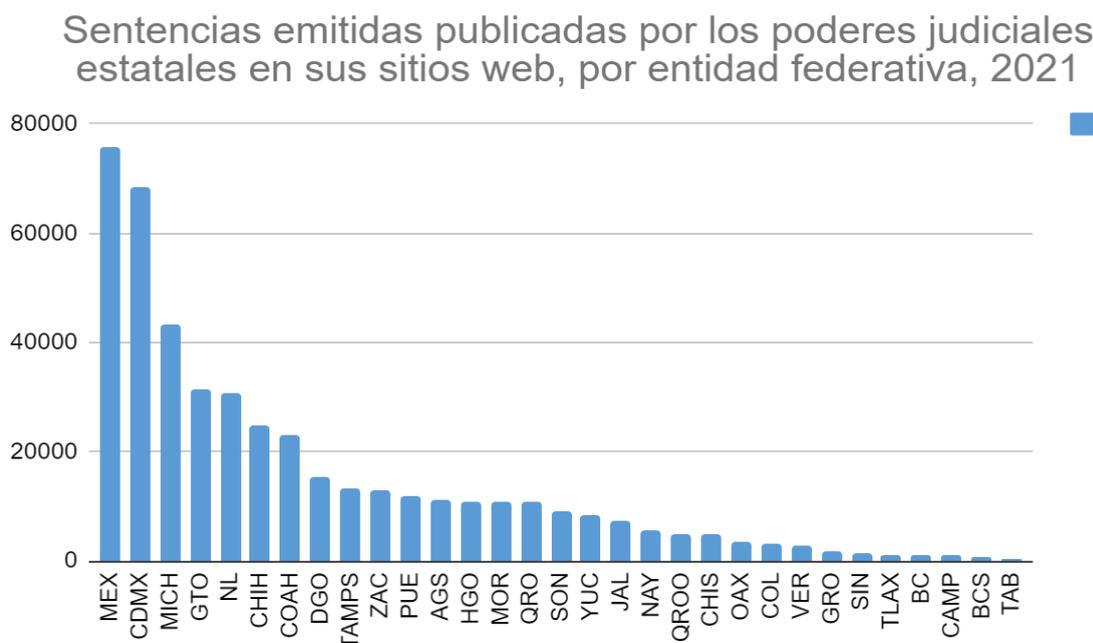
Sin embargo, aunque la obligatoriedad de publicar las sentencias es un avance en materia de transparencia, todavía existen retos en la implementación de esta reforma, como la necesidad de mejorar la calidad y la accesibilidad de las plataformas en línea y de promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el poder judicial.

Gráfica 4. Sentencias emitidas publicadas por los poderes judiciales estatales en sus sitios web



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023b).

Gráfica 5. Sentencias emitidas publicadas por los poderes judiciales estatales en sus sitios web por entidad federativa 2021



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

Directrices

- Aumentar el número de jueces y personal judicial para reducir la sobrecarga de casos y acelerar los procedimientos judiciales, promoviendo la transparencia en la asignación de casos y en la toma de decisiones judiciales.

Áreas de impacto y de mejora:

- Resolver los casos estancados acelerando sus resoluciones en tiempo y forma.
 - Propiciar una descarga de casos por Juez.
 - Generar las condiciones normativas para aumentar el número de jueces en base a experiencia, capacidades personales y buena reputación.
- Establecer un sistema de evaluación del desempeño judicial que incluya revisiones periódicas y la publicación de resultados, implementando políticas de gestión de casos que identifiquen procesos judiciales innecesariamente prolongados y busquen soluciones para agilizarlos.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fortalecer las capacidades institucionales a través de una revisión permanente de metas, logros y resultados.
- Promover una verdadera cultura de eficiencia judicial.
- Acelerar los procesos retrasados por años y fortalecer la confianza de la sociedad al poder Judicial.

- Invertir en la construcción y mantenimiento de instalaciones judiciales adecuadas y seguras, modernizando los tribunales y dotándolos de las herramientas necesarias para funcionar eficazmente.

Áreas de impacto y de mejora:

- Consolidar un servicio de calidad a la sociedad mexicana.
- Promover el uso de infraestructura y equipamiento digno de las necesidades judiciales y en beneficio de la población en general.
- Impulsar el uso de tecnología avanzada para la administración en todo el poder judicial, incentivando el uso de las tecnologías más avanzadas.

Pesos, contrapesos y estabilidad democrática

Introducción

Los sistemas democráticos modernos tienen algunos requisitos constitutivos entre los que se encuentran la elección de representantes de manera popular, el respeto irrestricto a los derechos humanos y la división de poderes. Este último aspecto es crucial para el cumplimiento de los primeros dos, ya que la separación de tareas en distintos poderes, tradicionalmente en tres (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) crea un sistema de contrapesos con el cual se reducen los márgenes para actuaciones discrecionales y con abuso de poder. Si bien la división de poderes no es suficiente para lograr lo dicho, sí es una condición necesaria.

En el caso mexicano, además de la división de poderes tradicional, se optó por construir otro contrapeso institucional: los Órganos Constitucionalmente Autónomos (OCA). Aunado a ello, de manera reciente se han ido fortaleciendo contrapesos ciudadanos expresados en organizaciones de la sociedad civil. Los OCA en México son instituciones que, de acuerdo con la Constitución, tienen independencia funcional y financiera respecto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos órganos son establecidos para cumplir funciones específicas de relevancia pública y su autonomía busca garantizar su imparcialidad, eficiencia y capacidad para llevar a cabo sus responsabilidades sin interferencias políticas indebidas.

Como era de esperarse, la autonomía de los OCA no ha estado ausente de fuertes presiones por parte de los poderes públicos, tanto nacionales como subnacionales. Durante gran parte del siglo XX, algunos OCA como el Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral, han sido cuestionados por algunos actores políticos de gran envergadura, lo que ha obligado a estos institutos a aumentar el rigor de su trabajo. Ya en la actual administración, los OCA han enfrentado una serie de retos que no son menores, asociados con su supervivencia presupuestal, la garantía de que sus miembros no respondan a alguna fuerza política en concreto, y a la defensa de su autonomía en general.

Problemas identificados

1) Debilidad presupuestal de los OCA

Como se puede observar, aunque la variación interanual del presupuesto de los OCA era ascendente durante el periodo de Enrique Peña Nieto, a partir del año 2019 los montos cayeron en 11.4% con respecto al año anterior sin tomar en cuenta a la FGR. Las instituciones más afectadas fueron el INE, el IFT y el INAI. A partir de entonces, los presupuestos de estos institutos han reportado incrementos discretos en comparación con la cifra del año anterior. No obstante, al comparar los montos solicitados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con los montos finalmente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las reducciones son evidentes y representan el 17.5% en promedio (incluyendo a la FGR). Las instituciones más afectadas han sido el INE (-53.1%), el IFT (-27.7%) y el INAI (-12.6%).

Tabla 7. Comparación del PPEF con el PEF 2016-2023 Precios constantes (MDP)

Año	INE PPEF	INE PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste	CNDH PPEF	CNDH PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste	COFEC E PPEF	COFEC E PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste
2016	15,474	15,474	0.0%	-	1,547	1,547	0.0%	-	478	478	0.0%	-
2017	16,300	15,982	-2.0%	-318	1,833	1,833	0.0%	-	570	570	0.0%	-
2018	27,826	26,936	-3.2%	-890	2,261	2,261	0.0%	-	688	688	0.0%	-
2019	18,806	17,711	-5.8%	1,095	2,273	2,086	-8.2%	187	672	672	0.0%	-
2020	21,136	19,859	-6.0%	1,277	2,278	2,234	-1.9%	-44	703	693	-1.4%	-10
2021	34,883	33,787	-3.1%	1,096	2,116	2,116	0.0%	-	754	754	0.0%	-
2022	33,505	26,827	-19.9%	6,678	2,341	2,341	0.0%	-	837	837	0.0%	-
2023	35,124	28,759	-18.1%	6,365	2,558	2,558	0.0%	-	981	934	-4.9%	-48

Año	IFEL PPEF	IFEL PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste	Año	INAI PPEF	INAI PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste	INEGI PPEF	INEGI PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste	FGR* PPEF	FGR* PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste
2016	2,000	2,000	0.0%	-	2016	938	938	0.0%	-	8,124	7,724	4.9%	400	16,769	16,469	1.8%	-300
2017	2,100	2,100	0.0%	-	2017	1,014	1,014	0.0%	-	7,731	7,459	3.5%	273	16,858	16,858	0.0%	-
2018	2,223	2,223	0.0%	-	2018	1,222	1,222	0.0%	-	8,442	8,664	2.6%	222	18,069	18,069	0.0%	-
2019	2,052	1,729	15.7%	323	2019	1,080	1,038	-3.9%	-43	14,560	13,983	4.0%	576	17,671	17,697	0.1%	26

2020	2,062	1,837	10.9%	-225	2020	1,105	1,046	-5.4%	-60	19,754	19,754	0.0%	-697	21,099	19,909	8.2%	-1,788
2021	1,902	1,902	0.0%	-	2021	1,157	1,141	-1.5%	-17	9,758	9,758	0.0%	-852	21,663	21,763	0.4%	-89
2022	2,120	2,120	0.0%	-	2022	1,336	1,336	0.0%	-	15,109	15,109	0.0%	-421	24,421	24,421	0.0%	-
2023	2,389	2,364	-1.1%	-26	2023	1,516	1,489	-1.8%	-27	14,045	14,045	0.0%	-957	26,577	26,907	0.0%	-

Nota: De 2019 y años anteriores la Fiscalía General de la República era la Procuraduría General de la República y se encontraba en Ramos administrativos.
Fuente: SHCP (2016-2023).

2) Nombramientos deficientes en los OCA

Otra cuestión que requiere ser revisada tiene que ver con los nombramientos de los miembros de los órganos directivos o ejecutivos de estas instituciones, que en muchos casos han carecido de legalidad procesal y en algunos otros han estado marcados por el influyentismo, es decir por el nombramiento de perfiles que no cumplen cabalmente con los requisitos legales del puesto pero que son cercanos al poder en turno.

Como se ha documentado con anterioridad, el presidente de México ha logrado seleccionar entre sus cercanos a perfiles que ocupen posiciones de gran relevancia en poderes y órganos autónomos como la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Suprema Corte. Algunos de estos nombramientos han sido impugnados por inconsistencias o violaciones en el proceso de selección. El caso más llamativo fue el nombramiento de la titular de la CNDH, ya que esta no cumplía con los requisitos legales al estar afiliada a MORENA como parte del Consejo Nacional de dicho partido en la fecha en la que fue elegida en el Senado, a pesar de que el artículo 9o de la Ley de la CNDH establece que los aspirantes a dirigir dicho órgano no deben ser o haber sido miembros de un órgano directivo de algún partido político durante un periodo de un año anterior a la fecha de su designación. Además, la votación llevada a cabo en el senado estuvo llena de irregularidades y no existe certidumbre de que se hayan contado correctamente los votos necesarios para un nombramiento de este tipo.

Ya en el cargo, tanto la titular de la CNDH como dos de las ministras propuestas por López Obrador: Loreta Ortiz y Yazmín Esquivel, han jugado un rol partidista alejado de la imparcialidad con la que esos puestos deben ejercerse. Rosario Ibarra ha negado violaciones a derechos humanos documentadas, entre las que se encuentran casos como el espionaje de las Fuerzas Armadas a activistas y periodistas. Por su

parte, las ministras mencionadas han votado sistemáticamente a favor de las posiciones gubernamentales contradiciendo el texto constitucional.

Aunado a lo anterior, el gobierno federal ha paralizado el nombramiento de miembros de numerosas instituciones autónomas entre las que sobresale el INAI, instituto cuyo órgano directivo no pudo sesionar por más de cien días debido a la negligencia del grupo mayoritario en el senado que se resistió, por órdenes del ejecutivo federal, ha nombrar a los comisionados restantes. Si bien la Corte, con el objetivo de garantizar el derecho humano a la información, permitió que el órgano directivo del INAI sesione con menos comisionados de los que la norma indica, en el tiempo en el que el órgano responsable de garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales no sesionó se acumularon más de 8 mil recursos de revisión. Esto en un contexto en el que los sujetos obligados se han resistido a brindar la información que se les solicita y que por ley deben entregar.

Directrices

- Establecer un presupuesto multianual (por ejemplo, cada cuatro años que no coincida con los periodos electorales) para los OCA, para así disminuir su vulnerabilidad a la discreción política coyuntural, y que se ajuste una parte del presupuesto automáticamente según la inflación u otras variables económicas.

Áreas de impacto y de mejora:

- Asegurar el financiamiento y la participación en la vida política del país de los OCA, evitando que se condicione, por voluntades políticas, su vida y sus funciones.
 - Fiscalizar minuciosamente el desempeño de los OCA y el presupuesto asignado.
 - Considerar la creación de un fondo reserva presupuestal para los OCA que les permita enfrentar situaciones de emergencia o incertidumbre económica sin depender de decisiones políticas.
 - Revisar los mecanismos legales para la propuesta y nombramiento de los miembros de los órganos de gobierno de los OCA, para asegurar su independencia del poder político.
- Establecer procedimientos transparentes que permitan a los OCA justificar sus necesidades presupuestales ante el poder Legislativo y el Ejecutivo, demostrando cómo esos recursos se utilizarán para cumplir con sus funciones constitucionales.

Áreas de impacto y de mejora:

- Promover que se permita a los OCA obtener beneficios presupuestales, a través de una evaluación del desempeño equitativa y justa.
- Realizar auditorías financieras y de desempeño de los OCA de manera periódica por parte de entidades independientes y confiables para garantizar el uso adecuado de los recursos.
- Exigir a los OCA que divulguen de manera transparente y accesible su presupuesto, gastos y resultados financieros, para rendir cuentas ante la sociedad.

- Realizar las reformas necesarias para impedir que un poder pueda bloquear el funcionamiento y operación normal de los OCA, específicamente aquellos relacionados con el nombramiento de los miembros de sus cuerpos de gobierno.

Áreas de impacto y de mejora:

- Asegurar la continuidad de los OCA a través de la profesionalización de sus integrantes y de sus acciones.
- Evitar que se vulnere la función y propósitos de contrapesos, ante los cambios políticos o de intereses personales.
- Exigir de manera tajante los resultados que se esperan de estas instituciones.

Sociedad civil organizada

Introducción

El contrapeso no institucional, la sociedad civil organizada en México, se refiere a un conjunto de organizaciones y grupos que, de manera independiente al gobierno y a los partidos políticos, buscan promover cambios sociales, económicos, políticos y culturales en el país. Estas organizaciones pueden ser de diversa naturaleza, desde grupos de activistas que luchan por los derechos humanos, hasta organizaciones que se enfocan en temas ambientales, educativos y de género, entre otros.

Las organizaciones de la sociedad civil organizada son muy diversas en cuanto a sus objetivos, métodos de trabajo y estructuras organizativas. Pueden ser pequeñas y operar a nivel local, o ser grandes y tener alcance nacional o incluso internacional. En muchos casos, estas organizaciones están formadas por voluntarios, aunque también existen muchas que cuentan con personal remunerado.

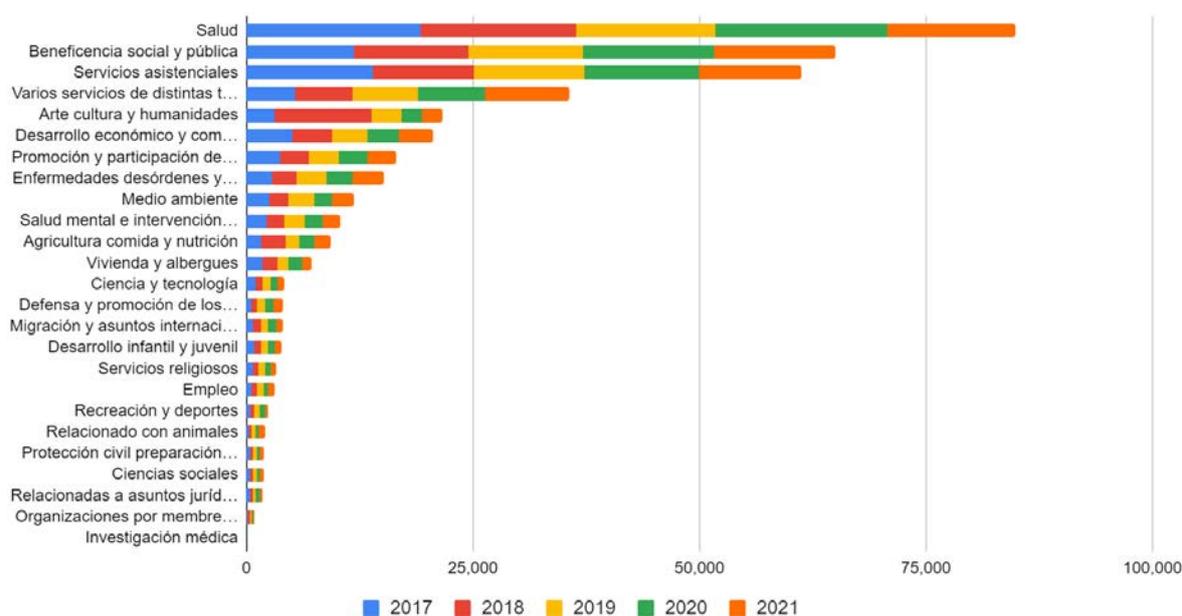
La sociedad civil organizada en México juega un papel importante en la construcción de una sociedad más democrática y participativa. A través de su trabajo, estas organizaciones buscan fomentar la participación ciudadana y el debate público, promover el respeto a los derechos humanos y las libertades civiles, así como impulsar políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la población. En los últimos años, la sociedad civil organizada en México ha tenido un papel relevante en la denuncia y lucha contra la corrupción, así como en la exigencia de mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades. Además, ha participado activamente en la defensa de los derechos de grupos vulnerables como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, entre otros.

Problemas identificados

1) Pocas organizaciones formalmente constituidas

Hasta diciembre de 2021 (último dato disponible al momento de realizar este reporte) en el registro federal de las OSC estaban inscritas 43 mil 690 organizaciones de la sociedad civil y 47 mil 469 están registradas en la base de la organización Alternativas y Capacidades. Este es un dato comparativamente pequeño, ya que, en Argentina, un país con un tercio de la población mexicana, hay al menos 100 mil organizaciones y en Uruguay, un país con menos población de la mayoría de entidades mexicanas, hay al menos 160 mil (Gobierno de México, 2021; Fondos a la vista, s.f.1).

Gráfica 6. Evolución de las OSC en México



Fuente:Elaboración propia con información de Fondos a la vista (s.f.1)

2) Falta de financiamiento

Tomando como referencia la contabilización de Alternativas y Capacidades, de las 47 mil 469 organizaciones de la sociedad civil registradas en México, sólo 10 mil 258 son donatarias autorizadas y en 2021 (último dato disponible) ingresaron en total 211 millones 419 mil 19 millones de pesos. Si bien esta cifra representa un crecimiento del 4.2% respecto al año anterior, la cifra absoluta sigue siendo baja dadas las actividades que cumplen las OSC. En promedio, cada una de ellas apenas ingresó 20,610 pesos en 2021. Cabe mencionar que existen muchas organizaciones que laboran sin registro oficial y también cumplen con tareas cruciales para la sociedad mexicana (Fondos a la vista, s.f.2.).

Los recursos públicos destinados a las OSC son mínimos y la mayoría de ellos se dirigen a los famosos “gongos”, que son las organizaciones gubernamentales no gubernamentales, como la CONADE, las federaciones deportivas o el INEA. A pesar de ello, las OSC generan alrededor del 3% del PIB nacional y mantienen obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, al tiempo que generan 1 millón y medio de empleos (Fondos a la vista, s.f.2). Un indicador preocupante es que la mayoría de estas organizaciones se localizan en la Ciudad de México. Como lo reportó Alternativas y Capacidades, el 20.8% del total de OSC registradas están localizadas en la capital del país.

3) Falta de acceso a la información y estigmatización

Las organizaciones de la sociedad civil han ido adquiriendo un peso específico cada vez mayor, fiscalizando de mejor manera las acciones del gobierno y proponiendo políticas públicas en casi cualquier ámbito, desde los derechos identitarios hasta la

defensa del medio ambiente, pasando por la agenda de salud y la de seguridad pública. Su influencia ha tenido externalidades positivas para la sociedad en múltiples dimensiones que van desde proveer servicios, como el caso de los albergues para personas migrantes que operan grupos de la sociedad civil (la mayoría de estos religiosos), hasta brindar información con alto valor democrático, como los trabajos de organizaciones como Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

Sin embargo, en muchas ocasiones diversos actores políticos han estigmatizado y dificultado el trabajo de las OSC. Esto se puede deber a que mucha de la información relacionada a casos de corrupción gubernamental se ha conocido gracias a estas organizaciones y no necesariamente por el trabajo de fiscalización e investigación de las autoridades. Algunos de los casos más famosos son “la Estafa Maestra”, el desfalco en Segalmex y las investigaciones relacionadas al espionaje gubernamental sobre activistas, periodistas y políticos. Todas estas investigaciones han servido como información útil para que el electorado pueda tomar decisiones formales, como votar por un candidato o un partido.

Las OSC también han brindado servicios de gran valor, como protección jurídica. Una de las organizaciones más reconocidas en esta materia es el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, organización que ha litigado asuntos paradigmáticos en el país en los que se han torturado, asesinado o desaparecido personas. Sin duda el caso más mediático es el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. Esta organización ha dado seguimiento al caso y asesorado a las familias de los desaparecidos.

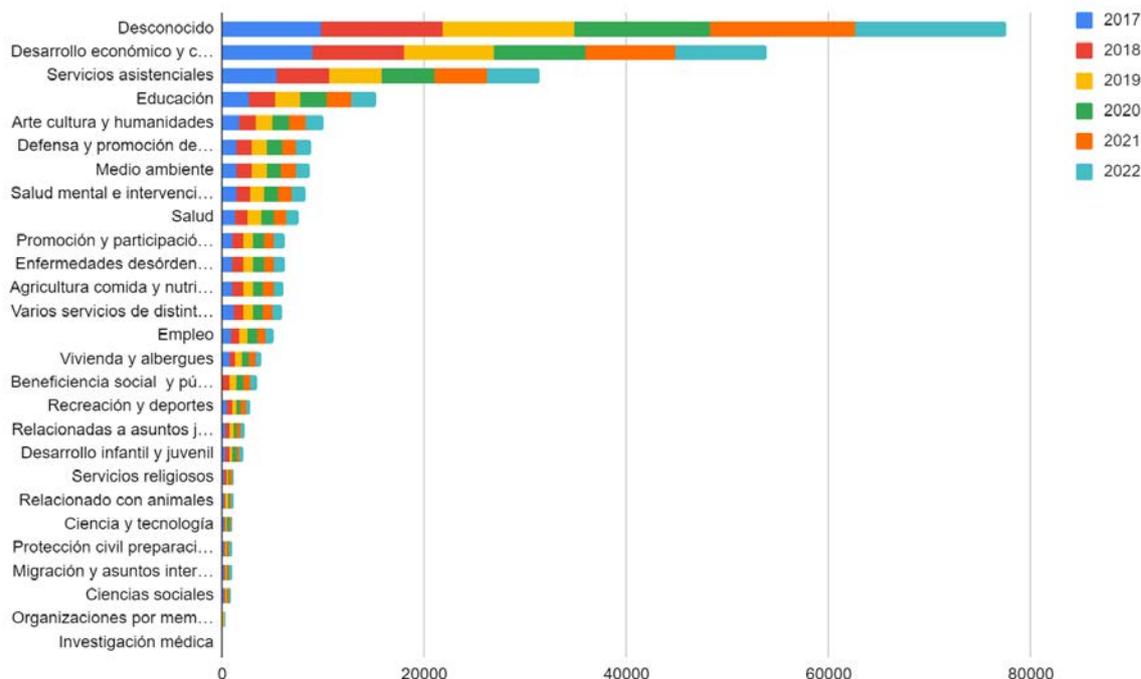
Parte de la sociedad civil mexicana se ha convertido en una especie de oposición al poder público, no necesariamente en términos electorales, pero sí en términos de política pública. Frente a la ausencia de otros controles institucionales, como el legislativo, algunas organizaciones y colectivos han llevado a cabo una importante tarea de fiscalización política a través del estudio y análisis de reformas y acciones gubernamentales, así como de propuestas de política pública concretas en diversas materias que incluyen la seguridad pública, la militarización, el desarrollo social y el desarrollo científico y educativo.

En este sentido, si bien la sociedad civil organizada (SCO) mexicana es pequeña en tamaño, durante los últimos años su labor ha tenido un impacto relevante en la sociedad y en la política del país. Su trabajo ha suplido parte del trabajo gubernamental y ha servido para aumentar la protección de ciertos derechos humanos. Sin acceso a cuantiosos recursos, la SCO ha entregado resultados positivos, ya sean estos de naturaleza asistencialista, de defensa de derechos humanos o bien de investigación.

4) Centralización regional de las OSC

Gran parte de las organizaciones de la sociedad civil se concentran en la capital del país y el Estado de México, mientras que algunas entidades apenas registran este tipo de organizaciones. La descentralización de la actuación civil es un pendiente de cara a los siguientes años en el país.

Gráfica 7. Organizaciones en México por temática



Fuente: Elaboración propia con información de Fondos a la Vista (s.f.3).

Directrices

- Incentivar la formalización de organizaciones de la sociedad civil facilitando su financiamiento y la deducción de impuestos de sus donativos, su gobernanza y operación, y otorgando facilidades para la obtención de recursos.

Áreas de impacto y de mejora:

- Asegurar la creación, participación y continuidad de las organizaciones de la sociedad civil.
- Eliminar las implicaciones legales impuestas a los miembros de los Consejos de las organizaciones en función de su participación en las OSC.
- Incentivar la formalización de OSC en todas las entidades federativas a través de financiamientos, capacitaciones y regímenes fiscales que beneficien a las organizaciones formalmente constituidas.
- Asegurar que los insumos producidos por las OSC se consideren en la agenda pública para la toma de decisiones y propuesta de políticas públicas.

Fortalecimiento del INE

Introducción

El caso del Instituto Nacional Electoral requiere de una aproximación especial, porque sin duda es una de las instituciones más profesionales del Estado mexicano. Su surgimiento y progresiva evolución fue consecuencia de exigencias de las fuerzas políticas opositoras que estaban lejos de ser monolíticas. La participación del PRD y el PAN fue decisiva para que en los años noventa este instituto adquiriera plena autonomía del poder ejecutivo y su funcionamiento respondiera, fundamentalmente, a criterios técnicos y no políticos.

El Instituto Nacional Electoral (INE) es un organismo público autónomo encargado de garantizar la organización de elecciones libres, justas y equitativas en México. Desde el surgimiento, el INE ha contado con capacidades exclusivas incluso sobre jurisdicciones subnacionales, como por ejemplo nombrar a los miembros de los consejos locales y hacerse cargo de todo el proceso de fiscalización de todas las elecciones que se celebran en el país. Uno de los indicadores que el propio instituto ha presumido como muestra de su eficiencia e imparcialidad, ha sido el índice de alternancia que ha sido del 65%, el más alto en la historia, desde que las elecciones las organiza este instituto.

El desempeño de esta institución y la implicación de la ciudadanía en las elecciones ha derivado en un reconocimiento elevado del INE, que es la tercera institución que más confianza le genera, solo después de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional. El 59.6% de los ciudadanos tiene algo o mucha confianza en el INE, mientras que sólo el 13% expresa no tener nada de confianza en esta institución (INEGI, 2021a).

Problemas identificados

1) Seguridad presupuestal

Como ya se mencionó, el presupuesto del INE ha sufrido recortes presupuestales muy importantes en comparación con el proyecto de presupuesto que ha solicitado el instituto. Entre 2019 y 2023 esas reducciones fueron del 53.1% en promedio, esto a pesar de que todos los años ha habido elecciones locales en las que el instituto cumple con ciertas responsabilidades exclusivas, como la fiscalización de los recursos, las dos consultas populares que se han llevado a cabo y elecciones federales en 2021.

Tabla 8. Comparativo del Proyecto de Presupuesto y el Presupuesto del INE (2016-2023)

Año	INE PPEF	INE PEF	Porcentaje de ajuste	Ajuste
2016	15,474	15,474	0.0%	-
2017	16,300	15,982	-2.0%	- 318
2018	27,826	26,936	-3.2%	- 890

2019	18,806	17,711	-5.8%	- 1,095
2020	21,136	19,859	-6.0%	- 1,277
2021	34,883	33,787	-3.1%	- 1,096
2022	33,505	26,827	-19.9%	- 6,678
2023	35,124	28,759	-18.1%	- 6,365

Fuente: SHCP 2016-2023.

2) Responsabilidades fiscalizadoras del instituto

A decir de los casos de corrupción electoral probados jurisdiccionalmente, esta tarea realizada por la autoridad electoral ha dejado mucho que desear. El caso de financiamiento ilegal de campañas más famoso de los últimos años es el de Odebrecht. Como se documentó en diversos trabajos periodísticos entre los que sobresale el de Raúl Olmos, esta empresa petrolera de origen brasileño logró construir un esquema de corrupción internacional que consistió en acercarse a gobiernos a través de funcionarios de alto nivel para pactar intercambios corruptos con presidentes y ministros. En la mayoría de ocasiones, Odebrecht, a través de una oficina encargada exclusivamente de esos tratos ilegales, otorgaba sobornos a funcionarios y políticos de máximo nivel a cambio de contratos multimillonarios de esos gobiernos.

México fue parte de esa red internacional de corrupción y tres gobiernos distintos estuvieron involucrados: el de Vicente Fox, el de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto. Este último, como se ha documentado, no solo participó en tratos corruptos ya que estaba en funciones, sino que desde la campaña de Peña Nieto se transfirieron recursos de la empresa brasileña al comité de campaña priista para financiar gastos electorales. Así lo confirmó el propio Emilio Lozoya, quien entonces fungía como el responsable de las relaciones internacionales de la campaña de Peña (MCCI, s.f.a).

MCCI (s.f.a), documentó que entre 2009 y 2012, Odebrecht, a través de empresas fantasma, entregó 9 millones de dólares a funcionarios y políticos mexicanos. Además, Lozoya aceptó que los sobornos para los comicios de 2012 entregados por la empresa petrolera superaron los 100 millones de pesos. Naturalmente, este esquema viola diversas disposiciones legales que regulan el financiamiento de campañas en México, en donde se prohíbe el uso de recursos procedentes del extranjero, el dinero privado está limitado y todas las donaciones deben ser reportadas ante el INE. A pesar de los cuantiosos recursos ilegales utilizados en la campaña presidencial priista de 2012, el INE no identificó ninguno de estos flujos y declaró como válidos los resultados de la contienda.

Directrices

- Establecer en la normatividad correspondiente, un financiamiento estable y adecuado para que el INE no dependa de decisiones políticas y que se ajuste periódicamente de acuerdo con la inflación u otros indicadores económicos.

Áreas de impacto y de mejora:

- Asegurar que la continuidad de instituciones prioritarias para la democracia mexicana no se encuentre vulnerada por cambios políticos o voluntades personales.
 - Implementar un presupuesto multianual para el INE, que abarque al menos seis años, lo que permitirá su blindaje político, una planificación financiera a largo plazo y reducirá la incertidumbre presupuestal.
 - Invertir en tecnología y sistemas de gestión para mejorar la eficiencia de las tareas de fiscalización, lo que permitirá un uso más eficiente de los recursos disponibles.
- Fortalecer la colaboración y la coordinación entre el INE y otros órganos de control, como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para garantizar la efectividad de la fiscalización del gasto electoral.

Áreas de impacto y de mejora:

- Promover auditorías regulares para evaluar el desempeño del INE con diferentes órganos de fiscalización a nivel nacional.
- Asegurar que se cumplan las funciones y objetivos para los cuales el INE ha sido creado.
- Fomentar la transparencia y colaboración con otros organismos estatales.

Federalismo vs centralismo y desigualdad regional

Introducción

Actualmente, los estados y municipios en México tienen niveles claramente diferenciados con agendas políticas propias y poderes con un margen de independencia importante. Esto ha convertido a los gobiernos subnacionales en contrapesos activos capaces de influir en la dinámica del sistema político en su conjunto. Sin embargo, el proceso de descentralización también ha traído nuevos retos, especialmente en cuanto a la distribución de responsabilidades de política pública y el reparto de recursos, lo que ha generado tensiones entre los distintos niveles de gobierno. En general, la falta de claridad competencial a nivel constitucional y legal ha sido una característica distintiva del federalismo mexicano en comparación con otras federaciones en el mundo.

Existen múltiples dimensiones sobre el debate que existe en México sobre federalismo y centralismo. Algunas de las más importantes son las que tienen que ver con la confusión relativa a la distribución de responsabilidades y con los desequilibrios fiscales que han surgido como consecuencia de la falta de recaudación de las entidades federativas y los municipios.

Problemas identificados

1) Confusión competencial

Falta claridad sobre cuáles son las responsabilidades específicas de cada nivel de gobierno en cada área de política pública. En la Constitución gran parte de las competencias son compartidas por el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Los casos concretos son los relativos a la seguridad pública, el medio ambiente, la planeación urbana, la política social, la política de vivienda y lo relacionado a la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Además, la política de justicia y lo relacionado al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales son tareas compartidas por la federación y las entidades federativas.

Tabla 9. Distribución competencial de los niveles de gobierno en México

Área de política	Responsable de la Regulación			Responsable de la provisión de servicios		
	Federal	Estatad	Municipal	Federal	Estatad	Municipal
Defensa	X	-	-	X	-	-
Política exterior	X	-	-	X	-	-
Políticas de migración	X	-	-	X	-	-
Comercio Internacional	X	-	-	X	-	-
Regulación del comercio	X	-	-	N.A.	-	-

Política monetaria	X	-	-	X	-	-
Justicia	X	X	-	X	X	-
Educación	X	-	-	X	x	X
Salud	X	-	-	X	x	X
Seguridad pública	X	X	X	X	x	X
Política de medio ambiente	X	X	X	X	x	X
Planeación urbana	X	X	X	X	x	X
Políticas sociales	X	X	X	X	X	x
Política de vivienda	X	X	X	X	x	X
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	X	X	-	-	x	x
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	X	X	X	-	-	x
Calles, parque y jardines y su equipamiento. Mercados, centrales de abasto, panteones y rastros	-	-	X	-	-	x
Alumbrado público	-	-	X	-	-	x
Transporte público	-	X	X	-	-	x

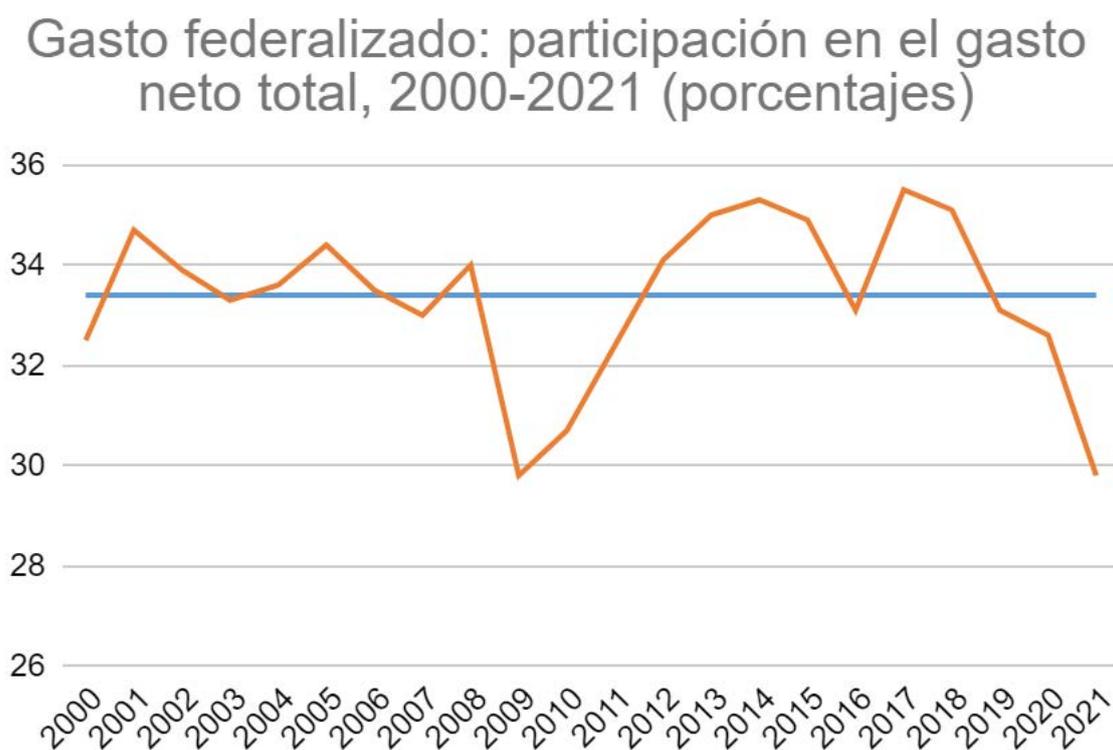
Fuente: Elaboración propia con información de Flamand, L. (2010).

Debido a lo anterior, la exigencia de la ciudadanía frente a sus gobernantes se ha vuelto compleja, ya que muchas personas no saben qué actores son responsables de qué tareas, por lo que se dificulta premiar o castigar a los representantes y funcionarios. Es importante mencionar que, como se observa en la tabla anterior, los gobiernos locales no monopolizan ni una sola de las responsabilidades constitucionales, es decir que en todos los casos comparten competencias ya sea con la federación o con los municipios, de tal forma que es fácil acusar a estos de los malos resultados gubernamentales y presumir como propios los buenos resultados.

2) Baja recaudación subnacional y asimetrías en el gasto

En el campo fiscal, México se caracteriza por su baja recaudación. Entre los países de la OCDE, México es el país que menos recauda en proporción al PIB. En 2021, último dato disponible, el país recaudó un equivalente al 16.7% de su PIB, mientras que el promedio de la OCDE es de 34.1% (OCDE ,s.f.). Además, la recaudación de estados y municipios apenas se acerca al 5% del total ingresado por el Estado mexicano. Vale la pena comentar que el IVA, si bien es un impuesto de competencia estatal, lo recauda el gobierno federal, lo cual contribuye a que la captación estatal se considere baja. No obstante, los niveles subnacionales mantienen niveles de gasto elevados. Entre los años 2000 y 2021, la Auditoría Superior de la Federación reportó que, en promedio, el gasto federalizado representó el 33.4% del gasto neto total (ASF, 2021).

Gráfica 8. Gasto federalizado: participación en el gasto neto total, 2000-2021 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de ASF (2021).

A pesar de la caída proporcional del gasto federalizado en los últimos años, se observa que en los primeros veintiún años del siglo XXI, los gobiernos locales han incrementado sus recursos presupuestales a un ritmo promedio de 2.7% entre el 2000 y el 2021 (ASF, 2021). Además de las entidades federativas, los municipios son presupuestalmente dependientes de la federación. Siete de cada diez pesos con los que cuentan (72.1%) provienen directamente de la federación y en algunos casos esa relación alcanza a ser de nueve de cada diez pesos (ASF, 2021). Por el contrario, los impuestos recaudados por los municipios así como los derechos que cobran apenas alcanzan, en conjunto, 24.6% del total de sus ingresos (ASF, 2021).

Gráfica 9. Ingresos municipales por tipo de fuente

Ingresos municipales por tipo de fuente, 2021 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de ASF (2021).

Directrices

- Establecer con total claridad las competencias y alcances de cada nivel de gobierno.

Áreas de impacto y de mejora:

- Integrar incentivos para que las entidades federativas y los municipios aumenten su recaudación.
- Premiar e incentivar la recaudación del impuesto predial.
- Establecer reglas de operación a todos los fondos de transferencias federales.

Militarización y militarismo

Introducción

En América Latina, las Fuerzas Armadas han jugado papeles relevantes en la gobernanza de los países. México no ha sido la excepción. El ejército y la marina han tenido opinión política a través de ex miembros de estas corporaciones que han participado en los poderes constituidos del Estado, como el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De igual manera, han sido ocupadas en tareas de seguridad pública desde varias décadas atrás. No obstante, como consecuencia de la estrategia que Felipe Calderón inició en contra del crimen organizado, a partir del año 2007 se observó un protagonismo muy particular tanto de la SEDENA como de la SEMAR en tareas relacionadas a la seguridad pública. Progresivamente, estas instituciones acumularon más presupuesto y se implicaron mucho más en las tareas propias de los civiles. Esto constituyó un proceso de militarización. Sin embargo, durante la actual administración, las FFAA adquirieron una centralidad en el Estado mexicano, lo que ha abierto un debate sobre un naciente militarismo en México.

Se entiende la militarización como el uso de la Fuerza Armada permanente en tareas desligadas a la defensa nacional. Concretamente en el terreno de la seguridad pública, no solo se refiere a qué corporaciones realizan estas tareas, sino también a las maneras en las que se ejecutan. Es decir, que la mera utilización del Ejército para combatir la inseguridad del país podría no ser, en sí misma, un proceso de militarización. Pero la actuación de ese Ejército con una respuesta armada por parte del Estado a tal grado que se amenaza la integridad de los miembros de una sociedad es, en definitiva, la consumación de un proceso de militarización (Signos Vitales, 2022).

La militarización puede ser de dos tipos: la activa, que se refiere al despliegue militar con fines relativos al control interno; y la pasiva, que consiste en la transformación paulatina de las policías con características civiles a unas con elementos de fuerza armamentística, disciplina y táctica militares (Hall y Coyne, 2013). El militarismo, por otro lado, puede ser comprendido como la influencia del aparato militar en la orientación del poder estatal (Fernández y Martínez, 1984). En este sentido, el militarismo implica la influencia o incluso el predominio del poder militar sobre el poder civil en el terreno de decisiones públicas en general y no sólo en las relativas a la defensa o la seguridad (Signos Vitales, 2022).

Debido al marco legal con el que cuentan las FFAA, el número de posiciones civiles que controlan, las tareas de naturaleza civil que llevan a cabo, entre las que se encuentran actividades estratégicas para el Estado, y sus presupuestos cada vez más grandes, se puede pensar que tanto la SEDENA como la SEMAR han adquirido un poder significativo que pone en riesgo la gobernabilidad democrática a mediano y largo plazo.

Problemas identificados

1) Amplias capacidades normativas para las FFAA

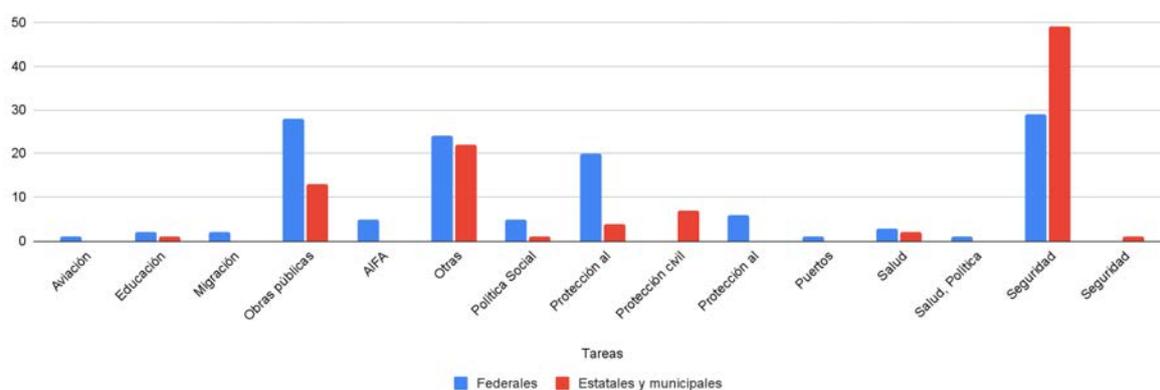
En el aspecto jurídico, López Obrador otorgó el respaldo normativo que las FFAA exigieron en sexenios pasados para su papel en la seguridad interior. La aprobación de la Ley Nacional Sobre Uso de la Fuerza, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Guardia Nacional blindaron tanto al ejército como a la marina de potenciales acusaciones por abusos a derechos humanos o por usurpación de funciones y aumentaron las capacidades de ambas corporaciones de manera significativa. La actual administración dio paso a un entramado jurídico que en gran parte fue impugnado y revertido en la Suprema Corte.

Este nuevo marco normativo ha habilitado a las Fuerzas Armadas, entre las que se cuenta a la GN para, entre otras cosas, realizar investigación en materia de prevención de delitos, efectuar tareas de verificación para prevenir infracciones administrativas, solicitar la georreferenciación de equipos móviles, solicitar la intervención de comunicaciones, recabar información en lugares públicos, requerir y solicitar información a autoridades y personas, analizar y procesar información, utilizar armas contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas que sean calificadas, sin fundamentos claros por la autoridad, como no pacíficas o carentes de objeto lícito. Además, se les permite a los entes encargados de garantizar la seguridad pública hacer uso de todos los niveles de la fuerza pública, entre las que se encuentran el uso de armas de fuego y el uso de la fuerza letal en los casos en los que, a juicio de los ejecutores de la fuerza, las manifestaciones sean violentas. Asimismo, la Fuerza Armada permanente está autorizada para llevar a cabo y registrar detenciones (Signos Vitales, 2020).

2) Aumento de tareas desligadas a la seguridad nacional asignadas a las FFAA

Paralelamente, al ejército y la marina se le delegaron diversas tareas propias de dependencias gubernamentales, entre las que se encuentran: la seguridad pública, la distribución de programas sociales, la distribución de vacunas y la construcción de proyectos de infraestructura. Según el Inventario Nacional de lo Militarizado que realizó el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), entre los años 2007 y 2021, al menos 28 instituciones federales han delegado funciones o presupuesto a las Fuerzas Armadas. En general, durante los últimos diez años, al menos 227 tareas del fuero civil se han transferido a las FFAA, incluyendo en éstas a la GN. El 53% del total de estas funciones fueron asignadas a los militares, marinos y guardias nacionales durante la actual administración (CIDE, 2021).

Gráfica 10. Tareas Asignadas a las FFAA 2009-2021.



Fuente: Fuente: Elaboración propia con información del CIDE (2021).

3) Control de tareas estratégicas para el Estado mexicano y posiciones civiles por parte de las FFAA

Algunas de esas tareas constituyen aspectos estratégicos centrales para el Estado mexicano, como el control de puertos y aeropuertos, y aduanas. Hoy las FFAA tienen el control de todo lo que entra y sale del país. Además, han ido monopolizando de manera progresiva las tareas de seguridad pública, haciéndose indispensables para los gobiernos civiles que ceden cada vez más. Esta preeminencia se ha reflejado también en la cantidad de militares que ocupan posiciones de civiles en la administración pública. El Observatorio de la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas (OGN) (2022) reportó que, entre enero de 2018 y mayo de 2022, al menos 163 cargos tanto en la APF como en posiciones civiles de gobiernos subnacionales que correspondían a civiles, han sido ocupados por militares (Signos Vitales, 2022).

Tabla 10. Instituciones civiles con cargos ocupados por militares (2018-2022)

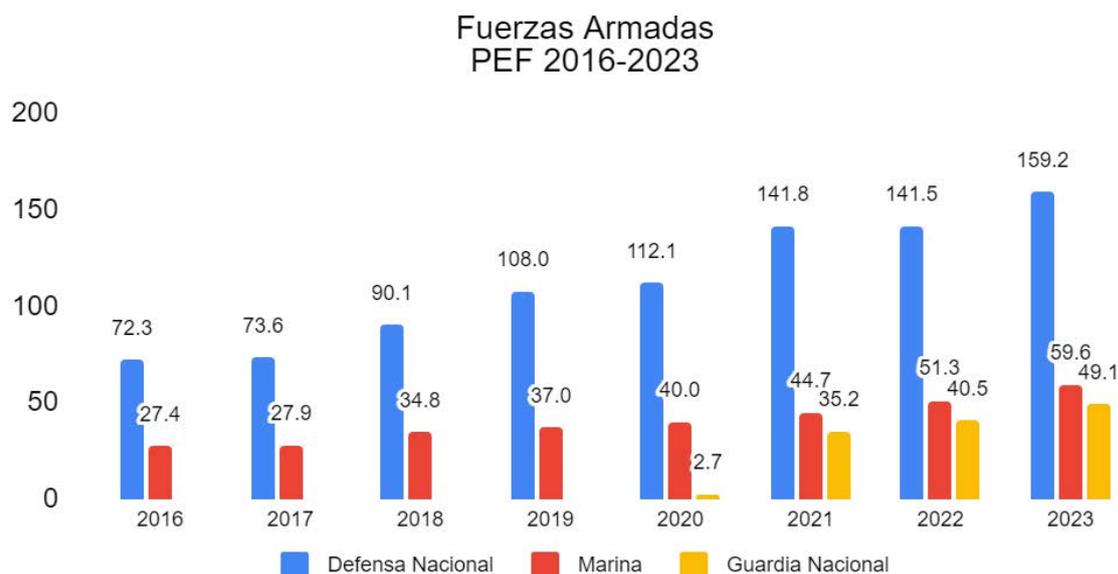
Institución	Frecuencia
Secretarías de Seguridad Pública Estatal y/o Municipal	51
Instituto Nacional de Migración	44
ISSSTE	18
Aduanas	17
Administración Portuaria Integral	17
Policía Municipal	3
Aeropuerto Internacional de la CDMX	3
Agencia Federal de Aviación Civil	1
Birmex	1
Dirección de Policía de tránsito	1
Policía Estatal	1
Otros	6
Total	163

Fuente: Elaboración propia con información del OGN (2022) (p. 21).

4) Aumento progresivo del presupuesto para las FFAA

Esta implicación de las FFAA en la política pública nacional implicó el aumento de su presupuesto anual, mismo que entre 2016 y 2023 creció a un ritmo promedio de 12.4% anual, al pasar de 72 mil 300 millones a 159 mil 200 millones de pesos en términos reales. Esto sin contemplar todas las transferencias de los gobiernos subnacionales a las FFAA, la mayoría de ellos por concepto de seguridad pública, ni los sobre ejercicios tanto de la SEDENA como de la SEMAR.

Gráfica 11. Fuerzas Armadas PEF 2016-2023 Precios constantes (mmp)



Fuente:Elaboración propia con información del PEF 2016-2023.

Directrices

- Invertir en la capacitación, profesionalización y equipamiento de las fuerzas de seguridad civil, como las policías estatales y locales, para que puedan asumir un papel más prominente y regresar al principio civil de la seguridad pública.

Áreas de impacto y de mejora:

- Regresar a la sociedad civil el mandato oficial de controlar la seguridad pública.
 - Instrumentar programas de capacitación y educación continua para los diferentes estratos de mando en las policías estatales y municipales.
 - Establecer reglas claras de incorporación a las fuerzas de seguridad.
- Establecer límites claros y específicos en la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, asegurando que su papel se limite a situaciones excepcionales y de apoyo a la policía civil.

Áreas de impacto y de mejora:

- Modificar la normatividad existente para que las Fuerzas Armadas jueguen un papel distinto al de la seguridad pública.
 - Crear el Servicio Nacional de Policía que construya capacidades para la atención y servicio a las 32 entidades federativas.
 - Asegurar a la población mexicana, que el servicio de ambas instituciones, las Fuerzas Armadas y la policía civil, son parte importante de la vida de los mexicanos.
- Establecer un plan de desmilitarización gradual que permita la transición de las Fuerzas Armadas a roles exclusivamente defensivos y de seguridad nacional, reduciendo su presencia en actividades de seguridad pública y otros ámbitos de política pública.

Áreas de impacto y de mejora:

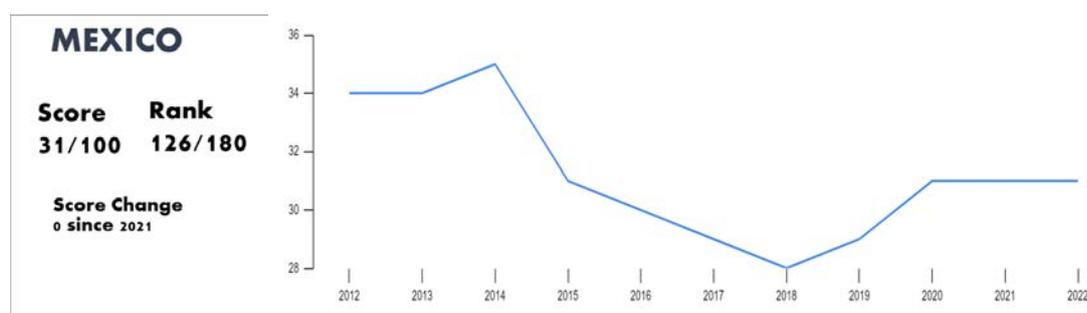
- Establecer mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas para las Fuerzas Armadas cuando se involucren en tareas de seguridad pública.
- Asegurar que las funciones de las Fuerzas Armadas sean vigiladas y auditadas de manera permanente.
- Auditar y rendir cuentas sobre investigaciones independientes sobre presuntas violaciones de derechos humanos.

Lucha contra la corrupción y rendición de cuentas

Introducción

El combate a la corrupción ha sido una de las grandes promesas de todos los gobiernos en México, misma que no ha dado frutos. El índice de percepción de la corrupción realizado por Transparencia Internacional en su última versión (2022), colocó a México en el lugar 126 entre 180 países, donde el primer sitio es para el país que se percibe menos corrupto y el 180 al que se percibe como más corrupto. Si bien esto tiene múltiples causas, una de las que más llama la atención es la inacción de las autoridades en el combate a la corrupción.

Gráfica 12. Puntaje de percepción de la corrupción

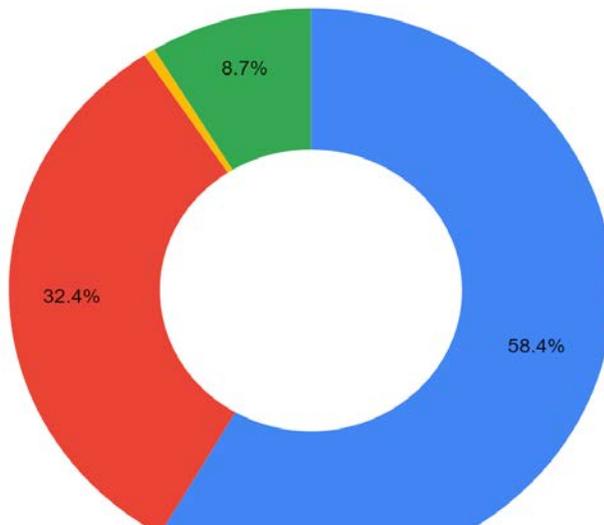


Fuente: Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mex>

Vale la pena comentar que, durante esta administración, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) no se ha consolidado como se esperaba. Como lo informó el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) en 2021, muchas de las instituciones que componen el SNA no han cumplido con los mandatos legales que tienen. Al revisar todas las obligaciones normativas de estas instituciones, el IIRCCC mostró que ninguna institución cumplió con el 100% de sus obligaciones en materia anticorrupción, Los porcentajes de cumplimiento de las obligaciones oscilaron entre el 97.5% y el 31.8%. El INAI fue el órgano que más obligaciones cumplió, seguido por la SFP con el 91.9%, el CJF con el 91.7%, la FEMCC con el 75%, la ASF con el 72.2%, el TFJA con el 57.1% y las oficinas centrales del SNA con el 55%. El CPC fue el órgano que alcanzó el menor porcentaje (IIRCCC, 2021).

En lo que a los esfuerzos de investigación institucional contra la corrupción refiere, la deuda es mayúscula. Como lo establecen los artículos 17 fracción XV de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y el artículo 18 fracción XVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública, sólo la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) están facultadas para presentar denuncias por delitos que se pueden considerar como corrupción. Sin embargo, como lo reportó Itzel Jiménez (2023), entre 2015 y 2022, la SFP sólo presentó 173 denuncias por irregularidades y posibles actos de corrupción ante la FGR, y únicamente el 32.4% concluyó y en ningún caso existió una sentencia condenatoria. Es decir que, en un país con altos índices de corrupción, ninguna persona ha sido sentenciada por un delito asociado a la corrupción.

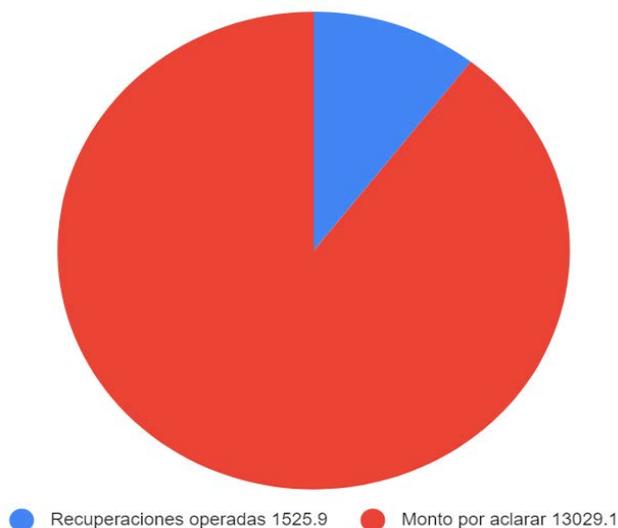
Gráfica 13. Estado de las denuncias presentadas ante la FGR por detección de irregularidades y posibles hechos de corrupción cometidos por servidores públicos.



Fuente: [Delitos de corrupción: el inquebrantable monopolio de la acción penal \(animalpolitico.com\)](http://animalpolitico.com)

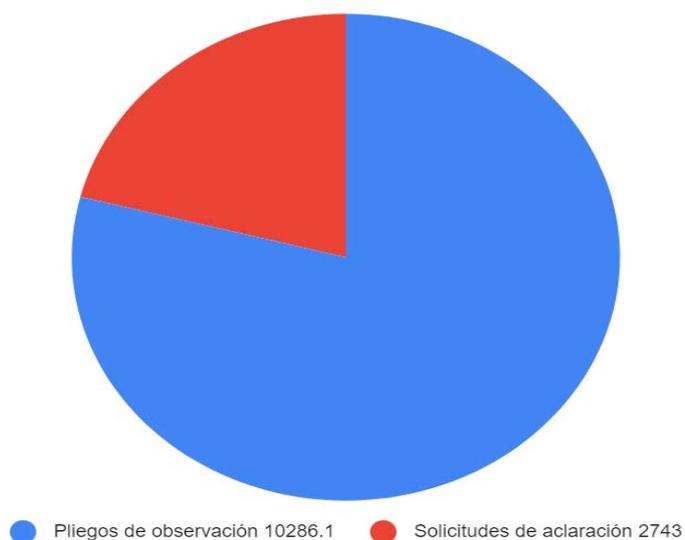
Por su lado, entre 1998 y 2016, la ASF ha presentado apenas 962 denuncias por irregularidades presentadas en las cuentas públicas y sólo el 0.6% de estas terminaron en sentencias condenatorias (Jiménez Ríos, 2023). En este sentido, se puede asegurar que la corrupción no se castiga en México. Cuando se explora la transparencia a nivel subnacional los resultados no son positivos. El gasto de las entidades federativas suele ser opaco. El informe anual de la ASF (2021) reportó que al menos 13 mil 29 millones de pesos quedaron sin comprobación, y de esos, 10 mil 286 millones de pesos dieron origen a pliegos de observación. Asimismo, los 2 mil 743 millones restantes originaron solicitudes de aclaración y tan solo mil 500 millones de pesos se recuperaron a favor de la Tesorería.

Gráfica 14. Gasto federalizado programable: Composición del monto total observado - Cuenta Pública 2021 (mmp y porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con información de ASF (2021).

Gráfica 15. Pliegos de información y solicitudes de aclaración



Fuente: Elaboración propia con información de ASF (2021)

Directrices

- Fomentar que la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción se conviertan en una práctica sistémica de Estado.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales para que cumplan cabalmente con sus funciones.
- Implementar estrategias de prevención del delito a nivel comunitario, que aborden las causas subyacentes de la violencia, como la pobreza, la falta de oportunidades y la desigualdad.
- Evaluar sistemáticamente la política nacional de combate a la corrupción.

Violencia, inseguridad y sus efectos sociales y económicos

Introducción

La última década y media en México ha estado marcada por un significativo aumento de la incidencia delictiva, incluidos delitos de alto impacto como los homicidios dolosos, los feminicidios y las desapariciones. Durante tres administraciones federales distintas, la inseguridad no ha presentado mejoras significativas y la tendencia general es a la alza. Todos los gobiernos han implementado estrategias de fuerza centradas en el combate al crimen organizado con grado militar y no necesariamente en la prevención del delito, la inteligencia y la revisión de las causas que mantienen la incidencia delictiva en niveles alarmantes.

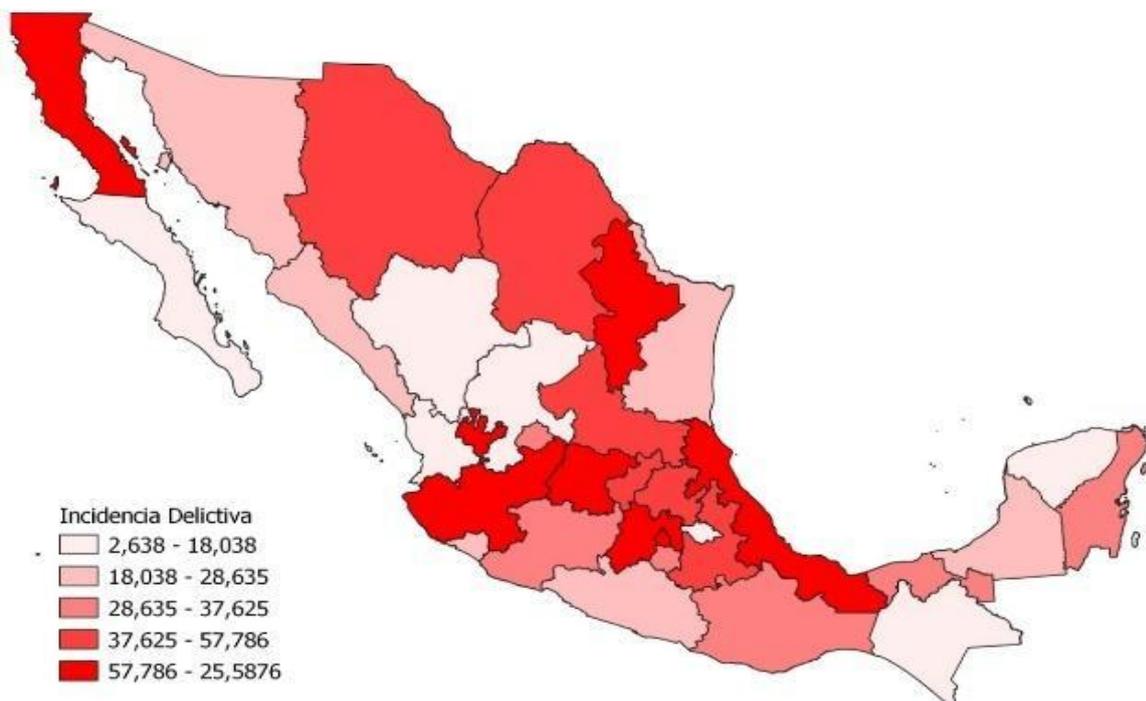
Problemas identificados

1) Altos niveles en la incidencia delictiva

Entre diciembre de 2018 y julio de 2023, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública ha reportado la comisión de al menos 9 millones 532 mil 162 delitos, entre los cuales se cuentan 130 mil 247 homicidios dolosos.

Entre enero y julio de 2023 se registraron 1 millón 281 mil 189 presuntos delitos en México. La mayoría de estos se cometieron en el Estado de México (222 mil 569), Ciudad de México (140 mil 481) y Guanajuato (85 mil 339). Estos registros muestran un incremento del 2.8% en comparación con el mismo periodo del año anterior, en el que se registraron 1 millón 246 mil 591 delitos.

Mapa 1. Incidencia Delictiva en México



Entidad Federativa	Incidencia
Aguascalientes	28,959
Baja California	78,828
Baja California Sur	15,529
Campeche	19,469
Coahuila	41,019
Colima	19,335
Chiapas	10,945
Chihuahua	49,594
Ciudad de México	160,375
Durango	15,287
Guanajuato	98,252
Guerrero	19,020
Hidalgo	38,329
Jalisco	88,748
México	255,876
Michoacán	31,930

Entidad Federativa	Incidencia
Morelos	30,620
Nayarit	7,928
Nuevo León	66,789
Oaxaca	29,283
Puebla	52,041
Querétaro	43,279
Quintana Roo	36,568
San Luis Potosí	41,557
Sinaloa	22,677
Sonora	23,311
Tabasco	30,012
Tamaulipas	28,419
Tlaxcala	2,638
Veracruz	59,222
Yucatán	2,727
Zacatecas	17,792

Fuente: SESNSP: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-299891?state=published>

2) Altos niveles en el delito de homicidio doloso

Desde el año 2017, según el INEGI, el número de homicidios dolosos rebasó el techo de 30 mil casos y hasta el 2022 no volvieron a bajar de ese tope. Los años con más casos por este delito han sido 2018 y 2019. En el primero el SESNSP reportó 29 mil 95 casos y el INEGI 36 mil 685, mientras que en 2019 el SESNSP registró 29 mil 500 casos y el INEGI 36 mil 661.

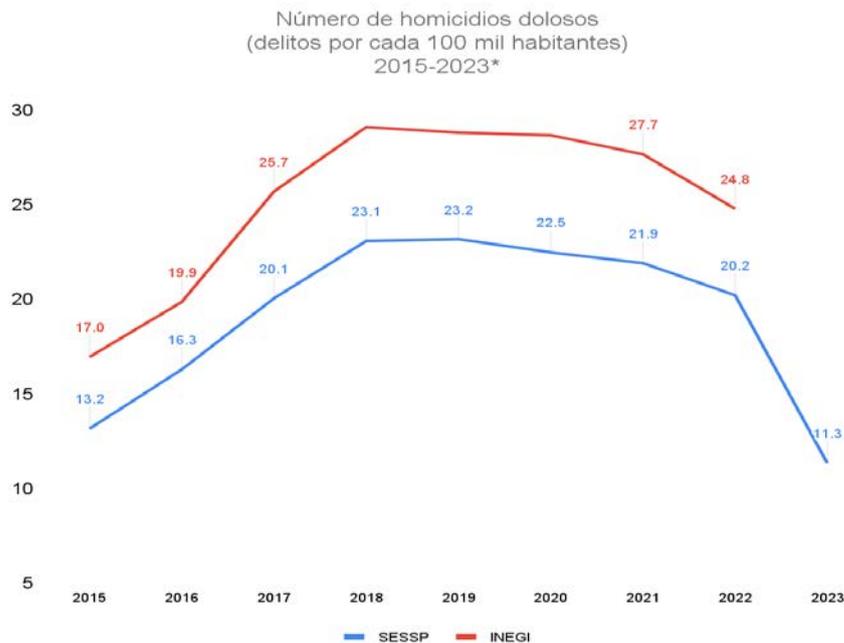
Tabla 11. Número de homicidios dolosos en México 2015-2023*

Año	Homicidios dolosos SESSP	Homicidios INEGI
2015	16,120	20,762
2016	20,148	24,559
2017	25,035	32,079
2018	29,095	36,685
2019	29,500	36,661
2020	28,838	36,773
2021	28,279	35,700
2022	26,279	32,223
2023	14,873	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP.
Nota: El año 2023 solo abarca hasta el mes de julio.

No obstante, al revisar el comportamiento de los homicidios dolosos utilizando la tasa de prevalencia por cada cien mil habitantes, se observa que desde el 2019 se detuvo la tendencia creciente en este delito al decrecer de 29.1 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes en 2018 a 28.8 en 2019 según el INEGI. En los años subsecuentes la reducción se mantuvo hasta llegar a 24.8 en 2022. Al ocupar los datos del SESNSP, la tasa pasó de 23.1 en el año 2018 a 20.2 en 2022. Y entre enero y julio de 2023 se ha registrado una tasa de 11.3 por este delito.

Gráfica 16. Tasa de homicidios dolosos en México 2015-2023*



Fuente: SESNSP e INEGI. El año 2023 sólo abarca hasta el mes de julio.

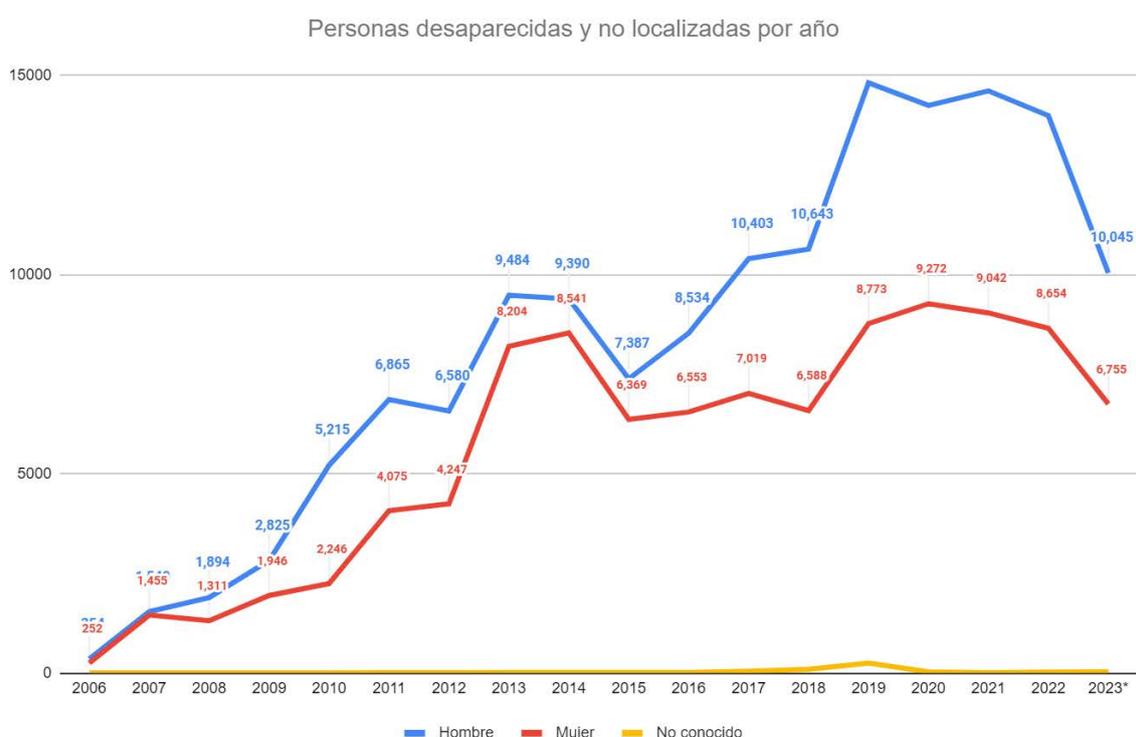
Vale la pena mencionar que las cifras que ha presentado el SESNSP se han puesto en duda por distintas organizaciones como Causa en Común y México Evalúa, ya que existen indicios de que las fiscalías estatales están clasificando de manera poco precisa algunos delitos. Por ejemplo, Causa en Común reportó que en 2022 la fiscalía de Veracruz reportó una disminución del 6% en homicidios dolosos, pero al mismo tiempo incrementó en 56% el registro de “otros delitos contra la vida”. De igual manera, en el mismo año, la fiscalía de Tamaulipas reportó una disminución el 7% en homicidios dolosos, pero incrementó en 16% el registro de “otros delitos contra la vida”, y la fiscalía de Guerrero modificó en enero de 2023 los reportes sobre homicidios dolosos relativos al primer trimestre de 2022.

Casos similares se presentaron con los registros del delito de feminicidio. Causa en Común también informó que la fiscalía de Tlaxcala solo reportó tres feminicidios en 2021, a pesar de que la organización identificó al menos cinco asesinatos de mujeres con crueldad extrema. Lo mismo se identificó en Nayarit, donde la fiscalía estatal reportó dos feminicidios, pero Causa en Común identificó al menos cuatro asesinatos de mujeres con crueldad extrema.

3) Altos niveles en desapariciones de personas

En contraposición a los decrecimientos en las tasas de homicidios dolosos, se observa un incremento significativo en los casos de personas desaparecidas y no localizadas. Según datos oficiales del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Secretaría de Gobernación, entre 2019 y 2022 se identificaron 110 mil 553 (RNPDL, 2023). Si bien eso no quiere decir que todas esas desapariciones se dieron en ese periodo, hay quienes creen que gran parte de los homicidios dolosos están siendo categorizados como desapariciones.

Gráfica 17. Personas desaparecidas y no localizadas por año 2006 - 2023*



Fuente: Elaboración propia con información del RNPDL.

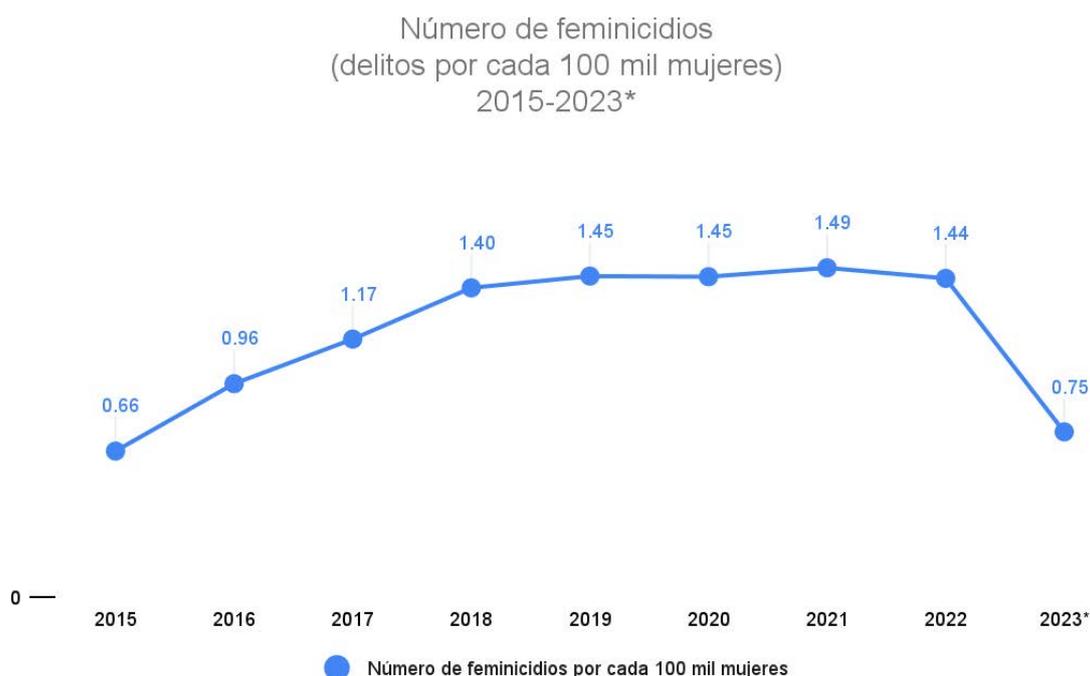
Nota: Los datos de 2023 corresponden al periodo que va del 1 de enero al 27 de agosto.

Los datos del RNPDL muestra que este sexenio acabará como en el que se rompió el récord de desapariciones, cuestión que no agradó al presidente de México y que derivó en la renuncia, según algunos medios (Proceso, 2023) forzada por Alejandro Encinas, de Karla Quintana, quien se desempeñó por cuatro años como la titular de la Comisión de Búsqueda de Personas (CNBP). Según la propia Quintana, su renuncia se debió a las diferencias que existieron con el titular del ejecutivo federal, quien decidió hacer un nuevo censo realizado por la secretaria del bienestar, dependencia que nada tiene que ver con la lucha contra la desaparición de personas, y que en palabras de Quintana tiene como objetivo político reducir los conteos de personas desaparecidas (Sin Embargo, 2023).

4) Altos niveles en el delito de feminicidio

En lo que al delito de feminicidio respecta, el SESNSP reportó un comportamiento casi idéntico en la tasa de este delito por cada cien mil habitantes entre los años 2018 y 2022, ya que se mantuvo en 1.4. La tasa por este delito entre enero y julio de 2023 es de 0.75. El número total de feminicidios entre 2019 y julio de 2023 es de 4 mil 324. 2021 es el año en el que más feminicidios registró el SESNSP con un total de 980.

Gráfica 18. Tasa de feminicidios (por cada 100 mil mujeres) 2015-2023*



Fuente: SESNSP

Nota: Los datos correspondientes al año 2023 abarcan hasta el mes de julio.

Directrices

- Reformar todo el sistema de protección ciudadana y de seguridad para disminuir radicalmente la incidencia delictiva y la impunidad.

Áreas de impacto y de mejora:

- Invertir muchos más recursos en la capacitación, profesionalización y equipamiento de las fuerzas de seguridad para mejorar su capacidad de respuesta y su efectividad en la prevención y resolución de homicidios
- Reformar y fortalecer el sistema de justicia penal para garantizar juicios justos y rápidos, y para asegurar que los responsables de homicidios enfrenen consecuencias adecuadas por sus acciones.

- Reforzar la regulación y el control de armas de fuego, incluyendo medidas de rastreo y control de ventas, para reducir el acceso ilegal a armas.
 - Utilizar la inteligencia policial y el análisis de datos para identificar patrones de homicidios y dirigir recursos de manera más efectiva hacia las áreas con mayores tasas de criminalidad.
 - Establecer medidas de protección y apoyo integral para las víctimas de violencia de género, incluyendo refugios seguros y asesoramiento legal.
 - Mejorar los sistemas de registro y búsqueda de personas desaparecidas, incluyendo la creación de bases de datos actualizadas y coordinación entre las autoridades a nivel federal, estatal y local.
 - Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en las investigaciones de desapariciones, incluyendo la participación de organizaciones de la sociedad civil y familiares de las víctimas en procesos de supervisión.
- Colaborar con organismos internacionales y otros países para compartir información y mejores prácticas en la búsqueda y resolución de casos de desapariciones.

Áreas de impacto y de mejora:

- Replicar las buenas prácticas que se desarrollan en otros países
- Asegurar que el impacto de las mejores políticas de anticorrupción y rendición de cuentas, puedan ser consideradas por los organismos mexicanos
- Fomentar el intercambio de información, promoviendo la transparencia y evaluación de organismos externos e internacionales.

Policías civiles vs seguridad militarizada

Introducción

La disyuntiva entre un modelo de seguridad pública civil y un modelo de seguridad pública militar en México, ha sido un tema central en el debate político y social del país durante las últimas décadas. Esta controversia surge de la necesidad de abordar los altos niveles de violencia, criminalidad y delincuencia que afectan a México, así como de garantizar la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho en el proceso.

En un extremo de esta disyuntiva se encuentra la idea de fortalecer y empoderar a las instituciones de seguridad pública civiles, como la policía local y estatal, para asumir un papel primordial en la prevención del delito, la investigación y el combate a la criminalidad. Este enfoque se basa en la premisa de que una fuerza de seguridad civil bien entrenada y profesional puede servir mejor a la comunidad y respetar los derechos humanos, evitando abusos y violaciones de derechos.

Por otro lado, el modelo de seguridad pública militar propone un mayor protagonismo de las fuerzas armadas, como el Ejército y la Marina, en la lucha contra la delincuencia. Este enfoque argumenta que las fuerzas armadas están mejor equipadas y entrenadas para hacer frente a la violencia y a organizaciones criminales poderosas, y que su presencia puede ser un elemento disuasorio contra la criminalidad. Sin embargo, esta última opción plantea preocupaciones significativas sobre el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que las fuerzas armadas están diseñadas para la defensa nacional y pueden carecer de la formación específica en el cumplimiento de las leyes y el respeto a los derechos civiles.

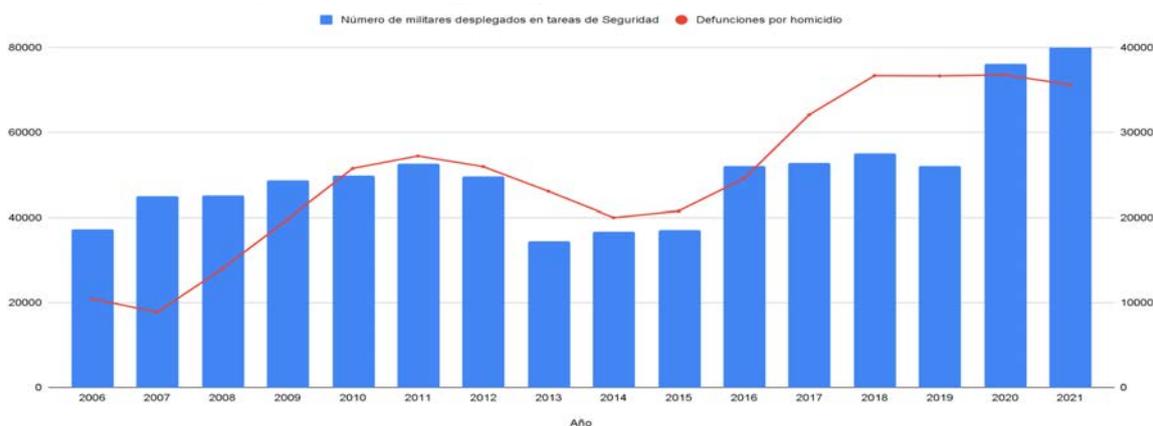
En este contexto, la elección entre un modelo de seguridad pública civil y un modelo de seguridad pública militar en México involucra un delicado equilibrio entre la necesidad de combatir la delincuencia y el narcotráfico, y la protección de los derechos fundamentales y las libertades individuales. La disyuntiva también plantea interrogantes sobre cómo fortalecer y reformar las instituciones civiles de seguridad para que sean efectivas y confiables, y cómo garantizar la cooperación y la coordinación entre diferentes niveles de gobierno en la búsqueda de soluciones a los desafíos de seguridad.

Problemas identificados

1) El uso de la fuerza con grado militar aumenta la violencia

Al observar uno de los delitos más graves, el homicidio doloso, se observa que este incrementa cuando aumenta la presencia de las fuerzas armadas y disminuye al mismo ritmo en el que se retiran los efectivos militares. En otras palabras, el uso del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública no reduce la violencia.

Gráfica 19. Homicidios dolosos y número de militares desplegados en tareas de seguridad (2006-2021)



Fuente: Pag 102. [Reporte-3-2022.pdf \(signosvitalessmexico.org.mx\)](#)

2) Inconsistencia entre el discurso público y el presupuesto para las FFAA

Aunque todos los gobiernos han negado que la seguridad está militarizada y han defendido la participación de las FFAA en tareas de seguridad como medida transitoria, las decisiones en materia presupuestal muestran lo contrario. El presupuesto para las autoridades civiles se ha reducido. El gobierno federal ha relocalizado recursos que se destinaban a fortalecer las corporaciones policiacas subnacionales. En las partidas presupuestales se eliminaron fondos destinados al fortalecimiento de policías subnacionales entre los que sobresale el Fortaseg que llegó a alojar alrededor de 4 mil millones de pesos (MUCD, 2022).

En relación con los convenios firmados entre distintos niveles de gobierno y las FFAA, el Inventario de lo Militarizado reportó que entre 2009 y 2021 la federación transfirió 73 mil 640 millones de pesos y las entidades federativas 2 mil 185 millones⁶.

Gráfica 20. Presupuesto transferido a través de convenios desde la federación y las entidades federativas a las Fuerzas Armadas 2009*2021 (mmp)



Fuente: Pag 94. [Reporte-3-2022.pdf \(signosvitalessmexico.org.mx\)](#)

3) Enfoque policiaco civil relegado

Asimismo, la acreditación de los guardias nacionales como agentes de seguridad pública a través del Certificado Único Policial (CUP) no se ha completado, esto a pesar de que el artículo 26 de la Ley de la Guardia Nacional establece como obligatorio que todos los elementos de la policía militar asignados a la GN, así como los elementos de nuevo ingreso deben contar con el CUP. Como reportó el Observatorio de la Guardia Nacional y la Militarización en México, desde la aprobación y publicación de la LGN en 2019 y hasta el 17 de abril de 2023 se había otorgado el CUP a 62 mil 629 integrantes de la GN, de los cuales 7 mil 447 se encontraban en proceso de evaluación. En cuatro años apenas el 49% de los elementos de la GN ha obtenido el CUP y el 51% opera de manera irregular. Debido al Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública publicado en julio de 2021, se estableció el 31 de mayo de 2024 como fecha límite para que la totalidad de guardias cuenten con su CUP.

Directrices:

- Invertir en la capacitación, profesionalización y equipamiento de las fuerzas de seguridad civil, incluyendo las policías locales y estatales, para que puedan asumir un papel más destacado en la prevención y combate del delito.

Áreas de impacto y de mejora:

- Asignar desde el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo, el presupuesto necesario para cumplir con los compromisos que se presentan en la sociedad actualmente.
 - Fortalecer las capacidades institucionales servirá para estar a la altura de la realidad que se presenta en temas de inseguridad.
 - Asegurar que el reclutamiento de los policías corresponda a los estándares óptimos de los controles de confianza que son necesarios para enfrentar esta problemática.
- Involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre políticas de seguridad y en la supervisión de las actividades de las fuerzas de seguridad.

Áreas de impacto y de mejora:

- Establecer mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas para las fuerzas de seguridad, garantizando que sean responsables ante la sociedad y que se investiguen las denuncias de abusos y violaciones de derechos humanos.
- Promover la creación de comités de vigilancia comunal para el aseguramiento del cumplimiento de las policías.
- Promover el diálogo y el consenso político entre diferentes actores, incluyendo el poder Ejecutivo, Legislativo y la sociedad civil, para avanzar en la transición hacia un modelo de seguridad pública civil.

La precariedad del sistema de procuración de justicia

Introducción

El sistema de procuración de justicia en México enfrenta una serie de debilidades que han contribuido a la persistencia de altos niveles de impunidad en el país. La impunidad se refiere a la falta de consecuencias legales para quienes cometen delitos, lo que socava la confianza en el Estado de derecho y la capacidad del sistema de justicia para garantizar la seguridad y la justicia.

Una de las debilidades más evidentes en el sistema de procuración de justicia en México es la falta de recursos humanos, financieros y tecnológicos. Esto se traduce en una capacidad limitada para llevar a cabo investigaciones efectivas, procesar casos de manera oportuna y garantizar un acceso equitativo a la justicia. Muchos fiscales y agentes del Ministerio Público enfrentan una sobrecarga de trabajo, lo que dificulta la atención adecuada de los casos y la búsqueda de evidencia sólida.

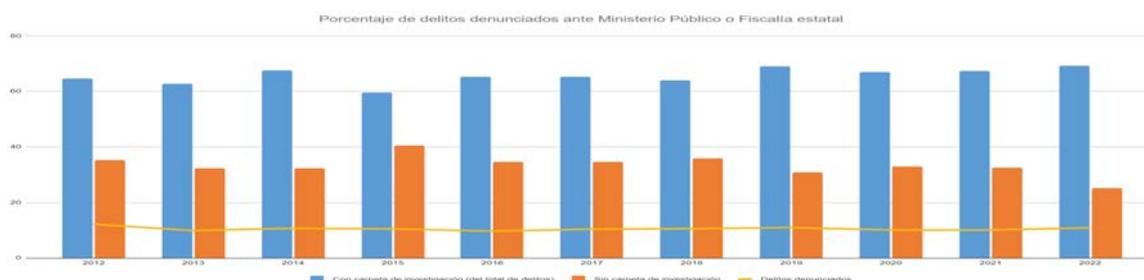
De igual manera, la corrupción y la impunidad dentro de las propias instituciones de procuración de justicia representan un obstáculo significativo. La falta de rendición de cuentas, la opacidad y las prácticas corruptas debilitan la confianza en las instituciones encargadas de aplicar la ley y permiten que los funcionarios involucrados en actividades ilícitas eviten ser sancionados. Aunado a lo anterior, la ineficacia en la investigación de los delitos y la falta de confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia son factores que dificultan la construcción de un Estado de Derecho sólido que reduzca los niveles de impunidad y garantice justicia a las personas.

Problemas identificados

1) Cifra negra en delitos

Según datos de la ENVIPE 2023, únicamente el 10.9% de los delitos cometidos fueron denunciados y sólo en el 7.6% se abrió una carpeta de investigación. Hay una cifra negra de 92.4%, es decir, en 92 de cada cien delitos no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación. De ese cien por ciento de los delitos denunciados sólo 15 de cada 100 son resueltos. En otras palabras, delinquir en México sale muy barato, porque la probabilidad de que se haga justicia es de apenas 0.9%. (INEGI, 2022b). En este sentido, contrastan los datos del robo de automóviles, en los que normalmente un seguro cubre el daño, por lo que la cifra negra es mucho menor (Tabla 12).

Gráfica 21. Porcentaje de delitos denunciados ante Ministerio Público o Fiscalía Estatal



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

Gráfica 22. Cifra Negra de delitos en México 2012-2022



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

Tabla 12. Cifra negra por tipo de delito, 2020-2022

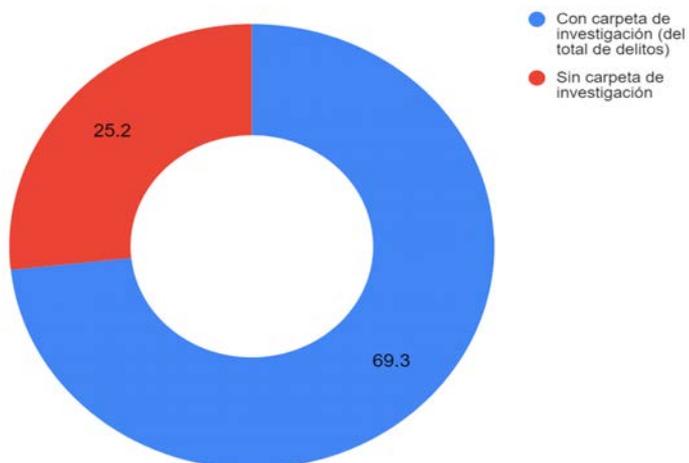
Tipo de delito	Porcentaje 2020	Porcentaje 2021	Porcentaje 2022
Extorsión	97.9	97.4	97.4
Otros delitos	95.4	97.3*	96.1
Fraude	96.7	96.3	96.5
Robo parcial del vehículo	94.4	94.2	94.2
Robo o asalto en calle o en transporte público	94.4	94.1	93.4
Robo en casa habitación	90.6	89.0*	90.1
Amenazas verbales	88.6	88.9	85.9
Lesiones	84.4	81.6	80.4
Robo total de vehículo	37.9	41.3	37.7

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

3) Altos niveles de impunidad

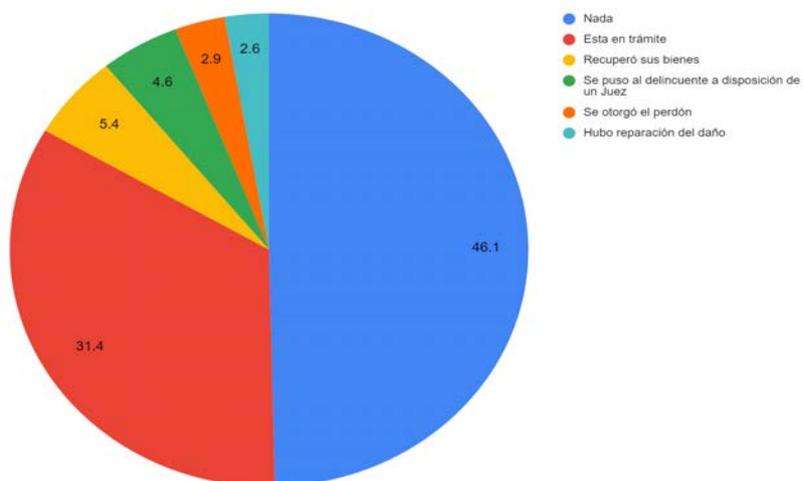
En el 46.1% de todas las carpetas de investigación que algún ministerio público o fiscalía inició no pasó nada o no se continuó con la investigación. Apenas en el 4.6% se puso al presunto delincuente a disposición de un juez y sólo en 2.6% de los casos se obtuvo una reparación del daño (INEGI, 2023). El acceso a la justicia pronta y expedita es un pendiente fundamental en el país.

Gráfica 23. Porcentaje de delitos denunciados ante el Ministerio Público o Fiscalía Estatal



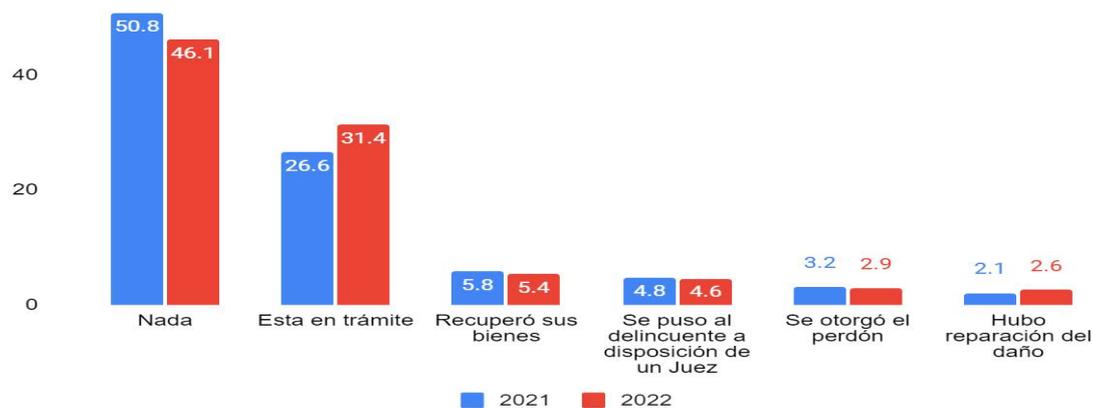
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

Gráfica 24. Resultado de la carpeta de investigación



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

Gráfica 25. Comparativo del resultado de la carpeta de investigación 2021-2022



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2023).

Incluso delitos de máxima gravedad presentan niveles de impunidad alarmantes. Como lo reportó la organización Impunidad Cero (2022), sólo siete de cada 100 casos de homicidio han sido esclarecidos y menos de la mitad de los feminicidios registrados han concluido con una sentencia condenatoria. Un dato particularmente alarmante y que refleja el desinterés de ministerios públicos y jueces por hacer valer el Estado de Derecho, es que entre 2006 y 2022 se han abierto 15 mil 848 averiguaciones previas y carpetas de investigación por el delito de tortura en México, pero sólo se tiene registro de 8 sentencias condenatorias desde 1991 (CMDPDH, s.f.).

Directrices

- Asegurar que el sistema de justicia sea accesible y homogéneo para toda la población.

Áreas de impacto y de mejora:

- Aumentar el número de ministerios públicos.
- Invertir en la capacitación y formación continua de fiscales, agentes del Ministerio Público, jueces de instrucción y personal de investigación criminal, para garantizar que estén actualizados en las mejores prácticas y en el respeto de los derechos humanos.
- Asignar suficientes recursos financieros y tecnológicos a las instituciones de procuración de justicia para que puedan llevar a cabo investigaciones efectivas, realizar análisis de evidencia y garantizar un acceso equitativo a la justicia.
- Fomentar la coordinación y colaboración entre las fuerzas de seguridad, las fiscalías y el poder Judicial para garantizar un flujo eficiente de información y evidencia en casos criminales.
- Mejorar la capacidad de investigación criminal, incluyendo el uso de tecnología forense y la colaboración efectiva con otros actores del sistema de justicia.

Violencia contra periodistas y activistas

Introducción

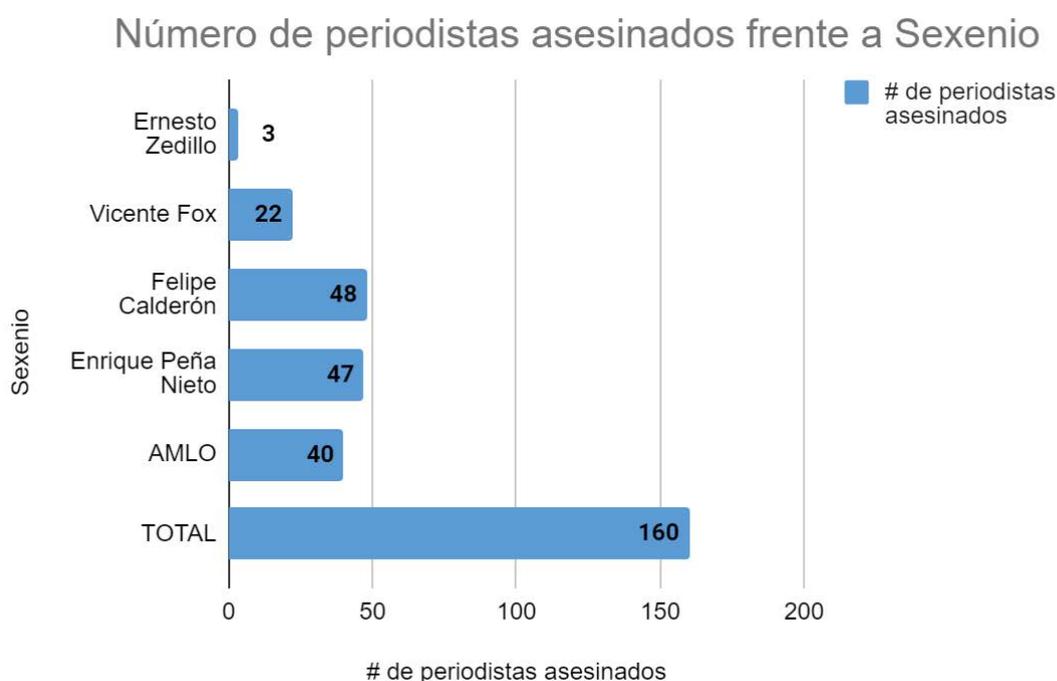
Como es bien sabido, la libertad de expresión es una condición necesaria para la democracia. Que las personas puedan opinar libremente es una característica esencial de los sistemas políticos libres. Para que este derecho sea ejercido plenamente, se necesita que las personas que se dedican al periodismo en alguna de sus modalidades tengan libertad plena para ejercer su profesión, ya que de lo contrario no sólo se violenta su derecho a expresarse libremente sino también el derecho de la sociedad a enterarse de los hechos noticiosos y opinativos más importantes del país, con los cuales es posible fiscalizar políticamente a los representantes.

Problemas identificados

1) Violencia homicida contra periodistas

En contraposición a este deber ser, entre los años 2000 y 2023, al menos 160 periodistas han sido asesinados en México por motivos relacionados a su labor (Artículo 19, s.f.). A partir del año 2007 se observó un incremento en este tipo de delito y en la actual administración se han contabilizado al menos 40 asesinatos contra periodistas relacionados con su labor. Vale comentar que los 12 asesinatos registrados en 2022 colocaron a México como el país más letal para periodistas en todo el mundo.

Gráfica 26. Periodistas asesinados por sexenio



Nota: Cifra de AMLO actualizada hasta el 15 de julio de 2023.

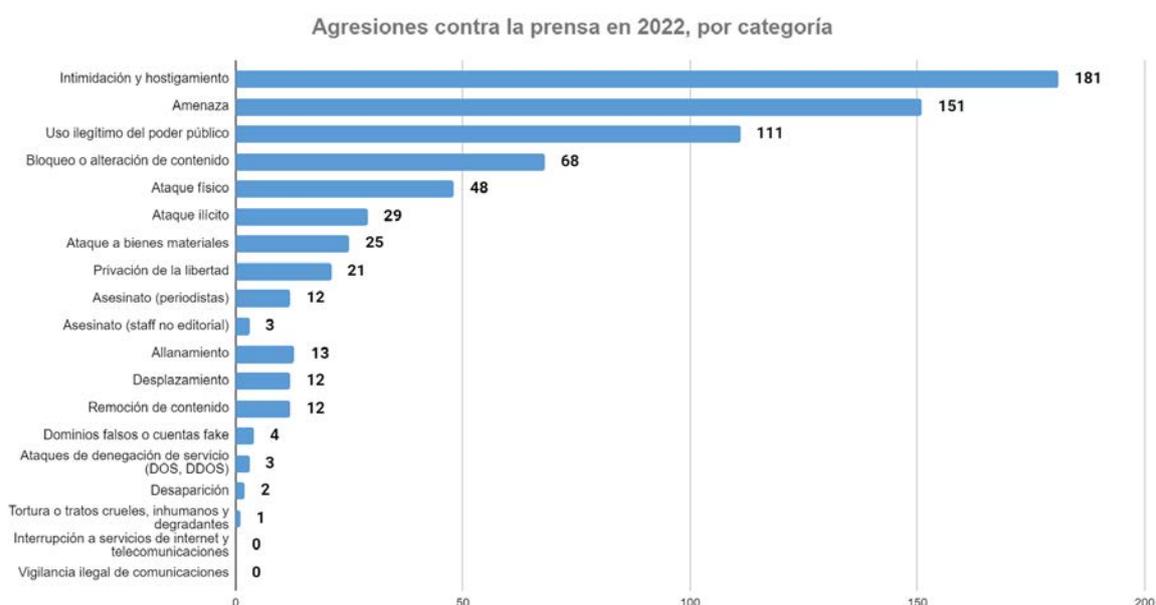
Fuente: Elaboración propia con información de Artículo 19 (s.f.).

2) Numerosas agresiones contra periodistas

Además, la organización Artículo 19 ha reportado que durante la actual administración se ha contabilizado el récord de agresiones contra la prensa, siendo el 2022 el que presenta el récord histórico con 696. Es decir, una agresión documentada cada 13 horas (Artículo 19, 2023b).

Lo más preocupante de estas agresiones es que el 42.53% de estas fueron perpetradas por actores del Estado de manera directa. Durante la actual administración, las agresiones con más frecuencia han sido las amenazas, las intimidaciones y el acoso. Las intimidaciones y los hostigamientos representaron 181 casos (Artículo 19, 2023b).

Gráfica 27. Agresiones por categoría contra la prensa en 2022



Fuente: Elaboración propia con información de Artículo 19 (2023b).

En el primer semestre de 2023, Artículo 19 reportó 272 agresiones, es decir una agresión cada 16 horas. El tipo de agresión más recurrente fue el de intimidaciones y hostigamientos que representó el 25% del total, seguido del uso ilegítimo del poder público que representó el 22.4% de estas agresiones y de las amenazas, que equivalieron al 18%. En este primer semestre de 2023, el Estado se mantuvo como el principal agresor, al ser el responsable de alrededor del 50% del total de agresiones. Los funcionarios del nivel estatal son los que más atacaron a la prensa (23.5%), seguido del nivel federal (19.4%) y el nivel municipal (8.4%). Esta es la primera vez que Artículo 10 reporta al gobierno federal como el segundo más agresivo contra la prensa, ya que anteriormente era el que menos agresiones de este tipo representó.

Artículo 19 (2023b) también advirtió que desde la punta del poder Ejecutivo federal se difundieron comentarios estigmatizantes a medios de comunicación, periodistas e, incluso, a organizaciones de la sociedad civil. En 2022, la organización detectó al menos 176 agresiones de este tipo. De estas, 44 se configuraron como ataques contra la prensa. 33 de estos últimos fueron perpetrados por el presidente de México en lo personal.

3) Control mediático a través del gasto en publicidad oficial

Tradicionalmente, los gobiernos han reportado gastos en materia de publicidad oficial significativamente altos, aunque el inicio de la actual administración representó una reducción en este rubro relevante. Tan solo en 2019, cuando se reportó un monto de 3 mil 500 millones de pesos, se gastó 67% menos que en 2018. No obstante, este monto sigue siendo considerable y se reparte sin criterios claros, lo que resulta en que pocas empresas acaparan gran parte de estos recursos. El control y uso discrecional de la publicidad oficial pueden representar un tipo de censura indirecta, definida como aquella en la que el gobierno utiliza incentivos financieros y sanciones del mismo tipo para presionar o alinear a los medios de comunicación, castigando aquellos reportajes críticos y premiando aquellos que brindan cobertura favorable al gobierno.

En la actualidad no se cuenta con una normativa adecuada para establecer con claridad los requisitos y criterios de la distribución de recursos destinados a la publicidad gubernamental. La ausencia de esta regulación deriva en que el gobierno federal además de asignar discrecional y desproporcionadamente los recursos públicos a los medios de comunicación, imponga sanciones que no se soportan en parámetros claros y conocidos por todas las partes. Durante el 2022, el 30.6% del presupuesto destinado a publicidad oficial fue dirigido a solo tres empresas. Televisa, Demos (La Jornada) y TV Azteca se beneficiaron con 439 millones 668 mil pesos. Las diez empresas de comunicación más beneficiadas por este concepto recibieron el 54.8% de la bolsa total de publicidad oficial. Mientras tanto, 399 empresas juntas recibieron apenas el 45.2% del presupuesto total por este rubro (Artículo 19, 2023b).

Tabla 13. Las 10 empresas periodísticas que más recursos recibieron en 2022

Razón Social	Monto (MXN)	
Televisa, S. de R. L. de C. V	\$154 640 876	10.76%
Demos Desarrollo de Medios, S. A. de C.V	\$148 002 617	10.30%
TV Azteca, S. A. de C. V	\$137 024 524	9.54%
Estudios Churubusco Azteca, S. A.	\$75 036 614	5.22%
Agencia Digital, S. A. de C. V	\$72 281 779	5.03%
Cadena Tres I, S. A. de C.V	\$53 271 951	3.71%
La B Grande, S. A. de C. V.	\$51 611 322	3.59%
Medios Masivos Mexicanos, S. A. de C. V	\$40 687 407	2.83%
Telefórmula, S. A. de C. V	\$27 428 541	1.91%
Compañía Editora del Mayab, S. A. de C. V	\$27 395 670	1.91%

Fuente: Elaboración propia con información de Artículo 19 (2023b).

Directrices

- Fortalecer el mecanismo de protección a periodistas y defensores de derechos humanos.

Áreas de impacto y de mejora:

- Revisar la legislación correspondiente sobre estigmatizaciones y ataques provenientes de servidores públicos.
- Crear una reglamentación clara para la distribución de publicidad oficial.
- Crear una red única de intercambio de información y de datos a nivel nacional.
- Fortalecer el proceso de procuración de justicia en los casos de ataques a periodistas y activistas para que no haya impunidad.

El derecho a la información pública

Introducción

El derecho de acceso a la información pública en México ha experimentado avances significativos en las últimas décadas, pero también enfrenta retos y desafíos importantes. Desde la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y las leyes estatales de transparencia en todo el país, México ha buscado consolidar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito gubernamental. Esto ha permitido que los ciudadanos y la sociedad civil ejerzan su derecho de acceso a la información para obtener datos sobre las actividades y decisiones de las autoridades.

Sin embargo, a pesar de estos avances, persisten preocupaciones sobre la efectividad del derecho de acceso a la información en México. La opacidad y la resistencia por parte de algunas instituciones gubernamentales, la falta de respuesta oportuna a solicitudes de información, y la limitada capacidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir este derecho, son algunos de los desafíos que persisten. Además, la violencia y la intimidación contra periodistas y defensores de derechos humanos que buscan información pública siguen siendo una amenaza significativa para la libertad de prensa y la transparencia en el país.

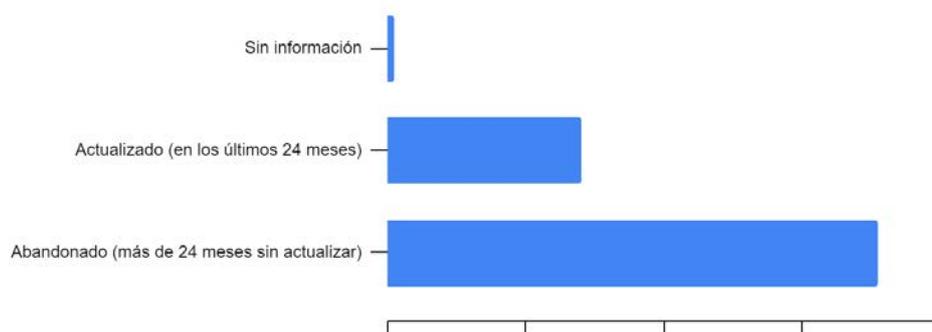
En este contexto, el estado que guarda el derecho de acceso a la información pública en México refleja una dualidad: por un lado, se han logrado avances legislativos y se ha promovido la apertura gubernamental; por otro lado, se enfrentan obstáculos y resistencias que requieren una continua vigilancia y esfuerzos para fortalecer la efectividad y la aplicación de este derecho fundamental. El acceso a la información es esencial para la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la construcción de una sociedad más informada y democrática, por lo que su promoción y protección siguen siendo tareas cruciales en el panorama mexicano actual.

Problemas identificados

1) Información gubernamental desactualizada

La transparencia gubernamental y el derecho a la información son luchas que se han ganado progresivamente en México, mismas que implican la construcción de leyes e instituciones que los garanticen. Durante gran parte del siglo XXI la ciudadanía incrementó la información gubernamental y de interés público a la que tiene acceso, lo que permitió evaluar políticas públicas y gobiernos. No obstante, las autoridades han mantenido resistencias importantes para negar información a la ciudadanía, cuestión que se ha agudizado en los últimos años. Como lo reportó MCCI, 7 de cada 10 bases de datos gubernamentales disponibles en la plataforma de datos.gob.mx no tienen información actualizada durante los últimos dos años, es decir, unas 8 mil 925 de las 12 mil 570 bases no han tenido modificación alguna.

Gráfica 28. Actualización de archivos en “datos.gob.mx”



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MCCI.

Llama la atención que las instituciones que más bases dejaron sin actualizar son, además de la presidencia de la república, aquellas que deben brindar información sobre temas esenciales como la política medioambiental, energética, social y de salud. Esto es particularmente relevante porque ocurre en un contexto en el que el país atravesó por una pandemia, centró gran parte de su energía en la política social y mantiene una política energética que está en constreñimiento con la defensa del medio ambiente.

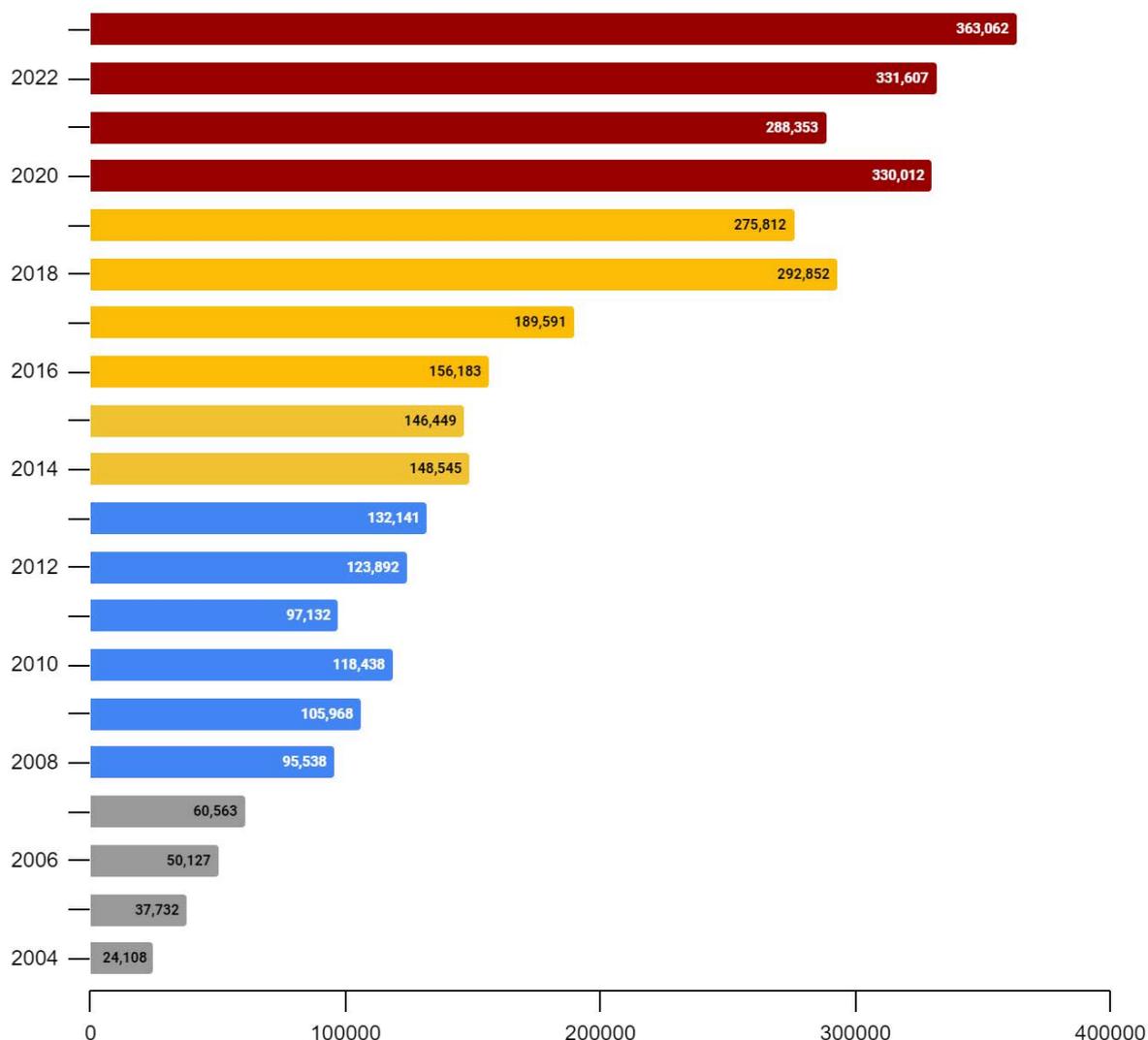
Tabla 14. Listado de dependencias con mayor número de archivos abandonados

Posición	Dependencia	Archivos actualizados	Archivos Abandonados
1	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	53	1197
2	Oficina de la Presidencia de la República	0	589
3	Centro Nacional de Control de Energía	660	485
4	Secretaría de Bienestar	0	279
5	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	0	252
6	Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente	0	219
7	Secretaría de Gobernación	0	211
8	Secretaría de Salud	99	211
9	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	114	190
10	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	5	189

Fuente: Elaboración propia con base en datos de MCC.

Este abandono a publicar información coincide con el aumento evidente de las solicitudes de información realizadas por la ciudadanía. Mientras que en el gobierno de Vicente Fox en promedio se llevaron a cabo 43 mil 132 solicitudes por año, con Felipe Calderón 112 mil 185 y con Enrique Peña Nieto 201 mil 572, durante los primeros cuatro años del gobierno de López Obrador, se han promediado 328 mil 259 solicitudes de información lo que representa el máximo histórico y un incremento del 63% respecto a la administración de Peña Nieto. El ejercicio del derecho de acceso a la información es cada vez más utilizado por la ciudadanía, pero eso no necesariamente ha calado en el espíritu de transparencia gubernamental.

Gráfica 29. Número de solicitudes de información realizadas por administración federal



Fuente: Elaboración propia con base en datos de MCCI

2) Amenaza presupuestal al órgano garante

De manera paralela, el presupuesto del INAI, la institución encargada de garantizar el derecho a la información y la protección de los datos personales de la sociedad mexicana, sufrió una reducción a partir del año 2019 y desde entonces se ha mantenido estable, aunque ha sido ligeramente menor a lo solicitado por el propio instituto. Este hecho contrasta con el aumento de solicitudes de información de parte de la ciudadanía.

Tabla 15. Comparativo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del INAI vs el Presupuesto de Egresos de la Federación del INAI 2016-2023

Año	INAI PPEF	INAI PEF	Porcentaje de ajuste
2016	938	938	0.00%
2017	1,014	1,014	0.00%
2018	1,222	1,222	0.00%
2019	1,080	1,038	-3.90%
2020	1,105	1,046	-5.40%
2021	1,157	1,141	-1.50%
2022	1,336	1,336	0.00%
2023	1,516	1,489	-1.80%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

3) Congelamiento del órgano ejecutivo del INAI

Como se ha reportado en varias ocasiones, los órganos constitucionalmente autónomos han actuado sin que sus órganos directivos o ejecutivos estén completos. Esto sucedió y sucede con el INAI. Sin embargo, por más de 100 días, el órgano ejecutivo de esta institución no pudo sesionar dado que el Senado de la república, por instrucciones del Ejecutivo federal, se ha negado a nombrar a los comisionados faltantes. No fue hasta que la SCJN decidió que el INAI sesionara con los comisionados que tiene que se pudieron resolver más de 8 mil recursos de revisión pendientes.

4) Información gubernamental reservada

Finalmente, la información reservada también es un indicador que revela qué tanta disposición tienen las autoridades de brindar información a la ciudadanía. Tan solo en el primer semestre de 2023, el Índice de Expedientes Clasificados como Reservados (IECR) reportó que existen 116 mil 766 expedientes clasificados, la mayoría de estos por el Ejecutivo federal, los tribunales administrativos y los órganos autónomos.

Tabla 16. Número de expedientes por tipo de clasificación

No.	Sector del padrón	Expedientes Clasificados	Expedientes Desclasificados	Expedientes registrados
1	Poder Legislativo Federal	887	0	887
2	Poder Ejecutivo Federal	65040	19294	84334
3	Empresas productivas del Estado	4502	63	4565

4	Empresas productivas subsidiarias de Petróleos Mexicanos	746	52	798
5	Tribunales Administrativos	24647	5770	30417
6	Poder Judicial de la Federación	1120	0	1120
7	Organismos Autónomos	18141	16978	35119
8	Organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y los patrones	115	0	115
9	Instituciones de Educación Superior Autónomas	539	0	539
10	Partidos Políticos	117	0	117
11	Fideicomisos y Fondos Públicos	809	10	819
12	Sindicatos	103	5	108
Totales		116766	42172	158938

Fuente: Índice de Expedientes Clasificados como Reservados (IECR) de los sujetos obligados del Ámbito Federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Muchos de estos expedientes han sido clasificados por motivos de seguridad nacional, aunque a primera vista no parecen poner en riesgo ningún aspecto de seguridad., sino que, por el contrario, dejan entrever acciones discrecionales y en muchas veces ilegales de las autoridades, como por ejemplo la reserva por seguridad nacional de los contratos del software Pegasus con el que se espía a activistas y periodistas durante tres administraciones, incluida la actual. O bien la reserva de la información de las Fuerzas Armadas bajo la excusa de que son espías por la DEA y el Pentágono, o bien los contratos de las principales obras de infraestructura de este gobierno, los contratos de la compra de las vacunas contra el COVID, entre muchos otros expedientes.

Directrices

- Asegurar que los órganos autónomos de transparencia, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), continúen sus funciones y cuenten con los recursos pertinentes, así como con la autonomía suficiente para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva.

Áreas de impacto y de mejora:

- Establecer mecanismos que aseguren que las entidades públicas mantienen la producción de información pública a las que les obliga la ley.
- Asegurar un presupuesto adecuado y multianual al INEGI para asegurar que produzca toda la información relevante para el país.
- Promover la transparencia proactiva por parte de las instituciones gubernamentales, lo que significa publicar de manera activa y regular información relevante sin necesidad de que se solicite.
- Fomentar la creación de mecanismos independientes de monitoreo y evaluación para supervisar el cumplimiento de las leyes de acceso a la información y garantizar que se apliquen adecuadamente.

Social

La salud en México: El sistema que nunca llegó

Introducción

De acuerdo con el artículo 4° Constitucional, la protección a la salud es un derecho de todos los mexicanos, sin embargo, no todos los mexicanos tienen acceso a ese derecho. El sistema de salud mexicano ofrece cobertura y beneficios de manera segmentada, es decir, el acceso al derecho a servicios de salud está determinado por la condición laboral o la capacidad económica.

Los avances en términos de cobertura en salud desde la creación del Sistema de Salubridad y Asistencia (SSA) en 1943, hoy Secretaría de Salud, y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Hospital Infantil de México considerado como el primero de los Institutos nacionales de salud (Secretaría de Salud, 2000¹) habían sido constantes a lo largo de los años. En 2018 todavía había 20.1 millones de mexicanos que no tenían acceso a los servicios de salud (16.1%). Lamentablemente, de entonces a la fecha el sistema dejó de avanzar y más bien retrocedió severamente. En 2022 existen 50.4 millones de mexicanos que no cuentan con acceso a servicios de salud en México (39.1%), lo que significa un retroceso que aumentó en 30.3 millones el número de mexicanos con carencia de servicios de salud respecto de los que había en 2018.

En suma, una serie de cambios institucionales han hecho que el sistema de salud mexicano esté enfrentando mayores problemas y desafíos, mismos que incluyen vicios de origen como la fragmentación social que sólo cubre a una parte de la población con acceso a servicios de salud, hasta el reciente desabasto de medicamentos, insuficiencia del cuadro básico de vacunación, aumentos en la mortalidad y exceso de muertes. Lo anterior implica una serie de retos donde están de por medio el bienestar y la salud de millones de mexicanos.

Problemas identificados:

1) Desmantelamiento y debilitamiento del sistema público de salud

La expectativa de contar con mejores servicios de salud fue muy alta para millones de mexicanos con el cambio de administración. La promesa de contar con un sistema de salud de primer mundo ha pasado de ser un objetivo a ser un sueño que contrasta con la realidad. La tabla 17 detalla los principales cambios e implicaciones de la política de salud seguida bajo la actual administración. Pese a la búsqueda de un sistema universal de salud, los resultados reflejan la reproducción de un sistema fragmentado que sigue excluyendo a los más desfavorecidos y agrega nuevos problemas con más de 30 millones de personas sin acceso a servicios de salud (Coneval, s.f).

¹ Secretaría de Salud (2000). Disponible en: http://www.salud.gob.mx/apps/htdocs/gaceta/gaceta_010702/indice.html

Tabla 17. Cambios e implicaciones de la política de salud bajo la actual administración

Año	Acciones	Descripción	Implicación
Previo a 2018	Promesa de revitalizar los valores de justicia social establecidos en la constitución. Incluyendo la garantía de acceso a los servicios de salud	Ley de Seguridad Social que hacía responsable al Estado del "Bienestar colectivo" de la población mexicana.	Creación del IMSS e instituciones de salud , bajo un sistema integrado de pensiones y servicios de salud para los mexicanos.
2018	Inicio de administración de Andrés Manuel López Obrador		
2019	Planteamiento de implementación de un Sistema de Salud como en los países Nórdicos	López Obrador prometió que su modelo sería genuinamente universal, en el sentido de que la inscripción y la prestación de servicios, y medicamentos serían gratuitos.	Propuesta de alcanzar una cobertura universal en salud para todos los mexicanos sin importar su condición laboral y sobre todo para la población más pobre y desfavorecida socialmente
2020	Desaparición del Seguro Popular e Implementación del INSABI	El programa fue inaugurado el 1 de enero de 2020, con la presentación del modelo de atención denominado SABI. basado en el fortalecimiento de la Atención Primaria a la Salud (APS) con Redes Integradas de Salud entre las diferentes Instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Salud (IMSS, ISSSTE, Pemex, sistemas de salud estatales)	El INSABI sería el encargado de impulsar el Modelo SABI en todo el país y se firmarían acuerdos de Coordinación entre la Secretaría de Salud y el INSABI con los gobiernos de las entidades federativas, previendo la ampliación gradual de su alcance y profundidad a lo largo de los próximos años. Su horizonte de consolidación sería el año 2024.
	Cambio en el esquema de compra de medicamentos	El cambio en la estrategia de compras llevó a las instituciones públicas a adquirir insumos de forma individual en contratos fragmentados y con poca participación. Los retos en algunas fases de compras públicas han sido: 1) La falta de planeación y coordinación de las instituciones públicas de salud y 2) el uso subóptimo de los sistemas utilizados para la distribución interna de medicamentos.	La compra de medicamentos a mayores precios, disminuyó los recursos disponibles de la atención por paciente. Además de observarse malas prácticas en la adquisición: 1) Los contratos de medicamentos se hicieron con montos más pequeños contrario al objetivo de las compras consolidadas que busca comprar en volúmenes grandes con precios de mayoreo, 2) Disminuyó el nivel de competencia en los procedimientos de compra de salud. Los concursos públicos que son la regla de contratación por ley, pasaron de representar 47% del monto de compra en medicamentos en 2018 a solo 10% en 2022. 3) Las instituciones públicas de salud fueron obligadas a realizar adquisiciones con poco tiempo, lo que implicó condiciones de desventaja para negociar mejores precios en la compra.

	Llegada del Covid-19	Los equipos de salud de primera línea se vieron abrumados por las demandas urgentes de la pandemia.	El sistema de salud carecía de personal, equipo, y capacitación. También resurgieron problemas crónicos de años atrás, incluida la falta de suministros confiables de medicamentos y equipos esenciales, corrupción, falta de médicos especialistas, ineficiencias burocráticas, y la poca experiencia gubernamental de los funcionarios encargados del sistema de salud.
2022	Decreto de creación de los Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el BIENESTAR (IMSS-BIENESTAR) (31 de agosto de 2022)	Conocido como Modelo de Atención Integral a la Salud (MAIS) el cual básicamente tiene dos componentes: uno de atención médica y otro de atención comunitaria mediante comités de salud. Se establece que su operación estaría a cargo del IMSS	El MAIS fué un modelo exitoso en su momento para poblaciones pobres rurales y dispersas. Actualmente no responde a las condiciones de morbilidad de las poblaciones urbanas además de que su componente de salud comunitaria se encuentra desmantelado. No se establece claramente cómo será la atención de tercer nivel que queda excluida en el modelo original del IMSS-Bienestar
2023	Cancelación de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud	Hasta finales de mayo, existían 67 NOM que los profesionales de la salud tenían la obligación de atender y su incumplimiento debiese ser sancionado. Sin embargo, el 1° de junio de 2023 la Secretaría de Salud canceló sin explicación alguna 35 de esas normas	Ello revela otro de los ataques a la salud de los mexicanos que pretende liberar al gobierno de la obligación de prevenir, controlar y atender padecimientos como cáncer de mama, cervicouterino, de próstata, hipertensión arterial, diabetes, sobrepeso, obesidad, infecciones de transmisión sexual, osteoporosis, así como enfermedades transmitidas por vector (dengue).

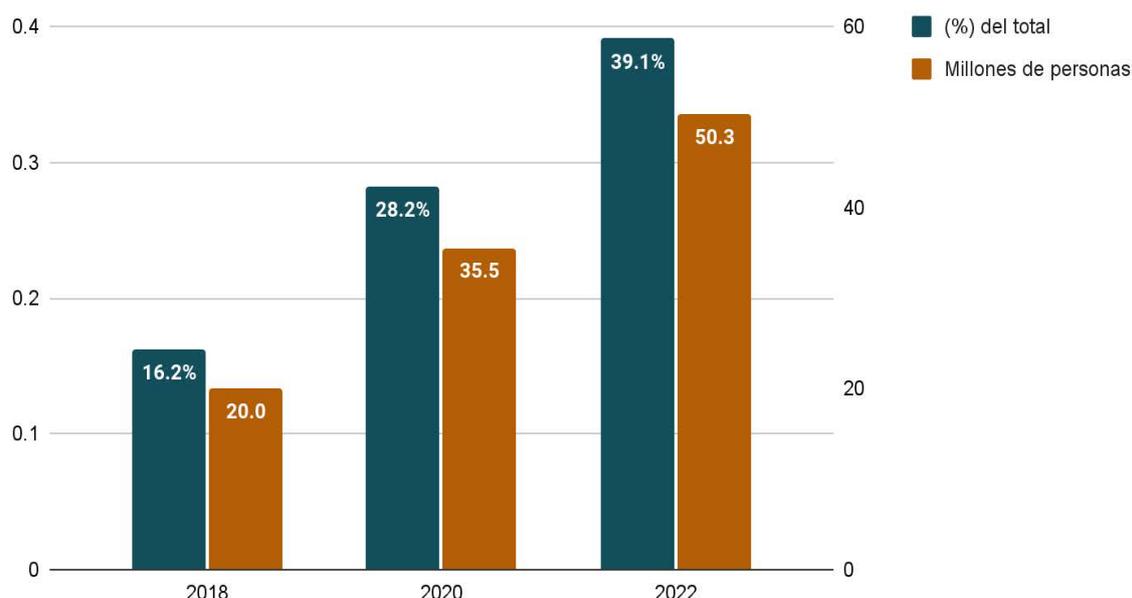
Fuente: Elaboración propia con información de Browner y Leal (2022) y Valderrama (2023), IMCO (2023)

2) Fragmentación en el Sistema de Salud

El Sistema Nacional de Salud está integrado por una serie de instituciones diferenciadas según el segmento de la población a la que atienden. El resultado implica que la atención sanitaria se encuentra fragmentada y, por tanto, coexisten distintos tipos de beneficios y calidad en el servicio; subsisten cuotas y aportaciones diferenciadas según las instituciones y las condiciones del beneficiario y presenta diferentes tipos de financiamiento. Lo anterior termina produciendo inequidad.

Contrario a la búsqueda del sistema universal de salud, en 2022 la carencia por acceso a los servicios de salud aumentó tanto el número de personas sin acceso, como el porcentaje de la población con dicha carencia. Como ya dijimos, en 2022 50.3 millones de personas (39.1% de la población) no tienen acceso a los servicios de salud, un incremento de 151% o 30.3 millones de personas más, frente a lo reportado en 2018.

Gráfica 30. Carencia por acceso a los servicios de salud 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2018-2022) (Coneval s.f).

Pese a la declarada lucha del gobierno federal contra la pobreza, las decisiones indican que la población más afectada ha sido precisamente quienes se encuentran bajo condiciones de pobreza que no cuentan con seguridad social y que se atendieron en unidades de la Secretaría de Salud, Insabi o IMSS-Bienestar. En 2020, la población pobre sin acceso a salud aumentó a 23.1%, mientras que para 2018 era mucho menor (10%) (Coneval, s.f). Actualmente, el cambio de modelo del Insabi al IMSS-Bienestar es una clara muestra del fracaso del sector salud, que no puede garantizar el acceso universal a la salud del 54% de la población sin derechohabencia (Shamah, et.al., 2021).

3) Insuficiencia de recursos y carencias en el sector médico

Mayor asignación de recursos financieros para salud, y más y mejor salud por el mismo dinero, es la mejor vía para tener un sistema de salud resiliente (OCDE, 2021). Sin embargo, en lo que refiere al gasto público por persona, en 2022 México estuvo dentro de los primeros cinco países con menor gasto en salud per cápita, con un promedio de 626 dólares por persona, 2.6 veces menor a lo reportado por ejemplo en Chile para el mismo año (1,679 dólares) y, hasta cinco veces menos de lo reportado en España (3,142), lo que limita considerablemente la atención de las necesidades de salud individuales y la población en su conjunto.

La experiencia que se tuvo durante y posterior a la pandemia indica que no sólo los recursos económicos fortalecen las capacidades de los sistemas de salud. Los recursos humanos son un elemento único, valioso, especializado y trascendental para un servicio de calidad en el sector salud, ya que es el mejor indicador de colaboración intersectorial y es el único componente para dar respuesta inmediata ante crisis o colapsos sanitarios. En México, el número de médicos que dan respuesta y atención

a los pacientes en los hospitales es de 2.4 por cada mil personas, cifra menor a la reportada por los países miembros de la OCDE (3.5) y mayor al promedio de lo reportado para la región de América Latina y el Caribe (ALC) de 2.0 médicos por 1,000 personas².

Por si fuera poco, el personal médico enfrenta altos niveles de precariedad laboral. Además de una distribución desigual de los médicos y especialistas dentro del país, las condiciones de empleo son desfavorables en el personal médico, incluyendo a los médicos que trabajan en consultorios adyacentes a farmacias (CAF). Dicha precariedad laboral abarca formas de empleo, contratos de trabajo atípicos, prestaciones y derechos laborales limitados e incertidumbre laboral, así como precariedad respecto a sus ingresos (Menéndez, et.al., 2007).

Tabla 18. Descripción de condiciones de precariedad laboral en médicos del sector público y privado entre 2019 y 2020

Sector	Descripción de condiciones
Sector público	El 17.1% de los médicos que trabajan en el sector público tienen un ingreso inferior o hasta dos salarios mínimos, el 4.1% carecen de contrato escrito, 12.1% de beneficios sociales, y 11.3% de seguro médico
Sector privado	El 20,5% de los médicos en el sector privado tienen un ingreso inferior o hasta 2 salarios mínimos, el 21.3% carecen de contrato escrito, 27.8% de beneficios sociales, y 43.9% de seguro médico.

Fuente: Elaboración propia con información de Montañez, et.al., 2022

4) Desatención en salud

Otro de los retos en el sistema público de salud, está en la caída de las consultas otorgadas en México tanto en establecimientos de primer nivel como en las unidades de hospitalización y consulta externa, con disminuciones importantes desde 2019. Es decir, las consultas otorgadas por año desde el inicio de la actual administración han ido disminuyendo, aún sin considerar la pandemia por COVID-19, pues la caída se da al cierre de 2019. Las consultas en los establecimientos de primer nivel han disminuido drásticamente después de 2019, dejando de brindar más de 32 millones de consultas de un año a otro (de 2019 a 2020) (Gobierno de México, s.f.). Aunque en menor medida, también las unidades de hospitalización presentaron un descenso de más de 10 millones de consultas de 2019 al 2020.

² En el caso de las enfermeras(os) se trata de 2.8 enfermeros por cada 1,000 personas, menor que el promedio reportado por los países miembros de la OCDE (10.6 enfermeros). Es incluso menor que el promedio de lo que reportan los países de América Latina y el Caribe que es de 3.6 enfermeros (OCDE y Banco Mundial, 2023).

Gráfica 31. Consultas por tipo de unidad a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de la Secretaría de Salud (Gobierno de México s.f).

5) Aumento en el exceso de muerte a nivel nacional

A fin de observar la mortalidad durante la pandemia, el Inegi consideró las defunciones que ocurrieron de enero de 2020 a diciembre de 2022 dando un total de 3,032,969. Se tomaron en cuenta dos metodologías que sugiere la OPS³. De acuerdo con la información registrada entre 2015 y 2019, de enero 2020 a diciembre 2022 se esperaban 2,231,627 defunciones por canales endémicos y 2,366,136 defunciones por el modelo cuasi-Poisson. Sin embargo ocurrieron 3,032,969. Con base en estos resultados, se tiene un exceso de mortalidad, por todas las causas, de 801,342 con las estimaciones de canales endémicos y de 666,833 mediante el modelo cuasi Poisson. Esto representa un exceso de 35.91 y 28.18%, respectivamente (Inegi, 2023). La gráfica a continuación ilustra el comportamiento de las muertes registradas contra las esperadas de 2000 al 2022, así como el exceso de muerte, donde se puede apreciar que incluso en algunos años (previo a la pandemia) las muertes registradas fueron menores que las que se esperaban (2006 al 2019), lo que cambió con la llegada del Covid-19 a partir del 2020 (Gráfica 35)

³ Una se basa en canales endémicos y semanas epidemiológicas; la otra, en un modelo de regresión lineal cuasi-Poisson. Para lo anterior, se utilizó como insumo la información de las defunciones de 2015-2021, así como las cifras preliminares del periodo de enero a diciembre de 2022, que refieren las principales causas de muerte que publicó el INEGI (2023).

Gráfica 32. Evolución del número de muertes esperadas y las registradas a nivel nacional del 2000 al 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo (s.f), DGIS Secretaría de salud (Gobierno de México, s.f) e Inegi (2023).

6) Abandono a la primera infancia

La primera infancia es un concepto que surge de la neurociencia y las ciencias que estudian el comportamiento y que lleva años desarrollándose y poniendo poco a poco de relieve la importancia de los primeros años de vida en la niñez en lo que respecta a su desarrollo físico, cognitivo, lingüístico y socioafectivo (*Center on the Developing Child, Harvard University*). De este modo, el Desarrollo Infantil Temprano (DIT) es el proceso de cambios fisiológicos que ocurren entre el periodo intrauterino y los primeros 6 años de vida, mismos que prácticamente determinan las posibilidades de una persona de alcanzar su potencial (Becerra, 2023).

En el entendido que el fomento del DIT representa mayores oportunidades para las personas, es necesario conocer las condiciones socioeconómicas que comienzan desde el inicio de la vida principalmente a través de la salud de los individuos. En México se han logrado identificar algunos de los desafíos que esta etapa de vida enfrenta, entre los que se encuentran los niveles de pobreza, escasa oferta de servicios (salud, protección social, alimentación, vacunación, sistema de cuidados etc.), que derivan en consecuencias catastróficas en especial para quienes se encuentran en entornos familiares con mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Entre los efectos de corto plazo se encuentra la limitación a la capacidad de aprendizaje y habilidades psicosociales, lo que deriva en un bajo desempeño académico y productivo posterior. Entre los efectos de largo plazo, dichas limitaciones se vuelven acumulativas presentando riesgos de pérdida de oportunidades que se traducen en menores posibilidades de aumentar la movilidad social (Becerra, 2023). La tabla 19, describe algunos de los obstáculos en el pleno desarrollo para esta etapa de vida relacionados con los altos niveles de pobreza, desatención en salud, alimentación, violencia, vacunación y/o tratamientos médicos, así como bajas coberturas de educación inicial y preescolar.

Tabla 19. Problemas en la primera infancia

Problema	Descripción
Niveles de pobreza	Para 2020 el 54.3 % de los niños de 0 a 5 años de edad se encontraban bajo condiciones de pobreza (Coneval, 2021). De ellos, un 11.8% vivían bajo condiciones de pobreza extrema. En 2022 disminuyó a 48.1% en pobreza y a 11.6% en pobreza extrema (Coneval, 2023).
Destrucción institucional	Eliminación del Programa de Estancias Infantiles y Escuelas de Tiempo Completo.
Limitada capacidad del SIPINNA	Son escasos los recursos presupuestales del SIPINNA* lo que limita su capacidad para coordinar los instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección a los derechos de la primera infancia. Durante el periodo que va del 2018 a 2022 su presupuesto se redujo en un 16%. Por si fuera poco, existe el riesgo de que se transfieran sus funciones al DIF, lo que genera incertidumbre sobre la capacidad operativa, técnica y enfoque de derechos, pudiendo representar un retroceso en materia de garantía y respeto a los derechos conquistados por las infancias en México (Pacto por la primera infancia, 2023).
Presupuesto	En 2023 se asignó un presupuesto de \$171 mil 688 millones de pesos para la primera infancia como parte de los recursos del Anexo 18**, lo que implica que por tercer año consecutivo se ha incrementado la asignación presupuestal, después de una aguda reducción del 30% entre 2019-2020. Pese a ello, el país invierte tan sólo el 0.6% del PIB y el 2.1% del total del gasto público a este grupo etario clave (Pacto por la primera infancia, 2023).
Bajas coberturas de educación	Pese a la obligatoriedad de la educación inicial a partir de 2019, únicamente 3 de cada 10 niñas y niños menores de 3 años asisten a algún programa de educación inicial. En cuanto a la educación preescolar, aún cuando es obligatoria desde 2004, se identifica una constante disminución en la cobertura puesto que alcanza sólo a 6 de cada 10 niñas y niños de entre 3 y 5 años (SEP, 2023).
Desatención en salud	1 de cada 2 niñas y niños en México (45.9%) no contó con acceso a servicios de salud y prácticamente 6 de cada 10 niños presenta carencia por acceso a la seguridad social (59.3%) (Coneval, 2023).
Desnutrición	Los indicadores de desnutrición infantil muestran que la baja talla, reconocida también como desnutrición crónica, continúa siendo el principal problema de nutrición entre los preescolares, notablemente en aquellos entre los 24 a 59 meses de edad y en los estados que pertenecen al sur de México, englobados en las regiones Península (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán) y Pacífico-Sur (Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla).
Vacunación	Prácticamente 6 de cada 10 niños (57.4%) no cuenta con el esquema completo de vacunación al primer año de edad y 7 de cada 10 niños (73.4%) no cuenta con el esquema completo de vacunación a los dos años de edad (ENSANUT, 2022).
Desmantelamiento	Con la transición del Seguro Popular al Insabi se desplomó el apoyo para atender enfermedades de alto costo. El gasto del Fonsabi para el cáncer cervicouterino, de mama e infantil se desplomó en 2021 más de 90% frente a 2018, y los casos pagados más del 60%. (México Evalúa, 2023).
Violencia sexual	De acuerdo a la OCDE (2019), México ocupa el primer lugar a nivel mundial en abuso infantil. Del 2016 al 2021 hay un aumento de los casos de menores de 6 años que han señalado en el sistema de salud, ser víctimas de violencia sexual con un total de 1,902 casos durante ese periodo. Lo que afecta en mayor medida a las niñas (1,464 casos) que a los niños (442 casos).
Desaparecidos y/o extraviados	De acuerdo al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas (RNPDO), al 2022 se registraron 699 casos de niñas y niños menores de 6 años desaparecidos o extraviados, de los cuales 231 continúan desaparecidos (consulta a 26 de octubre de 2023).

Trabajo infantil	En México se estima que 2.3 millones de niñas, niños y jóvenes entre 5 y 17 años son víctimas de trabajo infantil. De ellos 2.1 millones están ocupados en trabajos prohibidos.
-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con información de *Save the Children* (s.f), Coneval (s.f), ENTI (Inegi, 2022), Ensanut (2022), Mexicanos Primero (2022), México Evalúa (2023) y Pacto por la primera infancia (2023).

Sumados a los retos que ya enfrentaba esta etapa de vida, se agregan nuevos cambios que socavan las oportunidades, crecimiento y pleno desarrollo de los infantes. Tal es el caso del debilitamiento y/o desaparición de programas en atención a la primera infancia como el caso del Programa de Estancias Infantiles (PEI) surgido en 2007. El cambio en este programa incluyó la eliminación de beneficios económicos a las estancias para, en cambio, darles \$1,600 pesos bimestrales a los padres de familia para el cuidado de las niñas y niños, sin vigilar que dichos recursos se destinen realmente al cuidado de la primera infancia.

Es necesario reconocer que hubo esfuerzos previos importantes en materia de salud, no obstante, parte de lo que se dejó de atender y priorizar en salud incluye la vacunación universal que protege contra enfermedades como el sarampión, Neumococo, Hepatitis B, Tuberculosis, Rotavirus, influenza y virus del papiloma humano (VPH), situación que ha afectado también a la niñez: en 2022 apenas una cuarta parte de los niños de 1 y 2 años de edad tuvieron el esquema completo de vacunación (26.6%), mientras que los niños menores de 1 año alcanzaron un 42.6% (Mongua *et.al.*, 2023).

Los informes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) han mostrado aumentos importantes en la población sin vacuna contra el sarampión, tal como lo muestra la gráfica 36. Lo anterior deja abierta la puerta a las muertes por enfermedades prevenibles y viola los derechos a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad, afecta la salud y amenaza la vida de millones de niños en el país.

Gráfica 33. Porcentaje de la población sin vacunación contra sarampión 2006-2022



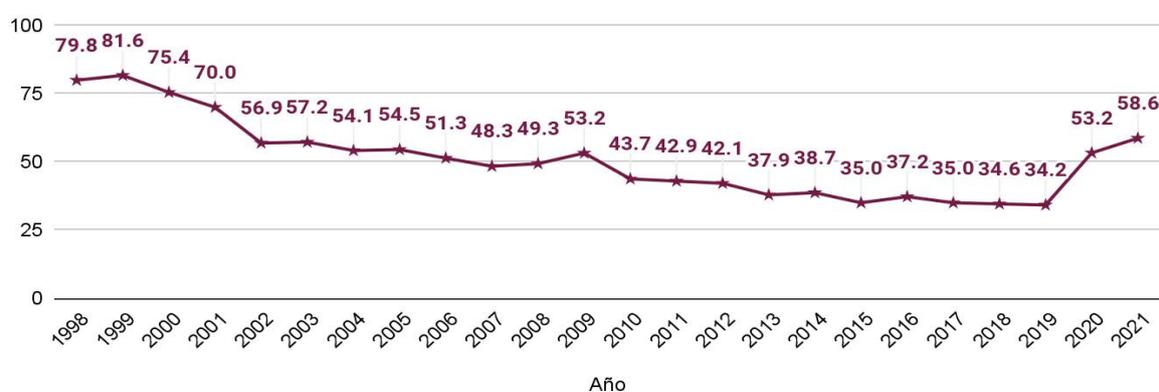
Fuente: Elaboración propia con información de IMSS (s.f) y Asociación Mexicana de Vacunología (s.f).

Lo anterior representa una negación sistemática de derechos y oportunidades de nuestra niñez mexicana. Las consecuencias de las condiciones antes expuestas son irreversibles, con daños permanentes para el resto de su vida que contribuyen a reproducir un ciclo de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad en niñas y niños en México (Beltrán y Sotomayor, 2021).

7) Aumentos en la mortalidad materna

Desde una perspectiva histórica, las reformas implementadas a lo largo de decenios muestran, hasta antes de esta administración, aumentos en la esperanza de vida y reducciones en la tasa de mortalidad, incluyendo las tasas de mortalidad materna. Tanto la llegada del COVID-19 como la gestión de la pandemia resultaron en un retroceso en estos indicadores básicos y profundizaron los rezagos. La gráfica muestra cómo se pasó de 79.8 defunciones maternas por cada 100,000 nacidos vivos en 1998 a 75.5 en el 2000, y a 53.2 en 2010; se llegó a su punto más bajo en 2015 (35.0). Lamentablemente, en 2020 y 2021 se mostró un drástico retroceso de 20 años para llegar a niveles de 2010 con 53.2 y 58.5 defunciones por cada 100,000 nacidos vivos.

Gráfica 34. Evolución de la razón de mortalidad (defunciones por cada 100 mil nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de salud (s.f).

Todos estos aspectos en su conjunto ilustran una negación sistemática de derechos y oportunidades de nuestra niñez mexicana. Las consecuencias de las condiciones antes expuestas, son irreversibles con daños permanentes para el resto de su vida contribuyendo a reproducir un ciclo de pobreza, vulnerabilidad, desigualdad en la niñez mexicana (Beltrán y Sotomayor, 2021)

8) Aumentos en la mortalidad por VIH/SIDA

A partir de 2008 cuando se consolidó el acceso universal y gratuito al tratamiento antirretroviral de alta actividad (TARAA) en todo el país, inició una tendencia descendente significativa (-3.0%), por lo que la mortalidad por VIH en México disminuyó más de 20% entre 2008 y 2015 (Bravo et.al., 2023), como resultado de las reformas implementadas. Infortunadamente, para 2019 (previo a la pandemia), se presentó la tasa de mortalidad más alta con 4.2 muertes por cada 100,000 personas

(después de seguir una tendencia a la baja a partir de 2011) mismo dato que el reportado en 2013, lo que implica un retroceso de al menos 6 años.

Gráfica 35. Evolución de la tasa de mortalidad por VIH/SIDA por año



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información de la Secretaría de Salud (Gobierno de México, s.f.1).

9) Desabasto de medicamentos

El desabasto de medicamentos no lleva un seguimiento sistemático por parte del Gobierno Federal y no hay datos precisos sobre la dimensión del problema. Sin embargo, asociaciones y colectivos han hecho esfuerzos por aproximarse a la cifra y medir los estragos. Ejemplo de ello es el colectivo Cero Desabasto (s.f.), el cual registra reportes de insumos faltantes en instituciones públicas que son parte del Sistema Nacional de Salud, donde se notificaron 10,264 reportes de desabasto de medicamento desde inicios de 2019 hasta agosto de 2023, siendo el segundo cuatrimestre del 2021 (mayo a agosto) el periodo que más número de faltantes presenta:

Gráfica 36. Reportes de desabasto de medicamentos por cuatrimestre a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con información del Colectivo Cero Desabasto (2021).

Directrices

- Transitar del actual modelo de seguro social excluyente, inequitativo y segmentado, para crear un sistema universal de salud y protección social no condicionado al estatus laboral.

Áreas de impacto y de mejora:

- Restituir el papel que la Constitución otorga al Consejo de Salubridad, sobre todo en lo que refiere al manejo de urgencias sanitarias.
 - Otorgar la autonomía que requiere la COFEPRIS, con la finalidad de garantizar una regulación independiente, eficiente y transparente.
 - Llevar a cabo una reforma financiera para otorgar al gasto en salud al menos el 7.5% del PIB.
 - Lograr el abasto de medicamentos y cobertura de los servicios de salud al 100% de la población, incluyendo los tratamientos médicos y esfuerzos por vacunación.
 - Recuperar los avances logrados en disminuciones de mortalidad materna o por VIH, así como procurar la cobertura completa del cuadro básico de vacunación.
- Fortalecer los servicios preventivos de salud.

Áreas de impacto y de mejora:

- Desarrollar un marco normativo que permita al sistema de salud prevenir enfermedades de la población.
 - Garantizar el acceso de los más pobres a servicios de promoción de la salud y a servicios preventivos y curativos a lo largo del ciclo de vida.
 - Crear un verdadero sistema de salud universal que integre de manera efectiva a servicios públicos de salud para garantizar la atención de la población en enfermedades que son principales causas de mortalidad.
 - Incorporar a los médicos en consultorios adyacentes a farmacias al sistema de salud, como médicos de primer contacto para ampliar el servicio preventivo.
- Atender y fortalecer a los recursos humanos dentro del sector salud para servir de pieza fundamental para mejorar la calidad en el servicio.

Áreas de impacto y de mejora:

- Mejorar los salarios de todo el personal de salud, así como asegurar que las prestaciones sean las adecuadas y que los incentivos correspondan a un trato digno, respetuoso, profesional y de calidad por parte del gobierno.
- Fomentar la formación de cuadros universitarios, así como la investigación profesional que proporcione la evidencia para atender todas las necesidades del sector salud.
- Conformar redes académicas que fomenten la construcción y operación de mecanismos para la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas a fin de lograr más salud por el dinero que el país invierte.

- Generar un esquema de colaboración permanente entre el sector privado y el sector público, cuyo fin sea mejorar el servicio y la salud.

Áreas de impacto y de mejora:

- Crear un marco normativo propicio de participación del sector privado para desarrollar inversión en infraestructura, abasto de insumos y medicamentos, obra social, sistemas de información y tecnología de comunicaciones, así como en la prestación de servicios.
- Generar e implementar programas multisectoriales integrados en atención a la niñez y primera infancia, que incorporen acciones de salud, nutrición, seguridad y protección, cuidado receptivo y aprendizaje temprano.

Áreas de impacto y de mejora:

- Mejorar la atención de las mujeres embarazadas y de las niñas/os, asegurando que se incluyan las intervenciones básicas de salud y nutrición para disminuir la morbimortalidad de las niñas/os menores de cinco años, así como mejorar la salud y nutrición materno infantil.
- Diseñar y financiar un paquete de servicios básicos de emergencia para niñas y niños en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Diseñar y financiar un paquete de servicios básicos de emergencia para las niñas y niños menores de 6 años en situación de pobreza, a saber: cobertura básica de vacunación, control y vigilancia del crecimiento y desarrollo, prevención y tratamiento de la desnutrición, educación inicial en cualquiera de sus modalidades, alternativas de cuidado infantil y prevención de violencia.
- Fortalecer la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, su modelo de gobernanza e implementación territorial; crear un programa presupuestario para desarrollar sus instrumentos programáticos (sistema de información nominal, subanexo transversal, sistema de aseguramiento de la calidad y mapa georreferenciado de servicios) y asegurar la provisión pública de las 29 atenciones descritas en la Ruta Integral de Atenciones en sus 4 dimensiones: i) salud y nutrición, ii) educación y cuidados, iii) protección y iv) bienestar y desarrollo (Pacto por la Primera Infancia, 2023).
- Mejorar la capacidad operativa y política del SIPINNA y su Comisión para poner fin a toda forma de violencia contra niñas, niños y adolescentes (COMPREVNNA) para enfrentar la grave crisis de violencia.
- Ampliar las licencias de maternidad y paternidad, a fin de asegurar que las madres y padres puedan asumir los cuidados de las niñas y niños recién nacidos, así como contribuir a una distribución más justa del trabajo de cuidado entre mujeres y hombres.

Educación: Acciones contundentes frente a graves realidades

Introducción

La educación es un derecho básico establecido en artículo 3° de nuestra Constitución que establece y garantiza el acceso de toda persona de forma universal, inclusiva, pública, laica y gratuita, derecho que proporciona habilidades y conocimientos necesarios en la niñez y juventud para desarrollarse en la vida adulta. Pese a los avances en materia educativa como los aumentos en la escolaridad al paso de los años, los resultados hoy en día indican que aún no hablamos de una educación inclusiva ni de calidad, donde incluso existen retrocesos y brechas profundizadas con la llegada de la pandemia y la gestión de este gobierno.

En suma, una serie de cambios institucionales han hecho que el sistema educativo mexicano esté enfrentando mayores problemas y desafíos, mismos que incluyen rezagos y tendencias que la crisis sanitaria profundizó y puso en evidencia. Los cambios en la Política Educativa van desde la reversión de la reforma educativa del 2013, la destrucción institucional como el caso del INEE, cancelación de las Escuelas de Tiempo Completo e implementación de Becas bajo otro enfoque, hasta los recientes cambios en los libros de texto para la educación básica.

Los resultados hasta ahora analizados refieren a la inminente pérdida de aprendizajes, el ahondamiento de brechas educativas, aumentos en el abandono escolar y permanencia de la baja movilidad educativa, entre otros. Por ello, el análisis aborda una serie de recomendaciones a implementar en materia educativa a fin de frenar las desigualdades y recuperar el futuro de toda una generación que asegure una mayor igualdad de oportunidades.

Problemas identificados:

1) Pobreza de aprendizajes

Uno de los indicadores que mejor ilustran la crisis educativa es la pobreza de los aprendizajes (Banco Mundial, 2019a). De acuerdo con el Banco Mundial, a los diez años de edad los niños deberían saber leer y entender lo que están leyendo. Sin embargo, en Latinoamérica y en especial en México, esto está muy lejos de la realidad. Incluso antes de la pandemia, el 50.8% de los niños en América Latina y el Caribe (ALC) no eran capaces de leer y entender un texto simple en 2015. Ese porcentaje aumentó a 52.3% en 2019 y alcanzó el 79% en 2022 (Banco Mundial, 2022, p.70), lo que compromete su presente educativo y futuro laboral, pues al carecer de las habilidades y el capital humano que necesitan, y se frena el impulso a sus carreras y economías.

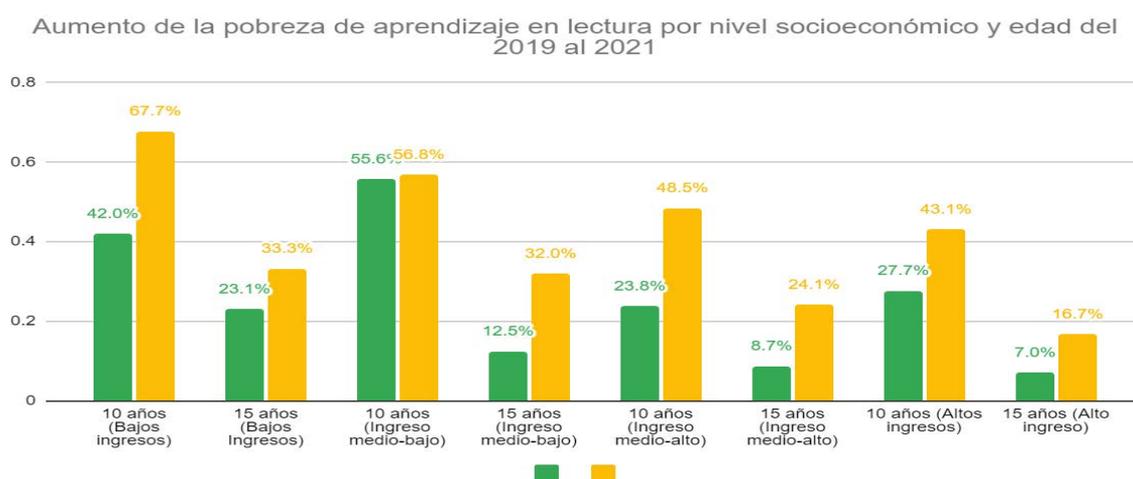
A escala mundial, la pobreza de aprendizaje es una señal de que muchos sistemas educativos, a pesar de su progreso en cuanto a la cobertura educativa desarrollada en décadas recientes, no lo están posibilitando. La evidencia más reciente sobre el aprendizaje y los impactos de la pandemia se generó en 2022. Las estimaciones sobre las pérdidas de aprendizaje en términos absolutos podrían ser mayores para los países que estaban relativamente en mejor situación antes de la pandemia. Tal es el caso de Costa Rica, Ecuador y México, con una caída de hasta 2 años de

escolaridad⁴, bajo un escenario con sistemas educativos parcialmente abiertos durante la pandemia (escenario intermedio con un 25% de apertura⁵) (Banco Mundial, 2022).

Por si fuera poco, el aprendizaje está directamente ligado a la productividad de la niñez en México y el mundo. En este sentido, las estimaciones 2020 del Índice de Capital Humano (ICH) para la región de América Latina y el Caribe indican que se esperaba que la productividad de los infantes fuera de apenas 56% de su potencial total. Un niño nacido en México, será 61% más productivo cuando crezca de lo que podría ser si gozara de educación completa y plena salud⁶ (Banco Mundial, 2023). Lo anterior refleja cómo la insuficiente inversión en salud y educación de la niñez de hoy reduce el potencial personal y económico futuros.

En el caso específico de México, existe evidencia puntual sobre lo que está sucediendo con los aprendizajes de nuestra niñez y juventud. Del 2019 (previo a la pandemia) al 2021 se registró un aumento de la pobreza de aprendizajes. Tanto en lectura como en matemáticas, que fueron mayores en los estudiantes más pequeños (diez años) y los de menor ingreso (Hevia, et. al., 2022). La gráfica muestra cómo en el caso mexicano, la mayor profundidad de la pobreza de aprendizaje en lectura se dió en niños de diez años y del de nivel socioeconómico más bajo. La pobreza de aprendizaje en lectura también se deterioró al pasar de un 42% en 2019 y llegar a 67.7% en 2021. Lo anterior refleja que enfrentamos un panorama con más niños sin la capacidad de leer y comprender un texto simple.

Gráfica 37. Aumento de la pobreza de aprendizaje en lectura por nivel socioeconómico y edad del 2019 al 2021



Fuente: Hevia et.al., 2022.

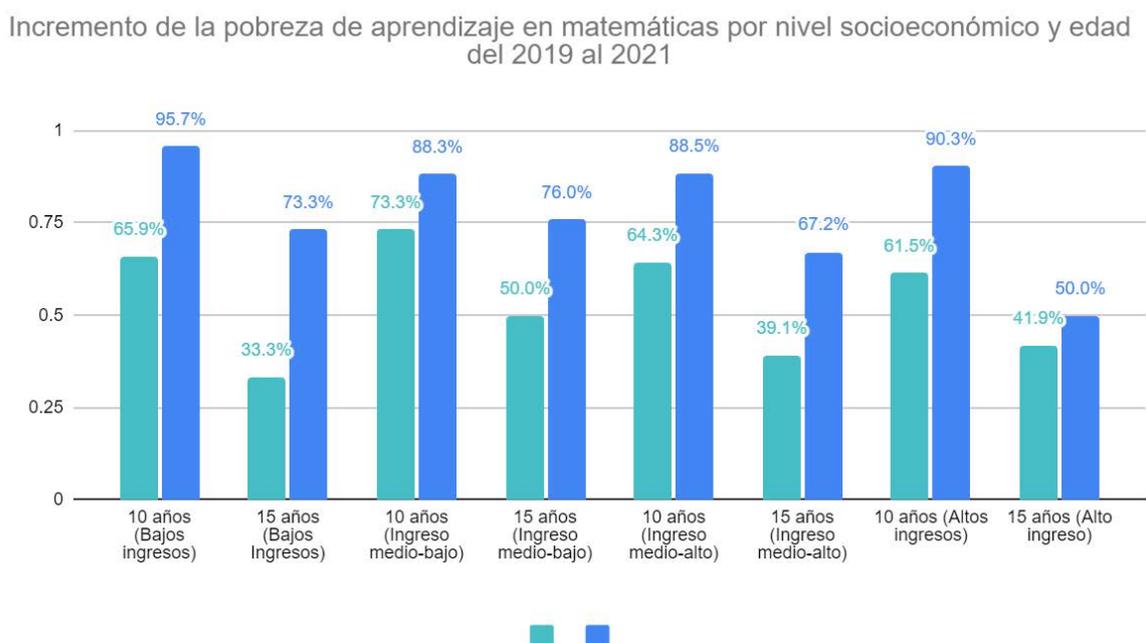
⁴ Pérdida simulada de años de escolaridad ajustados en función del aprendizaje debido al COVID-19 en los países de América Latina y el Caribe.

⁵ Se trata de 3 escenarios bajo supuestos sobre el alcance de los cierres de escuelas en sistemas parcialmente abiertos: 1) Optimista con 50% de reapertura de las escuelas, 2) Escenario intermedio con un 25% de apertura de las escuelas y 3) Escenario pesimista con un 15% de apertura (Banco Mundial, 2022).

⁶ Los componentes del Índice de Capital Humano (ICH) son: 1) Probabilidad de supervivencia hasta los 5 años, 2) Años esperados de escolaridad, 3) Años de escolaridad (ajustados al aprendizaje), 4) Puntuación media de pruebas armonizadas, 5) Esperanza de vida en adultos y 6) Fracción de niños sin retraso en el crecimiento infantil (Banco Mundial, 2023).

Una tendencia muy similar se refleja en la pobreza de aprendizajes en matemáticas, lo que significa que ha crecido la incompetencia en niños y niñas de 10 años para resolver problemas con divisiones de 3 dígitos. Aunque la pobreza de aprendizaje en matemáticas fue mayor a 70% en casi todos los niveles socioeconómicos para 2021, las pérdidas más profundas fueron para los más pequeños (10 años) y los más pobres, pasando de un 65.9% en 2019 a un 95.7% en 2021 (Gráfica 41).

Gráfica 38. Incremento de la pobreza de aprendizaje en matemáticas por nivel socioeconómico y edad del 2019 al 2021



Fuente: Hevia et.al., 2022.

En el nivel socioeconómico bajo, tanto los niños como las niñas presentaron disminuciones significativas en el aprendizaje. En matemáticas las niñas perdieron más, mientras que en el nivel socioeconómico alto, los niños perdieron más (Hevia et.al., 2022).

Por otro lado, se encontró que la pandemia dejó importantes pérdidas de aprendizaje en estudiantes de educación básica (6° de primaria) y media superior (3er. año de media superior). Se registró una baja sustancial en los puntajes alcanzados para el ciclo escolar 2020-2021 de acuerdo a lo analizado por Medina y Martínez (2022) al comparar los resultados de las aplicaciones de Planea-INEE (2017-2018) y las aplicaciones de Planea-Ibero (2021).

Se observó una pérdida de -42 puntos en la prueba de “lenguajes y comunicación” y de -34 puntos en “matemáticas”. La mayor pérdida se registró en el nivel medio superior, con una reducción de -72 y -51 puntos porcentuales entre las dos aplicaciones (Planea-INEE y Planea-Ibero) para las asignaturas antes mencionadas (Medina y Martínez, 2022).

La tabla a continuación muestra, por un lado, un incremento de los estudiantes con aprendizajes de nivel insuficiente (Nivel I) entre las pruebas Planea del INEE y la Ibero. En la columna de las diferencias en los puntajes alcanzados del Nivel I entre ambas pruebas (columna Diferencias NI) se muestra que, los mayores aumentos se dieron en el nivel medio superior tanto en “Lenguajes y comunicación” como en “Matemáticas” (32.9 y 19.2 puntos respectivamente). Por otro lado, se reporta una disminución de estudiantes que alcanzaron logros más altos (Nivel III y IV), siendo más profundas para el nivel medio superior en el caso de “Lenguaje y comunicación” (-31 puntos) y para primaria en el caso de “Matemáticas” (-20 puntos) (Medina y Martínez, 2022).

Tabla 20. Diferencias de puntajes alcanzados en pruebas PLANEA por nivel de logros alcanzados

Tipo/Nivel educativo	Prueba	Planea INEE (2017 y 2018)				Planea-Ibero (2021)				Diferencias INEE vs Ibero	
		Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV	Diferencias NI	Diferencias NIII y NIV
Primaria	Lenguaje y comunicación	49.1	32.9	15.1	2.8	70.2	27.4	2.4	0.1	21.1	-15.4
	Matemáticas	59.1	17.9	14.8	8.2	78.3	19.6	1.7	0.4	19.2	-20.9
Secundaria	Lenguaje y comunicación	33.8	40.1	17.9	8.3	26.0	56.8	15.2	2.1	-7.8	-8.9
	Matemáticas	64.5	21.7	8.6	5.1	74.6	21.4	3.4	0.7	10.1	-9.6
Media superior	Lenguaje y comunicación	33.9	28.1	28.7	9.2	66.8	26.2	5.4	1.5	32.9	-31.0
	Matemáticas	66.2	23.3	8.0	2.5	85.8	13.0	0.9	0.3	19.6	-9.3

Fuente: Elaborado por Medina y Martínez (2022).

Aún cuando existe evidencia de la pérdida de aprendizajes en los estudiantes, no se tomaron medidas de contención lo que generará un mayor rezago educativo. En el informe que la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2022) realizó sobre el desempeño de la Estrategia nacional para el regreso seguro a las escuelas de educación básica, se corroboró de alguna forma la disminución de los niveles de aprendizaje del ciclo escolar 2021-2022⁷. Además, en dicho informe la ASF señaló que la SEP no acreditó que se hubiera realizado un diagnóstico de las condiciones de

⁷ En Lectura, los alumnos muestran una reducción de los aprendizajes de 20.9 puntos porcentuales, al pasar de 70.6% en segundo grado a 49.7% en sexto; en tanto que, en Matemáticas disminuyó en 16.7 puntos porcentuales, al pasar de 66.5% de aciertos en segundo grado a 49.8% en sexto. Los resultados muestran que la mayor disminución de los aprendizajes se ubicó en el quinto grado de este nivel educativo (ASF, 2022).

infraestructura en los planteles de educación básica para un regreso seguro. Pese a ello, no hubo un ejercicio sistemático y público en materia de evaluación de aprendizajes por parte de las autoridades educativas, lo cual generó aún mayor preocupación debido a que el rezago de aprendizajes no se corregirá de manera natural si las autoridades no toman las medidas necesarias para revertirlo.

2) Estancamiento de la juventud en México

Actualmente, los problemas relacionados con la educación y las barreras de la movilidad social a los que se enfrentan los jóvenes son el abandono escolar, el desempleo e inseguridad, así como el aumento de enfermedades mentales. Aunque ha habido avances importantes en materia de educación, salud y demás condiciones sociales, los esfuerzos siguen siendo insuficientes pues las condiciones actuales aún obstaculizan una mejor calidad de vida en este grupo etario.

En contexto, la población de entre 15 y 24 años ha aumentado su nivel de escolaridad respecto a generaciones anteriores. Seis de cada diez jóvenes terminaron la educación media superior (bachillerato), mientras que sólo cuatro de cada diez personas de entre 40 y 49 años, lo hicieron. Mientras en 2005 apenas 11% (2.2 millones de personas) concluyó una licenciatura, en 2022 este porcentaje aumentó a 18% (4.1 millones de personas). En términos de empleo, seis de cada diez jóvenes no participa en el mercado laboral. De ellos, 83% no están disponibles dadas las edades escolares. Sin embargo, de aquellos que pueden participar en la economía (PEA), dos de cada diez no buscan empleo porque no creen tener posibilidades de encontrarlo o de encontrar uno de mala calidad (IMCO, 2022).

En México, aunque la población joven esté más escolarizada al momento de ingresar al mercado laboral, enfrenta condiciones adversas que pueden afectar su trayectoria profesional pues no hay garantía de acceder a seguridad social ni a otras prestaciones laborales. Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (s.f) ha visibilizado este fenómeno donde el 72% de los jóvenes de 15 a 29 años (10.24 millones) cuentan con un trabajo sin el ingreso suficiente equivalente al costo de 2 canastas básicas. Además, 61% de los jóvenes del mismo grupo etario (9.57 millones) no tienen seguridad social, siendo esta una violación a los derechos laborales vigentes. Los demás obstáculos se describen en la tabla y refieren al abandono escolar, aumento de las enfermedades mentales, la inseguridad y el acceso a medios digitales.

Tabla 21. Obstáculos que enfrentan los jóvenes en México

Obstáculo	Descripción
Desempleo	Mientras la economía genera 1.3 millones de empleos al año como máximo, la población potencial de entre 15 y 29 años crecerá en 3.6 millones de personas por año entre 2025 y 2035 (Rodríguez y Foncerrada, 2022).
Abandono escolar	La reducción matricular ha sido de 366,954 estudiantes de 15 a 17 años que desde 2019 no se inscribieron en media superior y, además, el 8% de los jóvenes que terminan la secundaria no ingresan a preparatoria (Fernández et al., 2022).
Acceso a medios digitales	Durante el momento cúlpe de la pandemia en 2020, sólo el 53% de las y los estudiantes de 15 años que asistían a la escuela (62% de los jóvenes de 15 años) contaban con computadora y 68% con acceso a internet (ITU, 2019).

Enfermedades mentales	En 2022, 42.2% de los jóvenes de 15 a 24 años presentaron problemas severos de ansiedad, mientras que 31.1% presentaron depresión severa en México (VoCes-19, 2022).
Inseguridad	El indicador más alarmante es el de los homicidios dolosos que afectan fundamentalmente a jóvenes y adultos jóvenes (aquellos entre 20 y 35 años de edad). El impacto negativo que esto tiene en el futuro del país es difícil de calcular (Signos Vitales, 2022a).

Fuente: Elaboración propia con datos de Signos Vitales (2022a), Rodríguez y Foncerrada, ITU (2019) y VoCes-19 (2022).

En suma, el proceso de acumulación de desventajas en la población joven mexicana revela los factores de riesgo que afectan la experiencia de vida en el tránsito a la vida adulta. Como veremos más adelante, las condiciones de vida se encuentran asociadas a los hogares de origen, los contextos locales donde viven, patrones demográficos y posibilidades de integración laboral y educativa mismas que de constituirse en desventajas, se entrelazan unas con otras, lo que imposibilita la movilidad social.

3) Baja movilidad educativa

La movilidad educativa indica la relación que existe entre la escolaridad de los padres y el logro educativo de los hijos. De acuerdo al Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), las oportunidades de escolaridad se transmiten de padres a hijos de manera importante. En la medida que el origen de las personas determine su logro educativo, las posiciones de desventaja inicial limitarán la movilidad educativa (De la Torre, 2020).

Pese a los avances en escolaridad educativa, pasando de 3.4 años en 1970 (equivalente a tener primaria inconclusa) a 9.2 años en 2016 (equivalente a tener la educación básica completa) (INEE, 2018) y a 9.9 en 2022⁸, existe evidencia de que durante el periodo 2016-2022 hay una reducción en la velocidad del crecimiento de la escolaridad. Ello se acompaña de un padrón de estratificación que limita la movilidad educativa entre la población joven que proviene de hogares con menor nivel educativo (Espinosa, De la Torre y Vélez, 2023). Bajo ese esquema, la Encuesta de Movilidad Social del CEEY (ESRU-EMOVI, 2017⁹), arrojó que las personas con padres con estudios profesionales tienen una probabilidad 13 veces mayor de alcanzar ese mismo nivel de estudios que aquellas personas cuyos padres no tienen estudios.

De acuerdo al análisis de Espinosa, De la Torre y Vélez (2023), durante el periodo 2016-2022 hay evidencia de retrocesos desde 3 perspectivas de movilidad educativa: 1) movilidad educativa absoluta al interior de los hogares (los hijos estudian más que los padres), 2) movilidad relativa desde los extremos de la escalera educativa (un porcentaje mayor de hijos cuyos padres tenían menos escolaridad alcanzan ahora más escolaridad) y 3) composición por grupo educativo de los padres de las transferencias educativas del gobierno descritas en la tabla. La información confirma que por un lado, la movilidad educativa respecto a la generación anterior (hijos vs padres) se ha reducido y por otro, en lo que refiere a las transferencias

⁸ Espinosa, De la Torre y Vélez (2023).

⁹ Se levanta cada 6 años y captura información para la población mexicana de 25 a 64 años y para la de sus padres.

gubernamentales educativas, los hogares con mayor desventaja, cada vez, han recibido menos en términos relativos.

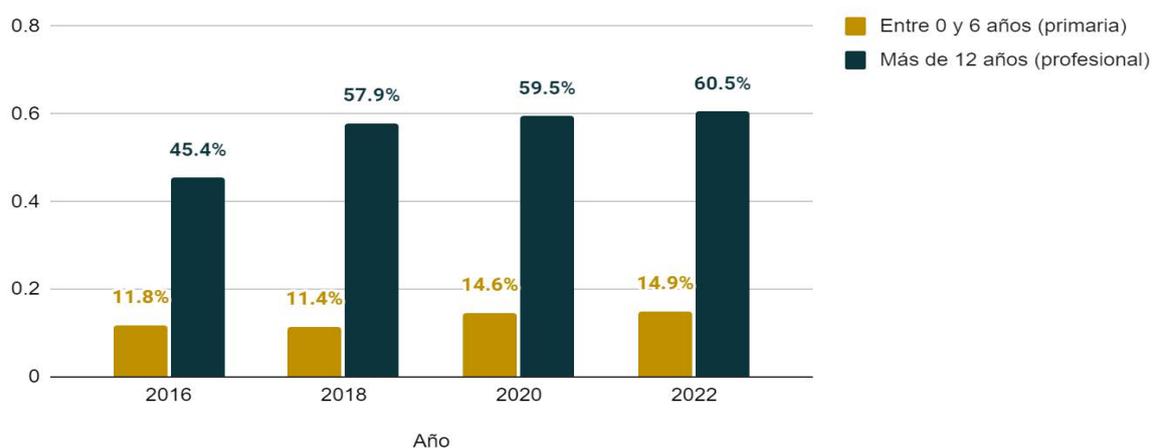
Tabla 22. Movilidad educativa en México resultados de 2016 a 2022

Elemento	Implicación
Movilidad educativa absoluta	<p>Entre 2016 y 2022 al interior de los hogares:</p> <p>Movilidad ascendente: Entre 2016 y 2022, 7 de cada 10 personas (18 y 24 años de edad) cuentan con más años de escolaridad que sus padres.</p> <p>Movilidad descendente: Para 2022, 1 de cada 5 jóvenes queda por debajo de la escolaridad de sus padres.</p> <p>Inmovilidad educativa: 10% del total de jóvenes no superan la escolaridad de sus padres en 2022.</p>
Movilidad educativa relativa	<p>De 2016 a 2022, el porcentaje de jóvenes de padres con educación primaria o menos que alcanzaron los años de escolaridad equivalentes a estudios profesionales creció de 11.8% a 14.8%. Dicho porcentaje para los jóvenes de padres con estudios profesionales pasó de 57.4% a 60.5%</p>
Composición de las transferencias educativas	<p>Para 2020 el quintil más bajo recibió el 17% de las transferencias gubernamentales educativas, este porcentaje aumentó a 18% en 2022, mientras que el quintil más alto recibió 19% en 2020 y 22% en 2022. Así que, los hogares con mayor desventaja, cada vez, han recibido menos en términos relativos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de Espinosa, De la Torre y Vélez (2023).

La gráfica a continuación muestra la evolución de la movilidad relativa, es decir, cómo de 2016 a 2022 el porcentaje de jóvenes de padres con educación primaria o menos que alcanzaron los años de escolaridad equivalentes a estudios profesionales creció de 11.8% a 14.9%. Dicho porcentaje para los jóvenes de padres con estudios profesionales fue mucho mayor pasando de 57.4% en 2016 a 60.5% en 2022 (Espinosa, De la Torre y Vélez, 2023).

Gráfica 39. Movilidad relativa: Proporción de jóvenes entre 12 y 24 años con más de 12 años de escolaridad, tomando como referencia los años de educación de sus padres 2016-2022.



Fuente: Elaboración propia con información de Espinosa, De la Torre y Vélez (2023).

Más del 30% de los jóvenes entre 18 y 24 años no lograron superar la escolaridad de sus padres. Y por otro lado, la composición del avance escolar se encuentra concentrada en la población de jóvenes con padres con mayor nivel de educación, lo que indica que el origen educativo de los jóvenes importa (Espinosa, De la Torre y Vélez, 2023). De alguna manera, lo anterior habla de la incapacidad del sistema educativo para alcanzar el logro educativo, independientemente de las condiciones educativas del hogar de origen, profundizando aún más las brechas otorgando menos apoyos a los hogares más desfavorecidos.

4) Becas con efectos regresivos

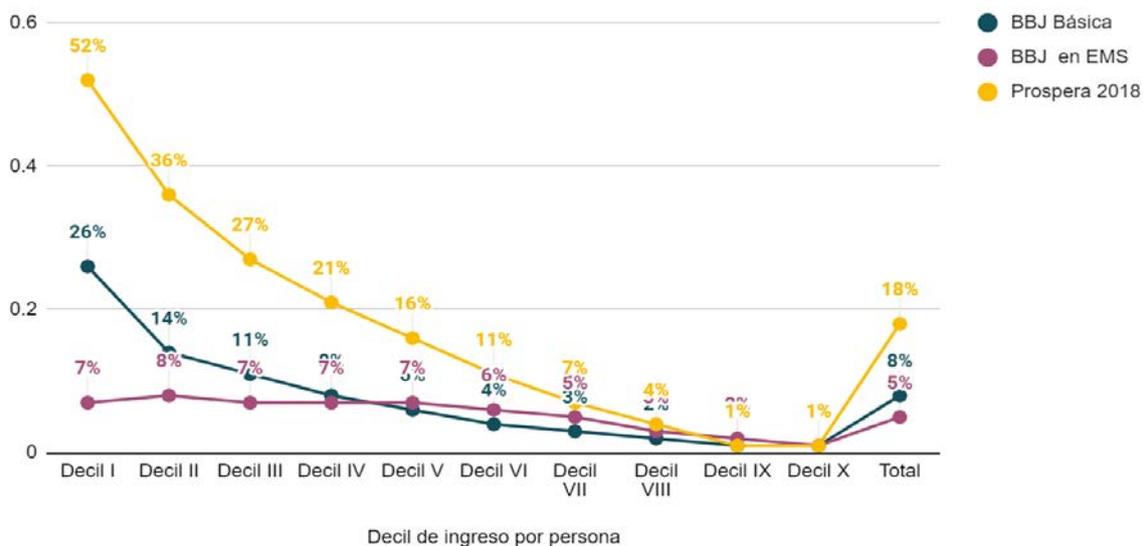
La propuesta de la 4T ha sido la de pugnar por los pobres. Sin embargo, los resultados sugieren que ese objetivo aún está lejos de alcanzarse. Así lo señala la implementación de los apoyos gubernamentales de la actual administración, que otorgan más a quienes más tienen y menos a quienes más lo necesitan. Dicha regresividad se ha replicado en apoyos educativos como las Becas Benito Juárez vs los apoyos otorgados por administraciones anteriores como los del programa Prospera.

El programa federal Prospera¹⁰, junto con otros programas de transferencias condicionadas, han mostrado que tienen efectos positivos en los niveles de educación entre jóvenes que se encuentran en condiciones de pobreza (Parker y Todd, 2017). Parte de los beneficios documentados de Prospera fueron: a) el aumento en 1.4 años de escolaridad en quienes tuvieron acceso al programa, b) Impacto en Educación Media Superior, pues la exposición temprana a Prospera aumentó la probabilidad de completar por lo menos un grado de la educación media superior en 10 a 15% para ambos sexos; en donde los impactos de secundaria y de educación media superior varían del 40 al 70% respecto de las tasas de línea base. Finalmente, c) refiere a aumentos en logros educativos entre los niños. Los impactos educativos han representado aumentos notables en el logro educativo entre los niños que crecieron con Prospera (Parker y Todd, 2019).

¹⁰ Uno de estos programas más ampliamente conocido es el modelo mexicano PROSPERA, el cual empezó a operar desde 1997 siendo Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y luego Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (de 2002 a 20014) para consolidar finalmente el Progresas.

De manera contradictoria a la promoción de la 4T, en 2020 ninguno de sus programas vinculados a Bienestar llegó a tener la cobertura que tuvo Prospera en 2018. (Jaramillo-Molina, 2022). Esta misma tendencia, pero ya con datos actualizados al 2022, se vuelve a repetir. En la gráfica siguiente se muestra que sólo 26% de los estudiantes más pobres del país (decil I), reciben la beca “Benito Juárez de Educación Básica” (BBJ Básica) y 7% la “Beca Benito Juárez de Educación Media Superior” (BBJ en EMS). Mientras que en 2018, más de la mitad de los hogares más pobres (52%) pertenecientes al decil I, fueron beneficiarios de Prospera (Jaramillo- Molina, 2023).

Gráfica 40. Porcentaje de hogares que recibieron Becas Benito Juárez en 2022 versus hogares que fueron beneficiados por Prospera en 2018.

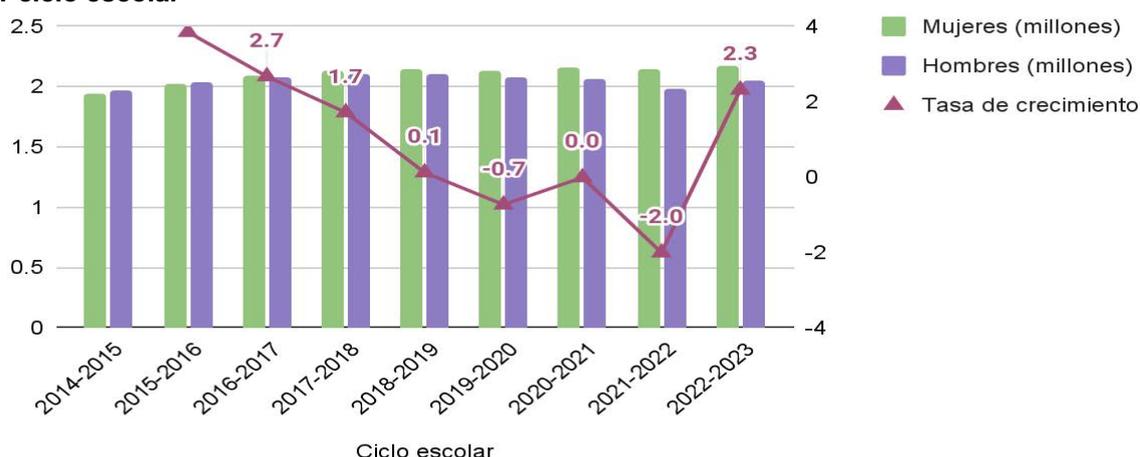


Fuente: Jaramillo-Molina, 2023.

5) Abandono escolar

A pesar de los esfuerzos enfocados en la Educación Media Superior (EMS) con la implementación de las Becas Benito Juárez, la matrícula en EMS ha registrado una caída consecutiva en 3 años de 2.5% y una caída de 0.5% en educación superior. Esta situación afecta más a los hombres (-3.8% en media superior y -4.1% en superior), que a las mujeres (-1.2% en media superior) (Fernández et al., 2022). Aunque el principal motivo de la caída en la matrícula escolar fue el cierre de escuelas, hay evidencia de que ya era un fenómeno previsible desde tiempo atrás. Tal como se puede observar en la gráfica, a partir del ciclo 2019-2020 la caída de la matrícula de la EMS se profundizó, afectando en mayor medida a los hombres.

Gráfica 41. Tasa de crecimiento y número de alumnos inscritos en Educación Media Superior por ciclo escolar



Nota: El eje izquierdo refiere a los millones de estudiantes inscritos en EMS por sexo y el eje derecho refiere a los datos de la variación total.

Fuente: Elaboración propia con datos de SEP (s.f).

Las medidas hasta ahora implementadas por el Gobierno de México no han logrado detener las pérdidas de aprendizaje, el ahondamiento de las brechas educativas ni las bajas de estudiantes. Son necesarias políticas públicas sostenidas que permitan generar las oportunidades para millones de niñas, niños y jóvenes mexicanos con un futuro aún por construir. Por si fuera poco, los cambios en la política educativa tampoco han permitido darle continuidad a los proyectos educativos, lo que representa un desafío más a los ya expuestos.

6) Implicaciones de la política educativa

Las acciones en materia educativa implementadas en una década tienen diferentes implicaciones en la vida de los mexicanos. La política educativa de la actual administración ha permanecido en un ambiente de transición constante afectada en parte por la contingencia sanitaria por COVID-19. Los cambios más significativos en materia de política educativa durante la última década inician con la implementación de la reforma educativa de 2013, periodo en el que se priorizó la formación y evaluación docente y, entre otras acciones, se otorgó autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), que fue un referente en cuanto a evaluación y generación de directrices en materia educativa.

A partir de 2019 destaca la revisión de la reforma educativa de 2013, la eliminación del INEE sustituido por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu), organismo descentralizado y sin autonomía constitucional, como institución encargada de generar los criterios para las evaluaciones. Con ello, se canceló la evaluación sistemática y pública en materia de evaluación de aprendizajes representativos a nivel nacional y estatal¹¹. Lo anterior ha dado paso a un periodo de

¹¹ Tal fue el caso de las pruebas del Plan Nacional de Aprendizajes (Planea), heredadas de evaluaciones anteriores como los Exámenes para la Calidad y el Logro Educativo (Excale) y la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace).

opacidad dejando incluso de hacer pública la información de estadística educativa generada por el SIGED (Signos Vitales, 2023).

A continuación se describen los cambios e implicaciones de la política educativa en los últimos diez años. Inició con la aprobación e implementación de la reforma educativa de 2013 bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, misma que fue revertida en 2019 por el presidente López Obrador, dando paso a la Nueva Escuela Mexicana. Asimismo, expone los últimos cambios con sus respectivas implicaciones tanto para el sistema educativo, los estudiantes y la sociedad en general.

Tabla 23. Cambios e implicaciones de la política educativa en los últimos diez años

Año	Acciones	Descripción	Implicación
2012-2017	Aprobación e implementación de la reforma educativa.	Prioriza la formación y evaluación docente.	Se otorga autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) a cargo de las evaluaciones estandarizadas para alumnos y docentes.
2018	Inicio de administración de Andrés Manuel López Obrador y Esteban Moctezuma como secretario de Educación		
2019	Reversión de la reforma educativa de 2013 y surgimiento de la Nueva Escuela Mexicana.	Desaparición del INEE e implementación de Mejoredu, lo que genera incertidumbre respecto al futuro de las evaluaciones estandarizadas.	Nace la Nueva Escuela Mexicana, programa que canaliza recursos directamente a las escuelas para mejorar su infraestructura sin mecanismos de transparencia. Con el desmantelamiento del INEE, se pierde información de aprendizajes básicos, informes del estado que guarda la educación, directrices de política educativa, la descentralización de capacidades en las entidades federativas y la evaluación docente.
2020	Cambio del Secretario de Educación por Delfina Gómez y llegada del virus del COVID-19	Cierre generalizado de escuelas.	No fue sino hasta el 6 de junio de 2020 que se presentó el Programa Sectorial de Educación (2020-2024). Además de salir a destiempo, se trató de un documento desarticulado, sin el contexto de la crisis sanitaria en plena pandemia mundial, y sin medidas ante el cierre de escuelas ni la inminente pérdida de aprendizajes.
2021	Regreso escalonado a las aulas		
	Cancelación del programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETC)	El 28 de febrero, la SEP decidió desaparecer las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) y destinar el total de sus recursos al programa La Escuela es Nuestra (LEEN) para mejorar la infraestructura de los planteles educativos.	La eliminación de las ETC implicó que 3.6 millones de alumnos perdieron jornadas escolares extendidas y servicios de alimentación. Ello aumentó los riesgos educativos (tiempo de aprendizaje), los riesgos en el aumento de la desigualdad (afectaciones en las comunidades más vulnerables) y atentó contra el compromiso de la educación integral, pues las ETC abordaban aspectos nutricionales, culturales y deportivos.

2022	Publicación de los nuevos planes de estudio y se da un cambio de liderazgo en la SEP por Leticia Ramirez	El 20 de agosto de 2022 entró en vigor el acuerdo en el que se establece el plan de estudio para la educación preescolar, primaria y secundaria, buscando transformar de fondo el sistema de educación básica.	Sin sustento ni directrices claras, se busca que la enseñanza en la educación básica, sea sin materias y con elementos de los contextos sociales y culturales de cada escuela. No se aclara cómo contribuirán a mitigar el impacto de la pandemia.
2023	Inicia capacitación docente del nuevo plan de estudios a pesar de su suspensión	A partir de los primeros días de enero del 2023 inició el "Taller Intensivo de Formación Continua para Docentes" para la apropiación del plan de estudios 2022.	Desde el punto de vista pedagógico, los planes y programas de estudio pretenden quitar y agregar asignaturas en campos formativos, desdibujando las matemáticas y la comprensión lectora. Se elimina la evaluación de los aprendizajes, lo que deja una gran incapacidad de adaptarse a una nueva realidad educativa (Backhoff, 2021).
	Se deja de hacer pública información estadística sobre la educación (SIGED)	En abril de 2023 el INEGI publicó en el Diario Oficial de la Federación los acuerdos en los que se da de baja como información de interés nacional la Información Estadística del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).	La decisión implica la pérdida de información pública relevante para conocer el estado que guarda el Sistema Educativo Nacional y el diseño y evaluación de la política educativa. Esta decisión pone igualmente en peligro la continuidad de la generación, actualización y difusión de dicha información.
	Elaboración y distribución de los libros de texto a autoridades educativas Estatales (ciclo escolar 2023-2024)	Después de un año de la publicación del nuevo marco curricular para la educación básica en agosto de 2022, se ha empezado a distribuir los libros de texto a las entidades federativas, a pesar de un amparo que ordena a la SEP detener la impresión de los libros y revisar su contenido, a fin de que se cumpla con la normatividad prevista en la Ley General de Educación.	Dentro de los riesgos encontrados en los libros de texto para Educación Básica, se encuentran: 1) que reducen significativamente la enseñanza sistemática del pensamiento matemático, 2) contienen errores conceptuales y de organización, 3) su elaboración se ha caracterizado por falta de transparencia, 4) no consideran los rezagos que se profundizaron con la pandemia, 5) en el material para los docentes, predominan las reflexiones ideológicas en detrimento de las orientaciones didácticas. Se pone en riesgo el derecho de las NNJ a una educación de calidad, ante la incertidumbre del alcance en los programas de estudio. (Reyes y Fernández, 2023).

Fuente: Elaboración propia con información de IMCO (2023), Backhoff (2021), Signos Vitales (2023) y Reyes y Fernández (2023).

7) Retos y debilidades del magisterio

Uno de los rubros que también ha sido afectado dentro de la política educativa es el magisterio. La tabla siguiente muestra los retos y debilidades que han enfrentado las

y los maestros a lo largo de lo que lleva la actual administración. Contrario a la búsqueda de su revalorización, se denotan elementos que limitan las capacidades de los maestros, entre los que se encuentran: la formación docente, la valorización social y condiciones laborales y los desafíos en la evaluación, así como la resistencia al cambio y/o falta de innovación.

Tabla 24. Retos y debilidades del magisterio

Retos y/o debilidades	Descripción	Panorama actual
Formación y capacitación docente	Existe la necesidad de fortalecer la formación inicial de los docentes, asegurando que adquieran los conocimientos y competencias necesarias para brindar una educación de calidad. Asimismo, se requiere una capacitación continua que les permita actualizarse en metodologías pedagógicas, uso de tecnología educativa y estrategias de enseñanza-aprendizaje efectivas.	En 2023 cada maestro y maestra cuenta con apenas 85 pesos para su formación anual, suma menor a la otorgada en 2016 cuando se destinaron \$1,644 pesos por docente.
Baja valoración social y condiciones laborales	El magisterio en México enfrenta desafíos en términos de reconocimiento social y condiciones laborales. Los salarios son bajos y las cargas de trabajo elevadas, lo que afecta la motivación y el compromiso de los docentes. Además, la falta de estímulos y oportunidades de desarrollo profesional limita el interés y la atracción de talento hacia la profesión docente.	Del total de cursos de formación continua impartidos en 2022 al profesorado, sólo 13.3% fue sobre aprendizajes mientras que 48% incluyó temáticas generales y 9.3% comunitarias.
Desafíos en la evaluación y rendición de cuentas	Se requiere un enfoque más integral que considere no sólo los resultados de los estudiantes, sino también la calidad de la enseñanza, la formación continua y otros factores relevantes. Asimismo, la falta de una cultura de rendición de cuentas limita la mejora y el desarrollo profesional de los docentes.	El panorama educativo continúa sin tener elementos que den luz para resarcir las carencias en aprendizaje, formación de docentes o fomento a programas científicos. Aún cuando el supuesto interés de la actual administración es la revalorización del magisterio, para el 2023 se han etiquetado \$1,056 mdp para el Desarrollo Profesional Docente, 79% menor de lo que se asignaba en 2018.
Resistencia al cambio y falta de innovación	Algunos sectores del magisterio pueden mostrar resistencia al cambio y a la adopción de nuevas metodologías pedagógicas, enfoques educativos innovadores y tecnología educativa. Esto obstaculiza la adaptación a las necesidades y demandas de una educación de calidad en la era digital.	La resistencia al cambio docente ralentiza cualquier proceso de reforma educativa. Se ha logrado identificar barreras relacionadas con aspectos pedagógicos asociados a las Tecnologías de la Información (TIC's) (Padilla, 2018).

Fuente: Elaboración propia con información de Padilla (2018) y Signos Vitales (2022).

8) Inequidad salarial dentro del magisterio

Otro de los cambios implicó la federalización de la nómina magisterial que se anunció desde 2018, lo que significó que el Gobierno Federal se haría cargo de la nómina educativa a nivel nacional para que (supuestamente) las entidades tuvieran una

mayor solvencia económica. La tabla muestra el resultado de la federalización del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE), describe las diferencias salariales, indicios y evidencia de que el proceso (federalización) se manejó bajo criterios de alta inequidad, opacidad y pocos incentivos para la equidad educativa (Llanos y Sánchez, 2023).

Tabla 25. Descripción y efecto como resultado de la federalización docente

Acción	Descripción	Efecto
Opacidad	1,371 docentes de educación básica estuvieron trabajando en más de una entidad (no siempre colindante). Además, docentes que se registraron hasta con seis plazas y en diez escuelas diferentes.	Componentes prácticamente imposibles para poder generar un servicio docente de calidad y en donde evidentemente existen indicios de corrupción y manejo discrecional de asignación de plazas.
Inequidad	El salario anual promedio de los docentes fue de \$329 mil 75 pesos; sin embargo, existen docentes con un salario de hasta 4 mdp (10.6 veces mayor al salario promedio).	Durante 2022, la distribución salarial anual fue: Hasta \$236,291: entre el 10.2% (Estado de México) y el 60.1% (Yucatán) de los docentes percibe este salario.
		Más de \$236,291 y menos de \$262,800: entre 1.7% (Baja California) y 54.3% (Oaxaca) de los docentes.
		Más de \$262,800 y menos de \$371,293: entre 15.3% (Chiapas) y 56.7% (Tabasco) de los docentes.
		Más de \$371,293 y menos de \$1,227,552: entre 9.4% (Oaxaca) y 44.5% (Baja California) de los docentes.
		Mayor a \$1,227,552: entre 0.2% (Oaxaca) y 2.4% (Baja California Sur y Sonora) de los docentes. Estas diferencias salariales podrían estar asociadas al tipo de contrato de los docentes.

Fuente: Elaboración propia con información de Llanos y Sánchez (2023).

9) Cambios ideológicos y libros de texto

Uno de los cambios más drásticos y polémicos ha sido el relacionado a los planes de estudio y libros de texto. El proceso de cambios educativos ha estado lleno de opacidad y fuera de un marco basado en evidencia científica, elementos que incluso han impulsado a los miembros de la comunidad educativa que optaron por hacer visibles las irregularidades ante los tribunales.

El nuevo modelo de la SEP 2023 cambió las asignaturas o materias por “campos formativos”, los cuales integran conocimientos interdisciplinarios. Siendo estos; 1) Lenguajes; 2) Saberes y pensamiento científico; 3) Ética, naturaleza y sociedad; y 4) De lo humano y lo comunitario.

Dentro del enfoque de los planes de estudio y libros de texto, la Nueva Escuela Mexicana le da mayor importancia a saberes que se adquieren con la experiencia y la convivencia en la comunidad. Lo anterior pone en desventaja a estudiantes que no

se encuentran en entornos o situaciones que favorezcan naturalmente el aprendizaje y, por otro lado, representa un retroceso debido a la reducción de contenidos en materias fundamentales como matemáticas, lengua e historia. En la tabla 26 se detallan las alertas, cambios y efectos de los nuevos libros de texto en la educación primaria, se describen las reducciones en los contenidos de algunas asignaturas y se puntualizan los temas ausentes. Ello pone en evidencia que la nueva estrategia no considera los rezagos de los aprendizajes que trajo consigo la pandemia, lo que genera incertidumbre sobre los alcances de la nueva propuesta escolar.

Tabla 26. Alertas y cambios en los nuevos libros de texto para educación básica

Alertas sobre libros de texto gratuitos y los planes de estudio	
Se reducen significativamente los recursos para la enseñanza sistemática del pensamiento matemático	En el ciclo 2022-2023, el libro de matemáticas de 1er grado tenía 222 páginas y de acuerdo a algunos expertos, el libro "Nuestros Saberes" para el mismo grado para el ciclo 2023-2024, sólo incluye 13 páginas con 10 temas de esa materia, mientras que en el de múltiples lenguajes dedica 11 páginas.
Elementos faltantes	Mezcla indiscriminada: En los libros anteriores hay volúmenes independientes para cada materia, en los nuevos, los contenidos históricos aparecen en unas cuantas páginas.
	Ilustración ineficiente: Los libros nuevos incluyen imágenes imprecisas, sin pie de foto y sin líneas del tiempo u otros recursos visuales.
	Falta de contenido: En los libros anteriores, los temas históricos se presentan en un discurso cronológico. En los nuevos libros de texto aparecen insertos entre temas correspondientes a otras materias sin relación alguna (lectura caótica).
Sólo presentan un 6% de Historia	El libro anterior de historia de 4° año tiene 192 páginas, abarcando la llegada del hombre a América hasta la consumación de la Independencia. El nuevo libro incluye sólo 12 páginas de historia abordando únicamente la época de exploraciones al virreinato, sin tocar el México prehispánico.
	El libro anterior de historia de 5° año tiene 192 páginas y va del México independiente, hasta el año 2020. El nuevo libro sólo tiene 7 páginas, abarca de la independencia al triunfo de la república, omitiendo la guerra de reforma y la República restaurada.
	El libro anterior de Historia de 6° año, tiene 136 páginas dedicado a la historia universal. El nuevo libro habla del Porfiriato, la Revolución, la postrevolución en sólo 7 páginas y no trata la historia universal.
Temas ausentes	En el caso de primero de primaria los temas fundamentales y ausentes son: sistema monetario, centena, peso, capacidad, tiempo, longitudes, problemas aditivos, sumas y restas como

	algoritmo.
Contienen errores conceptuales y de organización	El modo en el que se ha aterrizado la nueva propuesta pedagógica, propicia el abandono del rigor que requiere la enseñanza de las bases de cada disciplina: 1) Errores en el nivel del lenguaje al que pueden acceder los estudiantes; 2) Tareas matemáticas aisladas que requieren de conceptos previos; 3) Mezcla de disciplinas con poca precisión y sin propósito formativo; 4) Solicitud de lectura de códigos QR con enlaces rotos.
Falta de transparencia	Aunque la SEP convocó a maestras y maestros para la elaboración de los libros, se desconocen sus perfiles. No se publicó el proceso de selección o la manera en la que se realizó la revisión técnica.
Los materiales educativos	No consideran los rezagos de la pandemia.
	Carecen de orientaciones didácticas.
Incertidumbre del alcance de los planes y programas de estudio	Durante el proceso ha existido desinformación y falta de una estrategia efectiva de comunicación por parte de la SEP que mantiene en incertidumbre los alcances de la propuesta escolar para este 2023-2024.

Fuente: Elaboración propia con información de Reyes y Fernández (2023) y Krauze (2023).

Lo anterior pone en riesgo la sistematicidad de la enseñanza que abarca aprendizajes como lenguajes y comunicación, pensamiento matemático, pensamiento crítico, habilidades socioemocionales, y temas asociados al medio ambiente tal como se describe en la tabla siguiente:

Tabla 27. Perfil de egreso de la educación primaria

Perfil	Descripción
Lenguaje y comunicación	Comunicación básica: sucesos e ideas de manera oral y escrita en su lengua materna; si es hablante de una lengua indígena también la comunicación en español, oralmente y por escrito. La descripción en inglés de aspectos de su pasado y entorno, así como necesidades inmediatas.
Pensamiento matemático	Comprensión de conceptos y procedimientos para resolver problemas matemáticos diversos y para aplicarlos en otros contextos.
Exploración y comprensión del mundo material y social	Reconocimiento de algunos fenómenos naturales y sociales que le generan curiosidad y necesidad de responder preguntas, explorados mediante la indagación, el análisis y la experimentación.
Pensamiento crítico y solución de problemas	Resolución de problemas aplicando estrategias diversas: observación, análisis, reflexión y planeamientos con orden.
Habilidades socioemocionales y proyecto de vida	Identificar y poner en práctica sus fortalezas personales para autorregular sus emociones y estar en calma para jugar, aprender, desarrollar empatía y convivir con otros.
Colaboración y trabajo en	Trabajar de manera colaborativa. Identificar sus capacidades y

equipo	reconocimiento y apreciación de las de los demás.
Apreciación y expresión artísticas	Exploración y experimentación de distintas manifestaciones artísticas. Se expresa de manera creativa por medio de elementos de la música, la danza, el teatro y las artes visuales.
Atención al cuerpo y la salud	Reconocimiento de su cuerpo. La resolución de retos y desafíos mediante el uso creativo de sus habilidades corporales. Así como la toma de decisiones informadas sobre su higiene y alimentación.
Cuidado del medioambiente	Reconocimiento de la importancia del cuidado del medioambiente. Identificación de problemas locales y globales, así como soluciones que puede poner en práctica (por ejemplo, apagar la luz y no desperdiciar el agua).

Fuente: Elaboración propia con información de SEP (2017).

En suma, los planteamientos pedagógicos de Nueva Escuela Mexicana cambian la enseñanza centrada en el estudiante por la del grupo (comunidad), las asignaturas como las matemáticas por campos temáticos que integran distintos saberes (multidisciplina), los procesos de enseñanza teóricos (desvinculados de la realidad) por la enseñanza centrada en proyectos (de las comunidades) y la evaluación que certifica el aprendizaje (Backhoff, 2023).

Directrices

- Generar un diagnóstico nacional que dé cuenta del rezago educativo en torno a los aprendizajes básicos.

Áreas de impacto y de mejora:

- Llevar a cabo un estudio profundo a nivel nacional que involucre y considere a cada entidad federativa para determinar el nivel de rezago educativo con el que cuenta el país.
- Emprender una campaña a lo largo de los próximos diez años que permita disminuir el rezago educativo en al menos 50%.
- Establecer cursos de nivelación considerando los niveles de aprendizaje de cada niña o niño.
- Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles de formación con la finalidad de que todos los niños y jóvenes mexicanos cuenten con las mismas oportunidades.

Áreas de impacto y de mejora:

- Incrementar el presupuesto en el sector educativo, basados en principios de transparencia y rendición de cuentas.
- Reducir la desigualdad de aprendizaje entre los niños de niveles socioeconómicos más bajos a través de una instrucción personalizada y específica.
- Implementar programas de regreso a la escuela enfocado en niñas, niños y jóvenes que abandonaron las aulas en ciclos anteriores.
- Fomentar el empleo para jóvenes, incluyendo opciones de segunda oportunidad para jóvenes con rezago educativo, programa de aprendices y primer empleo.

- Compromiso para habilitar, respaldar y promover los aprendizajes a lo largo de la vida.
 - Generar una mayor integración de la ciencia, tecnología, ingeniería, arte y matemáticas.
 - Incorporación de programas de apoyo de salud mental en docentes y estudiantes.
- Crear un organismo que cumpla con las funciones del desaparecido Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con la finalidad de valorar de manera integral y objetiva el desempeño del Sistema Educativo Nacional.

Áreas de impacto y de mejora:

- Reducir brechas educativas a través de un diagnóstico que permita generar las recomendaciones necesarias para la mejora educativa.
 - Mejorar las capacidades institucionales a través de una inversión en materia de infraestructura y equipamiento.
 - Implementar una real valoración docente que dé al magisterio las herramientas, incentivos y capacidades para enfrentar los retos del actual Sistema Educativo Nacional.
- Fomentar una mayor acumulación de capital y trabajo.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fomentar trabajadores más y mejor calificados como resultado de la expansión de la educación.
- Alcanzar niveles elevados de productividad mediante la diversificación, modernización tecnológica y la innovación, centrandó la atención en sectores de mayor valor agregado y uso intensivo de fuerza de trabajo.
- Integrar la gamificación como estrategia didáctica motivacional.

Pobreza, discriminación y vulnerabilidad

Introducción

El tema de la pobreza en México ha conllevado inmensos esfuerzos que van desde su medición hasta la implementación de diferentes programas. Los resultados no han sido suficientes y se reflejan en niveles de pobreza persistentes hasta nuestros días.

México es de los países que mejor conoce su pobreza y aún con ello hay evidencia del deterioro del bienestar social, aumento en las carencias y, con ello, las constantes violaciones a los derechos sociales. Pese a la promesa de velar por los pobres, los resultados en la mayoría de los casos indican que las condiciones sociales de la población mexicana no sólo no han cambiado, sino que en varios casos han empeorado.

Los nulos cambios en los niveles de pobreza, el aumento de las carencias sociales y la baja o nula movilidad social no son más que expresiones de la fragilidad de un Estado que no ha dado respuesta o solución a problemas de años. De continuar la tendencia de una limitada acción y contención de problemas, se seguirán produciendo efectos que atentan en especial contra los derechos y las necesidades de grupos históricamente vulnerados, reflejando así un México social con grandes desafíos.

Problemas identificados:

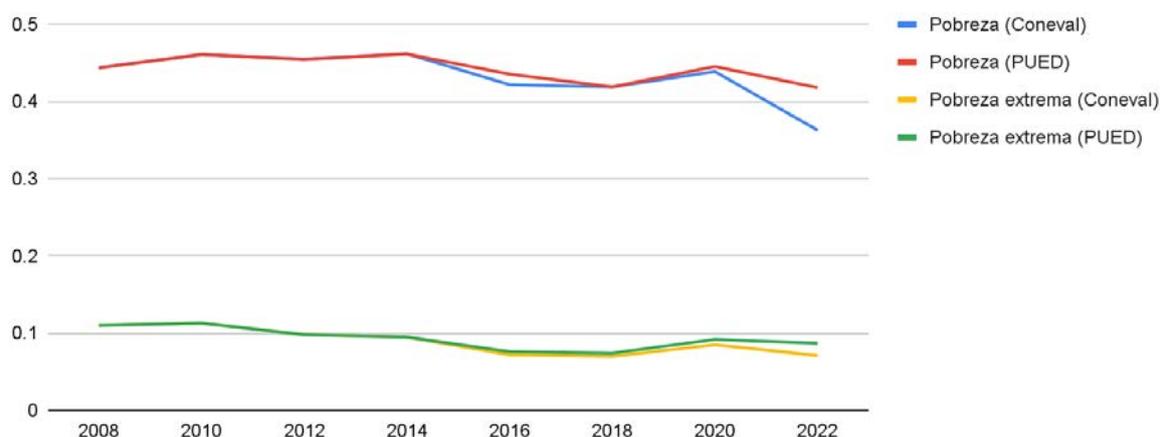
1) Persistencia en los niveles de pobreza

En agosto pasado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), publicó los resultados de la medición de pobreza en México para el 2022. En contexto después de la crisis sanitaria del Covid-19, se esperaba una recuperación económica con la reapertura y regreso a la normalidad, reflejada en la reducción de los niveles de pobreza respecto de 2020. Por un lado el Coneval reportó una fuerte reducción pasando de 43.9% de la población bajo condiciones de pobreza en 2020 a un 36.3% en 2022. Sin embargo las cifras contrastadas con las mediciones del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) indicaron que la disminución de la pobreza no fue tan profunda¹².

El dato de la población en pobreza estimado por el PUED que incorpora el Modelo Estadístico de Continuidad calculado por ellos mismos (MEC), llega a 41.8% en 2022, es decir, sólo 0.1 pp por encima de lo reportado en 2018. Asimismo, refleja un aumento de 1.7 pp en los niveles de pobreza extrema respecto de 2018 (Cortés, Nájera y Valdés, 2023), lo que muestra una discrepancia respecto a lo reportado por el Coneval en relación a la reducción de pobreza.

¹² Los últimos datos publicados por el Coneval para 2022.

Gráfica 42. Evolución de la pobreza y pobreza extrema de 2008 a 2022 bajo mediciones de Coneval y del PUED



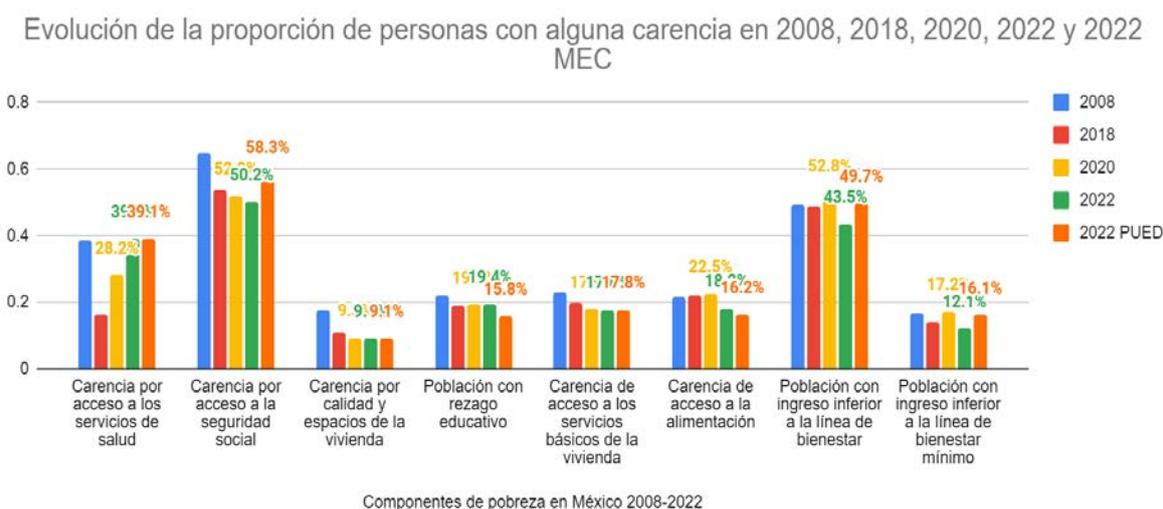
Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s.f) y PUED (s.f).

Lo anterior se traduce en que millones de personas enfrentan violaciones constantes a sus derechos sociales, como resultado de la reproducción de un mecanismo de exclusión social que afecta directamente sus condiciones y/o oportunidades de vida.

2) Aumentos en algunas de las carencias sociales

Las carencias con mayor persistencia en México son la carencia por acceso a la seguridad social y la carencia por acceso a los servicios de salud. Las personas sin acceso a seguridad social han pasando de un 53.5% en 2018 a un 50.2% en 2022 según el Coneval, cifra que se profundiza aún más al considerar el Modelo Estadístico de Continuidad (MEC) integrado por el PUED llegando a un 58.3% en 2022. Por otro lado, la carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 16.2% en 2018 a un 39.1% en 2022, lo que significa que 30.3 millones de personas más que no tienen acceso a salud respecto de lo reportado en 2018.

Gráfica 43. Evolución de los componentes de pobreza



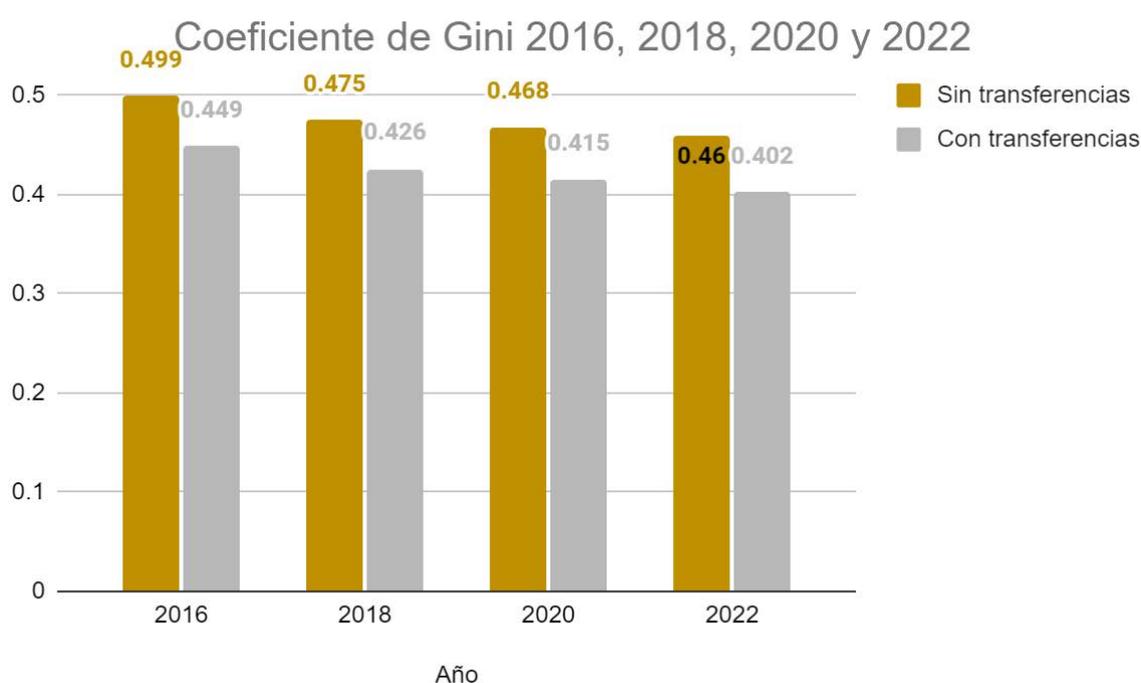
Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s.f.) y PUED (s.f).

Lo anterior se traduce en un mayor número de personas que ven constantemente vulnerados sus derechos sociales.

3) El impacto de las transferencias

Para apreciar la desigualdad de ingresos se utiliza el coeficiente de Gini¹³. El efecto de las transferencias en la distribución de ingreso se logra ver en la gráfica a continuación. Si en 2022 no se hubiesen dado transferencias de ingreso¹⁴, la concentración resultaría mayor. El Coeficiente de Gini habría tenido un valor de 0.460 contra 0.402 al considerar las transferencias, lo que significa que dichas transferencias ayudaron a que la concentración del ingreso en 2022 sea menor.

Gráfica 44. Evolución de la desigualdad a través del coeficiente de Gini con y sin transferencias



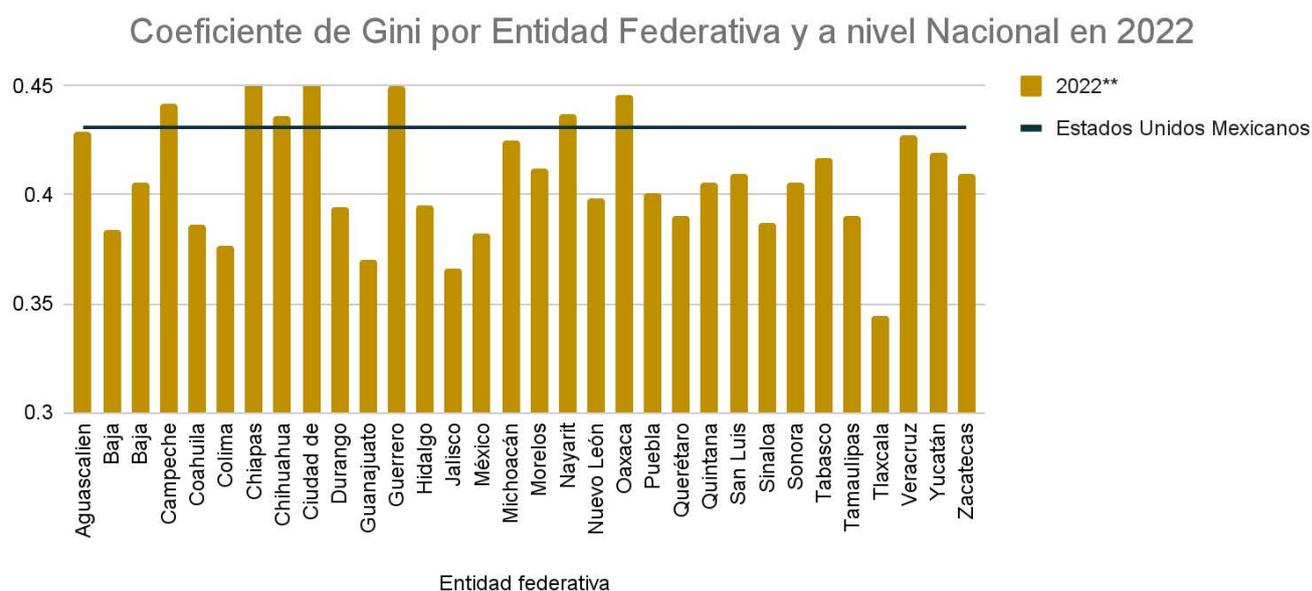
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) (Inegi, s.f).

Dentro del contexto territorial, el coeficiente de Gini de cada entidad federativa revela el nivel de concentración del ingreso al interior comparado a nivel nacional. La siguiente gráfica, muestra que las entidades con mayor concentración del ingreso son: Chiapas (0.467), la Ciudad de México (0.463), Guerrero (0.450), Oaxaca (0.446) y Campeche (0.442) con valores incluso por encima del nacional, siendo éstas las entidades con mayores niveles de desigualdad.

¹³ El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso: toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso; en cambio, cuando el valor del Gini se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor.

¹⁴ Para el cálculo, no se consideraron los ingresos por transferencias del gobierno (becas, oportunidades, etc.), transferencias de instituciones privadas (beneficencia) y transferencias de otros hogares, (regalos, remesas).

Gráfica 45. Coeficiente de Gini por Entidad Federativa y a nivel nacional en 2022



Fuente: Elaboración propia con datos de (Coneval, s.f).

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (Inegi, s.f) señala que respecto a 2016, el ingreso promedio trimestral de los hogares mexicanos creció 0.2% en términos reales. Por componente, los ingresos por trabajo son la principal fuente de ingreso de los hogares mexicanos mismos que crecieron 2.5% en 2020 respecto de 2016 y las transferencias por conceptos de “Beneficios provenientes de programas gubernamentales” y “Becas provenientes del gobierno e instituciones” crecieron 44.4%. Dichas variaciones podrían sugerir que la contribución de las transferencias son más relevantes en el ingreso, lo que sería equívoco. En 2022 este tipo de transferencias apenas representaron el 4.5% del ingreso total (trimestral) de los hogares, mientras que el ingreso por trabajo representó un 65.7% (Inegi, s.f).

4) Ingresos precarios

De acuerdo a la ENIGH (Inegi, s.f), en 2016 el 10% de la población con menor ingreso (decil I) recibió 44 pesos por cada 100 pesos de ingreso por trabajo por concepto de transferencias gubernamentales y para 2020 bajó a 36 pesos. En el caso del decil II es más evidente la relevancia del ingreso por trabajo, pues en 2016 de cada 100 pesos de ingreso recibían 16 pesos por transferencias y para 2022 esta proporción bajó a 13 pesos. Ello implica que una mejora salarial impactaría de mayor forma en los ingresos de los hogares.

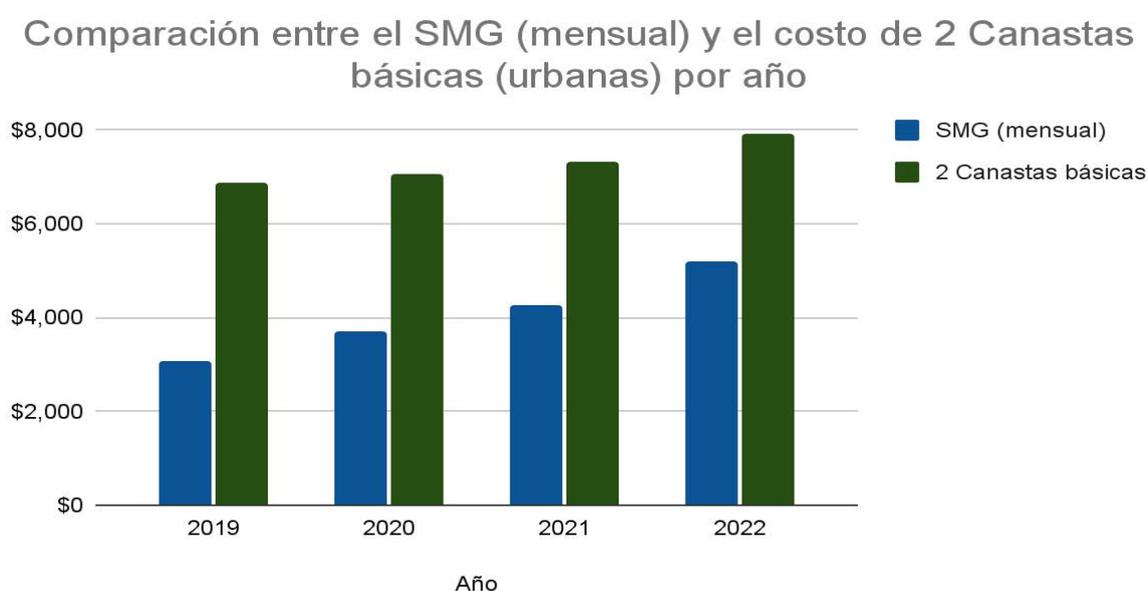
Actualmente enfrentamos un panorama donde los avances logrados para reducir la pobreza laboral retrocedieron con la llegada de la pandemia y el paro en las actividades económicas. El punto más alto se dio en el tercer trimestre del 2020 (3T2020) cuando la pobreza laboral a nivel nacional llegó a 46%. En el área rural fue de 59.2% y de 41.8% en el área urbana.

En México, la revisión al salario mínimo general (SMG) debe avanzar hacia el cumplimiento de la meta institucional de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos

(Conasami): un monto suficiente para cubrir el costo de dos canastas básicas urbanas¹⁵ (CB). De acuerdo al análisis de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2022), existen elementos que atentan contra el derecho a un trabajo digno: 71.5% de las personas que tienen un trabajo asalariado carecen de ingreso suficiente (Acción Ciudadana Contra la Pobreza, 2022). De acuerdo al Coneval (s.f.6), a nivel nacional casi cuatro de cada diez personas se encontraron bajo pobreza laboral durante 2022, lo que significa que su ingreso por trabajo fue inferior al valor monetario de una canasta alimentaria.

La siguiente gráfica muestra la evolución del costo de dos canastas básicas por año y la evolución del salario mínimo hasta 2022. Podemos inferir que la brecha se ha reducido a ritmos diferenciados y, aunque sí ha avanzado cada año desde 2019, se ha reducido en un 28% de 2019 a 2022 (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2022). Dicho de otra manera, en 2019 la brecha entre el SMG y el costo de 2 CB en esa fecha era de 123%. Es decir, al SMG 2019 le faltaba un ajuste de 123% para cubrir el costo de 2 CB en enero de ese año. Para 2022, la brecha se ha reducido a 53%.

Gráfica 46. Comparación entre el SMG mensual y el costo de dos canastas básicas (urbanas)



Fuente: Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, (2022).

Es necesario un incremento sustantivo para lograr la meta del salario mínimo y superar el umbral de pobreza. Si bien el Salario Mínimo de la Frontera (SMF) ya casi alcanza el monto del costo de dos canastas básicas para fines de 2022, la gran mayoría de salarios mínimos profesionales (SMP) aún se encuentran por debajo del monto de dos canastas básicas y al Salario mínimo General (SMG) le faltan 110 pesos (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2022).

¹⁵ El Programa Institucional de la Conasami 2019-2024 está sustentado en dos consideraciones: 1) el SMG debe estar por encima de la línea de pobreza y 2) Debe ser suficiente para dos personas (quien trabaja y al menos una persona dependiente más). Por eso, el umbral mínimo son 2 CB. Este umbral además permite que los hogares de 4 personas, con dos personas receptoras de ingreso, que es lo más común, también puedan superar el umbral de la línea de pobreza.

5) Baja movilidad social

De acuerdo con el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), la movilidad social refiere al cambio, entre una generación y otra, en mejoras o retrocesos en los niveles de riqueza, ocupación, salud o ingresos, entre otras dimensiones sociales y económicas. Es decir, el grado de movilidad social refleja el nivel de igualdad de oportunidades entre la población (CEEY, s.f.).

En México, la baja movilidad social se debe a la fragmentación de la seguridad social, los rezagos educativos, la informalidad y la baja calidad del empleo entre otros elementos que afectan las oportunidades de acceso a estratos con mejores condiciones de vida (Delajara et.al., 2018). En la tabla se describe cada causa de la baja movilidad social en México y los resultados que ha traído consigo no contar con acceso universal a los sistemas de salud, los niveles de precariedad laboral, rezagos educativos y la fragmentación social.

Tabla 28. Efectos de la baja movilidad social en México

Causa	Resultado
1. La fragmentación de la seguridad social	En 2022, 6 de cada 10 jóvenes (57.9%) de 12 a 29 años, presentó carencia por acceso a la seguridad social. La población ocupada sin acceso directo a seguridad social en 2022 ascendió a 63.6%. Las entidades con mayores porcentajes son: Chiapas (87.8%), Oaxaca (86.9%) Guerrero (83.6%), Hidalgo (79.9%) y Puebla (78.6%) (Coneval, s.f.1).
2. El acceso diferenciado a los servicios de salud	De acuerdo al CONEVAL, en 2018 todavía un 16.2% de la población presentaba carencia por servicios de salud, este porcentaje aumentó a 28.2% en 2020 hasta llegar a un 39.1% en 2022 (Coneval, s.f.1).
3. Los rezagos educativos, el abandono y la baja movilidad educativa	Hasta 2022, el 19.4% de la población presentó rezago educativo en el país. El nivel de abandono escolar ha llevado a más de medio millón de estudiantes sin asistir a la escuela (del ciclo 2018-2019 al 2021-2022). México ha experimentado una reducción histórica de la matrícula escolar por nivel educativo. Preescolar 13%, primaria 4%, secundaria 3%, Media superior 7% y Superior 1%. (Fernández, et.al., 2022). El ciclo escolar con la tasa de abandono escolar más alto en Educación Media Superior (EMS) fue en 2020-2021 con 11.6%.
4. Informalidad y baja calidad del empleo	En México, 7 de cada 10 mexicanos que trabajan (68%), no cuentan con un ingreso suficiente (34.7 millones). Además, el 61% de la población ocupada en México no cuenta con seguridad social (35.4 millones) (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, s.f). Lo anterior, genera y reproduce baja cobertura social, que se ha mantenido en más de 50% desde 2016, manteniendo a cerca de 65 millones de mexicanos sin acceso a seguridad social.
5. Exclusión financiera y bajo nivel de crédito	La exclusión de los servicios del sistema financiero formal se asocia con mayores costos, riesgos e inseguridad en el acceso al crédito y al ahorro, y afecta el bienestar socioeconómico ante la materialización de un siniestro. El acceso a recursos financieros de calidad además permite a las familias invertir en el fortalecimiento de sus capacidades educativas y de salud. También ayuda al surgimiento de negocios, a su desarrollo y crecimiento. Contar con ahorro para el retiro a través de una Afore, ayuda a enfrentar con dignidad e independencia los gastos de la vejez. (Delajara et al., 2018).

Fuente: Elaboración propia con información de Delajara et.al. (2018), Coneval (s.f.1), Acción Ciudadana Frente a la pobreza (s.f) y Fernández, et.al. (2022).

A mayor igualdad de oportunidades, mayor movilidad social. Infortunadamente, en México los resultados muestran que la movilidad social es baja, puesto que 49 de

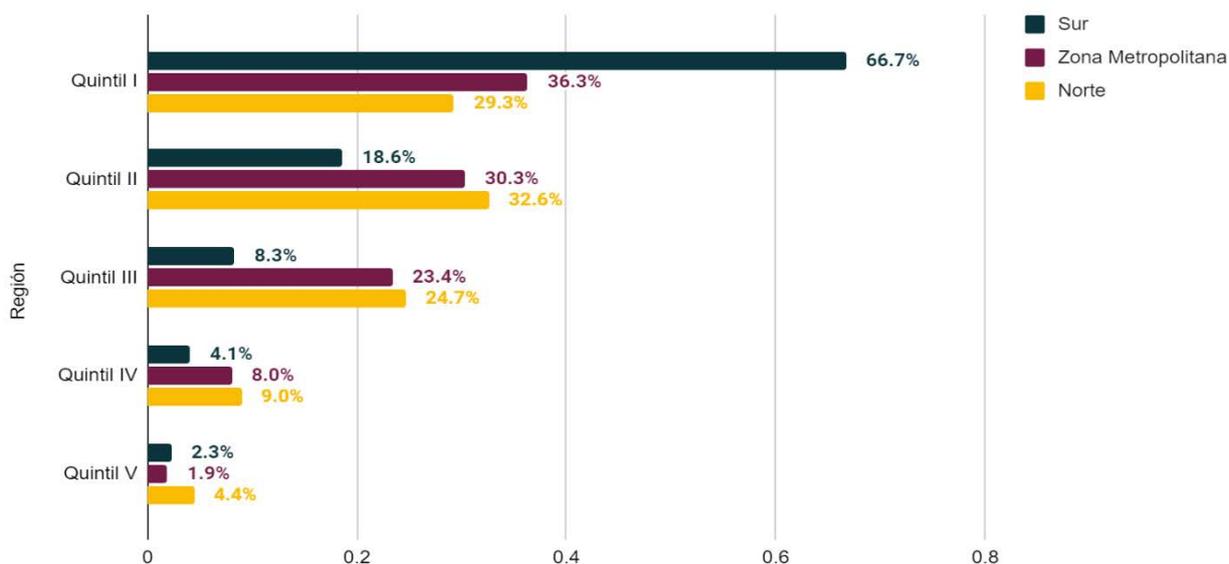
cada 100 personas que nacen en el estrato más pobre, se quedan ahí toda su vida. Y aunque la otra mitad logra ascender, 25 de ellos no logran superar la línea de pobreza en México (Orozco, et.al., 2019). Lo que significa que 74 de cada 100 mexicanos que nacen en la base de la escalera social, no logran superar la condición de pobreza.

Regionalmente, la baja movilidad social para el segmento más pobre se acentúa en la región sur del país, mientras que en el norte hay mucha mayor fluidez. Un mexicano que nace en un hogar muy pobre en el norte, tiene alrededor de 3.5 veces más posibilidades de salir de la pobreza que uno que nace en la misma situación en el sur del país (Orozco, et.al., 2019).

Considerando a la población en pobreza (quintil I y II) en el norte del país, de cada 100 personas que nacen por debajo de la línea de pobreza, 62 permanecen pobres el resto de su vida. En la Zona Metropolitana, esta proporción aumenta a 67 de cada 100 y en el sur es aún mayor, ya que 85 de cada 100 que nacen pobres se quedan en dicha posición el resto de su vida.

Gráfica 47. Movilidad socioeconómica entre dos generaciones: población con origen en los hogares más pobres, frente a la población con origen en los hogares más ricos de las diferentes regiones del país.

Movilidad socioeconómica entre dos generaciones: población con origen en los hogares más pobres frente a la población con origen en los hogares más ricos de la región norte, la zona metropolitana y el resto del país(% de personas).



Fuente: Elaboración de Signos Vitales con datos de la ESRU-EMOVI, CEEY (2017).

En México, la región sur tiene los mayores niveles de pobreza e inseguridad alimentaria y los menores niveles de ingreso (Signos Vitales 2022). La movilidad social es significativamente distinta entre las regiones del país.

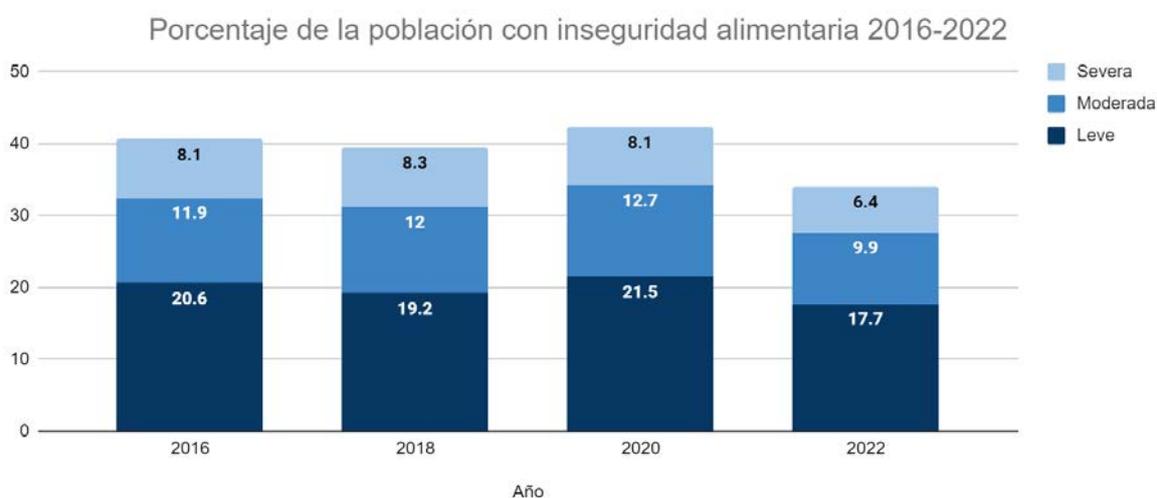
6) Persistencia de la inseguridad alimentaria

La seguridad alimentaria implica que la población puede satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias por medio del acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos (Coneval, 2019).

Dentro de la medición multidimensional de la pobreza de Coneval (s.f), se encuentra la dimensión de acceso a la alimentación, cuya interpretación se da a partir de una escala de seguridad alimentaria, con base en la que se construye la carencia por falta de acceso a la alimentación. De acuerdo al Coneval, todavía un 18.2% de la población se encontraba en carencia por acceso a una alimentación nutritiva y de calidad en 2022.

La gráfica siguiente muestra los niveles de inseguridad alimentaria que presentan los hogares mexicanos a nivel nacional y su evolución de 2016 a 2022. La mayor disminución entre ambos años se dio en la inseguridad alimentaria leve (disminución de 2.9 pp) en 2022 respecto de 2016. Mientras que la moderada disminuyó en 2 pp y la severa en 1.7 pp.

Gráfica 48. Porcentaje de la población con inseguridad alimentaria 2016-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s.f).

Dentro del territorio nacional, en 2022 las entidades que presentaron el menor porcentaje de la población con carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad fueron Chihuahua (9.7%), Baja California (10.0%) y Ciudad de México (11.4%); en contraste, las entidades que presentaron el mayor porcentaje fueron Tabasco (38.9%), Guerrero (31.5%) y Oaxaca (28.6%). Estas últimas coinciden con los mayores niveles de pobreza.

7) Mayor pobreza y persistencia de discriminación y vulnerabilidad

Los resultados de pobreza 2022 de Coneval señalan las afectaciones para grupos poblacionales particulares en el bienestar social, derivadas de diversos factores internos y externos, entre ellos la emergencia sanitaria por COVID-19 (Coneval, s.f). En particular se advierte que algunos grupos poblacionales enfrentan menores niveles

de bienestar y obstáculos sistemáticos para el ejercicio de sus derechos sociales, como el caso de las personas indígenas, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes y población adulta mayor descritas en la tabla a continuación:

Tabla 29. Obstáculos de los grupos poblacionales en el bienestar social

Población	Obstáculo sistemático
Personas indígenas	En 2022, 7 de cada 10 personas indígenas se encontraban en situación de pobreza (65.2%) y las dos carencias con mayor incidencia en esta población fueron la de acceso a la seguridad social (75%) y la de acceso a los servicios básicos en la vivienda (58%). Además de presentar un incremento sustancial del 2020 a 2022 en la carencia por acceso a servicios de salud (32.8% a 56.9% respectivamente).
Población con discapacidad	En 2022, 41.2% de la población con discapacidad se encontraba en situación de pobreza; en ese mismo año, la carencia con más presencia en este grupo poblacional fue la carencia por acceso a servicios de salud (44.8%) y la carencia por acceso a seguridad social (41.1%).
Niñas, Niños y Adolescentes	La mitad de las niñas, niños y adolescentes se encontraban en situación de pobreza en 2022 (48.1%). Las carencias más reportadas en esta población además de la de acceso a la seguridad social (59.3%), fueron la de acceso a los servicios de salud (45.9%) y la de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (20.1%).
Población de 12 a 29 años	En 2022, 37.5% de la población de 12 a 29 años se encontraba en situación de pobreza. La carencia con mayor incidencia para las y los jóvenes fue el acceso a la seguridad social (57.9%), seguida de la de acceso a los servicios de salud, que de 2020 a 2022 aumentó de 32.1% a 41.9%.
Población adulta mayor	En cuanto a la población adulta mayor, de 2020 a 2022 se estimó una reducción en la proporción de personas en situación de pobreza al pasar de 37.9% a 31.1%. La carencia con mayor presencia en las personas de más de 65 años fue la de rezago educativo (46%), a la vez que destaca un notable aumento de 10.7 puntos porcentuales en la carencia por acceso servicios de salud, pasando de 18.7% a 29.4%.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (s.f).

Por si fuera poco, los efectos estructurales de la discriminación se extienden en los diferentes ámbitos como el educativo, el laboral y/o de salud. Según las prestaciones sociales y el acceso a salud a nivel nacional, sólo un 15.8% de las trabajadoras del hogar tiene un contrato por escrito, el porcentaje más bajo seguido de las personas indígenas (17.5%) y las personas con discapacidad (24%) (INEGI, 2022). Por otro lado, las personas con menor acceso a servicios públicos de salud son también trabajadoras del hogar, indígenas, población de 60 años y más y personas con discapacidad.

Tabla 30. Efectos estructurales de la discriminación según prestaciones laborales (Porcentaje de la población por grupos de interés y sexo)

Grupos que enfrentan discriminación	Tiene contrato por escrito	Tiene derecho a servicios públicos de salud (IMSS, ISSSTE u otro)
Indígena (12 años y más)	17.50%	18.40%
Afrodescendiente (12 años y más)	37.80%	42.30%
Discapacidad (12 años y más)	24.00%	26.20%
Migrante (15 años y más)	44.10%	44.20%
Diversidad religiosa (12 años y más)	30.50%	32.50%
Población de 60 años y más	17.50%	20.10%
Adolescentes y jóvenes (12 a 29 años)	36.80%	36.30%
Mujeres (18 años y más)	42.30%	42.70%
Trabajadoras del hogar (18 años y más)	15.80%	16.60%
Diversidad sexual de género (18 años y más)	47.20%	48.40%

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2022).

Lo anterior refleja que si bien las condiciones de la mayor parte de la población no son las mejores, éstas se recrudecen para quienes pertenecen a alguno de los grupos históricamente discriminados enunciados anteriormente. Ello condiciona el pleno ejercicio de sus derechos sociales y limita su bienestar social.

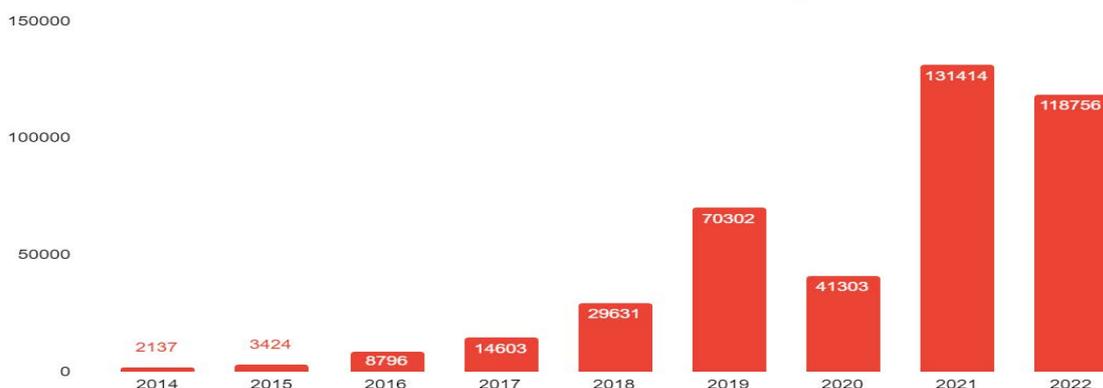
8) Migración y violencia

El creciente flujo de personas con necesidad de protección internacional ha crecido en los últimos años. Desde 2013, comenzó una tendencia a aumentar el número de solicitantes. Tan sólo durante el sexenio anterior (2012-2018), la COMAR registró 29,570 solicitudes. Tal como muestra la siguiente gráfica, ha ido aumentando el número de solicitantes de asilo. En 2019 se reportaron un total de 70,431 solicitudes, 2.2 veces más que lo reportado entre el 2014 y 2018, y en 2020, debido a la pandemia generada por el Covid-19, se reportó una disminución registrando sólo 41,303 solicitudes.

En 2021 se registró un repunte de las solicitudes con 131,414. Entre los detonantes atribuibles a desplazamientos forzados en los países de origen se encontraron: 1) la crisis económica por la pandemia, 2) los devastadores huracanes, y 3) el ascenso de Biden a la presidencia de los Estados Unidos, quien ofreció llevar una política más favorable a los migrantes desmantelando el programa “Quédate en México”. En 2022 se reportó un total de 118 mil 756 solicitudes de asilo. De éstas el 50% fueron hombres, 29% mujeres, 10% niñas y 11% niños. Honduras, Cuba, Haití, Venezuela y Nicaragua representaron el 76% de todas las solicitudes de asilo en 2022.

Gráfica 49. Número de solicitudes de asilo en México 2014-2022

Número de solicitudes de asilo en México por año 2014-2022



Fuente: Elaboración propia con información de ACNUR (2023).

Ante el aumento de solicitudes, los Gobiernos de México y los Estados Unidos de América reforzaron los controles de la inmigración, implementando medidas destinadas a prevenir el tránsito de migrantes, aumentando el personal militar en servicio activo en la frontera de los Estados Unidos con México, deteniendo y expulsando a un mayor número de migrantes y, según algunos informes, permitiendo un uso excesivo de la fuerza por los oficiales de seguridad (MMC, 2020; Astles, s.f.). El número de detenciones de migrantes en México pasó de aproximadamente 8,500 en enero de 2019 a 13,500 en enero de 2020 (MMC, 2020). Por su parte, en 2021 la patrulla fronteriza detuvo a casi 100,000 migrantes. En noviembre de 2022 se registraron 206,239 detenciones de migrantes por la patrulla fronteriza en la frontera entre México y Estados Unidos. (Pew Research Center, 2023). En 2022 se reportan 2,206,436 encuentros entre migrantes y la patrulla fronteriza.

Las detenciones, expulsiones y el trato a migrantes encienden focos rojos en lo que a derechos humanos se refiere. Así lo informa la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD). Dentro de sus hallazgos encontró que México ha optado por la implementación de una política migratoria con enfoque de derechos humanos, haciendo uso de la Guardia Nacional y otros cuerpos militares como un aparato de control migratorio, aún cuando esto va en contra de las disposiciones normativas en materia migratoria y del derecho internacional de los derechos humanos.

Directrices

- Enfrentar la pobreza a partir del enfoque de derechos humanos y la reducción de desigualdades, haciendo hincapié en las de género. Revisar las metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fomentar el crecimiento económico con inclusión social, considerando la modificación de políticas públicas que le han dado estabilidad al arreglo institucional vigente desde 1990, alineando los intereses de las grandes mayorías a favor de la formalidad y la legalidad.

- Diseñar una reforma tributaria, laboral y social para eliminar la segmentación de la seguridad social y ampliar y mejorar sus beneficios. Lo anterior se traduce en un Estado de Bienestar moderno, incluyente y eficaz.
 - Otorgar recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, bajo ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas con especial atención en grupos vulnerables.
- Rediseñar los programas de combate a la pobreza bajo el criterio de que sean transitorios.

Áreas de impacto y de mejora:

- Atender, a través de una estrategia de vinculación, los programas, proyectos y acciones ya existentes en materia social para atender a las familias más pobres.
 - Implementar una estrategia transversal con todas las demás dependencias del gobierno federal para visualizar y atender las problemáticas que se detecten en cada área.
 - Instrumentar programas de participación ciudadana que se vinculen a las acciones del gobierno y la iniciativa privada.
 - Promover políticas para la reducción de carencias como la falta de drenaje, el uso de leña o carbón para cocinar o el abastecimiento de agua en la vivienda en las zonas rurales.
 - Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con discapacidad o empleos precarios.
 - Generar un padrón único de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias registradas ante el SAT, a fin de asignarlas con transparencia, bajo acceso garantizado a hogares en pobreza y con mecanismos de blindaje contra los sesgos políticos.
 - Salario mínimo suficiente para cubrir dos canastas básicas e incentivos para el impulso del sector empresarial al salario digno.
 - Transitar del paradigma de empleos con bajos salarios y sin derechos laborales a uno nuevo que vincule la productividad con la mejora de las remuneraciones.
- Retomar y diseñar programas de apoyo a la primera infancia en pobreza extrema (niños en edad escolar) en al menos los ámbitos de salud, educación y alimentación, a fin de eliminar medidas de trabajo forzoso y formas de trabajo infantil.

Áreas de impacto y de mejora:

- Crear un sistema nacional de cuidados con infraestructura suficiente: estancias infantiles, recuperación y ampliación de Escuelas de Tiempo Completo.
- Ampliar la cobertura de los programas de protección social para algunos grupos de la infancia y la adolescencia.

- Promover programas que consideren toda la infancia, comenzando por los más pequeños en primera infancia y priorizando a aquellos que pertenecen a un grupo étnico.

Economía, Energía y Medio Ambiente

Desempeño económico y sus perspectivas

Introducción

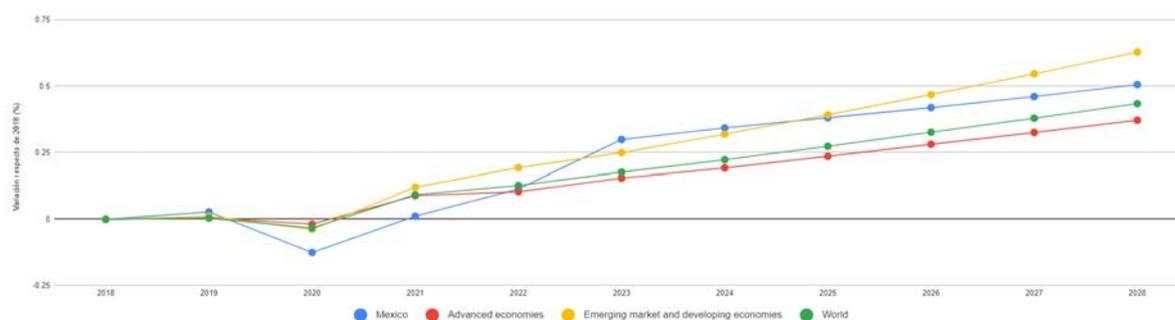
La economía mexicana tuvo un muy pobre crecimiento en las últimas tres décadas, apenas 1.9% en promedio por cada año¹⁶. Esta tendencia empeoró en el último lustro (promedio de 0.4% en el escenario más optimista)¹⁷. En estos 30 años el crecimiento del sector industrial, sobre todo las manufacturas, no permeó al resto de la economía como se hubiera esperado¹⁸. Por su parte, los servicios, en donde se ocupa el 63.1%¹⁹ de la población (2T de 2023), no crecen lo suficiente (2.2% anual), con excepción de algunas actividades que requieren habilidades más calificadas como las telecomunicaciones, los servicios financieros y de seguros y las franquicias²⁰ que crecieron a una tasa promedio anual de 7.3%²¹. Por su parte, el sector primario no pudo cambiar su débil trayectoria de crecimiento con todo y el incremento de la demanda provocado por el gran encierro y la guerra en Ucrania.

Problemas identificados

1) PIB por debajo de los mercados emergentes

Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que hacia 2028 el PIB per cápita en dólares de México será 50.7% superior al de 2018. Sin embargo, dicho crecimiento se encontrará 12.3% por debajo del crecimiento de los mercados emergentes y economías en desarrollo²².

Gráfica 50. PIB per cápita, tendencias y comparativo internacional.



Fuente: Elaboración propia con información del International Monetary Fund Datamapper²³.

¹⁶ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

¹⁷ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

¹⁸ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

¹⁹ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

²⁰ Hacemos referencia a los servicios de alquiler de marcas registradas, patentes y franquicias

²¹ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

²² <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/MEX/WE>

²³

Ahora bien, a pesar de que el panorama luce desalentador cuando hablamos en pesos, la percepción de diversos organismos internacionales y calificadoras, aunque llena de contrastes, resulta favorecedora. La experiencia reciente nos muestra que los inversionistas han preferido que los fundamentos de la economía se mantengan sólidos, aún si a nivel micro la estructura se encuentra dañada. No obstante, esta percepción puede deteriorarse rápidamente con la depreciación del tipo de cambio. Por otro lado, sin considerar las actividades más rezagadas²⁴, la economía mexicana duplicó en 2022 el tamaño que tenía antes de la entrada del TLCAN (ahora T-MEC) (1993=100).

2) Pemex y la reciente reforma a la subcontratación laboral

El crecimiento no ha sido ni será tarea fácil. La economía mexicana no logró despegar a pesar del conjunto de reformas implementadas en los años 90. Sin embargo, a nivel macroeconómico se puede observar que, así como hay actividades que abonan al crecimiento, otras en cambio están restando y retrasan el crecimiento. En este sentido, Petróleos Mexicanos (Pemex) afecta considerablemente el comportamiento del sector secundario, tanto por la extracción de petróleo, dada su baja producción (pérdida de -243.8 mil millones de pesos entre 1993 y 2022)²⁵ como por la transformación del petróleo en sus derivados (manufacturas) (pérdida de -41.1 mil millones de pesos en el mismo periodo de tiempo)²⁶.

Aunado a lo anterior, en 2021 la generación eléctrica tomó una dirección diametralmente opuesta al crecimiento de la economía, -22.3% vs 5.8%²⁷, respectivamente. Hay que resaltar que la planeación del sistema eléctrico debe realizarse respecto de la demanda máxima, razón por la que el crecimiento de dicha actividad debería ser mayor a la variación del PIB. En el mismo sentido, la reciente reforma en materia de subcontratación laboral tendrá efectos estadísticos negativos sobre la medición del PIB en el largo plazo (restó -175 mil 700 millones de pesos entre 1993 y 2022)²⁸, esto debido a que es muy poco probable que esta acción recupere el mismo nivel de actividad. Así también, la pandemia por Covid-19 tuvo efectos duraderos en la actividad turística, principalmente en la hotelera, bares y restaurantes. Lo anterior implica que la parte de la economía que ha duplicado su valor tiene que contrarrestar la pérdida en otros sectores, poniendo en riesgo el que ciertos mercados se sobrecalienten (dado el incremento en la demanda), como por ejemplo el eléctrico.

²⁴ Extracción de petróleo y gas, Fabricación de productos químicos básicos, Fabricación de equipo de comunicación, Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación y Servicios de preparación de alimentos y bebidas.

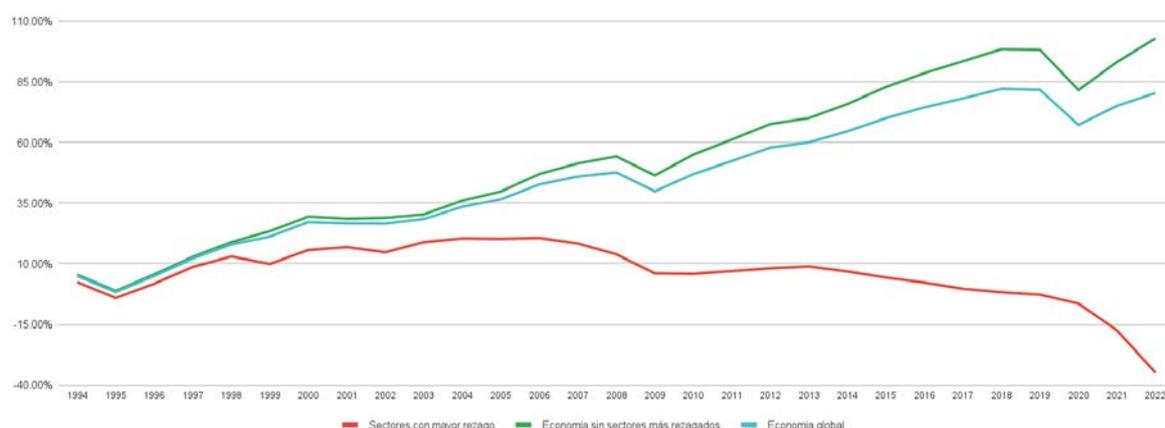
²⁵ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

²⁶ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

²⁷ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

²⁸ <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#tabulados>

Gráfica 51. Crecimiento económico con y sin actividades más rezagadas

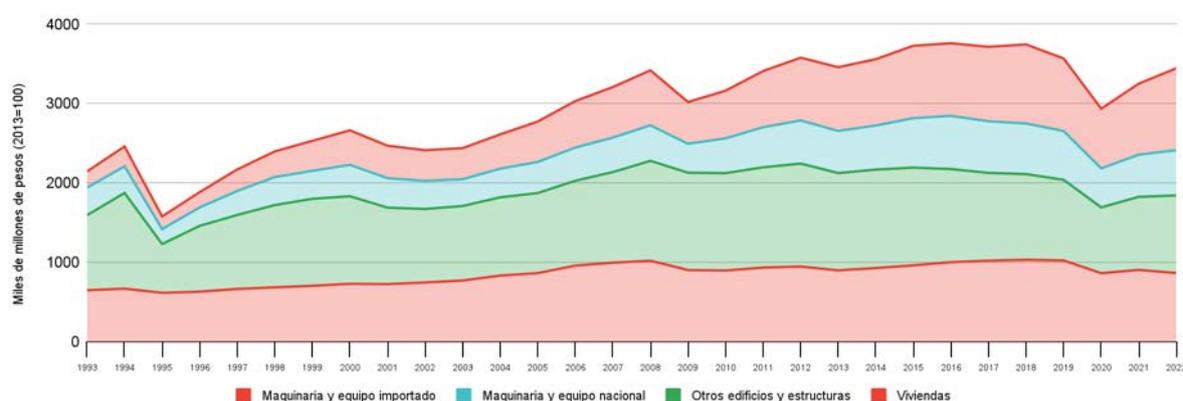


Fuente: Elaboración propia con información del PIB y cuentas nacionales por actividad económica²⁹.

3) Bajo crecimiento en la inversión

En lo que respecta a la inversión, México ha salido a flote gracias a la adquisición de maquinaria y equipo (crecimiento de 3.5% anual desde 1993 a 2022), principalmente importado, mientras la construcción se mantiene en niveles históricamente bajos (crecimiento de 0.7% anual entre 1993 y 2022)³⁰.

Gráfica 52. Recomposición de la inversión.



Fuente: Elaboración propia con información de la Oferta y Demanda Global Trimestral. Formación bruta de capital fijo por origen y tipo de bien³¹

En este sentido, la capacidad instalada de la economía mexicana continúa sin recuperarse y las familias, las empresas y los gobiernos no incrementan su acervo de capital, con excepción de reparaciones y mejoras. Esta deficiencia de infraestructura

²⁹

<https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.aspx?pr=18&vr=12&in=2&tp=20&wr=1&cno=2&idrt=12008&opc=p>

³⁰ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

³¹ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

es visible en carreteras, puentes, puertos, gasoductos, transporte público eficiente, equipo moderno en hospitales y aulas bien equipadas, pero también refleja la incapacidad de las familias para acceder a una vivienda (7.6 millones de hogares requieren 8.2 millones de viviendas)^{32 y 33}.

En los últimos 30 años la inversión ha crecido a una tasa media de crecimiento de 1.8%³⁴. Lo poco que ha crecido se explica por la maquinaria y equipo (Mye) que adquieren las empresas ya establecidas en nuestro país (tasa media de crecimiento anual de 3.5%)³⁵, sobre todo manufactureras, y no necesariamente por la construcción (privada o pública). Este diferencial de tasas ha conllevado a que la Mye pase del 30.3% al 49.3% del total de la inversión fija, y en consecuencia sea el sector privado el que genere el 89.3% del capital en el país³⁶. Este sesgo hacia la Mye puede ser indicativo de mayor concentración de capital.

Por su parte, la inversión del sector público es apenas la mitad (48.4%)³⁷ de lo que era a principios de 2009 (el máximo histórico). Al primer trimestre de 2023 representa el 10.1% del total de la inversión³⁸, por lo que hay un amplio margen de mejora.

Gráfica 53. Inversión del sector público.



Fuente: Elaboración propia con información de la Oferta y Demanda Global Trimestral. Series desestacionalizadas.

La recomposición de la inversión (capitalización de las empresas a través de Mye) y la contracción de la inversión pública ha significado que el Estado haya reducido su presencia en la actividad económica del país (2.4% del PIB al primer trimestre de

³² <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/#tabulados>

³³ Considerando la necesidad de rentar, comprar o construir una vivienda independiente de la que habitan. Si solo se considera la necesidad de comprar o construir el déficit de viviendas es de 7.4 millones.

³⁴ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

³⁵ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

³⁶ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

³⁷ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

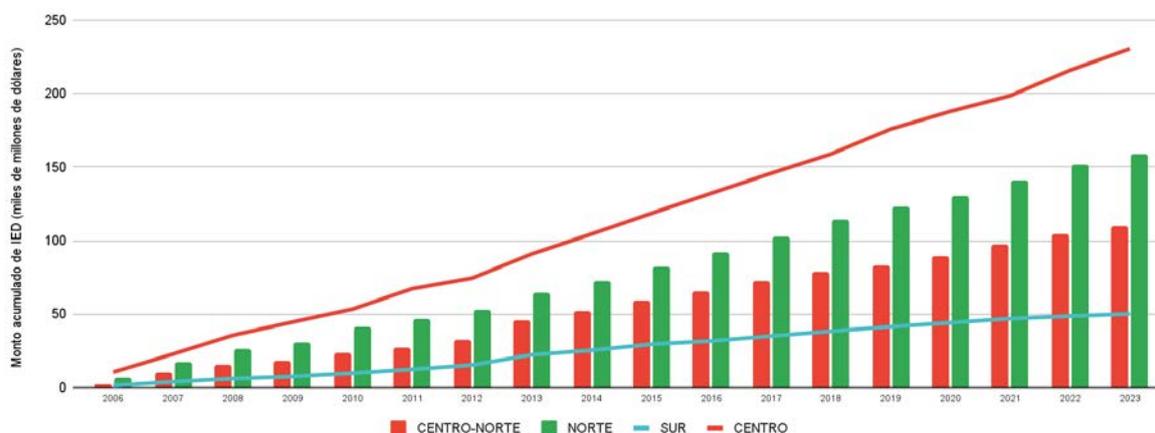
³⁸ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

2023)³⁹. Más allá de discutir el tamaño del Estado en la economía, este no ha cumplido con tareas estratégicas (en infraestructura) que sólo le han sido conferidas al mismo en materia económica y social, como ampliar las redes de transmisión y distribución eléctrica y de gasoductos y llevar a cinco días la capacidad de almacenamiento de gas natural.

Desde la perspectiva social, la presión que ejercen y seguirán ejerciendo las pensiones y jubilaciones sobre las finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (170.1 mil millones de pesos o 28.3% del total del gasto del Instituto)^{40 y 41} debilitan el gasto en infraestructura hospitalaria para sus derechohabientes (gasto de capital fue 8.3 mil millones de pesos en 2022 y en 2023 puede llegar a 17.4 mil millones de pesos)^{42 y 43}.

La Inversión Extranjera Directa (IED) ha mantenido su trayectoria de largo plazo en las regiones Centro, Centro-norte y Norte. Sin embargo, la IED en el Sur crece en menor medida que el resto del país respecto de 2018 (31% vs 41.1%)⁴⁴.

Gráfica 54. Inversión por región del país.



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía⁴⁵. *Las cifras de 2023 corresponden al acumulado de enero a junio del mismo año.

³⁹ <https://www.inegi.org.mx/temas/ofyd/#tabulados>

⁴⁰ <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20222023/06-Cap02.pdf>

⁴¹ Obligaciones laborales adquiridas por el Instituto en su carácter de patrón. El gasto modificado para 2023 asciende a los 745.4 mil millones de pesos, equivalentes al 63.9% del presupuesto del IMSS.

⁴² <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

⁴³ Considerando el gasto modificado

⁴⁴ <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

⁴⁵ <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

4) Concentración de la inversión

A nivel regional, la inversión sigue concentrándose en las regiones más ricas del país, situación que acrecentará las desigualdades entre norte y sur. Mientras en la región norte el crecimiento de la IED fue de 39.5% entre 2018 y el primer semestre de 2023, en el sur el crecimiento alcanzó 31% en el mismo periodo de tiempo⁴⁶, esencialmente debido a la inversión pública en las refinería de Dos Bocas, el Tren Maya y el Tren transístmico. La IED acumulada en el norte ya triplica el acervo de capital del sur (159.1 mmdd vs 50.1 mmdd)⁴⁷. Esta última se vio afectada por la contrarreforma energética que ha impuesto barreras institucionales a la inversión en energías limpias en donde el sur es especialmente competitivo. A pesar de los esfuerzos por institucionalizar la competencia económica, esta no ha echado raíces por la falta de madurez de los órganos reguladores correspondientes y por la contrarreforma energética.

Si bien el panorama luce sombrío, la coyuntura internacional y el cambio climático abren oportunidades al Sur a través de dos zonas económicas: el Istmo de Tehuantepec y la Península de Yucatán. Lo anterior debido a que es posible abaratar los costos de la energía eléctrica haciendo más accesible el gas natural, lo cual abre oportunidades de crecimiento a otras industrias como la petroquímica. En este contexto, es impostergable poner a revisión la viabilidad técnica de la Refinería Dos Bocas dadas sus necesidades de energía como gas e hidrógeno, misma que puede beneficiar al resto de la región.

Por su parte, la composición de la IED no ha sufrido modificaciones. Los principales socios comerciales de México, sobre todo Estados Unidos (42.6% del total de la IED), continúan reinvertiendo sus utilidades, más no traen nuevas inversiones a las regiones que registran mayor crecimiento (Norte, Centro-norte y Centro). En cambio, la inversión de países asiáticos, como China, apenas figura (0.5% del total de la IED) a pesar del crecimiento acelerado observado desde 2017 (variación de 1.6 mmdd ó 194% entre 2017 y primer semestre de 2023)^{48 y 49}.

5) Incremento en el consumo privado de bienes importados

Así como sucede con la inversión fija, el consumo de productos importados ha detonado. Su variación es de 52.3%^{50 y 51} entre diciembre de 2018 y junio de 2023.

⁴⁶ <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

⁴⁷ <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

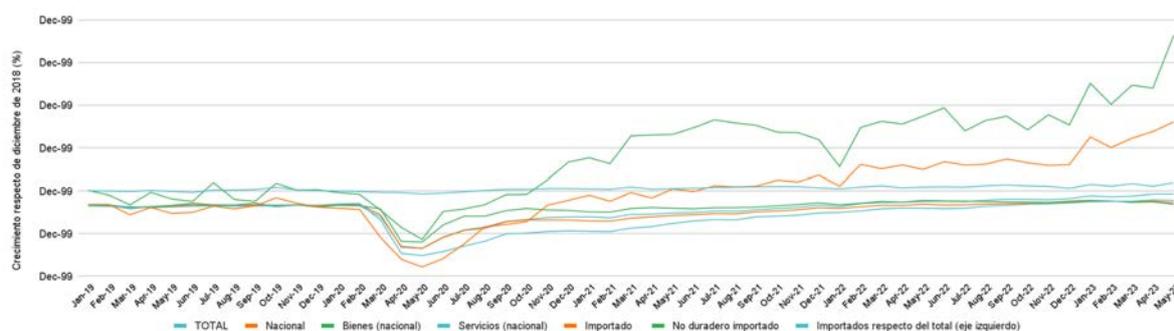
⁴⁸ Punto de inflexión en la relación tecnológica-comercial entre Estados Unidos y China.

⁴⁹ <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividad-inversion-extranjera-directa?state=published>

⁵⁰ <https://www.inegi.org.mx/temas/imcp/#Tabulados>

⁵¹ Con cifras desestacionalizadas.

Gráfica 55. Consumo privado



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI⁵² y estimaciones de Signos Vitales.

La inversión no es el único componente de la demanda que avanza a paso lento, el consumo privado también apenas lo hace. Entre diciembre de 2018 y junio de 2023 el crecimiento ha sido de 8.5%. En el mismo intervalo de tiempo el consumo de bienes y servicios nacionales apenas lo hace en 3.1%. Por lo tanto, son los bienes importados los que empujan el crecimiento en el consumo privado (crecimiento de 52.3%) y a su vez este crecimiento es alimentado por el incremento de 101.2% de los bienes no duraderos (sobre todo alimentos). Esto quiere decir que el consumo de estos últimos se ha duplicado en menos de cinco años.

Lo anterior ha llevado a que los bienes importados pasen del 10% al 15% del consumo privado, seguramente impulsados por un peso muy fuerte o sobrevaluado respecto al dólar. Pero dentro de los bienes de consumo no duradero han pasado de 20% a 30%. Entre diciembre de 2018 y junio de 2023, el crecimiento en el consumo de bienes importados explica el 55% del crecimiento en el consumo privado. El comportamiento de estos bienes no duraderos importados llama la atención, pues a mayo de 2023 se aleja en 87.5% de su trayectoria de largo plazo⁵³, además que es indicativo de una mayor dependencia de alimentos del extranjero.

6) Remesas de dudosa procedencia

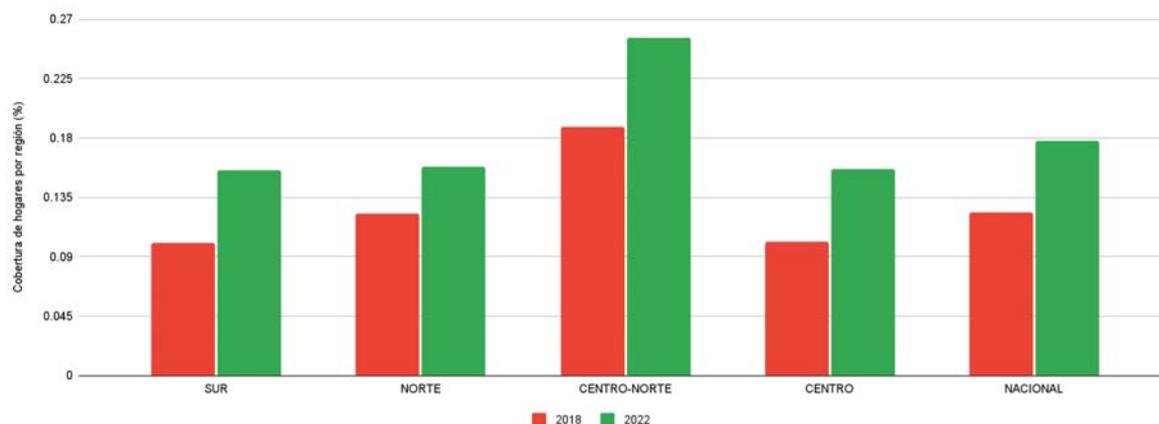
En cuanto a las remesas, en 2022, 18 de cada 100 hogares en el país recibieron dos remesas en promedio al mes y en el Centro-norte la cuota fue de 26 de cada 100 hogares. La cobertura de hogares creció 43.4% entre 2018 y 2022⁵⁴.

⁵² <https://www.inegi.org.mx/temas/imcp/#Tabulados>

⁵³ Estimaciones propias con información del INEGI.

⁵⁴ Cálculos propios con información de Banco de México.

Gráfica 56. Cobertura de remesas por región y a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con información de solicitud al Banco de México y del Censo de Población y Vivienda 2020.

El crecimiento de las remesas explica que el consumo no haya colapsado en mayor medida en medio de la pandemia del Covid-19 (la caída hubiera sido 1% mayor)⁵⁵. Aunque el incremento de las remesas se explica en mayor medida por los salarios de los trabajadores de origen mexicano en Estados Unidos, de acuerdo con Signos Vitales hay otros tres fenómenos que explican el fuerte crecimiento de las remesas: subsidios recibidos por familias de mexicanos en Estados Unidos, éxodo de Sur y Centroamérica -y en menor medida de mexicanos- hacia Estados Unidos, y lavado de dinero. Se estima que entre el 7.6% y el 10% del total de las remesas es de dudosa procedencia^{56 y 57}, es decir, entre 4.4 mil millones de dólares (mmd) ⁵⁸ y 5.9 mmd.

Es importante decir que, entre enero y septiembre de 2022, en 227 municipios del país al menos el 50% de los hogares recibieron dos remesas en promedio cada mes⁵⁹. Esta proporción es el doble de la región Centro-norte y casi el triple que el promedio nacional, y en 32 de estos municipios dicha cobertura es de al menos 100% (el 100% de los hogares recibieron al menos una remesa mensual)⁶⁰. Además de esta cobertura atípica, resaltan otros dos hechos: el crecimiento del envío de remesas desde ocho estados de Estados Unidos en donde la población de origen mexicano es mínima, dentro de los cuales destaca Minnesota (con apenas 200 mil habitantes de origen mexicano)⁶¹ y la muy elevada tasa de ahorro que supondría debieran alcanzar

⁵⁵ <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/03/Alerta-Remesas.pdf>

⁵⁶ <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/03/Alerta-Remesas.pdf>

⁵⁷ <https://www.reuters.com/investigates/special-report/mexico-drugs-remittances/>

⁵⁸ <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/03/Alerta-Remesas.pdf>

⁵⁹ <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/03/Alerta-Remesas.pdf>

⁶⁰ <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/03/Alerta-Remesas.pdf>

⁶¹ <https://signosvitalismexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2023/03/Alerta-Remesas.pdf>

los mexicanos en Estados Unidos (18%), sobre todo si la comparamos con la tasa de ahorro de 3.5% en aquel país⁶².

Directrices

- Crear una agenda realista para impulsar el desarrollo económico del país, basados en principios de igualdad, eficiencia, sustentabilidad y transparencia.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fortalecer el estado de derecho y los derechos de propiedad para incentivar la inversión privada, nacional y extranjera.
 - Activar un crecimiento constante del PIB acompañado de una productividad competitiva.
 - Incrementar la inversión privada a través de asociaciones público-privadas en sectores estratégicos por arriba del crecimiento promedio y llevarla al 25% del PIB.
 - Promover el fortalecimiento de los OCA en materia de fomento económico y comercio, que permitan una mayor competitividad y una sana eficiencia de los mercados.
 - Considerar al turismo como una herramienta clave para el crecimiento económico y otorgarle las condiciones adecuadas para responder a las necesidades y demandas post pandemia.
- Profesionalizar la planeación y ejecución de proyectos de inversión en infraestructura con una visión de largo plazo a través de un organismo autónomo.

Áreas de impacto y de mejora:

- Mejorar los mecanismos de supervisión y monitoreo de la inversión pública en todos sus niveles.
 - Crear un organismo encargado de evaluar proyectos sociales para elegir los más rentables para la sociedad.
 - Evaluar el impacto de los programas y proyectos económicos.
 - Incorporar al Coneval en la opinión sobre la permanencia o pertinencia de programas y proyectos de inversión.
- Promover a México en los mercados internacionales con el objeto de atraer inversión física, financiera y residentes permanentes.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fortalecer las cadenas de valor en el marco del T-MEC.
- Facilitar la instalación de empresas, el acceso al crédito, disminuyendo el número de trámites para su operación y reduciendo los costos de

⁶² <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Ya-no-hay-duda-con-las-remesas-20230823-0147.html>

logística (transporte y seguridad).
Construcción, modernización y/o expansión de aeropuertos que permita incrementar el flujo de pasajeros y carga.

- Incrementar la capacidad de los puertos marítimos con más terminales de contenedores, para aumentar el comercio internacional y mejorar las condiciones de los recintos portuarios y fiscales.
- Rehabilitar y ampliar la red de autopistas y carreteras del país, especialmente aquellas que mejoren la conectividad de las regiones serranas en el noroeste y el sureste del país.
- Impulsar el despliegue y modernización de ferrocarriles para el transporte de mercancías por la frontera norte y de combustibles entre el golfo y el océano pacífico (pasando por el bajío y por el sureste), para reducir costos logísticos y de seguridad energética.
- Rescatar obras públicas que probaron ser eficientes y rentables, y que por diversas razones se encuentran inconclusas o detenidas.
- Fortalecer y consolidar la infraestructura y el equipamiento de las aduanas del país.
- Empezar una política industrial en coordinación con los Estados Unidos, siendo éste nuestro principal socio comercial.
- Generar las condiciones necesarias para la electrificación de la economía.
- Rediseñar la política energética, de forma tal que esté encaminada a crear productos de mayor valor agregado, con mayor incidencia en la industria petroquímica.

La hacienda pública. Ingresos presupuestarios insuficientes y gasto público gestionado con pulcritud y eficiencia

Introducción

La hacienda pública mexicana ha sufrido la disminución de la participación de los ingresos petroleros, mientras los ingresos tributarios han tomado gran relevancia. Si bien los impuestos significan la principal fuente de ingresos del sector público, ha sido complicado mantener el nivel de recaudación en los últimos tres años, y se ha incrementado el cobro coactivo por parte del SAT. En 2022 la recaudación por cobranza alcanzó los 616.3 mmdp⁶³, la cifra más elevada desde que hay registro y representó el 16.2% de la recaudación tributaria cuando esta apenas era de 6.3% en 2018⁶⁴. Dado el bajo nivel y pobre desempeño de la recaudación, los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades más apremiantes, por lo que el déficit de las finanzas públicas ha sido persistente.

Problemas identificados:

1) Ingresos petroleros a la baja

La participación de los ingresos petroleros ha venido a menos, incluso cuando los precios de los hidrocarburos tocaron máximos históricos en los últimos dos años. En cambio, los ingresos tributarios se consolidan como la principal fuente de ingresos del sector público (57.7% de los ingresos presupuestarios en 2022).

Gráfica 57. Ingresos presupuestarios del sector público.



Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, Ingresos Presupuestarios del Sector Público⁶⁵.

Los ingresos no petroleros son la principal fuente de financiamiento del sector público en México. En 2022 equivalieron al 77.6% del total de los ingresos presupuestarios⁶⁶.

⁶³ <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/02/14/los-costos-del-estimulo-a-gasolinas-recortes-y-deuda-analisis-anual-2022/>

⁶⁴ <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/02/14/los-costos-del-estimulo-a-gasolinas-recortes-y-deuda-analisis-anual-2022/>

⁶⁵ <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

⁶⁶ <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

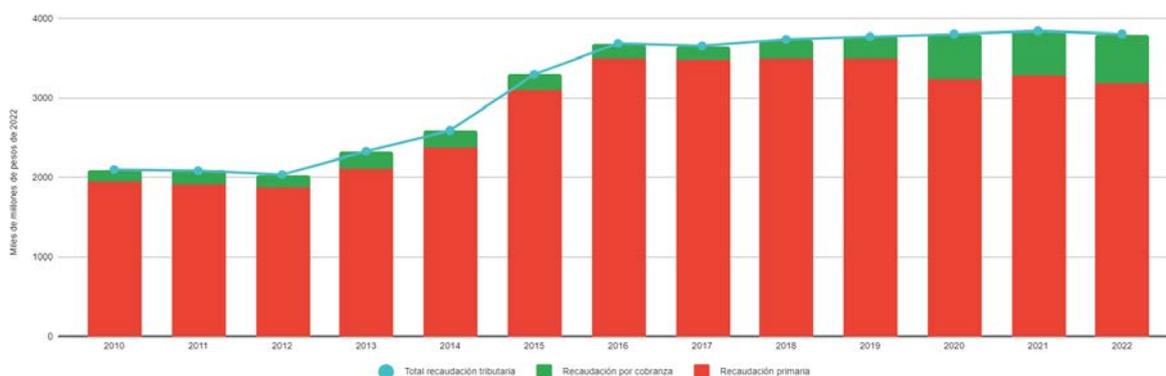
Dentro de estos, los tributarios resultan de mayor relevancia (74.4% de los ingresos no petroleros y 57.7% del total)⁶⁷, en donde se encuentran el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), 59.6%, 32.1% y 3.1%⁶⁸ y ⁶⁹ de los ingresos tributarios, respectivamente.

El resto de los ingresos no petroleros, compuestos por los ingresos no tributarios (derechos, aprovechamientos y otros), IMSS, ISSSTE y CFE, alcanzan el 25.6% del total. Aquí cabe decir que la reciente reforma a la subcontratación laboral ha tenido efectos considerables sobre el salario base de cotización, ya que explica alrededor del 50% de sus variaciones⁷⁰, misma que ha impulsado la mejora en la recaudación vía las cuotas obrero-patronales del IMSS.

2) Recaudación tributaria a través de cobranza coactiva

Sostener la recaudación tributaria ha implicado un mayor esfuerzo recaudatorio a través de la cobranza coactiva y los actos de fiscalización (16.2% del total en 2022). El nulo crecimiento económico y los subsidios al consumo de hidrocarburos afectan la recaudación primaria.

Gráfica 58. Recaudación tributaria: primaria y por cobranza.



Fuente: Números de Erario. Análisis anual 2022.⁷¹

Hay que recordar que la recaudación tributaria está vinculada a la actividad económica, al depender de los ingresos de las empresas y personas como del consumo de todos los agentes de la economía. En otras palabras, de no ser por una

⁶⁷ <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

⁶⁸ <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/>

⁶⁹ Hay que tomar en cuenta que en 2022 la recaudación del IEPS se redujo en -72.7%. En el acumulado de enero a julio de 2023 la recaudación de este impuesto representa el 9.1% de los ingresos tributarios.

⁷⁰ <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B593C3638-3DEC-6A98-2132-64A32B9381CF%7D.pdf>

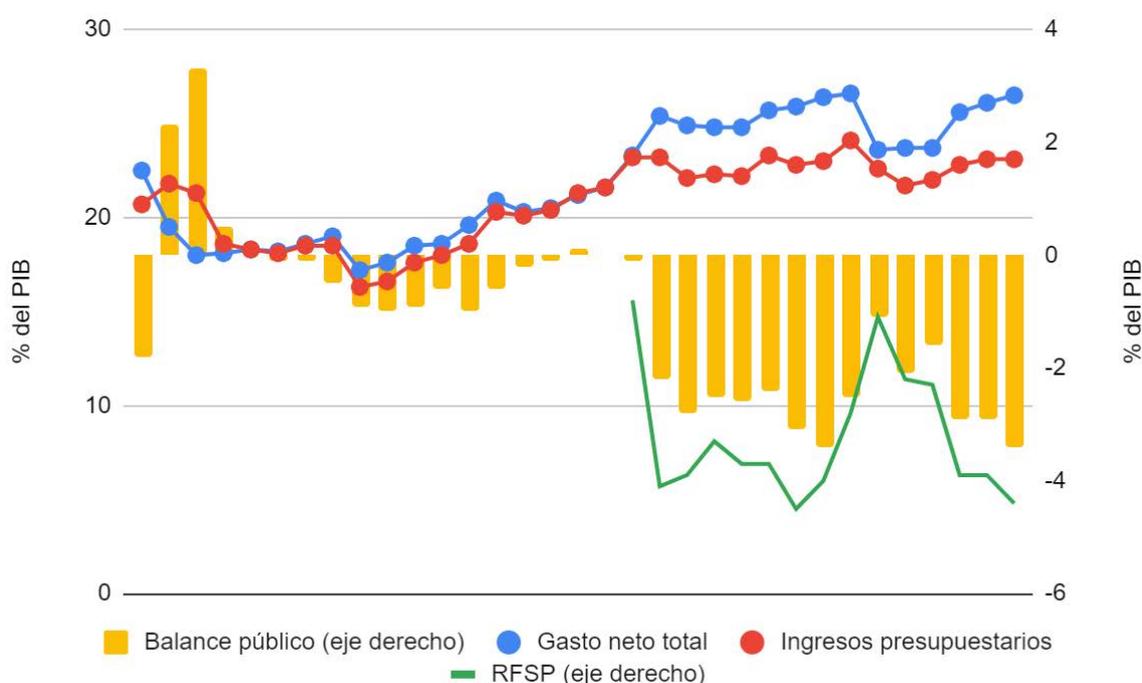
⁷¹ <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/02/14/los-costos-del-estimulo-a-gasolinas-recortes-y-deuda-analisis-anual-2022/>

aplicación más “rigurosa” de la ley, la actividad económica misma no conlleva a estabilizar la recaudación en términos reales. El estancamiento de los ingresos del sector público resulta un tanto contradictorio cuando el crecimiento de la economía fue de 3.1% en 2022 y rondará de igual forma el 3% en el año en curso. De hecho, si en 2022 se descontaran los ingresos por cobranza, la recaudación tributaria cayó 3% (90 mmdp) frente a 2021⁷².

3) Incremento del déficit presupuestario

Las finanzas públicas han enfrentado déficits persistentes desde 2008 a la fecha. Los ingresos resultan insuficientes para cubrir las necesidades, tales que tienen que ser cubiertas con endeudamiento.

Gráfica 59. Déficit persistente.



Fuente: Números de Erario. 5 evidencias sobre las finanzas públicas: Análisis Anual 2022⁷³.

De acuerdo con las estimaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en 2024 se generará el déficit presupuestario más elevado en las últimas décadas, 1.7 billones de pesos (bdp)⁷⁴ (crecimiento real de 41% respecto de 2023).

⁷² <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/02/14/los-costos-del-estimulo-a-gasolinas-recortes-y-deuda-analisis-anual-2022/>

⁷³ <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/03/01/5-evidencias-sobre-las-finanzas-publicas-anual-2022%EF%BF%BC/>

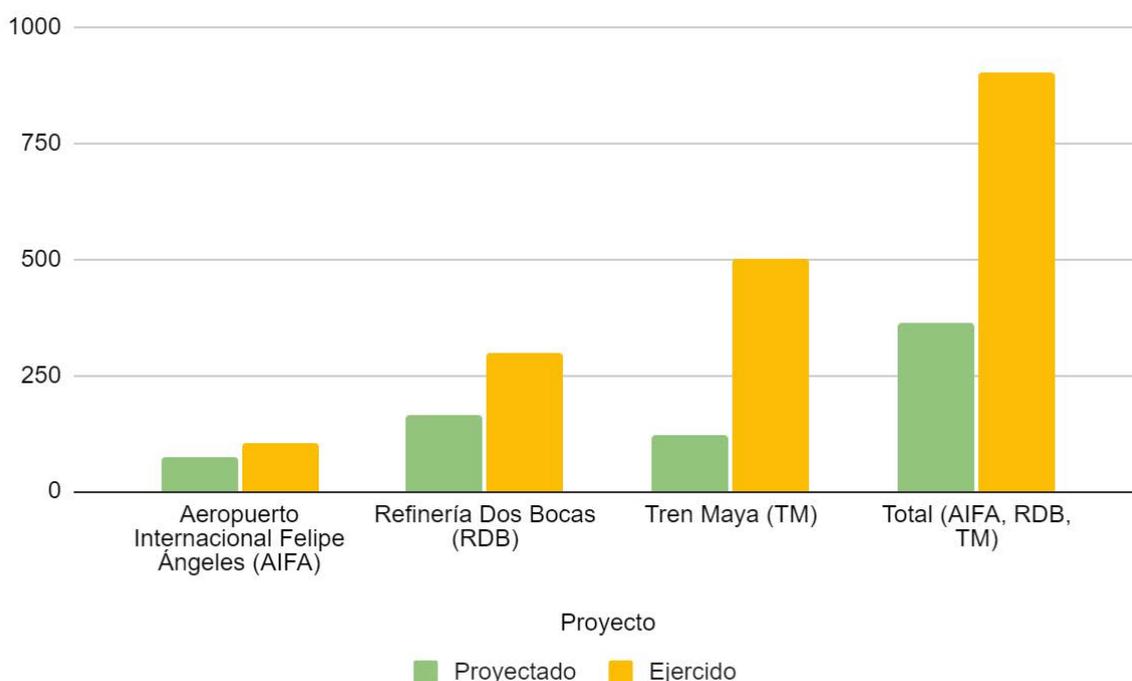
⁷⁴ https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oigewbt4/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

Dentro de este déficit, 1.9 bdp serán del gobierno federal (5.5% del PIB)⁷⁵. Hay que resaltar que los ahorros del gobierno (en 2018 el saldo era de 316.8 mmdp) se agotaron entre 2019 y 2020 (al segundo trimestre de 2023 el saldo es de 38.3 mmdp)⁷⁶ y ya en 2022 los excedentes petroleros fueron usados para subsidiar las gasolinas. Este subsidio llegó a casi 80 mil millones de pesos en 2022.

4) Sobrecosto de las obras emblemáticas

Los sobrecostos de las obras emblemáticas de la administración de López Obrador tendrán repercusiones de largo plazo por la pérdida de bienestar social que ocasionarán dichos proyectos durante la vida útil de los activos, sumada a la pérdida de bienestar ocasionada por la distracción de dichos recursos.

Gráfica 60. Sobrecosto de las obras emblemáticas de López Obrador (planeado vs ejercido).



Fuente: Elaboración propia con base en información de El Universal y Animal Político.

La inadecuada planeación presupuestal, producto de la incorrecta aplicación de la Ley en la materia y su reglamento en materia de evaluación de proyectos (evaluación ex – ante), ha desembocado en una serie de sobrecostos en las obras emblemáticas de la administración de López Obrador: Tren Maya, Dos Bocas y Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). El sobrecosto de dichas obras rondará

⁷⁵

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oigewbt4/paquete/politica_hacienda/CGPE_2024.pdf

⁷⁶ <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2023/08/10/la-pandemia-no-queda-tan-lejos-2t-2023/>

aproximadamente los 350 mil millones de pesos (mmdp), 120 mmdp⁷⁷ y 30 mmdp⁷⁸, respectivamente. Estos sobrecostos, que suman 500 mmdp conducen a que dichas obras tengan rendimientos sociales negativos. Por ejemplo, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, el análisis de costo beneficio del Tren Maya planteó que el costo máximo para que la inversión dejara de ser rentable era de 308 mmdp⁷⁹. La administración en curso dejará como legado la tarea de buscar las salidas que minimicen el daño que ocasionan dichas obras, al medio ambiente, la economía y el sector energético.

Directrices

- Realizar una profunda reforma hacendaria que incluya una reforma fiscal y de otros ingresos, del gasto público y su gestión, y de las políticas de endeudamiento público.

Áreas de impacto y de mejora:

- Incrementar la recaudación tributaria a través del Impuesto al Valor Agregado y el uso de combustibles fósiles.
- La tasa del IVA deberá ser heterogénea por producto de acuerdo con su sensibilidad a la variación de los precios y su huella de carbono.
- El promedio de dicha tasa deberá alcanzar cuando menos el 19%.
- Revisar la ley de coordinación fiscal para estimular a los estados a recaudar más.
- Incrementar la retención de ingresos de los grandes ahorradores desde el 1 y hasta el 2%, sin que los valores gubernamentales pierdan competitividad.
- Expandir la capacidad instalada del Servicio de Administración Tributaria para evitar elusión fiscal.
- Unificar el número de identificación nacional (INE, CURP) al registro fiscal para que, con el tiempo, todo mexicano esté registrado ante el SAT.
- Obligar a que cualquier gasto público sólo se entregue a personas o entidades inscritas en el SAT, incluidos los programas sociales.
- Reformar las políticas de gasto para permitir presupuestos plurianuales basados en planes de largo plazo y una agenda de inversión pública de mediano y largo plazo.
- Fortalecer las capacidades del Sistema Nacional Anticorrupción para asegurar la probidad, transparencia y eficacia del gasto público.
- Evitar el dispendio y establecer la normatividad requerida para poder cancelar obras de infraestructura en proceso.

⁷⁷ <https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/sobrecostos-tren-maya-dos-bocas>

⁷⁸ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/el-aeropuerto-felipe-angeles-acaba-por-costar-116-mil-mdp/>

⁷⁹ <https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/sobrecostos-tren-maya-dos-bocas>

- Fortalecer la normativa para asegurar que el endeudamiento público no sea mayor que el nivel de inversión pública.
- Modificar la ley de coordinación fiscal de tal suerte que se encuentre anclada a medidas de productividad más que de recaudación en sí misma, y le dé mayor peso a las haciendas públicas estatales y municipales.

Áreas de impacto y de mejora:

- Revisar la Ley de Coordinación Fiscal para darle mayores responsabilidades de recaudación y gasto a las haciendas públicas estatales, como la recaudación del IVA.
- Establecer un solo registro vehicular en el país ligando el lugar de su inscripción para el pago de sus impuestos correspondientes, pero con un control centralizado para efectos de seguridad y vigilancia.

Sistema de pensiones y la deuda mexicana

Introducción

La presión sobre el gasto público seguirá incrementándose a razón del pobre crecimiento económico, el envejecimiento de la población, el alza en las tasas de interés y la baja recaudación de las entidades federativas. Hasta 2022, las pensiones contributivas, el costo financiero de la deuda y las participaciones federales representaron el 40% del gasto del sector público. De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2024, estos mismos conceptos más las aportaciones federales (ramo 33)⁸⁰ representarán el 46.1% del presupuesto (4.2 bdp)⁸¹. Aunado a lo anterior, los vencimientos de deuda de Pemex y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBAM) pueden ahondar el problema.

Problemas identificados

1) Desigualdad en las pensiones

El costo financiero de la deuda, las pensiones y participaciones federales son una carga cada vez mayor (40% del gasto del sector público), presionando el gasto en otros rubros.

Gráfica 61. Finanzas públicas: Deuda, pensiones y participaciones federales



Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas⁸²

A pesar de llevar a rango constitucional el derecho a una pensión en la etapa adulta, la desigualdad en este grupo poblacional prevalece. El gasto promedio anual en

⁸⁰ Los ramos 28 (participaciones federales) y 33 (aportaciones federales) se les conoce como gasto federal participable.

⁸¹

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oigewbt4/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf

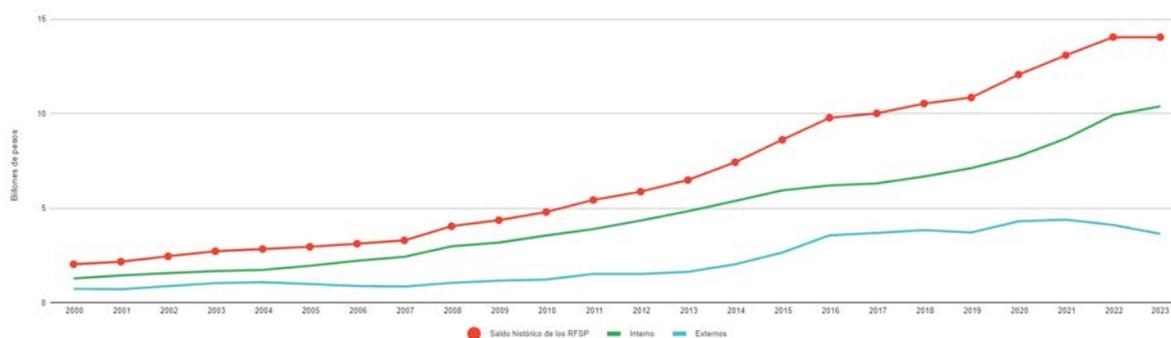
⁸² <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

pensiones per cápita de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) equivale a 6.6 veces el gasto promedio anual en pensiones del IMSS y 29 veces la PBAM⁸³. Al distribuir los dos billones de pesos propuestos para pensiones con información de la ENIGH 2022, se tiene que el decil de mayores ingresos recibe 4.6 veces más recursos de pensiones que el decil de menores ingresos⁸⁴.

2) Financiamiento con deuda interna

La deuda del Estado mexicano sigue incrementándose. El financiamiento es en su mayoría interno, mientras la apreciación del peso y el intercambio de deuda externa por interna permite la desaceleración del financiamiento externo. Esto, sin embargo, conlleva el encarecimiento del servicio de la deuda por los niveles más altos de las tasas de interés en México que en el extranjero.

Gráfica 62. Saldos internos y externos* de los Requerimientos Financieros del Sector Público



Fuente: Elaboración propia con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. *En 2023 se considera el saldo al mes de junio.

Dada la insuficiencia de los ingresos públicos, el gobierno federal ha tenido que incurrir en deuda para compensar el exceso de gasto. Hacia 2024 el incremento de la deuda será de 1.7 billones de pesos, lo que representa cerca del 20% de todos los ingresos del sector público. La razón de deuda a PIB será del 48.8%. Dicho nivel es razonablemente bajo si se compara con el resto de los países emergentes cuyo nivel de endeudamiento es superior al 50% del PIB. No obstante, los mercados consideran éste como un nivel excesivo pues la capacidad de pago del gobierno es muy estrecha. Prácticamente el 100% de la recaudación del IVA se destina al servicio de la deuda pública. Hay que considerar que a pesar de que el nivel de deuda se ha incrementado, no resulta aún mayor debido a la nula intervención del gobierno federal en los momentos más críticos de la COVID-19, el agotamiento de los ahorros del sector público y al aparente crecimiento del PIB en los últimos dos años.

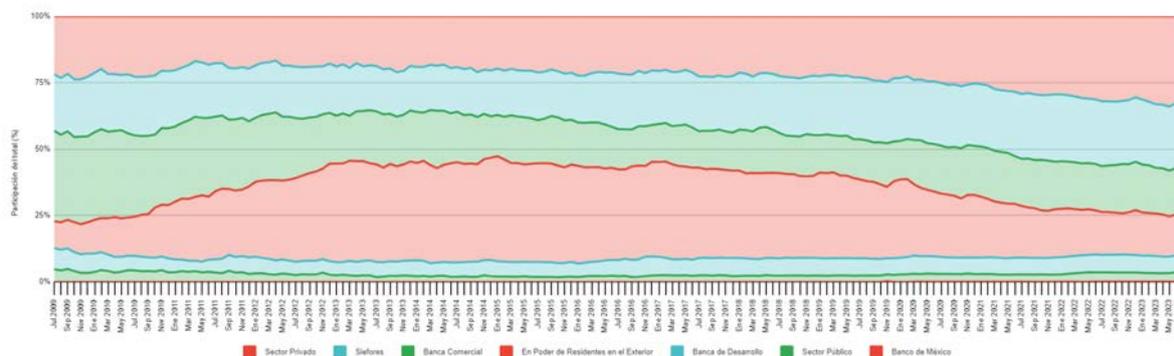
⁸³ <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquet-economico-2024/>

⁸⁴ <https://ciep.mx/implicaciones-del-paquet-economico-2024/>

3) Afores, el principal inversionista del estado mexicano

El intercambio de deuda externa por interna no sería posible sin un sistema financiero mexicano bien capitalizado. En este sentido, las afores tienden a ser en el largo plazo el principal inversionista del Estado mexicano.

Gráfica 63. Inversión de las afores



Fuente: Elaboración propia con información de Banco de México⁸⁵

Tampoco sería relativamente fácil para el gobierno federal captar los recursos financieros que requiere si el sistema financiero mexicano no estuviera bien capitalizado. En este sentido, los ahorradores se están motivando a adquirir deuda del Estado mexicano debido al alza en tasas de interés, de tal forma que a julio de 2023 entre los privados, las siefres y la banca comercial concentran el 75.1% del total de los valores gubernamentales⁸⁶. Al cierre de agosto de 2023, el 51.4% del total de la cartera de las siefres⁸⁷ se destina a valores gubernamentales.

El problema del incremento de tasas es que encarece el crédito para el resto de los participantes en el mercado, al ser más atractivos y seguros los rendimientos de la deuda gubernamental. Un hecho que se puede destacar es el incremento en la captación de ahorro a través de la plataforma cetesdirecto. Entre 2018 y lo que va de 2023 el número de clientes con contratos pasó de 284 mil⁸⁸ a 1 millón 732 mil⁸⁹, con saldos de inversión que pasaron de los 11.7 mil millones de pesos (mmdp)⁹⁰ a 107.6

85

<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=7&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF478&locale=es>

86

<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=7&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF478&locale=es>

87

<https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/siset/CuadroInicial.aspx?md=61>

88

https://www.nafin.com/portalnf/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/2018/Informe_anual_2018_ESPAOL_ALTA123.pdf

89

<https://www.cetesdirecto.com/sites/portal/historia.cetesdirecto>

90

https://www.nafin.com/portalnf/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/2018/Informe_anual_2018_ESPAOL_ALTA123.pdf

mmdp⁹¹. Lo anterior ha implicado que los pequeños ahorradores hayan pasado de captar el 2.2%⁹² a cerca del 8% de la deuda colocada por el Gobierno Federal, sobresaliendo el incremento en la participación de las mujeres -en relación con el monto- de 34% a 38%⁹³ en el mismo periodo de tiempo.

Directrices

- Reformar el sistema de pensiones adecuado a las necesidades y realidad del país.

Áreas de impacto y de mejora:

- Reformar el sistema de seguridad social para que el sistema pensionario esté debidamente fondeado.
- Incorporar y sustituir parcialmente las aportaciones patronales al Infonavit y al SAR, disminuyendo la carga fiscal a las empresas para abaratar la contratación formal.
- Implementar un robusto sistema de cuidados, enfocado en las primeras etapas de la vida y la vejez.
- Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y modificar la edad de retiro para que esté en función de la esperanza de vida.

⁹¹ <https://www.cetesdirecto.com/sites/portal/historia.cetesdirecto>

⁹²

https://www.nafin.com/portalnf/files/secciones/normatividad/pdf/informes_anuales/2018/Informe_anual_2018_ESPAOL_ALTA123.pdf

⁹³ <https://www.cetesdirecto.com/sites/portal/historia.cetesdirecto>

Desarrollo regional y el sector secundario

Introducción

En lo referente al sector secundario, la actividad de la construcción se encuentra en niveles inferiores a los de diciembre de 2018 para tres de las cuatro regiones del país, con excepción del sur. Por su parte, la escasa inversión que se presenta en la electricidad tiene efectos nocivos sobre el resto de la economía, principalmente porque la transmisión es insuficiente, sobre todo en el sur del país en donde el potencial es enorme. En este sentido, los elevados precios de la electricidad en la península de Yucatán le restan competitividad a la región.

No obstante, la economía mexicana tiende a una mayor ocupación en los servicios (63% de la población ocupada al segundo trimestre de 2023), con diferencias notables por región.

Problemas identificados:

1) Actividad de la construcción casi paralizada desde 2021

La tendencia en la actividad de la construcción no sugiere cambio alguno en la trayectoria de largo plazo. Al mes de abril de 2023 se encuentra rezagada en -10.6% a nivel nacional respecto de diciembre de 2018. Dicha actividad se encuentra casi paralizada desde principios de 2021.

Gráfica 64. Actividad de la construcción por región



Fuente: Cálculos de Signos Vitales (cifras desestacionalizadas mediante métodos econométricos) a partir de las cifras originales del INEGI. 2013=100.

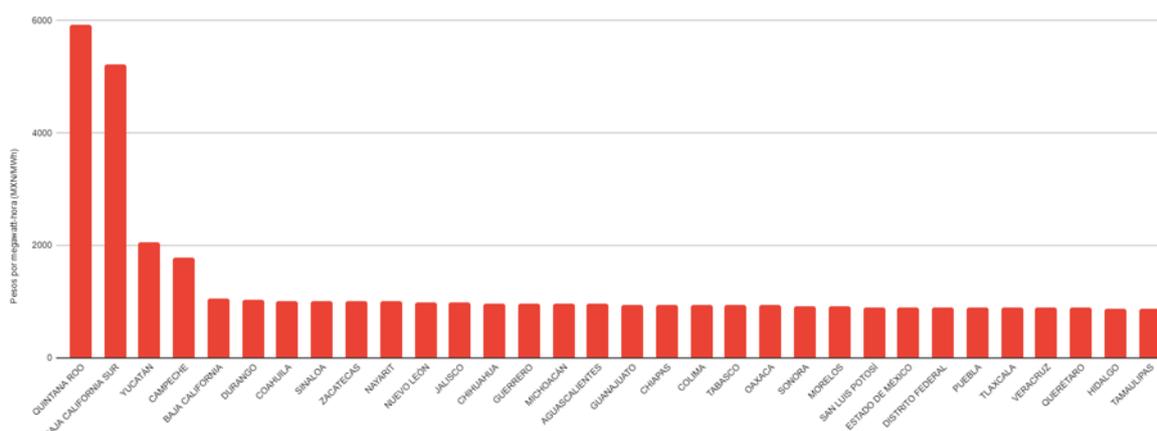
El sur ha mostrado una mejora considerable por sendos montos destinados a los proyectos prioritarios del gobierno de López Obrador, lo que condujo a una rápida recuperación post-pandemia. El resultado de la baja actividad en la mayor parte del

país y el incremento en el sur, es que la participación de esta última pasó de un 17.6% en diciembre de 2018 a 23.8% del total en el país en abril de 2023⁹⁴.

2) Escasa inversión en la electricidad

Dentro del sector, la actividad relacionada con la electricidad resulta una de las más afectadas debido a las múltiples restricciones que ha impuesto el gobierno federal a la inversión privada. La caída es sumamente pronunciada (-38.4% respecto de diciembre de 2018)⁹⁵ ya que la CFE no destina los recursos suficientes a esta actividad.

Gráfica 65. Precios de la electricidad por región (julio de 2023)



Fuente: Elaboración propia con información del Monitor de Energía⁹⁶

Dadas las escasas fuentes de energía, la península de Yucatán presenta los precios de la electricidad más elevados. Al mes de julio de 2023, Quintana Roo tiene un precio de 5,932 pesos por Megawatt-hora (MXN/MWh), 6.6 veces mayor que en la Ciudad de México (900 MXN/MWh). Lo anterior puede desinhibir el crecimiento de la actividad industrial en esta región del país, debido a los desincentivos que genera el nulo acceso a fuentes de energía asequibles y limpias.

3) Concentración del mercado laboral en los servicios

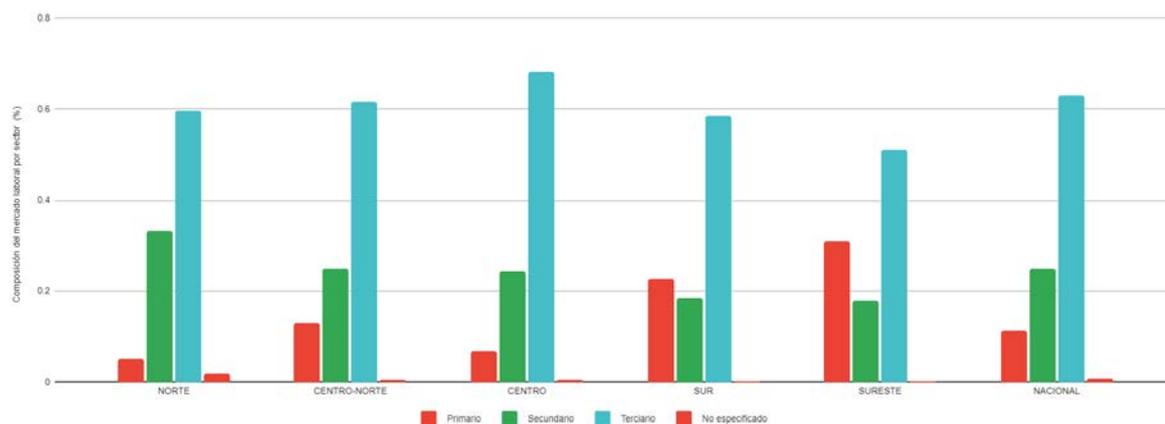
El mercado laboral tiende a concentrarse en el sector terciario. Al segundo trimestre de 2023 el 63% de la población está ocupada en alguna actividad relacionada con los servicios y el comercio.

⁹⁴ <https://www.inegi.org.mx/programas/aief/2018/#tabulados>

⁹⁵ <https://www.inegi.org.mx/programas/enec/2018/#tabulados>

⁹⁶ <https://imco.org.mx/monitor/energia/>

Gráfica 66. Influencia del sector público en el mercado laboral



Fuente: Elaboración propia con información de la ENOE⁹⁷

Mientras en el centro la población ocupada en los servicios es de 68%, en el sureste la cuota es la más baja del país (51%)⁹⁸. Luego, en gran medida el sur presenta avances hacia los servicios gracias a la intervención del Estado. Pero esto no es necesariamente bueno, el mercado laboral está supeditado a la capacidad financiera del Estado y el avance resulta un tanto superficial. En el sureste, poco más del 50% del empleo formal es generado por el Estado en el sector servicios.

Así también, el norte convive entre los servicios y la manufactura (60% y 33%, respectivamente)⁹⁹, y resulta la región con la menor intervención del sector público en el mercado laboral. Por su parte, el sur presenta la mayor participación en el sector primario, sobre todo las tres entidades más pobres del país (sureste) (31% de la población ocupada) y concentra el 43.2% de la población ocupada en el sector primario en el país¹⁰⁰. Cabe destacar que este sector cuenta con la población ocupada con menor nivel de instrucción. A nivel nacional el 57.3% de las personas ocupadas apenas han concluido la primaria y en el sur alcanza el 62%¹⁰¹.

La elevada presencia del Estado en el mercado laboral, principalmente en el sureste, ha generado incentivos sociales perversos para destinar recursos (trabajo y capital) al único mecanismo seguro para obtener un empleo formal. Es de esperarse que el ciclo económico de estas entidades tenga un alto grado de convergencia con el ciclo presupuestal, no por la eficiencia del gasto (asignación de recursos), sino porque es la mayor fuente de empleo estable con salarios suficientes para cubrir dos canastas

⁹⁷ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

⁹⁸ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

⁹⁹ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

¹⁰⁰ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

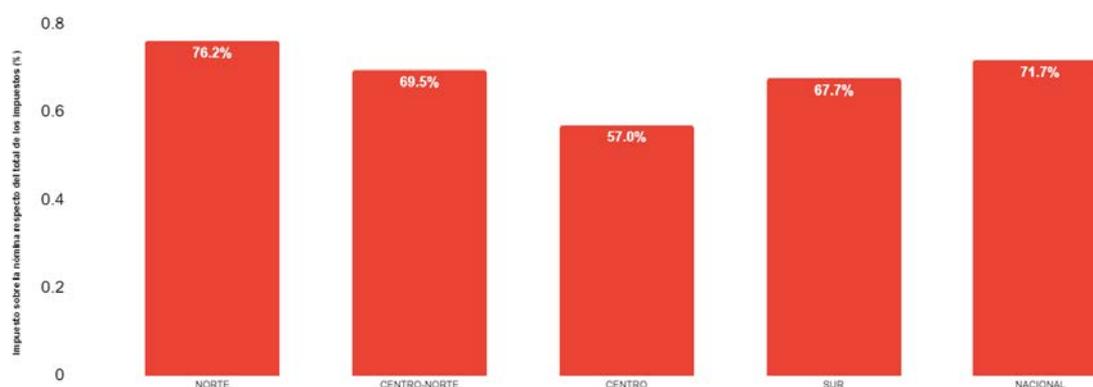
¹⁰¹ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

básicas, con la certeza que al final de la vida laboral los trabajadores accederán a una pensión digna.

4) Dependencia del Impuesto Sobre la Nómina en los ingresos propios estatales

En 2022, a nivel subnacional, el impuesto sobre la nómina representó el 72% de la recaudación por impuestos¹⁰². Aunque su cobro es relativamente fácil y cómodo para las entidades federativas, encarece la creación de empleo.

Gráfica 67. Finanzas Públicas subnacionales y su grado de dependencia.



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI¹⁰³

Dados los escasos mecanismos para gravar la actividad económica informal, la recaudación subnacional se concentra principalmente en las empresas y población ocupada formales, a través de los cuales las entidades federativas captan el Impuesto Sobre la Nómina (ISN). Si bien el norte presenta mayor dependencia por dicho impuesto (76.2%), en el sur gran parte de estos recursos provienen del mismo sector público¹⁰⁴ por la misma naturaleza del empleo formal.

Este impuesto resulta de gran importancia en términos recaudatorios, pero así también es relevante por sus implicaciones sobre la recaudación federal participable (a mayor recaudación propia corresponden mayores participaciones federales), y en lo financiero toma relevancia ya que los ingresos propios (en donde se encuentra el ISN) de las entidades federativas suelen servir como colateral (garantía) de sus pasivos (deuda o asociaciones público-privadas).

Directrices

- Promover y asegurar que se cuente con un trabajo y un salario digno desde el primer empleo.

¹⁰² <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados>

¹⁰³ <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#tabulados>

¹⁰⁴ En el sureste puede tratarse de más del 50% del ISN

Áreas de impacto y de mejora:

- Fijar el salario mínimo en el equivalente a dos canastas básicas, mientras que los subsecuentes incrementos deberán estar supeditados a variaciones en la productividad laboral.
- Implementar un programa de capacitación continua para los trabajadores del sector servicios, brindando certificados con valor curricular.
- Convenir con las entidades federativas la reducción o eliminación del Impuesto Sobre la Nómina, sin que ello implique la pérdida de transferencias federales.
- Fortalecer la infraestructura económica y social, sobre todo en aquella en donde el Estado tiene el monopolio natural: puertos, carreteras, hospitales, líneas de transmisión, gasoductos, entre otras.

Oportunidades por el reacomodo geopolítico y por el envejecimiento de la población estadounidense

Introducción

El reacomodo geopolítico ha traído consigo implicaciones económicas y sociales para México. El conflicto económico de EE. UU. vs China, la crisis energética, el T-MEC y la guerra de Ucrania, entre otras situaciones, han afectado de una forma u otra la dinámica económica de México. Asimismo, el flujo de visitantes internacionales ha disminuido a partir de la pandemia del Covid-19. Sin embargo, hay un número considerable de estadounidenses y canadienses en edad de retiro con residencia permanente que pueden impulsar economías locales en México.

Problemas identificados

1) Limitantes en la capacidad instalada

El conflicto tecnológico-comercial de Estados Unidos vs China abrió oportunidades a México a través de sus exportaciones desde 2017¹⁰⁵. Con la imposición de aranceles por parte de Estados Unidos a China, entre 2017 y 2018, México se posicionó como el país que captó la mayor parte de la pérdida de exportaciones chinas a Estados Unidos. A pesar de que las exportaciones mexicanas siguen incrementándose desde entonces (variación de 32.6% entre diciembre de 2018 y julio de 2023)¹⁰⁶¹⁰⁷, la capacidad instalada no puede seguir con el mismo ritmo de crecimiento ya que no hay nuevas y más empresas que se instalen en México, y las que están incrementan dicha capacidad con la adquisición de maquinaria y equipo importado, puesto que en México no tenemos la capacidad de proveer dicho capital, de hecho, entre 2017 y 2023 la fabricación de maquinaria y equipo para las industrias manufactureras se ha contraído -22%.

Considerando la actividad industrial, sólo unas cuantas industrias pueden estar sacando ventaja de la coyuntura internacional, lo anterior explica en gran medida que ciertas regiones del país sean las más beneficiadas (puesto que son parte de algún clúster). Sin embargo, el incremento en la actividad se debe sobre todo al crecimiento inercial de las industrias en expansión, y que con excepción del crecimiento de las obras de ingeniería civil (crecimiento de 37.4% entre 2017 y 2023), casi en su totalidad son actividades manufactureras. En ese sentido no hay sorpresas (a nivel actividad o región).

¹⁰⁵ <https://signosvitalessmexico.org.mx/rb/wp-content/uploads/2020/12/Reporte-3-EU-MXF.pdf>

¹⁰⁶

<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE134§or=1&locale=es>

¹⁰⁷ Cifras desestacionalizadas

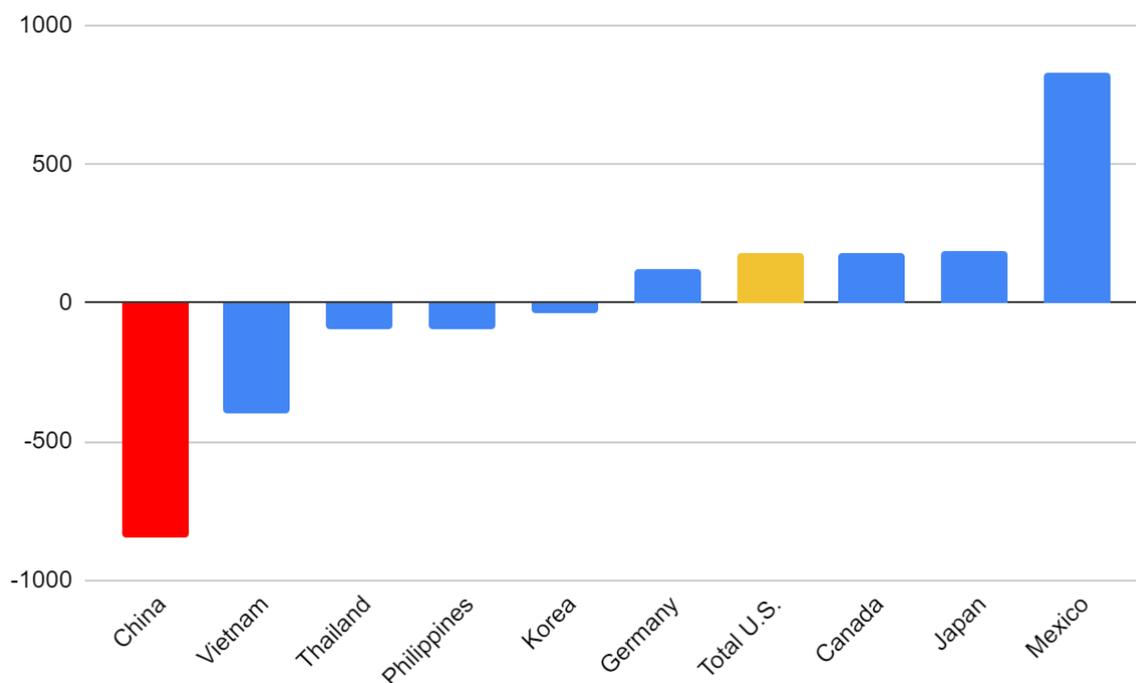
Las actividades que destacan por su crecimiento a dos dígitos entre 2017 (inicio del conflicto entre Estados Unidos y China) y 2023 se encuentran: fabricación de productos farmacéuticos (43.1%), fabricación de equipo ferroviario (37.3%), fabricación de instrumentos de medición, control, navegación, y equipo médico electrónico (37.2%), fabricación de calderas, tanques y envases metálicos (37.1%) (calderas), fabricación de carrocerías y remolques (35.8%) (carrocerías), fabricación de computadoras y equipo periférico (35.2%), fabricación de componentes electrónicos (32.3%) y fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica (32.1%). De las anteriores actividades tres muestran cambios considerables en su trayectoria: fabricación de productos farmacéuticos, de calderas y carrocerías.

A diferencia de las actividades mencionadas, la actividad industrial en su conjunto habrá crecido de manera acumulada solo 4% en el mismo periodo de tiempo, esto quiere decir que el promedio anual es de 0.6%. Entre 1993 y 2016 (desde la entrada al TLCAN hasta previo al conflicto), el crecimiento promedio anual de dicha actividad fue de 1.8%. Para tratarse de un evento de relocalización de empresas, hasta ahora el resultado es extremadamente pobre y no alcanza siquiera la mitad de la tasa de crecimiento observada antes del conflicto entre Estados Unidos y China y la renegociación del TLCAN (ahora T-MEC). Lo que se puede notar desde ahora es que la economía mexicana continúa especializándose en ciertas manufacturas, mientras el declive de muchas otras es notable.

Ahora bien, estas industrias han podido detonar su crecimiento a pesar de enfrentar problemas comunes a toda la manufactura, como es la generación y distribución de energía eléctrica (sobre todo energía limpias), actividad que presenta una contracción de -20.8% en el periodo señalado. Aquí las empresas están tomando la iniciativa con la generación de electricidad en el lugar, a través de fuentes limpias como la solar. De tal forma que la construcción de parques industriales con ciertas ventajas facilitará la instalación de nuevas empresas y la proliferación de algunas industrias. Lo anterior explica en gran medida que los privados enfoquen sus baterías en regiones con alta radiación solar y que actividades como la fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica continúe con su trayectoria de crecimiento de largo plazo. Todo lo anterior se ha materializado en una entidad como Baja California.

No obstante, las empresas ubicadas en el norte tendrán que enfrentarse a otro problema, la escasez de agua proveniente de la cuenca del Río Colorado. Alrededor del 80% del suministro de agua en Baja California tiene como fuente el Río Colorado, por lo que resulta urgente tomar las medidas necesarias para minimizar la pérdida en la productividad y evitar la pérdida de competitividad.

Gráfica 68. México capitalizó gran parte de la pérdida de China



Fuente: Fondo Monetario Internacional¹⁰⁸

Por su parte, las exportaciones petroleras sólo crecieron por el alza en los precios ocasionada por la crisis energética. Entre enero de 2019 y diciembre de 2022 el volumen exportado cayó 14.3%¹⁰⁹¹¹⁰ con la política energética vigente, enfocada en incrementar el volumen de refinación. En tanto, el volumen de exportaciones no petroleras creció 19.2% en el mismo periodo de tiempo, gracias a las exportaciones manufactureras. Sin embargo, el volumen exportado de los bienes agropecuarios se redujeron 12.6% en ese periodo¹¹¹¹¹². En cuanto al sector automotriz, el de mayor dinámica e influencia en las exportaciones mexicanas, enfrentará una dura revisión en el marco del T-MEC. Hasta 2021 la participación del contenido nacional en la fabricación de automóviles y camiones alcanzó el 47.7% y el valor agregado de exportación de la manufactura global fue de 41%.

2) Residentes Estadounidenses, oportunidad para las economías locales

Estadounidenses y canadienses en edad de retiro pueden impulsar economías locales. En el acumulado de enero-mayo de 2023, 2 de cada 3 norteamericanos con

¹⁰⁸ <https://blogs.imf.org/2019/05/23/the-impact-of-us-china-trade-tensions/>

¹⁰⁹

<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE187&locale=es>

¹¹⁰ Cifras desestacionalizadas

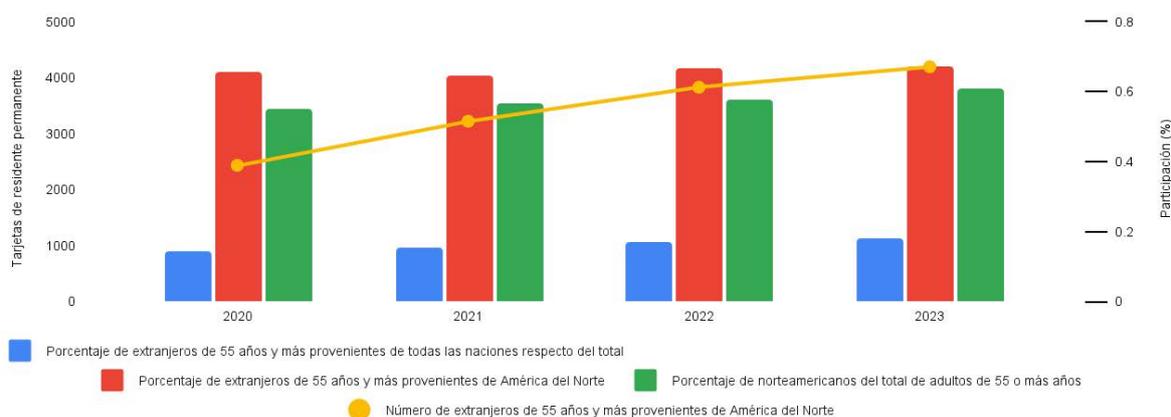
¹¹¹

<https://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE187&locale=es>

¹¹² Cifras desestacionalizadas

residencia permanente en México tiene 55 años o más¹¹³. El flujo de visitantes internacionales provenientes de distintos países se ha atenuado después de la Covid-19, aunque dicho flujo ya venía desacelerando años atrás. Es probable que la inseguridad en los principales destinos turísticos de México y la desaceleración de la economía internacional fueran los causantes. Sin embargo, a la fecha, el flujo de dólares sigue creciendo y retoma su trayectoria de largo plazo, esto implica que los visitantes internacionales incrementan su gasto promedio en nuestro país. A este paso el consumo turístico de los extranjeros tomará mayor relevancia.

Gráfica 69. Residentes extranjeros en México



Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad de Política Migratoria¹¹⁴. Las cifras de 2023 del número de extranjeros son un estimado con base en el acumulado de enero-mayo del mismo año.

Dentro de los grupos etarios de mayor interés resulta el de más de 55 años. En los últimos dos años este grupo poblacional ha incrementado su residencia en 30.3%¹¹⁵. Al menos 61 de cada 100 estadounidenses y canadienses con residencia permanente en México pertenece a este grupo etario. A su vez, estos representan el 67% de los residentes permanentes en México mayores a 55 años. Las oportunidades no solo se expresan en flujo de mercancías sino también en flujo de personas.

3) Dependencia del gas natural de Estados Unidos

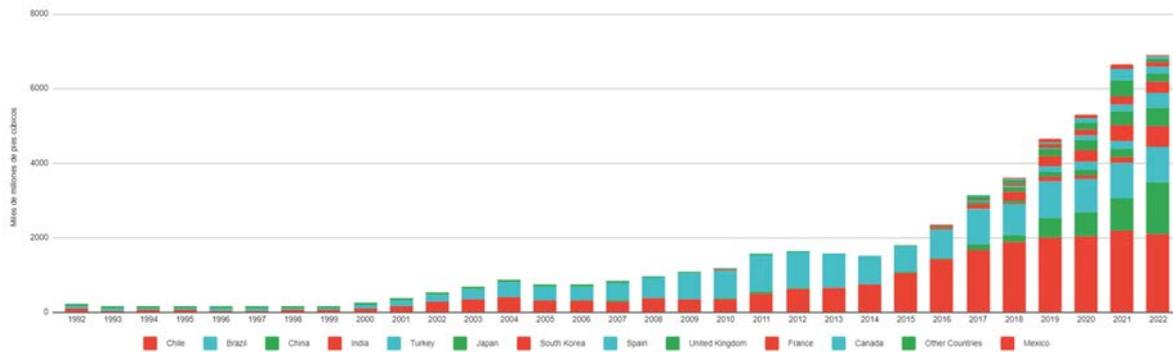
Con la reforma energética de la anterior administración federal, México se posicionó como el principal comprador de gas natural estadounidense (60% del total). Recientemente, con el estallido de la guerra en Ucrania, Europa se ha vuelto el principal comprador de Estados Unidos.

Gráfica 70. Compradores de gas natural a Estados Unidos

¹¹³ Las cifras de 2023 son un estimado con base en el acumulado de enero-mayo de 2023.

¹¹⁴ https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Cuadros_MyH?Anual=2023&Secc=2

¹¹⁵ https://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Cuadros_MyH?Anual=2023&Secc=2



Fuente: Elaboración propia con información del U.S. Energy Information Administration¹¹⁶

Posterior al estallido del conflicto comercial entre Estados Unidos y China, la pandemia del Covid-19 (con la crisis energética que le siguió) y más recientemente la guerra en Ucrania, Estados Unidos ha adquirido un papel sumamente relevante para Europa. Después de las exportaciones de gas por ductos desde Noruega, Estados Unidos es el segundo mayor exportador de gas natural con el 17% del total en 2022.

La sincronía de estos eventos puede tener consecuencias serias, principalmente sobre el nivel de precios. Es de suma importancia tomar las debidas precauciones para enfrentar choques de demanda u oferta por el mayor envío de gas natural a Europa, o variaciones abruptas del clima (como sucedió en el invierno de 2021). Hay que recordar que el corte de suministro de gas natural tuvo un costo de 0.3% del PIB para el norte del país en el mismo año. En sentido opuesto, estos eventos pueden ser una buena noticia para la península de Yucatán, en donde la energía es más costosa que en el resto del país, debido al florecimiento de la industria del gas en la costa este de Estados Unidos.

Directrices

- Fomentar el desarrollo económico, tomando en cuenta las características, demandas y necesidades de cada región del país.

Áreas de impacto y de mejora:

- Desarrollar los sectores más competitivos de la región sur y sureste del país.
- Promover el ecoturismo como una herramienta que permita detonar el crecimiento económico regional.
- Crear espacios de productividad social en donde se considere el acceso a insumos, inversión privada y la cooperación entre actores económicos.
- Construir mayor capacidad de abastecimiento de gas y gasolinas como parte de un sistema de seguridad energética.

¹¹⁶ <https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/#naturalgas>

- Desarrollar los servicios necesarios (servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, entre otros) en las poblaciones más propicias para albergar a la población en retiro de Norteamérica, considerando la repatriación de mexicanos en el exterior.
- Considerar a las mujeres como un motor de crecimiento y desarrollo regional y económico.
- Incentivar la participación de las OSC en la planeación y ejecución de proyectos de inversión en infraestructura clústeres.
- Aprovechar la concentración regional de universidades y centros de investigación para promover el crecimiento económico sustentable, así como la contratación y retención de jóvenes emprendedores.

Productividad laboral

Introducción

La productividad de la economía en México mantiene su tendencia a la baja (-8% respecto del máximo histórico), sobre todo en los dos sectores más grandes de la economía mexicana. PEMEX y CFE han afectado al sector secundario, quien ha presentado un comportamiento a la baja desde 2015. La productividad laboral se vincula también con la informalidad laboral y la informalidad de las empresas¹¹⁷.

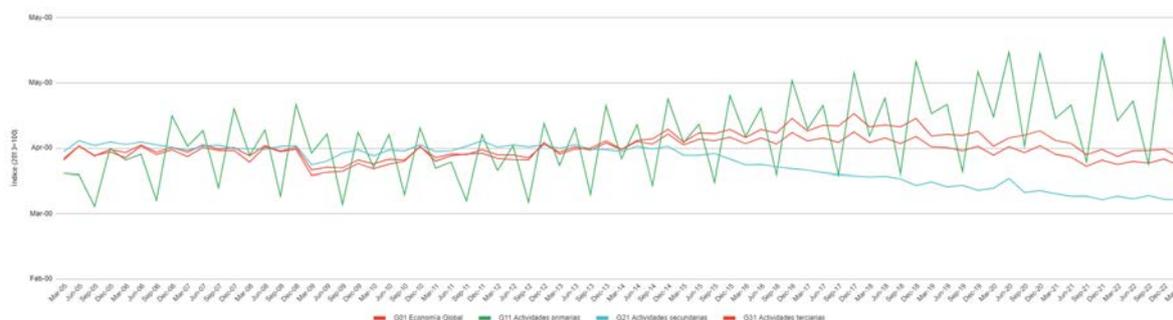
Asimismo, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es relativamente baja en México. Esta tendencia se agravó durante y posterior a la pandemia pues mujeres de 20 a 29 años han quedado excluidas del mercado laboral por quedar supeditadas a los cuidados del hogar.

Problemas identificados

1) Caída persistente en la productividad laboral

Uno de los principales retos para la economía mexicana es revertir el proceso de la caída persistente en la productividad laboral (-8% respecto del tercer trimestre de 2015)¹¹⁸. No es un fenómeno nuevo, sobre todo si vemos el comportamiento de las actividades secundarias desde 2015. En este último caso mucho tienen que ver las empresas productivas del Estado mexicano (Pemex y CFE). El hecho es un tanto distinto para los servicios, los cuales corrieron con mejor suerte hasta el primer trimestre de 2018, desde entonces su productividad ha caído -10.2%¹¹⁹. Este fenómeno no es exclusivo de México, aunque en el resto del mundo se observó como resultado de la pandemia del Covid-19.

Gráfica 71. Productividad laboral por sector económico



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI¹²⁰.

¹¹⁷ <https://www.nexos.com.mx/?p=74046>

¹¹⁸ https://www.inegi.org.mx/temas/productividadeco/#informacion_general

¹¹⁹ <https://www.inegi.org.mx/temas/productividadeco/#tabulados>

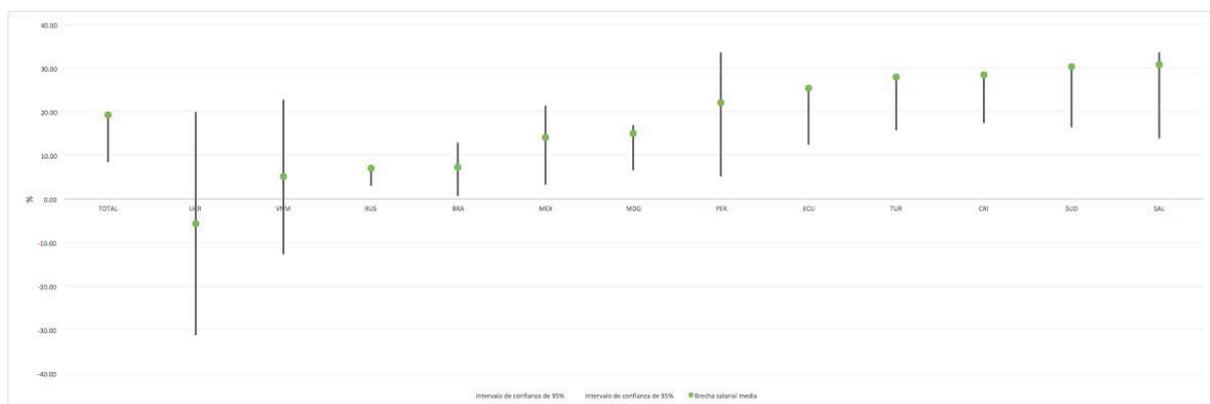
¹²⁰ <https://www.inegi.org.mx/programas/iplcumo/2013/#Tabulados>

Por su parte, las actividades primarias son las únicas que han inducido el crecimiento de la productividad en México (13.9% respecto del tercer trimestre de 2015)¹²¹. Este resultado es un tanto inusual cuando el 20.1% de los trabajadores del sector se dedica a la agricultura de subsistencia y el 91.4% es trabajador informal¹²². Además, dicha actividad se enfrenta al reto del cambio climático sin contrapesos (programas presupuestales que ayuden a paliar los efectos del mismo), a lo que se suma el envejecimiento de la población ocupada (20.7% de la población ocupada tiene 60 años o más, mientras que en la economía es el 10.5%)¹²³.

2) Baja productividad asociada con la informalidad laboral

La formalidad en México tiene un premio en los salarios de 14.1% sobre la informalidad laboral, pero este premio puede llegar a ser de hasta 21% en promedio.

Gráfica 72.¹²⁴



Fuente: Elaboración propia con información de Banco Mundial¹²⁵.

La evidencia muestra que la baja en la productividad está asociada con la informalidad laboral. Aquellas personas y empresas que se encuentran dentro de la informalidad presentan menores niveles de productividad. Esta tendencia ha ido incrementándose ya que las empresas que se adhieren a la economía mexicana resultan menos productivas que aquellas que han muerto.

De acuerdo con el Banco Mundial, la formalidad ofrece empleos con mejores salarios que los informales. En promedio un trabajador formal, solo por el hecho de serlo, obtiene un premio de 14.1% respecto de aquel que no lo es y en el mejor de los casos

¹²¹ <https://www.inegi.org.mx/temas/productividadeco/#tabulados>

¹²² <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

¹²³ <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

¹²⁴ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd4ca3c60f0af0bea3-0350012021/related/Informal-economy-full-report.pdf>

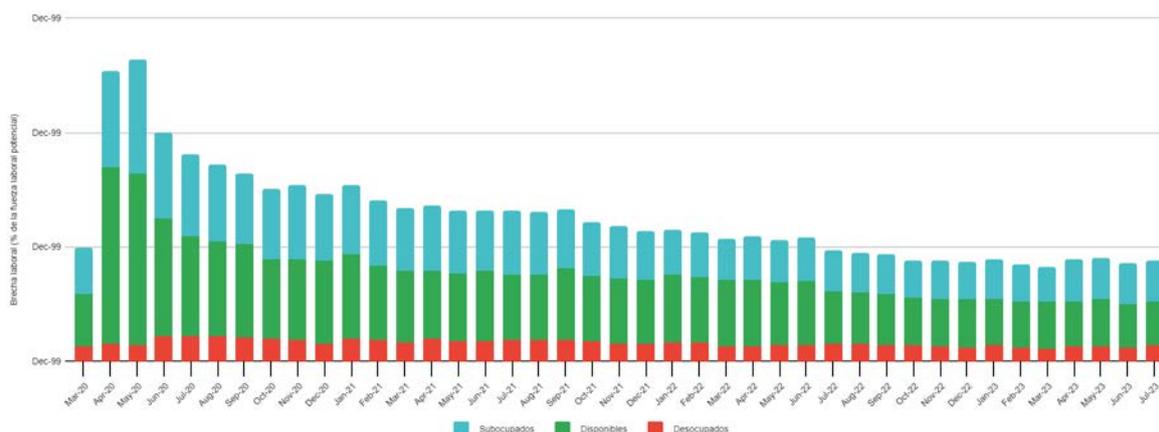
¹²⁵ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd4ca3c60f0af0bea3-0350012021/related/Informal-economy-full-report.pdf>

este premio puede llegar a ser de 21.2%. Este premio es cercano a la media internacional de 19.4%¹²⁶. Entonces, la productividad de la economía tiene múltiples dimensiones: geográfica, sectorial y de estatus laboral, los cuales deben abordarse en su justa medida.

3) Mujeres jóvenes ocupadas en los cuidados no remunerados

La falta de oportunidades laborales bien remuneradas ha sido una constante en México, mismo que la pandemia del Covid-19 recrudeció. Un gran número de personas, principalmente mujeres jóvenes, desearían trabajar en este momento, sin embargo, los cuidados del hogar son en gran medida la principal razón por la que no pueden salir en búsqueda de un empleo. Actualmente hay alrededor de 4 millones de mujeres entre 20 y 29 años que no estudian, no trabajan y no buscan empleo. Han quedado excluidas del mercado laboral y educativo.

Gráfica 73. Subocupación laboral por sexo



Fuente: Elaboración propia con información del Monitor Laboral.

A pesar de la acumulación de trabajadores en el sector servicios, resulta ser el sector con mayor subocupación. En el caso de las mujeres, cerca del 80% de dicha condición se genera en este sector, mientras en los hombres es poco más del 50%.

Directrices

- Considerar y atender los derechos laborales, fomentando un ambiente de trabajo positivo y confiable para todos los trabajadores, incluyendo a mujeres, personas con discapacidad, migrantes y otros grupos minoritarios.

Áreas de impacto y de mejora:

¹²⁶ <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/37511318c092e6fd4ca3c60f0af0bea3-0350012021/related/Informal-economy-full-report.pdf>

- Rescatar la cartera de inversión propuesta por privados en la reciente administración federal.
- Romper los incentivos económicos de la contratación por razones de género y no por productividad o capacidades.
- Apoyar las granjas de traspatio e incrementar la productividad del campo en el sureste a través de tecnologías intermedias.
- Facilitar los apoyos gubernamentales para la población joven con carreras técnicas o que hayan participado en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro.
- Propiciar la digitalización de los pagos y reducir el uso de efectivo en la economía, anclando apoyos, subsidios y financiamiento a los negocios y trabajadores al uso de dichas tecnologías.

El desmantelamiento institucional del sector de Ciencia, Tecnología e Innovación

Introducción

En México el sector de la Ciencia, Tecnología e Innovación ha carecido del fomento e inversión necesaria para despegar su potencial. Por si fuera poco, con la pandemia y el paro de las actividades, se produjo una caída de las economías junto con una disminución en la ciencia, tecnología e innovación (CTI) que ya de por sí eran bajos (Dutrénit, et.al., 2021). En nuestro país aún hay mucho por hacer para mejorar los indicadores de competitividad relativos a la investigación científica y el desarrollo.

Entre los países de la OCDE ocupamos el último lugar con 1.02 investigadores empleados por cada 1,000 miembros de la población activa, mientras que el primer lugar (Dinamarca) reporta 15.65 investigadores científicos por cada mil empleados. Pese a los resultados y la necesidad de la ciencia para el desarrollo económico y progreso social, México invierte menos del 1% del PIB, mientras que los países que reportan el mayor desarrollo económico y social como Israel, Corea del Sur o Japón invierten más del 3% de su Producto Interno Bruto en investigación científica. México nunca ha superado el 0.5% del PIB.

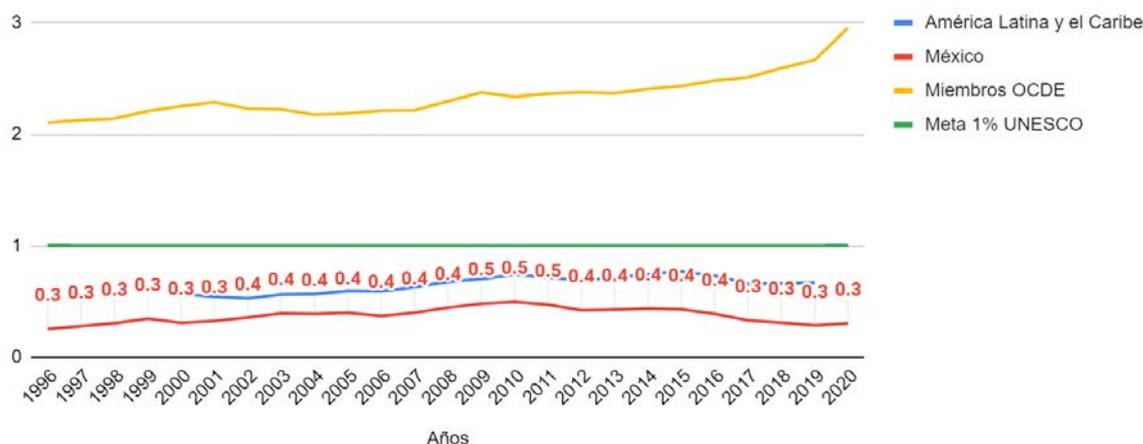
Actualmente, el desmantelamiento del sector de la ciencia en México ha puesto al sector en una situación crítica. La centralización de la ciencia, los cambios legislativos, administrativos, la desaparición de fondos y fideicomisos (entre otros), han provocado que el sector científico se encuentre en decadencia poniendo en riesgo el progreso del país. Lo anterior refleja una serie de desafíos para la sociedad en general.

Problemas identificados

1) Inversión insuficiente en CyT

Si bien en México prevalecía un déficit en Ciencia, Innovación y Tecnología (CIT) comparado con otros países (Banco Mundial, s.f.), las recomendaciones internacionales fueron incluidas en la Ley anterior de Ciencia y Tecnología (última reforma en 2020) sobre el monto anual que el Estado mexicano destinaría al rubro científico, estipulando que no podría ser menor al 1% como proporción del PIB para el sector). Sin embargo, dicho porcentaje nunca se ha alcanzado en México, pues hasta 2023 sólo se destinó el 0.3% del PIB al sector.

Gráfica 74. Comparación del gasto destinado a Investigación y Desarrollo en México (GIDE) comparado con América Latina y miembros OCDE (% del PIB y años disponibles)

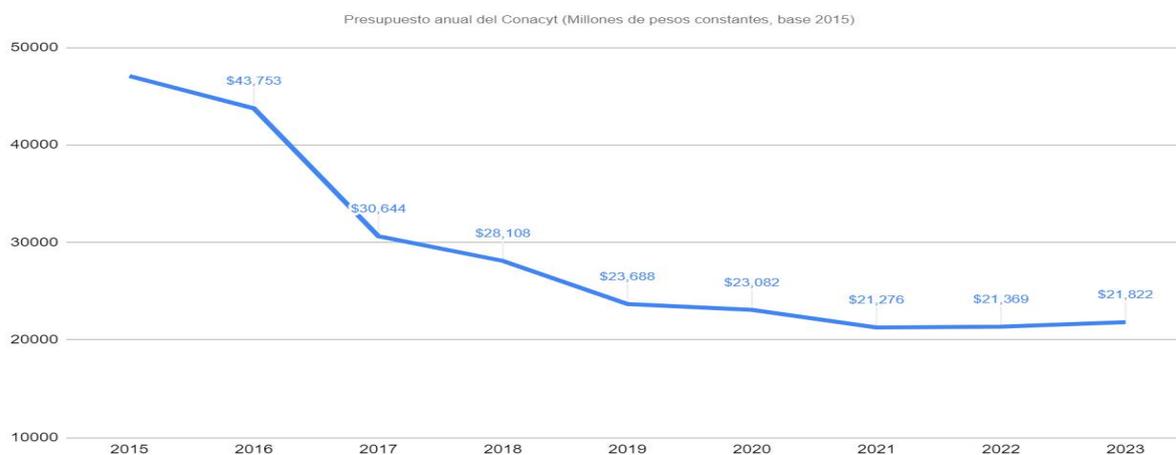


Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (s.f)

Uno de los efectos de la nueva Ley en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (LMHCTI), implica cambios en el sector científico, pues no hay mención alguna de la meta u objetivo de alcanzar al menos el 1% del PIB en inversión en CTI, tal como lo estableció el Artículo 9. Bis de la Ley anterior (Ley de Ciencia y Tecnología) donde: *“El monto anual que el Estado, Federación, entidades federativas y municipios destinen a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor al 1% del producto interno bruto del país mediante los apoyos, mecanismos e instrumentos previstos en la presente Ley”* (Cámara de Diputados, 2002).

Aunque el monto destinado al Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (Conacyt ahora Conahcyt) permitió contar con recursos estables que representaron en promedio 18% de su gasto total (Puga y Valderrama, 2022), estos fueron disminuyendo paulatinamente desde 2018 con la llegada de este gobierno.

Gráfica 75. Presupuesto anual del Conacyt (Millones de pesos constantes, base 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de Rojas (s.f)

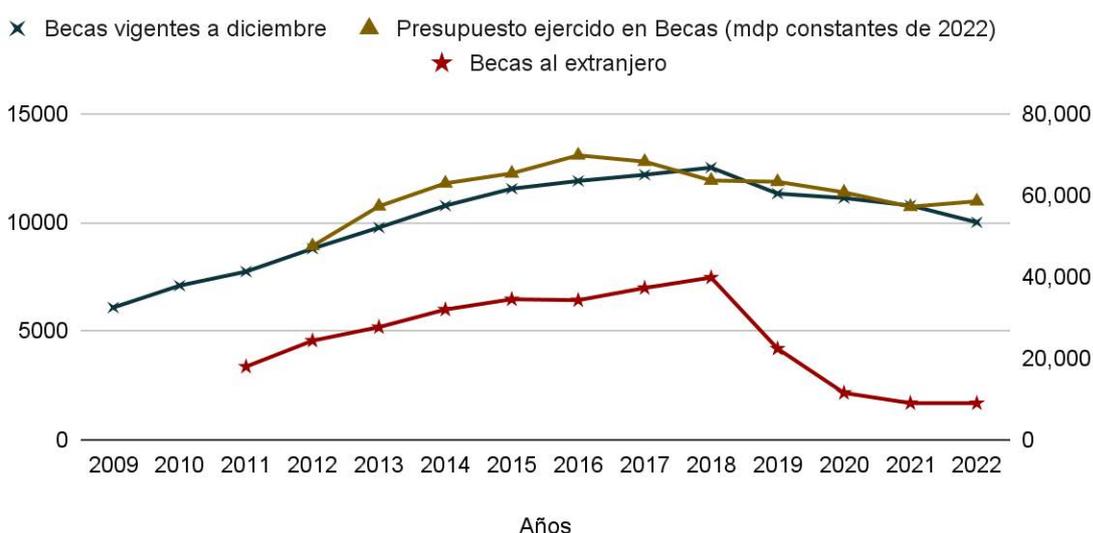
2) Disminución de becas

El presupuesto destinado en 2023 se redujo tres cuartas partes de lo que fue a inicios del sexenio, con lo que hubo reducciones en el número de proyectos que recibieron

financiamiento. Según el cuarto informe de Gobierno, en 2021 se financiaron 25 veces menos proyectos de los que se financiaron en 2017 (108 vs 2,700 respectivamente), lo que demuestra la nula prioridad del desarrollo científico en el gobierno de México. Asimismo, se presentó una reducción de las becas de estudios en el extranjero de 7,514 en 2015 a 2,087 en 2021 (Conacyt, s.f). Se observa además una disminución tanto en el número de becas de posgrado y apoyos a la calidad del Conacyt, como en el presupuesto ejercido desde el inicio de la administración.

Gráfica 76. Becas vigentes a diciembre de cada año y presupuesto ejercido anual (mdp constantes de 2022)

Becas vigentes a diciembre de cada año y presupuesto ejercido en becas (mdp constantes de 2022)



Fuente: Elaboración propia con datos de Conacyt (s.f)

3) Centralización e ilegalidad en ciencia

La aprobación de la Ley en Materia de Humanidades, Ciencia, Tecnología e Innovación (LMHCTI) (Cámara de Diputados, 2023), ha introducido cambios significativos en el sistema nacional que han generado inquietudes entre los expertos. Este no es el primer ataque al rubro científico. Desde el inicio de la actual administración se ha intentado destruir mucho de lo anteriormente edificado pese al papel determinante de los avances científicos en el progreso de las sociedades (Signos Vitales, 2022).

Las acciones previas a la aprobación de la nueva ley por parte del Gobierno han mostrado un deterioro de manera generalizada en el estado de la ciencia, con el desmantelamiento de la estructura de representación y coordinación basada en espacios complementarios: el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT) y la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, mismos que operaron sin interrupción hasta 2019. A partir de entonces comenzaron a ser debilitados con la eliminación de los recursos pues obstaculizaban la toma de decisiones mucho más vertical en lugar de ser colegiada (Puga y Valderrama, 2023). Dentro de los efectos

representatividad nacional, mismas que serán designadas por la persona titular de la Presidencia de la República a propuesta de la Secretaría de Economía, y se renovarán cada tres años	
Una persona representante del Sistema de Centros Públicos de Investigación	Ocho representantes de la comunidad y de los sectores social y privado, quienes contarán con un suplente (con voz y voto), propuestos por el titular de la junta de Gobierno

Fuente: Elaboración propia con información de la LGC (2022) y la LMHCTI (2023).

En la nueva Ley (LMHCTI), la conformación del rumbo que tomará la investigación científica¹²⁷ queda acotada a los intereses de quien designe el Presidente, incluyendo en la nueva conformación de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, lo que da una señal del sesgo que podría causar la nueva agenda científica, acotando las áreas de investigación y limitando los recursos sólo para proyectos específicos.

En la nueva ley también se afecta al Foro Consultivo Científico y Tecnológico ya que, aunque la ley no lo hace explícito, lo desaparece y pone en riesgo la mesa directiva compuesta por asociaciones y organizaciones que permitían formular propuestas en materia de políticas y programas de investigación científica, desarrollo e innovación.

4) Eliminación del Programa de Estímulos a la Innovación (PEI)

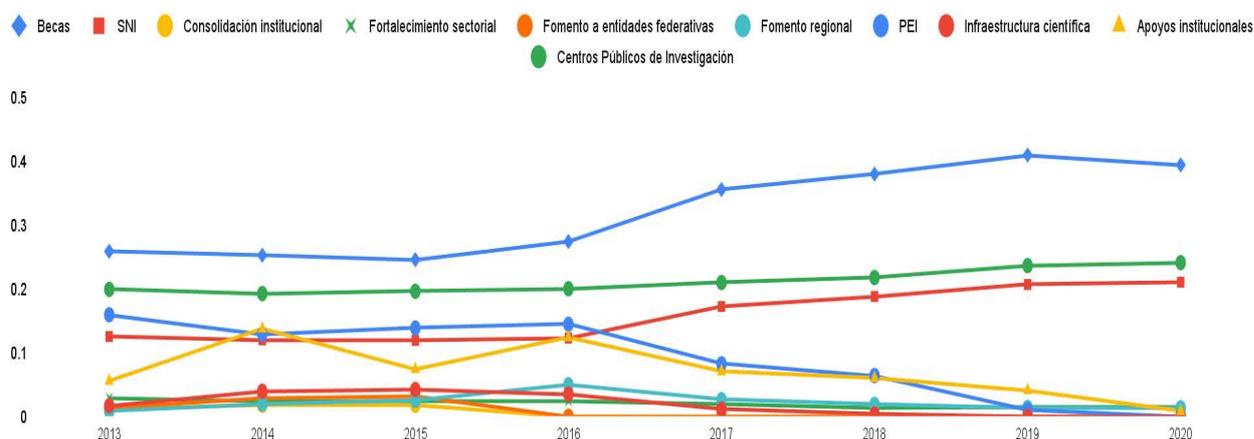
La desarticulación del aparato científico y las nuevas modificaciones administrativas comprometen el progreso de la ciencia, tecnología e innovación del país. Tal como lo muestra la estructura programática del ramo 38 destinado al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), donde la proporción del PEI¹²⁸ fue disminuyendo desde 2017 bajando hasta 8% del total, hasta que en 2019 el programa se detuvo (1%).

Gráfica 77. Estructura programática del ramo 38

¹²⁷ Quedan fuera los investigadores, expertos en el sector científico pues en la LMHCTI limita su participación y aunque puedan emitir propuestas, éstas no son vinculantes (así lo establece el apartado del artículo 68 de la LMHCTI (2023)

¹²⁸ Programa de apoyo para las empresas que invierten en proyectos de investigación, desarrollo de tecnología e innovación dirigidos al desarrollo de nuevos productos, procesos o servicios.

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL RAMO 38



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los cambios han sido instrumentados por medio de actos administrativos, muchos de los cuales son ilegales e incluso inconstitucionales, como por ejemplo dejar fuera el Programa Nacional de Innovación y el retiro de los estímulos económicos a investigadores de universidades privadas del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Estos actos finiquitan la convergencia científica y tecnológica con la iniciativa privada que operaba a través de Programas de Estímulos a la Investigación, lo que rompe con la vinculación de la comunidad científica entre universidades y empresas privadas, algo vital para el desarrollo de ciencia aplicada y de tecnología de vanguardia. Todo ello limita directamente las capacidades de las y los científicos en el devenir social, medioambiental, político, educativo y sanitario.

Directrices

- Ubicar en la agenda pública a la Ciencia, la Tecnología y a la Innovación como un componente determinante para el crecimiento ordenado, sustentable y permanente del país.

Áreas de impacto y de mejora:

- Aumentar los recursos que se asignan al sector de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).
 - Promover que la asignación de recursos sea por convocatoria pública, bajo criterios de transparencia, calidad y pertinencia.
 - Fortalecer la conexión de los centros de investigación de las universidades y el sector productivo.
- Fomentar la incorporación de jóvenes a la academia en pro del acceso a los beneficios de la Ciencia, Tecnología e Investigación.

Áreas de impacto y de mejora:

- Cumplir con la exigencia de ley en materia de gasto en ciencia y tecnología con un enfoque en la incursión de jóvenes en sectores asociados con la relocalización de las cadenas de valor.

- Facilitar la difusión del conocimiento, especialmente en niñas, niños y jóvenes.
- Promover la asignación de becas nacionales e internacionales de posgrado para todas las áreas del conocimiento.
- Crear un programa nacional de incorporación a la academia y a la vida universitaria, basado en salarios y prestaciones competitivos para los beneficiarios de las becas.

Energía y sus perspectivas

Paradojas de la situación energética

Introducción

La producción de electricidad en México depende en gran medida de la disponibilidad del gas natural (57.3% en julio de 2023). En lo que va de 2023, el 61.6% del gas se obtuvo junto con el petróleo, al que se le conoce como gas natural asociado. Apenas iniciada la administración de López Obrador, México canceló las rondas petroleras 3.2 y 3.3. Así, la menor producción petrolera limita la extracción de gas, de tal suerte que dependemos de Estados Unidos, el mayor productor en el mundo. Entre enero y septiembre de 2022 el 91.1% del gas disponible (descontando Pemex) era importado. Por su parte, Pemex consume el 79.2% de la producción interna (cuasimonopsonio).

Este gas importado es adquirido a precios competitivos, aunque es susceptible de variaciones en el precio por eventos como el estallido de la crisis energética en 2021 y la guerra en Ucrania. No obstante, con el incremento de las exportaciones de gas de Estados Unidos a Europa, la diferencia en los precios de exportación entre Europa y México por los costos de transporte ha tendido a disminuir. Y aunque el margen todavía es considerable (39.8% en 2022), en el mediano plazo puede restar competitividad a México.

La disponibilidad de gas ha permitido que diversos sectores de la industria puedan proliferar alrededor del mundo, como el caso de la petroquímica (plásticos de uso industrial y fertilizantes). De tal forma que el suministro de gas y las variaciones en sus precios tienen diversos alcances, más allá del estrictamente energético, como es el caso de la escasez de alimentos. El sur del país es la región con menor acceso al gas natural, lo que de paso resulta un obstáculo para la operación de la refinería de Dos Bocas en Tabasco.

Contar con una red de gasoductos y al ubicarnos en una posición tan estratégica al ser vecinos del mayor productor mundial, nos permite acceder a precios sumamente competitivos de energía. A pesar de contar con tal posición estratégica no logramos explotarla y estamos sujetos a la volatilidad de los mercados debido a que México sólo cuenta con 2.4 días de almacenamiento. Nos encontramos supeditados a los vaivenes del mercado internacional y sumamente rezagados de otras economías industrializadas. Por citar un ejemplo, España, una economía de tamaño semejante a la mexicana, cuenta con 34.2 días de almacenamiento, 14 veces más que México.

Problemas identificados

1) La problemática del gas natural

La región sur-sureste es la principal región productora de gas natural del país. De un promedio de 4 mil 804 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) de gas natural que se extrajeron en México en 2022, 89% (4 mil 277 MMpcd) provino de entidades del sur-sureste: Campeche (2 mil 56 MMpcd), Tabasco (1 mil 641 MMpcd), Veracruz (476 MMpcd), Chiapas (90 MMpcd) y Puebla (14 MMpcd). A pesar de la aportación del sur a la oferta nacional, su acceso es limitado ya que no cuenta con la infraestructura para transportar dicho hidrocarburo. 48.1% de la demanda (995 MMpcd) se concentró en las seis entidades fronterizas del norte del país (Baja California, Chihuahua, Coahuila,

Nuevo León, Sonora y Tamaulipas), en tanto que los estados de la región sur-sureste concentraron apenas 16% (331 MMpcd) de la demanda del sector. Cuatro de estas entidades tuvieron una nula demanda: Campeche, Chiapas, Guerrero y Quintana Roo.

La alianza con Estados Unidos, el mayor productor del mundo, ha promovido la construcción de una de las mayores redes de gasoductos en el mundo, pero esta se concentra en el norte del país. Esta vecindad con el mayor productor de gas nos permitió acceder en 2022 a un precio promedio 39.8% por debajo de Europa. Hasta 2012 operaban 11,347 km de gasoductos (9,118 km operados por Pemex y 2,229 km operados por terceros) y ya en 2022 esta red alcanzó los 19,060 km (variación de 68%). A pesar de este avance, la red de gasoductos no es lo suficientemente extensa tal que los hogares mexicanos puedan acceder a este hidrocarburo, mismo que brinde el acceso a las familias de elegir entre diferentes energéticos o genere condiciones de competitividad.

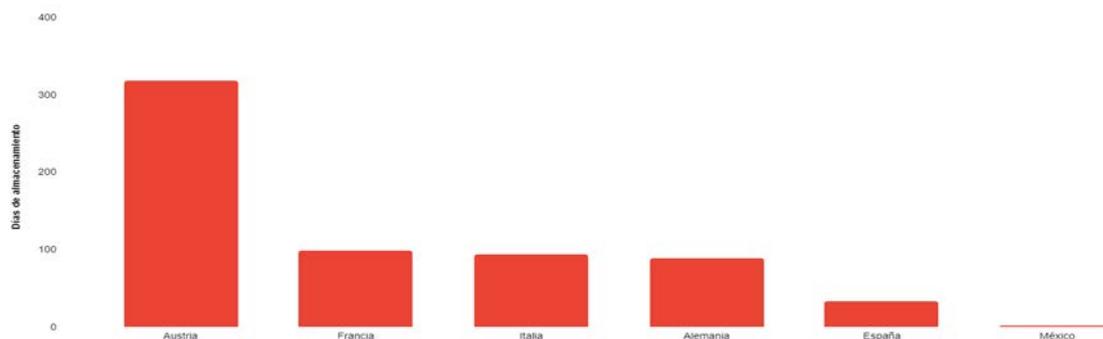
Gráfica 78. Precio de gas natural vs gas natural licuado (2007-2022)



Fuente: Elaboración propia con información de Energy Information Administration.

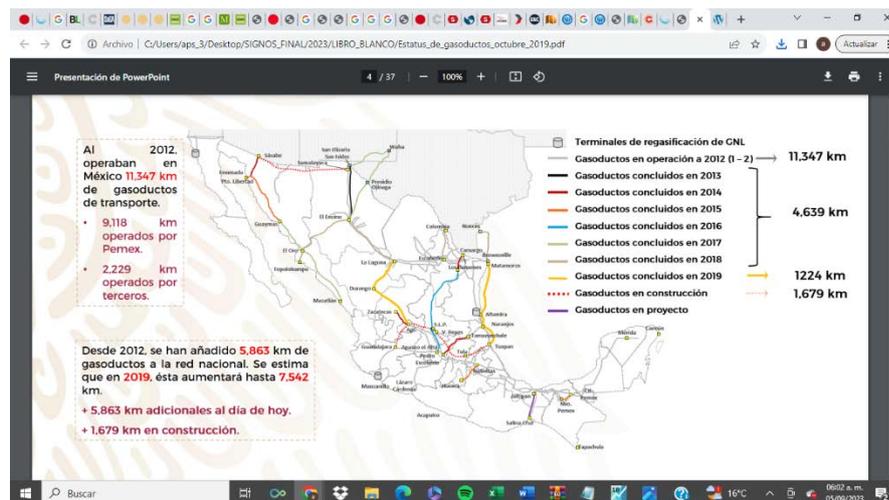
Para aprovechar esta ventaja al máximo, resulta imprescindible incrementar nuestra capacidad de almacenamiento de gas natural para efectos de mitigar riesgos climáticos o geopolíticos. La capacidad de almacenamiento de México es extremadamente limitada lo que aumenta su vulnerabilidad ante vaivenes del mercado.

Gráfica 79. Días de almacenamiento de gas natural en México y economías seleccionadas



Fuente: IMCO.

Imagen 1. La expansión de la red de gasoductos dista mucho de las necesidades de nuestra economía.



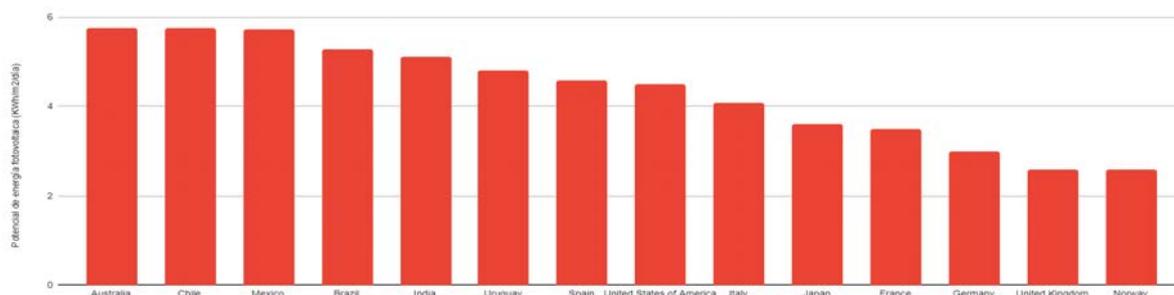
Fuente: Comisión Nacional de Hidrocarburos¹²⁹.

2) El potencial (limitante) de la energía solar

México no sólo posee una posición estratégica por ser vecino de Estados Unidos, también porque su potencial para generar electricidad a través de fuentes limpias es enorme. Con mucho menos potencial solar un gran número de países en Europa generan una mayor cantidad de electricidad que México. A pesar de que México tiene un territorio 5.5 veces mayor que Alemania y una radiación 5 veces superior, la energía solar generada en el país europeo es 44.2 veces superior.

Por su parte, el potencial eólico del país ronda entre los 50 mil (en el escenario más conservador) (AMDEE, s.f.) y los 71 mil megawatts (MW) (Wilson Center, 2012), el cual excede en cerca del 40% la demanda a nivel nacional; de estos, el estado de Oaxaca podría generar al menos 33 mil MW, haciendo uso de poco más del 7% del territorio de la entidad (Elliot et al., 2003). Sólo con la mitad de dicha capacidad sería suficiente para generar el 35% de la energía eléctrica limpia en el país (AMDEE, s.f.). México tiene un enorme potencial de energía solar y eólica sin explotar.

Gráfica 80. Potencial solar por país



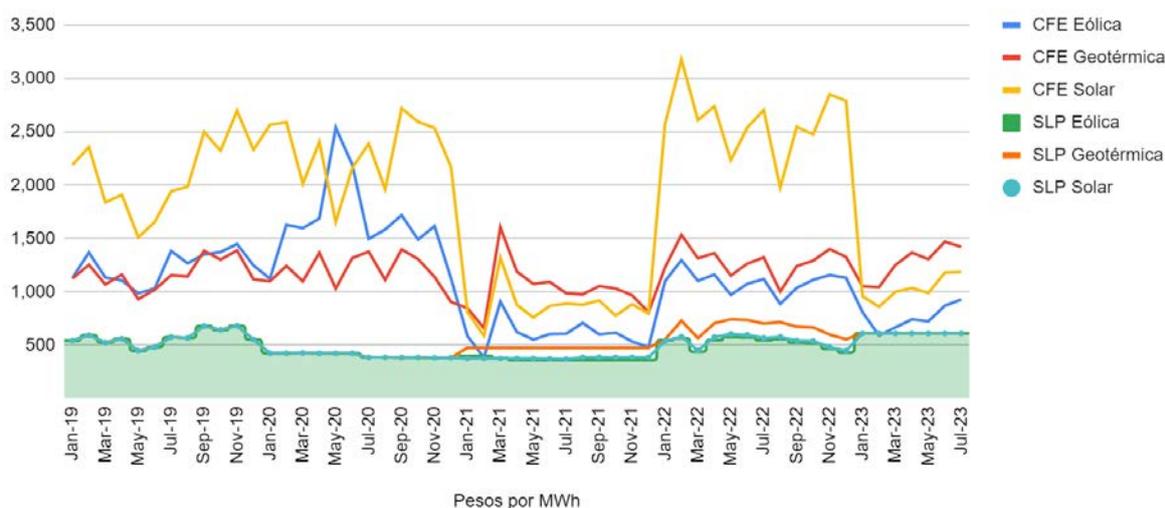
Fuente: Elaboración propia con información del Global Solar Atlas.

3) Tensión de la política energética

En el caso de México, la posibilidad de romper barreras de entrada a la competencia en el mercado eléctrico quedó atrás al eliminar las subastas de largo plazo. Vendría bien al país resolver las diferencias con el sector privado para aliviar las presiones en la generación de energía eléctrica. El gobierno federal ha puesto en el centro del debate quién debe generar electricidad y no así cómo incrementar el bienestar de los consumidores, como lo señala la Constitución. De acuerdo con especialistas las subastas de largo plazo (con costos de generación de 20 o 30 dólares por megawatt/hora) significarían ahorros del 30 hasta 60% en los costos de electricidad. El costo de la energía es actualmente cerca del 63% del costo final de la factura eléctrica que pagamos en los hogares.

Por otro lado, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) manda señales equivocadas al hacerse de las plantas de ciclo combinado de la empresa Iberdrola. A la CFE le interesa ampliar su capacidad de generación a través de este tipo de tecnología puesto que permite mantener su planta laboral y poder ampliar su cuota de mercado. En este sentido la empresa está guiada por motivaciones políticas más que económicas. La política de la CFE es al menos cuestionable al aumentar su participación en la generación eléctrica a pesar que es la actividad que le genera menores rendimientos, a diferencia de la transmisión en donde posee el monopolio natural y presenta resultados positivos.

Gráfica 81. Costo de la energía eléctrica por tecnología



Fuente: Elaboración propia con información del Monitor de Energía. *Costos por tecnología para Subastas de Largo Plazo (SLP) y Contratos Legados para el Suministro Básico (CLSB) de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

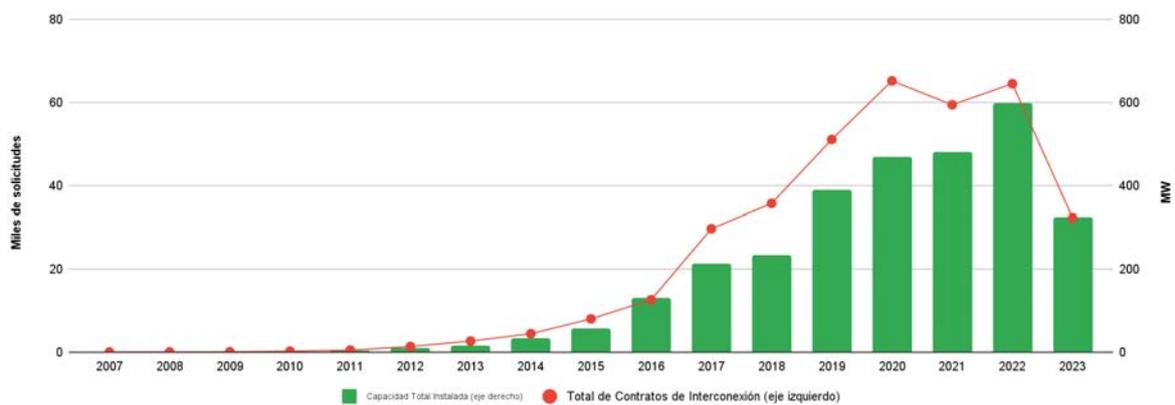
4) La debacle regulatoria energética y las limitantes institucionales

A pesar de los distintos obstáculos a la inversión en el sector eléctrico en materia de competencia y regulación, el mercado envía señales claras de la necesidad de consumir energía limpia y asequible. En 2022, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) recibió 64 mil solicitudes de interconexión de centrales eléctricas con capacidad menor a 0.5 MW (el segundo número más elevado desde la

implementación de la reforma energética de Peña Nieto). La capacidad instalada llegó a los 598.5 MW, observando un crecimiento de 156.3% entre 2018 y 2022. El crecimiento de la demanda de energía limpia (sobre todo solar) en el lugar está siendo el principal mecanismo de los privados para mitigar la escasez de dicha energía, y evitar cuellos de botella debido a la incapacidad de la Comisión Federal de Electricidad de ampliar las redes de transmisión y distribución en el país, principalmente en el norte.

Este indicador puede expresar las expectativas de las pequeñas y medianas empresas (consumidores) respecto del comportamiento de la oferta (generación eléctrica) en nuestro país, ya que para incrementar la capacidad instalada (construir una nueva central eléctrica) se requieren al menos dos años. Así también es reflejo de la incertidumbre alrededor de la regulación al sector. En este sentido, el mercado toma sus previsiones y la generación distribuida es una salida.

Gráfica 82. Cuellos de botella en la Comisión Reguladora de Energía



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

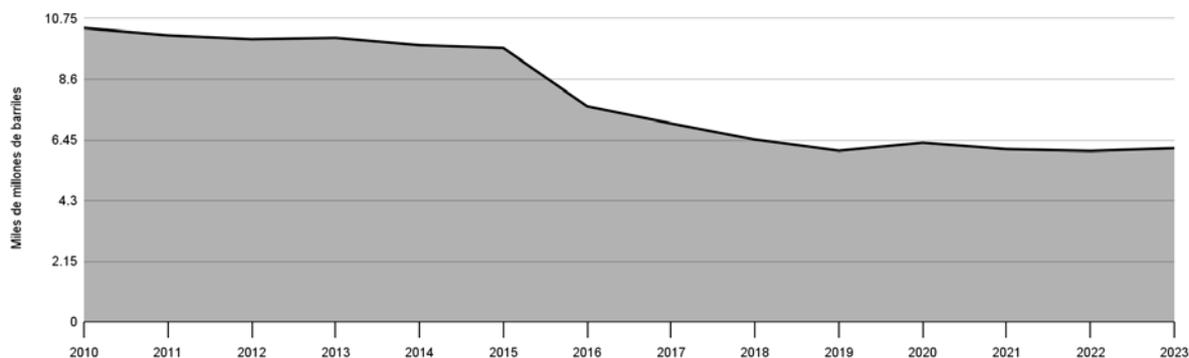
5) Los Hidrocarburos y perspectivas económicas de Pemex

De acuerdo con la CNH, el número de años promedio en los que se agotarán las reservas probadas al 1 de enero de 2023, es de 9.1 años para el petróleo crudo y 6.2 años para el caso del gas natural. A pesar de la fuerte inyección de recursos a Pemex, entre 2018 y 2023 las reservas probadas han caído -4.8% (-309.5 millones de barriles). La misma Comisión estima que para incrementar la producción petrolera de 1.67 a 2.35 millones de barriles diarios (Mbd) entre 2019 y 2024 debieron invertirse 26.6 mil millones de dólares (mmdd) en promedio por año, sólo Pemex debía aportar 19.1 mmdd del total, y el resto los privados (7.5 mmdd). En 2022, la inversión fue de aproximadamente 16 mmdd, de los cuales, en exploración y producción invirtió 12.1 mmdd, solo el 63% de los requerimientos de capital de la empresa.

Los resultados de la escasa inversión saltan a la vista, la producción petrolera apenas se sostiene y las reservas petroleras no crecen debido a la falta de nuevos hallazgos. Por ello, y sabiendo que México tiene reservas petroleras y de gas no convencionales importantes (gas de lutitas), la reforma energética de 2014 contemplaba la subasta de acceso a zonas en aguas profundas para su exploración y en su caso explotación

por empresas privadas, dado que Pemex no cuenta con los recursos (financieros y tecnológicos) para desarrollarlas.

Gráfica 83. Reservas probadas de petróleo.

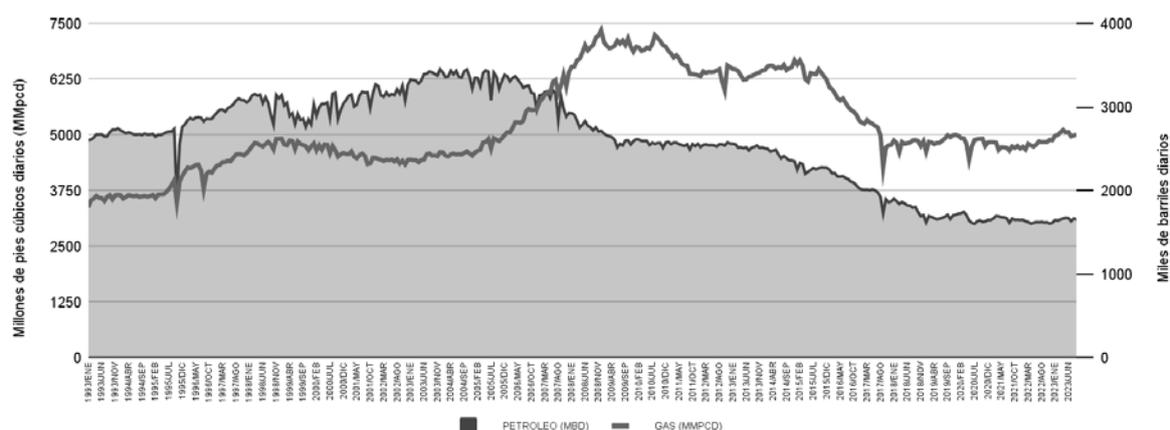


Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

6) Agotamiento de campos petrolíferos

Los campos petroleros más prolíficos siguen siendo sobreexplotados. El agotamiento de muchos de estos es inminente y sin nuevos hallazgos resulta casi imposible que la producción petrolera crezca. La administración de López Obrador ha tenido que ajustar de manera reiterada la meta de extracción y es una realidad que su administración no cumplirá con la última meta establecida (1.94 Mbd). Dentro del escenario sombrío de Pemex, hay que resaltar que la producción se ha estabilizado alrededor de 1.6 Mbd (mínimos históricos) como consecuencia de la mayor actividad por parte de privados. Sin embargo, como ya se mencionó, menor producción petrolera implica, en la mayoría de las veces, que la producción de gas natural también la acompañe, puesto que en lo que va de 2023 el 61.6% de la producción de gas natural está asociado al petróleo.

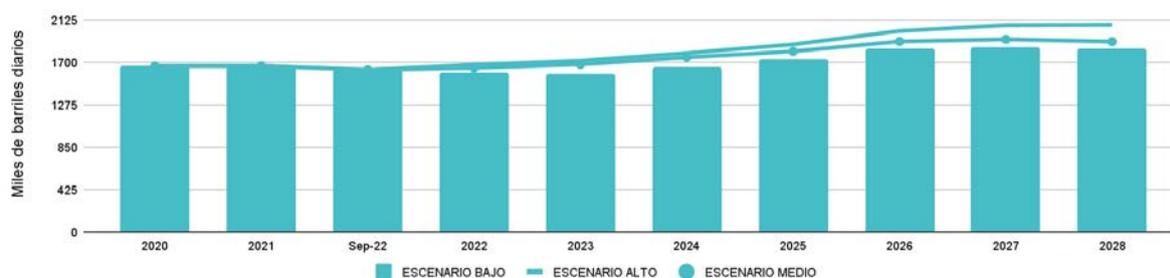
Gráfica 84. Producción petrolera y de gas natural



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Resultado de la gestión de Pemex de asignar recursos a refinación en vez de exploración, y el bloqueo a la iniciativa privada en el sector energético (cancelación de rondas petroleras), la CNH estima en su última prospectiva de recursos petroleros que la producción petrolera llegará a su máximo en algún momento entre 2026 de 2028, cuando alcance los 2.08 Mbd en el escenario más optimista.

Gráfica 85. Prospectiva de recursos petroleros



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Cifras definitivas a septiembre de 2022 (Sep-22).

7) Cumplimiento de metas de hidrocarburos

En la última revisión de la prospectiva de hidrocarburos realizada por la CNH, el escenario alto de producción de crudo (el más optimista) solo se puede cumplir cuando los privados incrementen su nivel de producción. Hacia 2028, los privados deberán producir 433 mbd, el equivalente al 20.9% de la producción petrolera. Para ello su producción tendrá que haber crecido en un lapso de seis años (2022-2028) 312% (328 mbd). Sin este crecimiento no será posible llegar al pico de producción petrolera (poco más de 2 Mbd). Por sí misma, Pemex no logrará producir la cantidad de petróleo necesaria para abastecer la demanda interna (suficiente para producir las gasolinas que requiere el país).

En otras palabras, el éxito o fracaso de los privados en la extracción de crudo determinará en alguna medida la trayectoria de la actividad petrolera en México. En caso de continuar con la política del autoconsumo (incrementar el volumen de refinación), México no alcanzará el volumen estrictamente necesario para producir gasolinas y diésel, mismo que se estima entre 2.1 y 2.2 Mbd, razón por la que el balance petrolero seguirá siendo negativo.

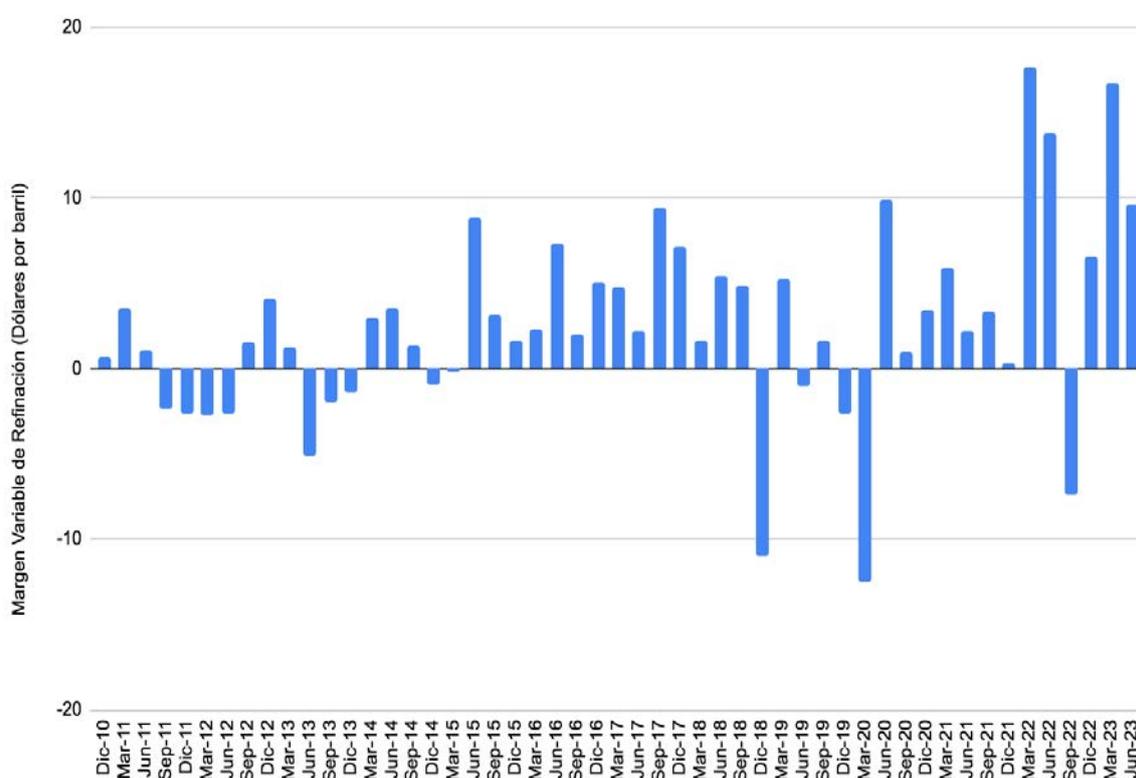
8) Capacidad limitada de refinación

La Refinería en Dos Bocas, Tabasco (RDB), tiene las mismas características técnicas que la Refinería Deer Park (RDP) en Estados Unidos, de tal suerte que podrán procesarse 340 mbd de petróleo crudo tipo maya (crudo pesado) cuando este alcance su máxima capacidad de refinación entre 2025 y 2028. A su vez, la RDB podrá procesar crudos pesados, mismos que son los de mayor extracción en México (60% del total o 957.6 mbd en el acumulado de enero a julio de 2023). En este sentido, cuando dicha refinería pueda entrar en funcionamiento, serán cinco entre las ocho refinerías de Pemex (seis que conforman el actual sistema nacional de refinación y las RDB y RDP) que tengan la capacidad (se encuentren configuradas) para procesar

crudos pesados. La capacidad de refinación llegará a los 2.02 Mbd aproximadamente. Por tanto, y dadas las consideraciones señaladas en el apartado anterior, México tendrá que importar petróleo pesado para ser refinado en el país.

Desafortunadamente, el área de negocio de Pemex con las mayores pérdidas es la refinación. De acuerdo con el último informe de Pemex, el margen variable de refinación (las ganancias por cada barril de petróleo refinado) se encuentra en los niveles más elevados desde que hay registro (9.6 dólares por barril), después de pasar por los momentos más críticos en medio de la Covid-19 cuando perdió 12.51 dólares por cada barril refinado. Estos resultados no coinciden con los resultados financieros de la empresa por lo que es recomendable tomar estos datos de ganancia en refinación con cautela.

Gráfica 86. Margen variable de refinación



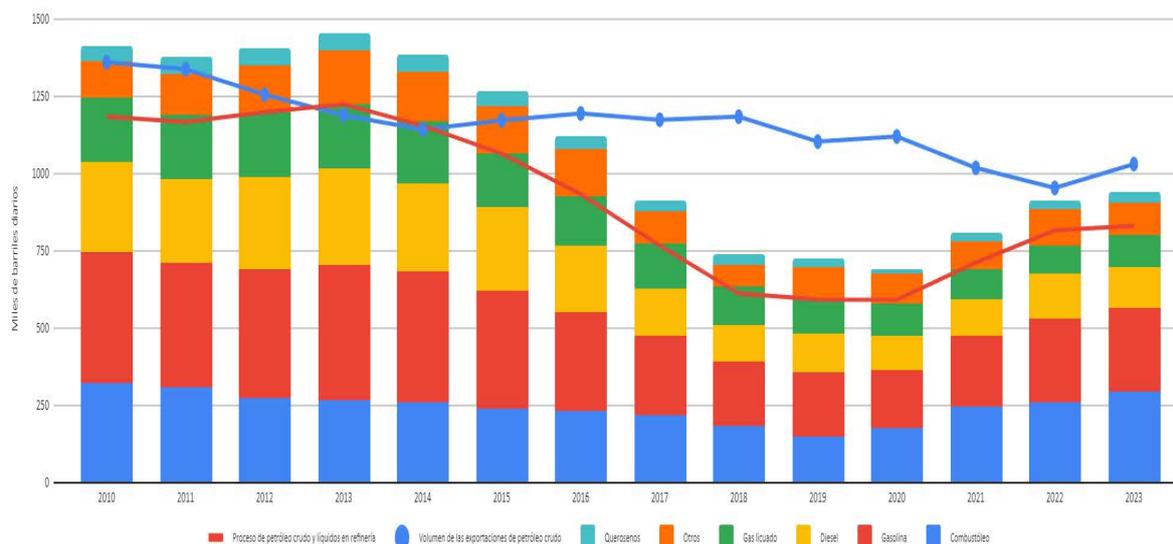
Fuente: Elaboración propia con información de Petróleos Mexicanos (Pemex).

9) Las consecuencias negativas de la oferta insuficiente

El incremento en el envío de petróleo al Sistema Nacional de Refinación (SNR) implica disminuir el volumen de exportación de petróleo, sobre todo considerando que es poco probable que la extracción del energético crezca considerablemente. En las condiciones actuales, el SNR incrementará la producción de desechos (combustóleo) (la tercera parte del total), los cuales tienen un valor de mercado inferior al mismo insumo (petróleo). Es decir, Pemex pierde al refinar en aquellas refinерías que no se encuentran configuradas para refinar ciertos tipos de crudo.

Cuando la RDB llegue a su capacidad máxima de procesamiento la producción de combustóleo tenderá a estabilizarse, incluso cuando las refinerías no configuradas para procesar crudos pesados se encuentren en funcionamiento. La razón es que RDB y RDP son más eficientes que el resto de las refinerías e incluso podrían mejorar la productividad en esta actividad (refinación). En caso de que se estime necesario que el resto de las refinerías deben reconfigurarse, se requieren entre 2 y 3 mmdm por cada una para hacerlo.

Gráfica 87. Refinación y exportación de crudo



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Energética (SIE).

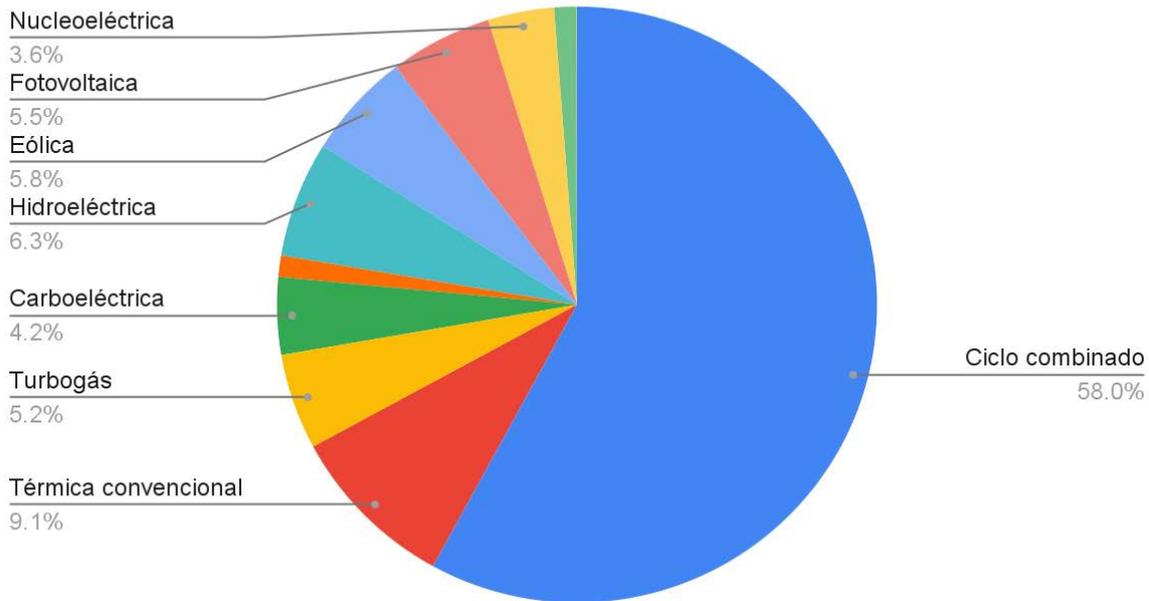
10) El mercado de electricidad y sus retos institucionales

La proporción de energía limpia generada en julio de 2023 (21.1%) es 4.2 puntos porcentuales menor a la observada en el mismo mes de 2022 (25.3%). Esta pérdida en la participación se debió a la caída en la producción de energía hidroeléctrica, la cual representó el 9.6% del total en julio del año pasado. Esta contracción fue cubierta por el crecimiento de la generación a través de la térmica convencional la cual pasó del 6.6% al 10% del total. Así, el 78.9% de la electricidad en nuestro país es generada con tecnología convencional, en donde destaca el ciclo combinado con el 57.3% del total.

Bajo este escenario resulta improbable que México cumpla con la meta de alcanzar el 35% de generación de energías limpias para 2024. Y con la reciente adquisición de las plantas de Iberdrola por parte de la CFE, la participación de los combustibles fósiles difícilmente sufrirá algún descenso. Si bien el avance de las energías limpias había sido considerable a partir de la entrada en vigor de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) (4% en 2018 y 14.9% de la energía generada en 2021), el mismo resulta insuficiente si la política del gobierno federal van en sentido opuesto.

Gráfica 88. Generación de energía eléctrica por tecnología (1 de enero al 30 de septiembre de 2023).

Porcentaje



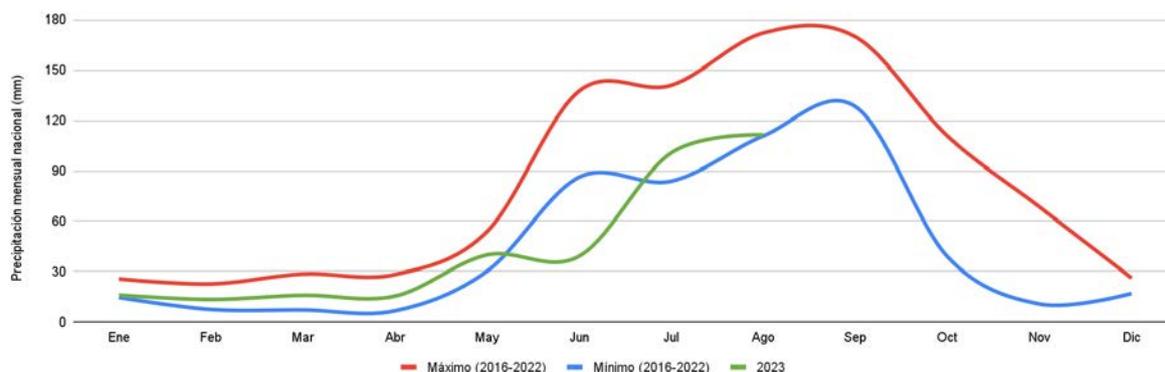
Fuente: Elaboración propia con información del Monitor de energía del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

11) Reto hídrico y su importancia en la generación de energía

La disponibilidad de agua es un asunto de gran relevancia en la industria eléctrica, sobre todo para la participación de energía limpia del sector público, la cual está limitada. Entre los meses de agosto y septiembre de cada año la precipitación pluvial alcanza los niveles máximos. Sin embargo, en gran parte del año (aproximadamente ocho meses) y sobre todo en temporada de estiaje, la disponibilidad de dicho recurso es mínima, de tal manera que no es posible incrementar la generación hidroeléctrica, incluso si la capacidad de generación creciera (incremento de centrales hidroeléctricas).

Entonces, no es casualidad que la producción de electricidad por medio de la tecnología hidroeléctrica se encuentre en niveles sumamente bajos cuando en este verano (2023) la precipitación es de las más bajas en al menos los últimos siete años. La variación del acumulado de enero a agosto de 2023 es de -26.5% respecto del promedio de 2016 a 2022. En este sentido, el cambio climático afectará la producción de energías limpias al menos en el corto plazo. Sólo en 2023 perjudica entre 4 y 5% la generación de energías limpias.

Gráfica 89. Precipitación pluvial: máximos, mínimos y año en curso.



Fuente: Elaboración propia con información de la CONAGUA

Directrices

- Restablecer los principios de la reforma energética de 2013 para fortalecer el mercado energético y la posición de las empresas competitivas del Estado.

Áreas de impacto y de mejora:

- Restablecer la capacidad operativa, técnica y de gestión de las instituciones del sector: *SENER, CNH, CRE, ASEA, CONUEE, CENACE, CENAGAS, CONASENUSA*.
 - Restituir el estado de derecho en el sector para brindar certeza jurídica a todos los agentes del mercado.
 - Renegociar los pasivos de PEMEX y CFE, sobre todo los relacionados con las pensiones.
 - Promover el uso de cadenas productivas para sanear la deuda comercial (proveedores) de las empresas paraestatales.
- Crear un sistema integral de manejo petrolífero, que se distinga por tener una gobernanza eficiente, eficaz, transparente capaz de rendir cuentas claras.

Áreas de impacto y de mejora:

- Promover que PEMEX pueda controlar a largo plazo la neutralidad de carbono, respetando a los grupos de interés que están involucrados en el sector.
- Conformar instancias de coordinación y operación de control de robo de combustible.
- Reestructurar la deuda laboral de PEMEX.
- Cerrar las refinerías de las que se obtengan rendimientos sociales y económicos negativos.
- Disminuir la exposición de PEMEX a riesgos cambiarios en el corto plazo.
- Propiciar el desarrollo de la industria petroquímica.
- Reanudar las rondas petroleras 3.2 y 3.3.
- Adaptar los procesos productivos al Cambio Climático.

- Consolidar la mejora en la calidad y la seguridad en el sector eléctrico para contar con una mayor capacidad de atención a la demanda, evitando cortes de energía.

Áreas de impacto y de mejora:

- Convertir a la CFE en una empresa rentable, transparente, que rinda cuentas claras y que brinde un servicio de excelente calidad a los usuarios.
 - Retomar las subastas eléctricas de largo plazo.
 - Acrecentar los permisos de generación distribuida a por lo menos 1 MW.
 - Realizar descuentos a la carga impositiva de las empresas paraestatales con base en incrementos en su productividad.
 - Exigir que la CFE tenga como base y principio de transformación, la gestión eficiente y la generación sustentable de electricidad.
 - Extender y fortalecer la Red Nacional de Transmisión y las Redes Generales de Distribución para incorporar a las energías limpias.
 - Fortalecer la capacidad instalada en la península de Yucatán y el Istmo de Tehuantepec.
- Fortalecer la seguridad y resiliencia de abasto de petrolíferos y gas natural en un contexto de transición energética.

Áreas de impacto y de mejora:

- Incrementar la capacidad de almacenamiento de gas natural.
 - Extender la red de gasoductos, con mayor énfasis en las regiones económicas más rezagadas.
 - Disminuir la dependencia de los hogares y las micro y pequeñas empresas de los combustibles fósiles y propiciar, en colaboración con los municipios, programas de aprovechamiento de fuentes de energía limpia.
- Fortalecer a los órganos reguladores del sector energético.

Áreas de impacto y de mejora:

- Promoción de salarios competitivos.
 - Consolidar mecanismos de monitoreo y seguimiento de las instituciones servicio profesional de carrera, capacitación continua y protección para los servidores públicos tomadores de decisiones.
 - Crear una infraestructura que permita la movilidad, surtimiento y atención en todo el sector energético mexicano.
- Brindar mayores beneficios a las comunidades que sean partícipes de la transición energética de acuerdo con los estándares internacionales.

Áreas de impacto y de mejora:

- Acompañar a las Micro, pequeñas y medianas empresas y hogares en la transición energética, a través de vehículos financieros emitidos por el gobierno mexicano en los mercados internacionales.
- Implementar nuevamente el horario de verano.

Reclamos del medio ambiente y el cambio climático

Introducción

La protección y el cuidado del medio ambiente se han dejado de lado por varios años. Gobiernos, empresas y familias han sido partícipes del deterioro medioambiental en nuestro país. Por un lado, en la reciente administración federal, el gobierno (en todos sus niveles) debilita la estructura institucional y los órganos de justicia en la materia, además incentiva el uso de combustibles fósiles tanto en las familias (incrementando subsidios) como en el mismo sector público (haciendo uso del combustóleo y desaprovechando el gas natural). Por lo anterior, la protección y el cuidado del medio ambiente se vuelven un obstáculo para el crecimiento económico cuando los cimientos de este son los combustibles fósiles.

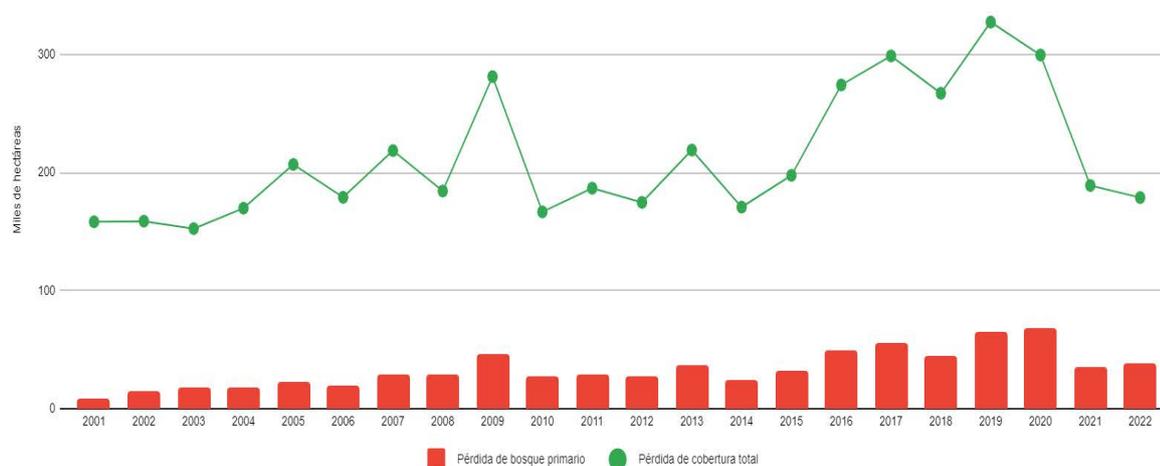
Las consecuencias de no atender de manera oportuna los efectos del cambio climático pueden ser devastadores para la sociedad por sus externalidades sobre la salud pública, la migración interna y la economía.

Problemas identificados

1) Estado que guarda el medio ambiente y el cambio climático en México

La actividad económica ha tenido impactos negativos sobre el medio ambiente, dentro de ellos se encuentra la pérdida de cobertura arbórea. Sólo seis entidades federativas fueron las causantes del 76.7% de toda la pérdida de cobertura arbórea en México entre 2001 y 2022: Campeche (842 kha), Chiapas (748 kha), Quintana Roo (581 kha), Yucatán (506 kha), Veracruz (480 kha) y Oaxaca (415 kha). La mayor pérdida ocurre en el sur del país. Esta región superó por mucho el promedio de pérdida de cobertura arbórea en el país (146 kha). Es muy probable que los proyectos de infraestructura y monocultivos sean los principales causantes de una gran parte de la pérdida de cobertura arbórea. Durante 2021, en México desapareció una extensión de bosque igual a 1.25 veces la superficie de la Ciudad de México, lo que resultó en la liberación de 85 megatoneladas de CO₂ equivalente a la atmósfera.

Gráfica 90. Pérdida de cobertura arbórea



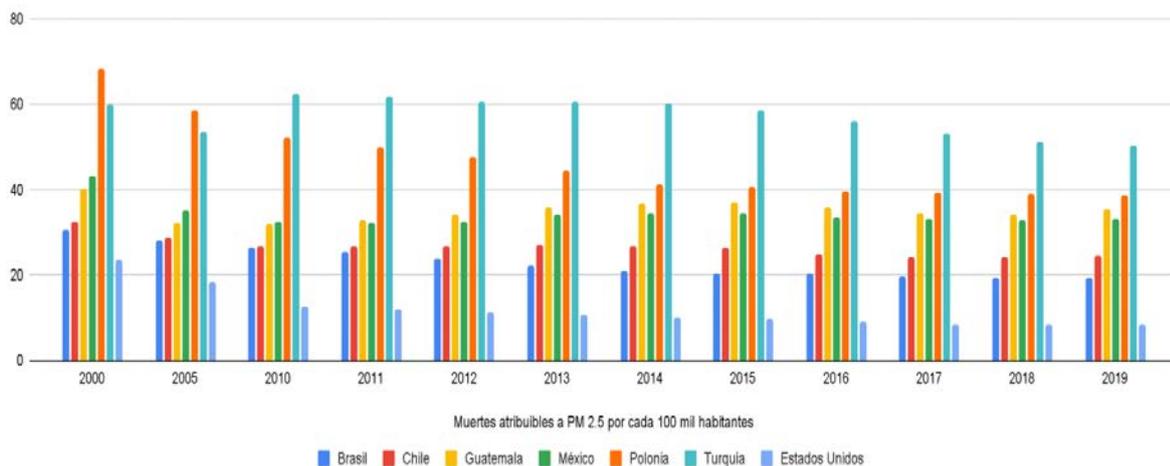
Fuente: Elaboración propia con información de Global Forest Watch.

2) Contaminantes del aire (PM_{2.5})

México tuvo un avance considerable en relación con la disminución de muertes atribuibles a PM_{2.5} en la primera década del milenio. En el 2000 la tasa de mortalidad era de 43.2 muertes por cada 100 mil habitantes y para 2010 esta tasa se había reducido a 32.6 muertes por cada 100 mil habitantes. Desafortunadamente este avance se ha detenido y en 2019 se observaron 36,600 muertes atribuibles a PM_{2.5}, equivalentes a 33.1 muertes por cada 100 mil habitantes, una tasa casi cuatro veces superior a la de Estados Unidos (8.49 muertes por cada 100 mil habitantes) y casi igual a la de Guatemala, mientras otras economías semejantes a la mexicana como Brasil y Polonia mantienen la tendencia decreciente. Además, la cifra de muertes sigue siendo demasiado elevada y comparable con los 36,476 homicidios registrados en 2019.

Los resultados saltan a la vista, cuando el bienestar de los habitantes de la capital y la zona conurbada ha sufrido externalidades negativas por la contaminación del aire, mismo que se ve afectado por la quema de combustóleo en la central eléctrica de Tula (Hidalgo). El incremento en la producción de combustóleo tiene efectos nocivos sobre la salud de los mexicanos ya que dicho petrolífero es exportado o utilizado en la industria eléctrica.

Gráfica 91. Muertes atribuibles a PM_{2.5} por país



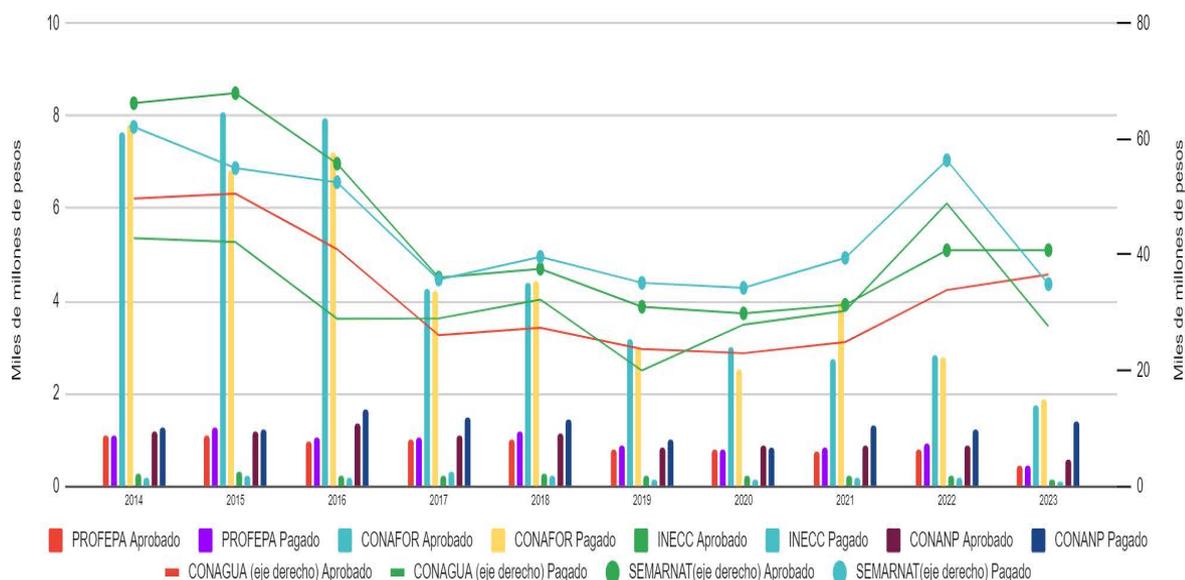
Fuente: Elaboración propia con información de State of Global Air.

3) Debilitamiento institucional y la política ambiental

Además de la inversión pública, otro de los perdedores en materia de presupuesto es el cuidado del medio ambiente. El presupuesto en materia de impartición de justicia o vigilancia ha tenido una grave disminución, tal es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). Esta última tuvo que garantizar la conservación de cerca del 33% del territorio nacional con 1,220.4 mdp en 2022.

Dentro de las graves consecuencias de la ausencia de contrapesos y el incremento de la inseguridad, es que han propiciado que México se ubique como el país más letal del mundo en contra de defensores de la tierra y del medio ambiente: 54 de 200 asesinatos en el mundo ocurrieron en México durante 2021. Más del 40% de las personas asesinadas eran indígenas y más de un tercio del total fueron desapariciones forzadas. México, Brasil y Colombia, los tres más letales, suman 113 del total de los asesinatos en el mundo (56.5%).

Gráfica 92. Presupuesto asignado vs ejercido.



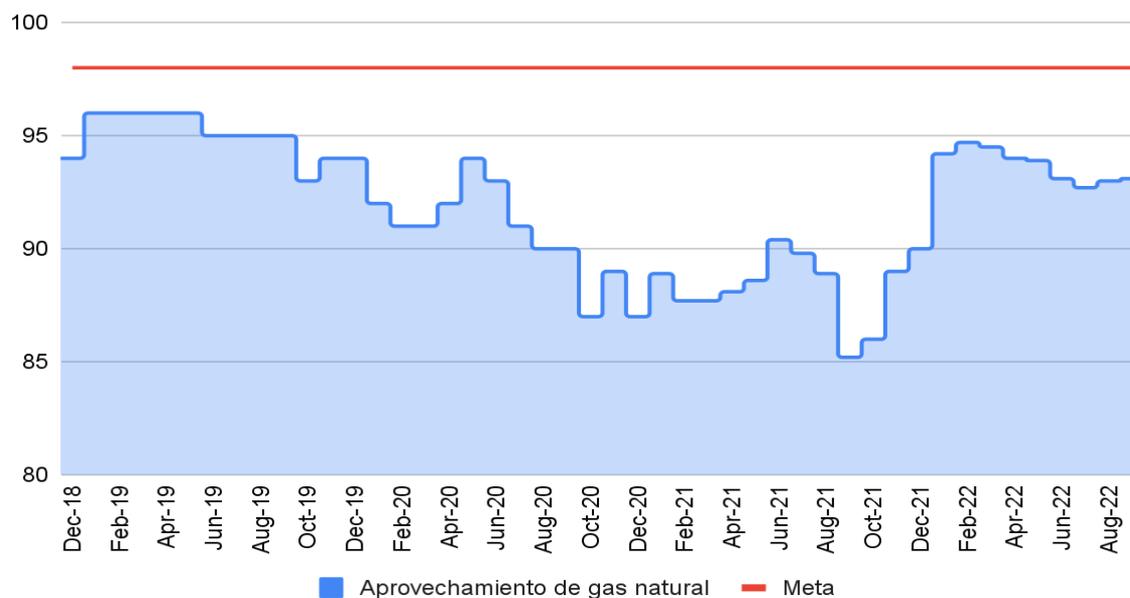
Fuente: Elaboración propia con información de las estadísticas oportunas de las Finanzas Públicas. *Las cifras de 2023 corresponden al periodo de enero a julio del mismo año.

De acuerdo con información de la CNH, Pemex ha presentado niveles muy bajos de aprovechamiento de gas natural respecto de su meta (98%). La ineficiencia de la empresa ahonda en la salud y bienestar de la población debido a que libera metano a la atmósfera, mismo que puede ocasionar problemas respiratorios graves e incluso la muerte. En octubre de 2021, alrededor del 15% del gas fue desperdiciado, una parte de este es quemado (flaring) o liberado a la atmósfera (venteo). Una investigación reciente muestra que durante 17 días de 2021 se presentó un evento de ultra-emisión (venteo) de metano (3.36 millones de toneladas de CO₂) mismo que equivale aproximadamente al 3% de las emisiones de petróleo y gas de México¹³⁰.

Este gas es mucho más potente que el CO₂ para calentar la atmósfera (80 veces) y puede durar alrededor de 10 años en ella. Por esta razón diversos gobiernos alrededor del mundo se han propuesto reducir en 30% las emisiones de metano respecto de 2020, dentro de ellos México. Estas acciones pueden tener serias implicaciones sobre el desempeño de Pemex, pero así también en el sector alimenticio a nivel internacional ya que la producción de carne es una de las principales fuentes de metano en el mundo.

¹³⁰ <https://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/acs.estlett.2c00225>

Gráfica 93. Aprovechamiento de gas natural por Pemex



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Aunado al incremento en la producción de desechos y el desperdicio de gas natural, Pemex se enfrenta a los derrames petroleros. Los últimos dos, ocurridos en julio de 2023, alcanzaron los 467 kilómetros cuadrados, equivalentes a dos veces el tamaño de Guadalajara. Dada la dirección de la mancha se espera que recalce en las costas del Golfo de Veracruz, Tamaulipas o Estados Unidos. Al respecto, la información fue dada a conocer por investigadores y diversos medios de comunicación, pero no así por la propia empresa.

Imagen 2. En julio de 2023 ocurrió un derrame de hidrocarburos que alcanzó una extensión de 467 kilómetros cuadrados.



Fuente: Instituto de Geografía (IGg) y Laboratorio Nacional de Observación de la Tierra (Lanot) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)¹³¹.

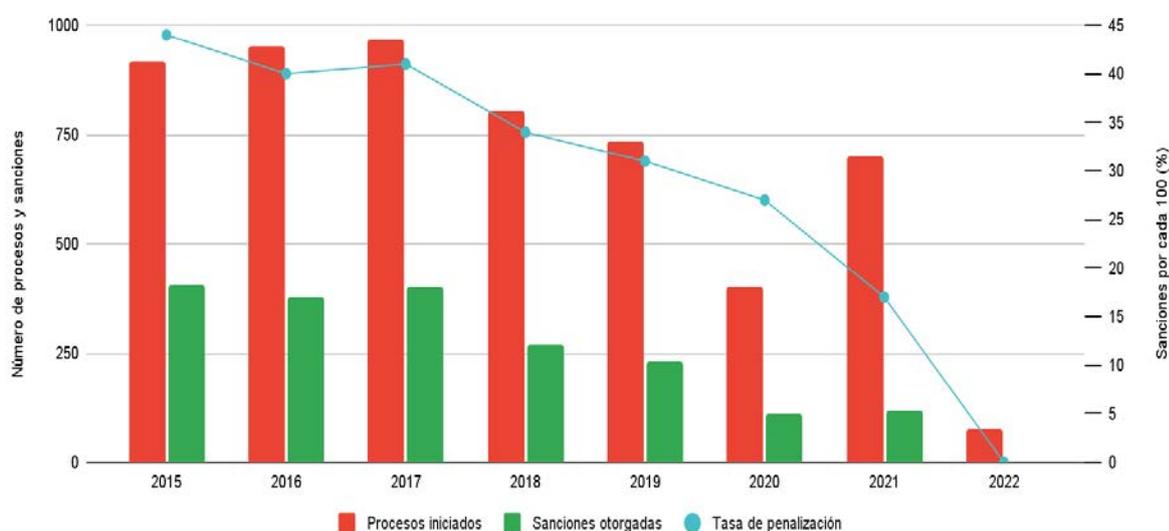
¹³¹ https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2023_562bis.html

5) Impunidad y lastre de los delitos ambientales

La pérdida de cobertura arbórea no es un hecho casual. El debilitamiento de las instituciones de procuración de justicia (federales y estatales) y la reducción presupuestal han tenido sus consecuencias. Entre 2015 y 2022, la Profepa ha realizado en todo el país 5,551 procedimientos administrativos por presuntos cambios de uso de suelo forestal ilegales. De acuerdo con investigaciones recientes, la información de dicha dependencia no permite conocer cuántos de estos procedimientos son exclusivos de cambios de terrenos forestales a tierras agrícolas.

En estos mismos años, la Profepa sólo ha ejecutado 1,915 sanciones (multas) por cambios ilegales de suelo forestal. En 2,168 procedimientos se determinó no imponer ningún tipo de sanción al llegar a un acuerdo, y en 1,468 casos no existe información pública disponible que permita conocer qué sucedió. La tasa de impunidad continúa al alza de tal forma que hasta 2021 solo se sancionaron 17 delitos por cada 100 cuando dicha tasa era de 44 de cada 100 en 2017 (reducción de -61.4%).

Gráfica 94. Los delitos ambientales mantienen una tasa de impunidad a la baja. A comienzos de 2023 se castigaron 0 delitos por cada 100 investigaciones realizadas.



Fuente: Elaboración propia con información de Mongabay.

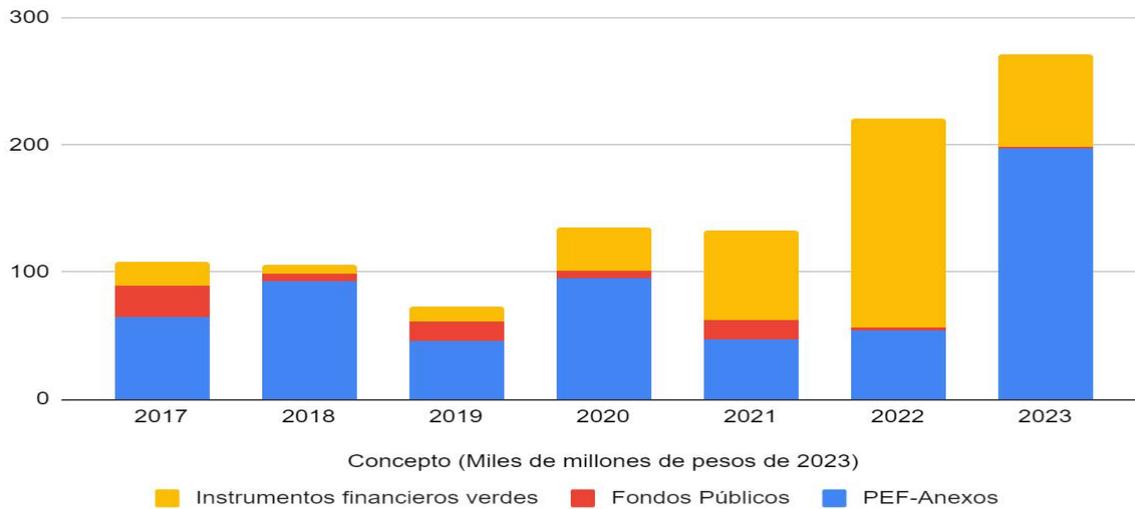
6) Cambio climático: el reto mundial del siglo XXI

Los recursos federales asignados al financiamiento climático mantuvieron nivel semejante entre 2017 y 2021. Sin embargo, en los últimos dos años, los recursos asignados superan por mucho el promedio histórico. En 2022 este incremento se debió por la emisión de instrumentos financieros sustentables (165 mmdp).

El CIEP halló que, en 2023, de 62 programas presupuestales (pp) de los anexos transversales sólo 24 de estos programas tienen como objetivo contribuir al cambio climático. La suma de los montos de estos 24 programas es de 59.7 mmdp de los 197.9 mmdp, por lo que sólo el 30.1% del presupuesto asignado contribuye a enfrentar la crisis climática. Cabe decir que hay mucho de simulación cuando los criterios de clasificación de los recursos públicos son poco claros. En 2024 el 53.8% de los recursos para la

adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático los ejecutará la Secretaría de la Defensa Nacional para el Tren Maya (125.9 mmdp).

Gráfica 95. Recursos públicos asignados para combatir el cambio climático



Fuente: CIEP.

7) Desplazamientos obligados por el cambio climático

Uno de los grandes retos globales, además de la pobreza, es la lucha contra el cambio climático. Aunado a las externalidades negativas ocasionadas a la salud pública y a las finanzas públicas y familiares, el cambio climático tendrá efectos en los desplazamientos humanos. En gran medida estos desplazamientos se deben a tres eventos: disminución de la productividad agrícola, escasez de agua y elevación del nivel del mar.

Se espera que en un periodo menor a 30 años los migrantes internos en México y Centroamérica oscilen entre 200 mil (en un escenario amigable con el medio ambiente) y 3.9 millones de personas (escenario pesimista), lo que equivaldrá a alrededor de 1% de la población. Se espera que dicha población se aloje en los grandes centros poblacionales del país, como Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, lo que añadirá mayor presión a los servicios públicos de estas ciudades.

Tabla 32. Desplazamientos ocasionados por el cambio climático

Subregión	Pesimista	Desarrollo más inclusivo	Más amigable con el medio ambiente
México y Centroamérica			
Número promedio de migrantes internos climáticos para 2050 (millones)	2.1	1.4	1.7

Mínimo (izquierdo) y Máximo (derecho) (millones)	0.3	3.9	0.5	2.4	0.2	3.3
Migrantes internos climáticos como porcentaje de la población	1.03%		0.68%		0.85%	
Mínimo (izquierdo) y Máximo (derecho)	0.17%	1.90%	0.22%	1.14%	0.09%	1.61%

Fuente: Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration.

Directrices

- Asegurar la pertinencia de un modelo sustentable en el país, que permita contar con un acceso a un ambiente sano, libre de contaminación y que esté disponible para la población.

Áreas de impacto y de mejora:

- Fortalecer los órganos e instituciones de procuración de justicia en materia ambiental en todos sus niveles: incrementar su presupuesto y otorgar mejores salarios y prestaciones.
 - Imponer sanciones a las empresas (públicas y privadas), tales que internalicen el costo de los daños ocasionados a cada uno de los afectados.
 - Fortalecer el manejo forestal comunitario, reconocer dicha labor y otorgar capital de trabajo.
 - Instrumentar políticas que permitan abatir y terminar con programas y proyectos que continúan contaminando el entorno natural.
 - Terminar con programas y proyectos gubernamentales que propicien la deforestación y retomar políticas efectivas de cuidado forestal por sus moradores.
 - Cerrar centrales eléctricas con beneficios sociales negativos.
 - Abatir la quema y venteo de metano.
- Reestructurar la SEMARNAT con el objeto de considerar la integralidad del manejo del medio ambiente, de su normatividad, de su planeación y de su procuración.

Áreas de impacto y de mejora:

- Atender a los mandatos establecidos en los Objetivos del Desarrollo Sustentable y la Agenda 2030.
- Asegurar el cumplimiento de la meta de neutralidad de carbono al 2050.
- Rediseñar políticas públicas en torno al uso efectivo, eficiente y equitativo del agua.
- Promover una nueva cultura única de dependencia del agua, en donde se implementen programas transversales en los sectores educativo y salud.
- Asegurar que se implemente una legislación para atender la contaminación del aire, principalmente por las partículas PM2.5.
- Fortalecer el involucramiento de la sociedad civil especializada, universidades y centros de investigación, así como a la iniciativa privada

para la atención y toma de decisiones en materia ambiental y cambio climático.

- Asignar el recurso adecuado y pertinente para una operación digna, confiable y pertinente para la CONABIO, CONAFOR y PROFEPA.
 - Propiciar una vinculación estrecha y virtuosa con todos los organismos internacionales afines a este tema, con el objetivo de poder acceder a financiamiento de recursos y a fondos especializados.
 - Conservar y aumentar flora y fauna silvestre en el país, a través de un estricto programa de vigilancia operado por los tres niveles de gobierno.
- Disminuir el estrés hídrico al que ha estado sometido el país.

Áreas de impacto y de mejora:

- Establecer los mecanismos institucionales que propicien el respeto al derecho al agua y su saneamiento.
- Aprovechar la infraestructura instalada para sanear las principales cuencas hídricas del país.
- Aplicar el principio del que contamina paga, como un componente que permita asegurar el aprovechamiento del recurso hídrico por más tiempo en el país.
- Propiciar acuerdos de colaboración en la frontera norte para el desarrollo de infraestructura hídrica.
- Generar información detallada del estado que guarda el agua en el país de manera periódica, siendo esta confiable, veraz y pertinente para la toma de decisiones.
- Convertir a la CNA en un OCA.
- Implementar políticas públicas cercanas a la sociedad y que puedan tener una continuidad permanente.
- Separar la basura del hogar por degradable y no degradable.
- Fomentar una conciencia de reutilizar todo lo que se pueda y que esté al alcance de las familias mexicanas.
- Propiciar que se plante un árbol al año en los hogares mexicanos.
- Provocar que las familias mexicanas puedan cultivar algunos de sus propios alimentos.

Conclusiones

En el presente documento Signos Vitales presenta evidencia sobre los temas centrales que están generando alertas en el país, así como los problemas que están afectando el crecimiento y desarrollo de México, que requieren de atención y resolución inmediata para que el país pueda avanzar. En los últimos cinco años el actual gobierno no sólo ha profundizado los problemas que planeaba combatir originalmente, como inseguridad, corrupción, desigualdad y pobreza, sino que ha provocado que muchos de ellos se agraven. Muchas de las políticas han afectado la gestión gubernamental por vulnerabilidad presupuestal e institucional, que han provocado alertas y retrocesos frecuentes sobre la observancia de los derechos humanos, la salud, educación, desarrollo económico, el cambio climático, regulación energética, ciencia y tecnología, entre otros. La evidencia muestra que de continuar estos escenarios y advertencias sin atención, México se acercaría al borde de un posible colapso político, social y económico.

En este documento se ha podido demostrar con evidencia cuantitativa que el estado que guardan los signos vitales del país se encuentran en un estado crítico. Temas como el estado de la ley, los contrapesos políticos, las relaciones cívico–militares, finanzas públicas, sector educativo y salud pública, así como el tema energético y el medio ambiente, requieren de una nueva forma de atención por parte del gobierno que entrará en funciones a partir del último trimestre de 2024.

En este sentido, se han podido ventilar problemas y directrices para atender las carencias de un verdadero Estado de derecho en México, mismo que no sólo ha comprometido las capacidades del debilitado aparato de procuración de justicia, sino que también ha facilitado la normalización de prácticas de impunidad en todos los ámbitos sociales. La opacidad con la que actualmente el gobierno ha manejado muchas de sus decisiones amenaza la efectiva utilización del presupuesto público.

De igual forma, en este reporte se han tocado temas y problemas en torno al respeto y cumplimiento de la ley por parte de las autoridades, que tienden a modificar arbitrariamente y a su conveniencia las normas y códigos jurídicos que rigen a la nación. O lo relacionado con la falta de contrapesos políticos, que amenaza con facilitar la re-instauración de un sistema híper–presidencialista y el resurgimiento de prácticas autoritarias que creíamos extintas desde la transición democrática. Además, sin contrapesos, no hay defensa posible de los derechos humanos ni de las garantías individuales que establece la Constitución mexicana.

La transferencia de más de 200 tareas del fuero civil a las Fuerzas Armadas ha desestabilizado por completo el equilibrio de las relaciones cívico–militar existente desde la década de 1940. Además, el actual gobierno ha desplegado la mayor cantidad de elementos militares en el territorio nacional para cumplir labores de seguridad pública, ámbito que sólo debería corresponder a autoridades civiles. La estrategia del gobierno contra el crimen organizado no sólo ha demostrado su ineficacia en la última década, sino que el número de homicidios dolosos no deja de romper el máximo histórico casi cada año, por lo que resulta lógico inferir que el despliegue de militares ha terminado por exacerbar la violencia a niveles sin precedentes en todo el país.

En materia social, se detectan temas centrales y se proponen las respectivas

directrices para salud y educación, mismos que son servicios públicos esenciales que deberían de brindarse de manera efectiva, equitativa y transparente por parte del Estado. Ambos sectores han sufrido un desgaste significativo frente a los efectos de la pandemia, la destrucción institucional y las políticas específicas y de austeridad presupuestaria del actual gobierno. El sistema de salud ha sufrido un desmantelamiento de mayor escala, que ha obligado a millones de mexicanos afectados a recurrir al uso de servicios privados. La cobertura de vacunación infantil, uno de los mayores orgullos del Estado mexicano contemporáneo, ha sufrido una grave caída ante la incapacidad del sistema de salud pública para proveer a los infantes de su cuadro básico de vacunación. De igual manera, el texto fiscaliza el empeoramiento de la deserción escolar, evidenciando la incapacidad del gobierno para hacer frente a las necesidades más básicas de las nuevas generaciones, así como la inadecuada formación del profesorado, lo que vulnera la calidad educativa en el mediano plazo.

Igualmente, en materia social, se detecta el debilitamiento de las capacidades del Estado mexicano y el desmantelamiento de instituciones y programas sociales. Un porcentaje importante de familias, cada vez dependen más de las remesas para el mantenimiento de su consumo privado básico, frente al estancamiento o reducción de los salarios. El gobierno podría tratar este desequilibrio con la adquisición de deuda, pero bajo los postulados de austeridad republicana y el carácter autoritario del actual gobierno, las autoridades han decidido desaparecer diversos programas sociales, recortar el presupuesto de instituciones y organismos autónomos, y desaparecer una serie de fideicomisos que responden a demandas específicas de la sociedad mexicana.

En lo que refiere al diagnóstico y generación de directrices dentro del área de energía y medio ambiente, se abordan temas como el papel que debería jugar el sector energético en la promoción y fomento del desarrollo nacional. En la actualidad, el rumbo que ha tomado la política energética en el país ha demeritado los avances que se tenían en el sector. Con una visión nacionalista y paternalista hacia las dos principales empresas energéticas del país, Pemex y CFE, el crecimiento y la libre competencia se han limitado a los actores que el presidente de México ha permitido que participen.

Lo que anteriormente se conoció como la riqueza petrolera, el actual gobierno se ha encargado de que la bonanza que existió a finales del siglo pasado esté en el olvido. Las rentas que pueden producir a los mexicanos ya no son significativas y más bien muestran la necesidad de volver a las empresas productivas del Estado mucho más eficientes y competitivas. Las pérdidas de operación constantes, el pasivo laboral y la quiebra técnica que se observa en Pemex llama a su transformación profunda, pues no sólo está cobrándose de la riqueza petrolera mexicana sino cada vez es más necesario que la Federación le suministre ingresos de capital a Pemex.

Por su parte, los problemas ambientales que se presentan en este documento muestran en primera instancia, la transversalidad, impacto, importancia e integralidad que tienen el medio ambiente y el cambio climático en la sociedad mexicana. A pesar de que estos problemas continúan siendo minimizados por las autoridades federales y estatales, sin lugar a dudas éstos determinarán los nuevos retos que deberá de enfrentar la nación. La enorme capacidad que tienen estos problemas para extenderse e influir en otros sectores, determinará en el corto plazo que muchos de

éstos tengan que reorientar y reajustar sus rutas y planes de desarrollo para hacer las consideraciones ambientales pertinentes.

En resumen, existe un deterioro institucional que se ha dado en México en los últimos años, y que ha sido tal que tiene hoy en día consecuencias en la vida democrática del país y en la calidad de vida de millones de mexicanos. Este esfuerzo por compilar y seleccionar los temas generales que están prendiendo alertas, así como los problemas que se derivan de éstos, da cuenta de un diagnóstico basado en evidencia para generar directrices que permitan bosquejar las rutas que se pueden tomar para contener o dar solución a dichos problemas.

El país requiere de un esfuerzo mucho más grande para revertir el panorama que hoy se vislumbra. Se requiere de una conciencia libre de prejuicios y mantos ideológicos que únicamente han servido para dividir a la sociedad y pausar el crecimiento y la búsqueda de prosperidad para todos.