



**CD
MX**

1

VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURNO: CDMX

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVEZ

**VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN
TURNO: CDMX**

VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURNO: CDMX

COMPILADOR

GERARDO TREJO

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

**DERECHOS RESERVADOS
2024**

**LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO**

ÍNDICE



ÍNDICE.....	3
INTRODUCCIÓN	4
PRÓLOGO.....	6
1. VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURNO: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CDMX	7
2. PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO	20
3. ASPECTOS GENERALES DE LA INVERSIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO: 1993-2022	31
4. GOBERNANZA Y DEMOCRACIA PARITARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	42
5. CAUSAS Y OBSTÁCULOS DE LA APRECIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO EN MÉXICO	67
6. LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL LARGO PLAZO: PROYECCIONES DE POBLACIÓN AL AÑO 2030.....	82
7. CINCO RIESGOS DE LA GUARDIA NACIONAL Y LA SEGURIDAD EN MÉXICO	96
8. CRECIMIENTO ECONÓMICO	108
9. CIUDAD DE MÉXICO: MEGALÓPOLIS	121
10. ASPECTOS RELEVANTES DE LOS PRE-CRITERIOS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 2024.....	139
11. EL SUPERPESO: CAUSAS Y PERSPECTIVAS	151
12. AVANCES, LIMITACIONES Y RETROCESOS: HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS FUTURAS	161
13. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO	182
14. PESOS Y CONTRAPESO	212
15. PRESUPUESTO DE EGRESOS 2019.....	224
16. PRUEBAS DE QUE LOS MEXICANOS NO ESTAMOS MEJOR CON LÓPEZ OBRADOR	232

INTRODUCCIÓN



La Ciudad de México, es una de las ciudades más grandes del país y conforme pasan los años la población sigue creciendo, pero, también las prioridades aumentan en la ciudadanía y el gobierno actual no ha podido resolver ningún problema que aqueja en la Ciudad de México. Es el momento para valorar los efectos que ha tenido la toma de decisiones de este gobierno sobre las condiciones y los problemas que la sociedad tiene, con respecto a la economía, al empleo, a la seguridad, a la corrupción, en donde está claro que el trabajo que ha realizado ha causado una enorme caída en todos sus aspectos.

Es importante recalcar que la estructura política mexicana ha experimentado cambios importantes, pero, en el actual gobierno se está dando una presidencia muy débil, sobre todo en la mayor prioridad que es la inseguridad que sufren día con día los ciudadanos de la Ciudad de México, esto parece indicar que está reduciendo la capacidad del Gobierno para efectuar verdaderos cambios y aunque ellos saben cuáles son las políticas que en verdad se requieren en la Ciudad de México.

En documento de artículos titulado: “Verdaderas prioridades del gobierno en turno: CDMX”, el lector podrá analizar, las crisis económicas que se han tenido, los desastres naturales, el urbanismo desmesurado, la carencia de los servicios básicos, la falta de agua potable, la pobreza y la discriminación, la violencia a los derechos humanos, la inseguridad y la corrupción que hoy en día enfrentan varias alcaldías de la Ciudad de México, es importante que el gobierno que llegue, se le pueda exija formas más eficientes para gobernar mejor.

Si se ha caracterizado en algo el actual gobierno es por la falta de un análisis sobre la situación económica, política y de seguridad en la Ciudad de México, por desgracia el gobierno no acepta sus errores, siempre tiene otros datos, y tampoco se ha preocupado por generar propuestas viables para el crecimiento económico y para solucionar la inseguridad de los capitalinos, el Partido Acción Nacional, a pesar de sus esfuerzos por generar ideas que ayuden a la economía y a la seguridad, el actual gobierno con su autoritarismo, no permite ningún idea o propuesta de nadie, pero, ojala que la oposición siga señalando las equivocaciones y proponiendo soluciones para mejorar la economía y la seguridad de la Ciudad de México.

Es necesario que las prioridades del gobierno actual y el que venga cambien, se requiere de un modelo de política más abierto, en el que el marco jurídico, los procesos políticos y administrativos, puedan permitir la participación de los diferentes actores políticos, y que busquen el verdadero crecimiento y beneficio a la población, sobre todo en una entidad tan compleja como lo es Ciudad de México.

En esta compilación, bien llamada: “Verdaderas prioridades del gobierno en turno: CDMX”, ofrece un panorama hacia la reflexión sobre los retos y las prioridades que se presentaran en el futuro cercano, en las que cada día son más evidentes las necesidades de la ciudadanía, por esto es importante la urgencia de las mejoras en su política del gobierno en turno para la Ciudad de México

VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURN0: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA CDMX

01

Verdaderas Prioridades del Gobierno en Turno:



Análisis del Presupuesto de la CDMX

Diego Molina Rodríguez¹

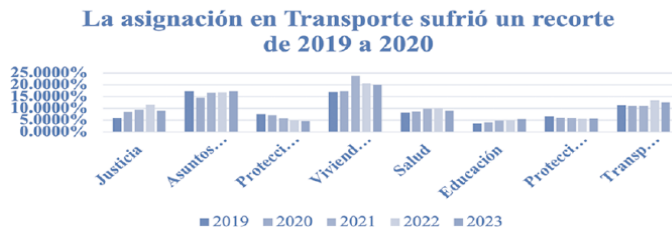
Este texto tiene como objetivo analizar algunos rubros del presupuesto de la Ciudad de México entre el período 2019 y 2023, entre ellos su carácter, su distribución, sus prioridades. Asimismo, se busca mostrar e interpretar los montos establecidos en los respectivos Presupuestos de Egresos de la Ciudad de México, para así, juzgar la suficiencia y aplicación de estos recursos dadas las problemáticas presentadas en el lapso antes mencionado.

El analista de proyectos chileno Ernesto Fontaine, solía decir que los fondos son fungibles, esto quiere decir que cualquier aumento de los ingresos se destina a los propósitos menos prioritarios. Partiendo de este enunciado, se entiende que los ingresos con los que se cuentan actualmente se deben destinar a los propósitos más relevantes para el gobierno en turno. En los reportes de presupuestos de egresos de la Ciudad de México del 2019 a 2023 se señalan las siguientes prioridades: Justicia, Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior, Protección Ambiental, Vivienda y Servicios a la Comunidad, Salud, Educación, Protección Social y finalmente, Transporte.

¹ Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 46-52

Del enunciar al realizar existe una gran diferencia, así que para confirmar si en los hechos éstas son las prioridades del gobierno actual, en la siguiente Gráfica se analizará el gasto aprobado para cada una de estas secciones.

Figura 1: Asignación presupuestal en proporción del total en la Ciudad de México



La figura 1 muestra el monto repartido a cada categoría en proporción de la cantidad total de egresos de cada año fiscal (en pesos nominales). Si bien dichas áreas son descritas como prioritarias, el porcentaje más alto es de la categoría Vivienda y Servicios a la Comunidad en el año 2021 con un 23.71%. Es comprensible que los porcentajes no sean muy altos debido a que gran parte del presupuesto se tiene que repartir a Dependencias, Órganos Desconcentrados, y a las Alcaldías. No obstante, ateniendo a una de las principales definiciones de la ciencia económica se deben satisfacer necesidades infinitas con recursos finitos, y para resaltar dichas áreas como prioritarias, algunas están descuidadas. Por ejemplo, la asignación en Transporte disminuye de 2019 a 2020, efecto previo al Co-vid 19, pues el Presupuesto de Egresos se entrega el 8 de septiembre a la Cámara de Diputados. Posteriormente, se mantiene prácticamente constante en 2021, para después mostrar un incremento mínimo de 2.402% en 2022, el cual resultaría todavía menos significativo si se considerasen los montos totales con el descuento del aumento de la inflación que en esos años fue relativamente alta en

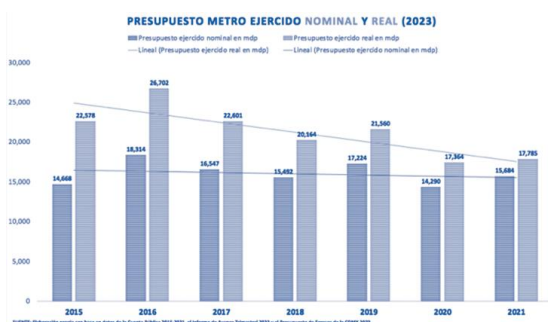
comparación con el objetivo del Banco de México de $\pm 3\%$. Finalmente, este sector presentó un recorte de 0.92% en 2023.

Profundizando más en el análisis del rubro de Transporte, específicamente en el Metro de la Ciudad de México, se retomará información contenida en Gráficos sobre el presupuesto (nominal y real) asignado al Metro entre 2015 y 2023. Dichos recursos visuales fueron realizados por Frasua Esquerra para Animal Político. En primer lugar, se puede observar que el presupuesto aprobado para el Metro en términos reales es mayor entre 2015 y 2018 en comparación al aprobado en 2022. Esto quiere decir que durante todo el período de la anterior administración el presupuesto asignado fue mayor que en lo que va de la actual.

Otro dato observable en la Gráfica que permite dimensionar el descuido al Metro por parte del gobierno de Claudia Sheinbaum es que inclusive en 2017, año donde en términos reales el presupuesto fue de 22,636 millones de pesos (el menor de la anterior administración), resulta ser mayor a los 19,769 millones de pesos del 2022, es decir, la mejor asignación del gobierno de Sheinbaum). De este último monto mencionado es importante remarcar que se promovió como una respuesta al incidente de la línea 12 del Metro, ocurrido el 3 de mayo de 2021, pero sobra decir que fue insuficiente, dado que en términos reales sólo supera en 0.89% al presupuesto real de 2019; el Metro nunca ha sido una prioridad desde 2018. Incluso después de un incidente trágico que implicó la muerte de personas, el gobierno de Morena sólo se preocupó por regresar el gasto aprobado en términos reales al nivel prepandemia.



Por si los montos asignados entre 2018 y 2023 no fuesen alarmantes, existe otra medición en el texto de *Animal Político* que agrava más la situación.



Esta rúbrica refiere al presupuesto ejercido en términos nominales, donde se puede apreciar que, en 2020, de 15,652 millones de pesos aprobados, se utilizaron 14,290. Cabe preguntarse qué sucedió con los 1,362 millones restantes. Se puede pensar que se emplearon en el siguiente año, pero en 2021 el monto ejercido en términos nominales fue de 15,684 millones de pesos, 603 millones de pesos más del monto aprobado ese año. Si se usó parte del excedente del 2020, aún restarían 759 millones que no se utilizaron pese a la urgencia de reparar los daños generados por la caída de la línea 12.

Una vez presentadas las presuntas prioridades del gobierno actual y una descripción de los presupuestos asignados al Metro, es relevante analizar la suficiencia de estos recursos, es decir, si se dan abasto para satisfacer las necesidades de los capitalinos. De acuerdo con México Evalúa: “al 3T de 2022, el gasto en la partida de Herramientas, Refacciones y Accesorios Menores fue de 201 mdp, 59% (295mdp) inferior al mismo periodo de 2021, y el peor monto que se tenga registro desde 2017” (Campos Mariana, Cano Jorge, 13 enero 2023).

Esta comparativa refleja un desinterés en el mantenimiento del Metro, lo cual lejos de ser solo estadísticas, explica en gran medida por qué el 70% de los accidentes del Sistema de Transporte Colectivo Metro de los últimos 8 años, han sido en el periodo de Morena. De 2019 a 2022 se registran 431 incidentes, aproximadamente 2.3 veces más que en la gestión de Mancera. Esto tiene un peso en la medida de que no se trata de simples fallos, sino negligencia que cuesta vidas, o daños severos a la salud e integridad de personas. Tal es el caso del choque en la línea 3, cuando el 7 de enero dos trenes chocaron dejando 57 lesionados y una muerte.

Ante la incapacidad del gobierno capitalino para garantizar un transporte seguro, la ciudadanía, con temor a poner en riesgo su integridad y ante los percances de tiempo que generan los paros, se ha visto orillada a buscar otras alternativas de movilidad. Lamentablemente esa es sólo una parte de la historia, pues no todos los usuarios del Metro tienen los recursos ni la facilidad en su ruta para cambiar de método de transporte, por lo que deben afrontar su día a día con la esperanza de no convertirse en una estadística más de los incidentes ocurridos en este gobierno.

Existe otro sector que, si bien no es señalado como uno de los más relevantes para la administración en turno, ha causado mucho revuelo en los últimos meses debido a los claros efectos de la política de austeridad. Este sector es el de Cuidado Animal, el cual se encuentra en completo descuido.

Un ejemplo de este desamparo del sector es el caso de la elefanta africana Ely, quien reside en el Zoológico de San Juan de Aragón, donde actualmente no tiene las condiciones óptimas al encontrarse en un piso de arena rodeado de paredes de cemento.

Ely es conocida popularmente en las redes sociales como la elefanta más triste, debido a que el escenario en donde habita le provoca un trastorno conocido como “zoochosis” que le causa movimientos anormales los cuales concluyen en autolesiones. Pese a que activistas solicitaron su traslado a un santuario en Brasil con mejores condiciones, las autoridades de la Ciudad de México se negaron. Los internautas rumorán que incluso la intención de la administración es actuar negligentemente debido a que el seguro de vida de Ely tiene un valor de cinco millones de pesos. Más allá de las especulaciones respecto al tema, lo cierto es que Ely sufre las consecuencias de habitar en un lugar con malas condiciones, hecho que pudiera ser más frecuente en otros animales de los zoológicos de la Ciudad de México debido al recorte presupuestal para la alimentación.

En este punto del análisis es claro que muchos sectores están sufriendo las consecuencias de la política de austeridad y la desatención gubernamental, inclusive los señalados supuestamente más relevantes como el transporte. Por lo tanto, cabe cuestionarse, ¿cuáles sí son las prioridades a las que el gobierno de Claudia Sheinbaum les dedica tiempo y presupuesto? En este momento existe un objetivo principal para la administración en turno, la precampaña presidencial de la Jefa de Gobierno.

En el último año la morenista ha estado viajando a distintos municipios del país con la justificación de dar a conocer los progresos en la Ciudad de México, y así servir como guía para otros gobiernos, lo que parece ser una excusa para promocionar su nombre en distintos estados. Por ejemplo, el sábado 19 de noviembre estuvo en Tuxtla Gutiérrez, donde dio una ponencia sobre los avances de la capital del país. Inclusive si el verdadero motivo del viaje fuese el afirmado, siguen existiendo elementos cuestionables al respecto; como el hecho de que tales viajes escapen de sus funciones como Jefa de Gobierno, el origen del financiamiento y forma de los viajes y eventos, etc. Respecto a cómo se presupuestan dichos viajes, Sheinbaum afirmó en marzo que ella cubre los costos del vuelo de sus ingresos, además de prometer transparentar los gastos, lo cual sigue como una cuenta pendiente. Por otro lado, respecto al financiamiento de los eventos realizados en los otros estados, simplemente no existe información. Es razonable pensar que lo cubren los respectivos gobiernos en donde se realiza, lo que tiene un costo de oportunidad, es decir la alternativa y los beneficios a los que se renuncia por haber tomado una decisión. El presupuestar las conferencias de la mandataria capitalina, implica un perjuicio a las necesidades de los estados donde se realizan, pues se dejan de hacer otras actividades.

Similarmente, se puede apreciar la priorización a la precampaña de Sheinbaum, con los espectaculares que en los últimos meses han aparecido a lo largo de todo el país.

Estos espectaculares consisten en bardas y lonas con la frase “Es Claudia” y su silueta. Si bien no hay pruebas contundentes de que se han utilizado recursos públicos con este motivo, la realidad es que lo sucedido requiere de mucha organización y financiamiento que beneficia a la figura de la Jefa de Gobierno a través de métodos que van en contra de las normas del proceso electoral. Asimismo, no puede afirmarse que es la mandataria capitalina quién organiza esta estrategia; sin embargo, tiene la capacidad y responsabilidad de detener a sus simpatizantes que realizan estas actividades, debido a ir en contra de las reglas electorales. Bajo este razonamiento, el INE ordenó a Sheinbaum deslindarse de los promocionales y disuadir a los responsables para que, en su respectivo momento, esas actividades se realicen conforme a la ley.

Otra manera en la que se busca pulir la imagen de la morenista es la gran inversión realizada en eventos masivos, pues en la medida que la sociedad goce de entretenimiento gratuito, la percepción de su persona o de su administración mejora. Este texto, no pretende desacreditar el entretenimiento y la cultura debido a que les considera como un derecho fundamental para asegurar el bienestar de la población, más bien busca señalar que ese rubro ya ha sido cubierto con numerosos eventos realizados. Por lo que, aprecia más conveniente la utilización de esos recursos para atender otros rubros descuidados como los mencionados a lo largo de este análisis.

Para el gobierno capitalino los eventos realizados hasta el momento no son suficientes, por lo que el 28 de abril se pretende gastar más en traer a la artista internacional Rosalía, reafirmando así sus prioridades.



**VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN
TURNO: CDMX**

En conclusión, analizando los presupuestos asignados entre el 2019 y 2023, se entienden cuáles son las prioridades enunciadas del gobierno en turno, las cuales no siempre son representadas como esenciales en la asignación de recursos, hecho observable principalmente el sector Transporte, donde destacan los recortes presupuestales y los subejercicios, pese a la apremiante urgencia de dar mantenimiento a la infraestructura del sector. Es sumamente relevante remarcar que los recortes o el invertir menos de lo aprobado, no son sólo estadísticas para un gráfico, son necesidades no satisfechas que se transforman en negligencia cuando suceden incidentes como los paros constantes del servicio, los choques entre vagones, incendios, la caída de la línea 12, etc. En general cualquier tipo de fenómeno que pone en riesgo la integridad de los capitalinos, los cuales en su mayoría tienen que resignarse a transportarse con temor al no poder usar otra alternativa.

La política de austeridad del gobierno en turno tiene un impacto muy fuerte en distintos sectores como el de cuidado animal. Donde nuevamente las consecuencias no se reducen a simples datos analizables, sino animales que viven en condiciones sumamente alarmantes.

Para finalizar, se busca remarcar que existen recursos limitados, por lo que no se puede atender todos los sectores a la perfección; sin embargo, eso no exime de la obligación de atender de forma eficiente la distribución de estos recursos, es decir, no dejar a su suerte a ciertas áreas con las limitaciones impuestas, y privilegiar a otras. La manera en que se destinan estos recursos revela las verdaderas prioridades de la administración en turno, como lo es el proceso de precampaña de la

Jefa de Gobierno mediante la excesiva financiación de eventos masivos, viajes con sustento y financiamiento cuestionable, y promociones personales fuera del marco electoral adecuado.

PROBLEMAS **FUNDAMENTALES** **DE LA CIUDAD DE** **MÉXICO**

02

Problemas Fundamentales de la Ciudad de México

Gustavo Garza²

La Ciudad de México es la más valiosa, monumental, compleja y prolongada obra que la nación ha construido en toda su historia. Constituye la síntesis de la evolución de México en el siglo XX y el escenario principal para vislumbrar las perspectivas del país en el siglo XXI: *i)* su gran valor reside en producir más de una cuarta parte de la riqueza nacional; *ii)* la monumentalidad está representada por su tejido urbano de más de dos mil kilómetros cuadrados; *iii)* la complejidad se deriva de requerir sofisticadas tecnologías en la construcción de sus grandes obras infraestructurales; y *iv)* la antigüedad se extiende a su fundación como capital de la Nueva España hace casi quinientos años.

La investigación rigurosa de las diversas dimensiones que caracterizan a la Ciudad de México es relativamente reciente. Hacia 1938, cuando se funda La Casa de España en México, existía una escasa literatura histórica sobre la urbe que inventariara el conjunto de sus elementos urbanísticos, estando muy lejos de constituir una explicación coherente de las estructuras que la conforman.

La política económica instrumentada en los años treinta y cuarenta produjo una rápida urbanización con fuertes desequilibrios regionales.

² Revista Estudios Demográficos y Urbanos. El Colegio de México. Vol. 23. No. 3, septiembre-diciembre del 2008. Págs. 637-642

La Ciudad de México fue el polo más beneficiado y su acelerado crecimiento impulsó la elevada preeminencia que presenta dentro del sistema de ciudades del país.

La investigación urbana se centró en analizar los grandes proyectos urbanísticos contruidos para enfrentar su explosiva dinámica demográfica. La urbe concentró la mayoría de los estudios realizados en el país en los años cuarenta y cincuenta, pero su participación se redujo paulatinamente en las décadas siguientes. Se mantiene, no obstante, como la metrópoli más investigada de México.

Considerando los fines que nos convocan en esta celebración del septuagésimo aniversario de La Casa de España en México, centro de intelectuales que constituyó la génesis de El Colegio de México, cabría mencionar que en los sesenta se inicia en nuestra institución el estudio riguroso de la cuestión urbana con un proyecto de investigación que culminó con la publicación del libro El desarrollo urbano de México.

Diagnóstico e implicaciones futuras. Desde entonces se institucionalizó el Área de Estudios Urbanos con un programa de maestría en Desarrollo Urbano y un conjunto de proyectos de investigación sobre los temas más relevantes de esta área del conocimiento. Entre ellos destaca la investigación pormenorizada de la estructura macroeconómica, urbanística y ambiental de la Ciudad de México. En la actualidad, en el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA) este esfuerzo se ha consolidado con la existencia de dos programas de maestrías y dos de doctorado, en los que se forman recursos humanos en sus tres líneas disciplinarias.

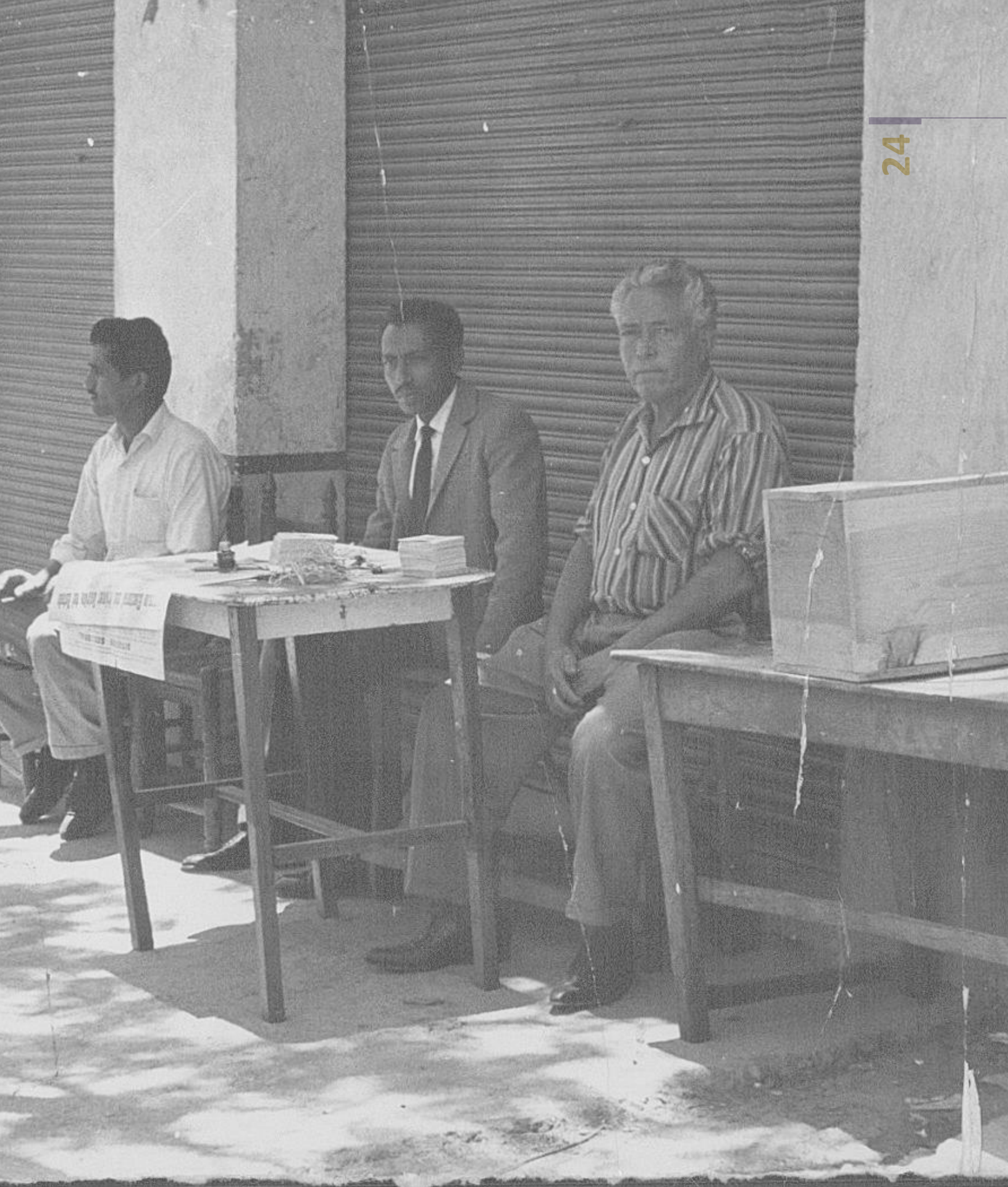
La sorprendente transformación de la Ciudad de México en el devenir del siglo XX le ha permitido elevarse del rango 42° al 2° dentro del universo de las áreas metropolitanas más grandes del planeta.

Importa destacar que su crecimiento adquiere un carácter megalopolitano en los ochenta, cuando se traslapa con la zona metropolitana de Toluca. A este conglomerado, denominado Megalópolis de la Ciudad de México, se le irán incorporando las áreas metropolitanas de Cuernavaca, Puebla-Tlaxcala y Querétaro, estimándose que concentrará alrededor de 30 millones de habitantes a fines de la siguiente década.

En el siglo XXI México consolidará su perfil de nación altamente urbanizada y su desarrollo económico, social y político estará intrínsecamente vinculado al sector urbano. La Ciudad de México seguirá siendo el centro de la jerarquía de ciudades del país, por lo que cualquier intento de rediseñar el modelo de desarrollo económico aplicado en México desde los ochenta, deberá incorporar una dimensión territorial cuyo nodo será incuestionablemente la capital de la nación.

La colosal complejidad que reviste la megaurbe en su gobernabilidad, administración, ejecución de grandes proyectos infraestructurales y su planeación en el largo plazo, se puede resumir señalando que en términos demográficos es mayor que las tres cuartas partes de los países del planeta.

El estudio científico de la Ciudad de México, por ende, reviste importancia cardinal para la praxis de la gestión metropolitana, así como para el avance conceptual en la disciplina urbana y regional en México.



Más importante aún, el perfeccionamiento de su funcionalidad es crucial para impulsar el avance de México dentro del concierto de naciones.

La Ciudad de México, como todas las metrópolis del tercer mundo, se suele visualizar como un enjambre de problemas: déficit de infraestructura, equipamiento y vivienda; alarmante delincuencia e inseguridad; congestionamiento vial; servicios de transporte insuficientes; contaminación del ecosistema; ineficacia de la planeación; inadecuación de su gestión administrativa, entre los principales. Lo anterior es un reflejo espacial del subdesarrollo, caracterizado por los exiguos ingresos e insuficiente escolaridad de la población, el desempleo abierto, la elevada precariedad laboral y, como corolario, la existencia de amplios estratos de personas que viven en situación de pobreza.

Las ciudades no son únicamente un conjunto de patologías sociales y urbanísticas, sino constituyen los más avanzados artefactos productivos que permiten la operación rentable de las empresas privadas. La Ciudad de México es el espacio donde se concentran las actividades económicas más modernas, existe la más diversificada mano de obra, se ubican las principales universidades y centros de investigación que generan la mayor parte de las innovaciones tecnológicas, y es también donde se localizan el aparato gubernamental federal y los grupos de poder hegemónicos.

El equipamiento cultural es un activo relevante por ser crucial en las sociedades del conocimiento, además de constituir los iconos más representativos del espacio urbano. Ello se plasma en la existencia de casi un centenar de museos entre los que destacan los del corredor del Paseo de la Reforma.

A esta área se puede agregar el complejo cultural de Ciudad Universitaria, UNAM, así como el Centro Nacional de la Cultura y las Artes.

Entre los geosímbolos urbanos más relevantes se distingue el Zócalo con su Catedral, Palacio Nacional y edificios de la sede del gobierno del Distrito Federal, el Paseo de la Reforma, el Ángel de la Independencia, el Castillo de Chapultepec, la Bolsa de Valores y el World Trade Center. Más recientemente, el Centro Corporativo Arcos Bosques inicia la silueta de grandes edificios del área de Santa Fe, que junto con los anteriores elementos urbanísticos le confieren a la capital del país un perfil metropolitano distintivo.

El tejido urbano de la Ciudad de México está constituido, además de los elementos centrales anteriores, por una amalgama de millones de viviendas y miles de edificaciones comerciales, de servicios e industriales, todo lo cual se articula por un sistema de vialidad, equipamiento e infraestructura que es preciso mantener operando de manera funcional. De llegar a deteriorarse rápida y significativamente, afectaría gravemente a la actividad económica de la metrópoli y, con ello, a la del país en su conjunto. Un escenario menos pesimista es la inviabilidad de revertir el deterioro paulatino de la urbe, lo cual dejaría a México fuera de toda posibilidad de ser internacionalmente competitivo. Cualquiera de estas posibilidades tiene significativas implicaciones nacionales, que no parecen visualizar en toda su gravedad los diversos actores que intervienen dentro del sistema político mexicano.

La naturaleza y características de la trama urbana de la Ciudad de México son un reflejo nítido de la estructura social y política prevaleciente. Las grandes desigualdades en los ingresos de las diferentes ocupaciones se cristalizan en agudos contrastes socioeconómicos dentro del espacio metropolitano.

Una desagregación de las características económicas y sociales de la población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, según miles de áreas geoestadísticas básicas, revela que 15% de ella se concentra en el estrato socioeconómico alto y el medio-alto, 40% en el medio y 45% en el bajo. Esto conforma un mosaico de una sexta parte de la urbe con las peculiaridades de las zonas afluentes de las ciudades del primer mundo, dos sextas partes como áreas razonablemente habitables y la mitad de la metrópoli con una inconfundible fisonomía de ciudad del tercer mundo.

Su estructura metropolitana constituye, en síntesis, un enigmático calidoscopio de edificaciones situadas en la vanguardia de la arquitectura mundial, seguidas por construcciones medianamente decorosas, hasta llegar a millones de viviendas rústicas autoconstruidas. Ello refleja la abismal desigualdad que separa a los estratos sociales que perviven en la Ciudad de México.

La anterior situación constituye un obstáculo estructural que impide atenuar la problemática urbana anteriormente descrita. En general, el bajo ingreso de la población hace inviable ampliar la prestación de servicios mediante empresas privadas que requieren obviamente ser rentables, o públicas que sólo procuren cubrir los gastos variables para atenuar su proceso de desvalorización.

Superar las barreras económicas de la pobreza es una condición necesaria para estar en condiciones de resolver exitosamente la problemática multidimensional de la Ciudad de México. El desafío central es, por ende, diseñar un plan de largo plazo que permita potenciar la función de la Ciudad de México como motor del desarrollo económico de la nación.

La Ciudad de México siempre ha sido el principal polo económico del país. En las últimas décadas redujo su participación en el producto interno bruto nacional de 35 a 30%, mientras la concentración industrial se derrumbó de 44 a 22%. Su desindustrialización es un fenómeno común en todas las grandes metrópolis, pero la capital de México aún produce más de una quinta parte de las manufacturas nacionales. La base económica fundamental de la urbe es el sector terciario, el cual disminuye su participación del producto interno bruto mucho menos que el industrial. La capital mexicana además concentra 60% del sector financiero, perfilándose como el único centro terciario de primer orden en la república.

Su dinámica macroeconómica explica la expansión urbanística y del mercado de trabajo, pero en los inicios del siglo XXI enfrenta un gran desafío. La crisis de los ochenta, la reestructuración económica neoliberal, y el CRAC de 1995 la han afectado en forma significativa, reduciendo notablemente los ingresos reales de su población. Adicionalmente, el desplome de la inversión pública federal en la urbe imposibilita modernizar su andamiaje infraestructural en forma equivalente a las metrópolis que están implementando megaproyectos de impacto mundial. La asimetría existente se puede ilustrar contrastando el proyecto Santa Fe, en la capital mexicana, con el de Pudong, en Shanghai, República Popular China.



En una clasificación comparativa de la productividad y competitividad de 66 metrópolis de diversos países del mundo, la Ciudad de México se ubicó en el lugar 63. En la investigación internacional más reciente sobre el tema (2006), se identifican las 110 ciudades más competitivas del mundo, pero la Ciudad de México no aparece en la lista. En dicho trabajo se considera que la competitividad urbana es función de la escala de las actividades económicas, la calidad de vida, la eficiencia de la economía urbana, su crecimiento actual y potencial, índices adecuados de empleo y salario, la estructura industrial urbana y la eficiencia energética. La exclusión de la capital mexicana se podría explicar por la insuficiente calificación relativa de su capital humano, los reducidos aparatos de investigación, innovación y tecnología, así como por la insuficiente capitalización de su aparato productivo.

En un escenario de crecimiento económico moderado se estima que la urbe requerirá 220 km de nueva superficie urbanizada de 2008 a 2020. Dependerá del futuro político y económico del país que la Ciudad de México pueda disponer de la inversión pública y privada necesaria para lograr la anterior expansión urbanística con la infraestructura y equipamiento adecuado para ser competitiva dentro del conjunto de ciudades globales. De lo contrario, México quedará definitivamente fuera de la posibilidad de insertarse con cierto éxito dentro de una economía de escala planetaria.

ASPECTOS **GENERALES DE LA INVERSIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO: 1993-2022**

03

Aspectos Generales de la Inversión y Crecimiento

Económico en México: 1993-2022

Salomón Guzmán Rodríguez³

Introducción

Entre los especialistas económicos se afirma que la inversión privada y pública son los principales motores para detonar crecimiento económico, aunado al consumo, el ambiente empresarial, los incentivos fiscales, el acceso al crédito, la apertura comercial, la estructura de competencia, las tasas de interés, el tipo de cambio, entre otras.

Sin embargo, en México, la inversión y su aportación al crecimiento económico, no ha sido consistente ni constante; por un lado, pareciera que la incertidumbre ha dominado el comportamiento de los gastos de inversión de los privados a lo largo de las diferentes administraciones federales, por otro lado, los gastos de inversión de los gobiernos han sido dominados por los recortes al gasto público con el propósito de alcanzar metas superavitarias para las finanzas públicas. En consecuencia, restablecer el dinamismo entre ambas y eliminar estos patrones de comportamiento son indispensables para lograr crecimiento económico en el largo plazo.

³ Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 5-14

La inversión real es fundamental para que una economía logre modernizarse y alcanzar el bienestar social en materia de salarios y empleos, por ello, las inversiones necesitan un ambiente de confianza, sin embargo, la economía mexicana enfrenta múltiples choques inesperados que elevan la incertidumbre sobre la rentabilidad futura.

Desde que México se abrió al comercio mundial y a la globalización, la inestabilidad e incertidumbre se hizo presente en la dinámica de la economía mexicana, tanto el consumo privado total como las exportaciones totales elevaron su participación en el desempeño de la economía mexicana, mientras que la inversión total mantuvo casi constante su participación.

Tanto el consumo privado como las exportaciones crecieron más que la propia economía en su conjunto, mientras que el comportamiento de la inversión ha sido lo contrario. Con otras palabras, tanto consumo como exportaciones aportan el mayor porcentaje a la tasa de crecimiento económico, en sentido contrario, la aportación de la inversión ha sido inestable durante 1993-2022. Podría suponerse que, existe una retroalimentación dinámica entre la inestabilidad del crecimiento económico y la inversión total.

En las Tablas siguientes se muestra al PIB de México y sus componentes por el lado de la demanda agregada. El PIB real promedio durante la administración de Salinas de Gortari fue de 10.42 billones de pesos mientras que, en la administración de López Obrador en casi de 18 billones de pesos, significa que la economía mexicana se expandió 1.7 veces.



Tabla 1. Producto interno bruto y sus componentes de cada administración a precios de 2013 (billones de pesos)

	PIB	Consumo privado	Consumo de Gobierno	Inversión fija	Variación de existencias	Exportaciones	Importaciones	Discrepancia
CSG	10.42	6.48	1.43	2.30	0.13	1.55	1.72	0.24
EZPDL	11.55	7.26	1.53	2.20	0.18	2.53	2.44	0.29
VFQ	13.47	9.22	1.63	2.62	0.15	3.41	3.78	0.20
FCH	15.10	10.23	1.84	3.30	0.14	4.30	4.67	-0.05
EPN	17.45	11.80	2.10	3.66	0.16	5.95	6.05	0.04
AMLO	17.91	12.14	2.16	3.30	0.06	6.84	6.76	0.18

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

En las siguientes Tablas se muestran los cambios en la dinámica y estructura de la economía mexicana por administración presidencial. Durante el mandato de Salinas de Gortari, el consumo privado y el público tenían un peso en la economía de 62% y 14% y sus tasas de crecimiento real fueron de poco más del 5% y 3%; por su parte, en los 4 años del mandato de López Obrador ambas variables tuvieron un peso en la economía de 68% y 12%, y sus tasas de crecimiento real fueron del 1.16% y -0.4%, esto confirma que el consumo total en México crece cada vez menos y si se comparan los últimos años de las 5 administraciones pasadas, la mayor tasa de crecimiento del consumo privado es bajo los mandatos de Salinas y Zedillo respectivamente.

Tabla 2. Producto interno bruto y la estructura % de sus componentes de cada administración federal

	Consumo privado	Consumo de Gobierno	Inversión fija	Variación de existencias	Exportaciones	Importaciones	Discrepancia
CSG	62.18%	13.74%	22.11%	1.26%	14.91%	16.48%	2.28%
EZPDL	62.79%	13.23%	19.08%	1.56%	21.89%	21.08%	2.52%
VFQ	68.51%	12.08%	19.49%	1.14%	25.36%	28.10%	1.52%
FCH	67.79%	12.16%	21.86%	0.95%	28.46%	30.91%	-0.32%
EPN	66.45%	12.01%	20.99%	0.89%	34.11%	34.66%	0.21%
AMLO	67.76%	12.05%	18.41%	0.33%	38.17%	37.73%	1.01%

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Con Salinas, las exportaciones tenían un peso en la economía del 15% y su tasa de crecimiento real en ese año fue del 8.8%; por su parte, en 2022 representaron 38% de la economía y su tasa de crecimiento fue de 2.8%. La inversión (formación bruta de capital privada y pública) representó en la economía 22% y sus tasas de crecimiento fue cercana al 15%, en 2022 representó 18.41% y su tasa de crecimiento es de -1.09%, esto significa que la aportación de la inversión al crecimiento de la economía mexicana ha sido inestable.

Por otra parte, del total de inversión en la administración de Salinas, el 75% es inversión en construcción y 25% es inversión en maquinaria y equipo, en 2022 la inversión en construcción representó de 56% y la inversión en maquinaria el 44%, aproximadamente.

Cabe señalar que del total de la inversión en construcción durante el mandato de Salinas el 80% fue privada y 20% es inversión pública, mientras que en 2022 el 81% es privada y 10% es inversión pública.

Por otra parte, del total de inversión en maquinaria y equipo con Salinas, 92% fue inversión privada y 8% pública, mientras que en 2022 la inversión privada fue de 94% y la pública 6%, aproximadamente.

Por su parte, del total inversión en maquinaria y equipo, la comprada en el exterior pasó de 40% con Salinas a 62% con López Obrador.

Puede observarse que cada vez más que antes la maquinaria importada desplazó las compras de tecnología y conocimiento del exterior por medio de la importación de maquinaria, lo que supondría mayor aportación al crecimiento económico. Las tasas de crecimiento promedio de los componentes de la inversión de cada administración.

Los principales componentes de la inversión como es la construcción y maquinaria, sus tasas de crecimiento son cada vez menores, las tasas de crecimiento más altas fueron en la administración de Salinas, contrariamente, con López Obrador las tasas de crecimiento son negativas o cercanas a cero, como es la inversión privada y pública en construcción, no obstante, la inversión en maquinaria y equipo del exterior mantuvo tasas de crecimiento positivas.

Por otro lado, con Salinas de Gortari la tasa de crecimiento económico del PIB fue 4.93% de este porcentaje el 70% lo aportó la Inversión total; con Zedillo el crecimiento económico fue del 3.39%, de este porcentaje, el 26% lo aportó la inversión total; con Vicente Fox el crecimiento económico fue del 1.96%, de este porcentaje el 25% lo aportó la inversión total; con Felipe Calderón el crecimiento económico fue de 1.77%, de este porcentaje el 39% lo aportó la inversión total; con Peña Nieto el crecimiento económico fue de 2.41%, de este porcentaje sólo el 7.64% lo aportó la inversión total y con López Obrador, sin considerar el periodo de pandemia, el crecimiento económico fue del 4%, de este porcentaje el 39.4% lo aportó la inversión total.

El modelo económico, “El desarrollo hacia fuera”, modificó las ventajas competitivas, su principal característica es el bajo crecimiento económico real. Como se observa, la inversión aporta relativamente poco al crecimiento, se invierte menos en construcción mientras que, la adopción de tecnología, proveniente del exterior por medio de la compra de maquinaria y equipo que realizan los privados, no está generando crecimiento económico; frente a ello, paradójicamente, la economía mexicana crece, en su mayoría, por consumo de los particulares, contrario a como se creía, que abrirse al exterior traería desarrollo y bienestar.



En otro contexto, si se desglosa la inversión total, la inversión privada representa el 80% y la pública 20%, aproximadamente. Por su parte, si se usa la metodología cíclica del filtro Hodrick Prescott, se muestra que la inversión privada mantiene una relación pro cíclica con el PIB, es decir, el signo de las correlaciones contemporáneas y de los rezagos es positiva.

Se observa que la correlación contemporánea de la inversión es alta, es decir, un choque inesperado en el producto tendrá un efecto permanente en la inversión de manera significativa hasta el tercer rezago.

Por su parte, la inversión pública mantiene una relación contracíclica con el PIB, el signo de las correlaciones contemporáneas y de los rezagos es negativa. Se observa que la correlación contemporánea de la inversión es baja y no significativa, es decir, un choque inesperado del PIB no tiene efectos inmediatos en la inversión pública, por el contrario, ante un choque persistente en el PIB, la inversión pública reacciona de manera contraria hasta el rezago cuatro.

La inversión privada precede al PIB contrario a la inversión pública. Ante un choque inesperado en el PIB, la inversión privada sufre un efecto negativo inmediato, no obstante, la inversión pública reacciona de manera tardía frente a crisis económicas y de la inversión. Lo anterior significa que, existen barreras fiscales o presupuestales para que la inversión pública reaccione ante choques inesperados o episodios de crisis en la economía mexicana. Además, como se muestra en la Tabla 7, ambos tipos de inversiones son más volátiles que el PIB, es decir, las rentabilidades de ambas inversiones no son persistentes durante el periodo de análisis, lo cual es probable que genere choques persistentes en el producto.

En resumen, la alta correlación proclive de la inversión privada con el PIB ante variaciones de éste, es prueba de que se mantiene una relación de corto y largo plazo entre ambas variables, contrario a la relación entre la inversión pública y el PIB.

Es importante mencionar, la cointegración entre el PIB y la inversión privada implica que existe una relación de equilibrio entre ambas variables y que cualquier choque inesperado en ambas direcciones del PIB hacia la inversión privada o de la inversión privada hacia el PIB será temporal. Con otras palabras, si el PIB cae, la inversión caerá también y, al contrario, los choques serán permanentes entre ambas variables en ambas direcciones, pero temporales.



Esta es la principal característica entre la inversión privada y el crecimiento económico. Como se muestra en las primeras Tablas de este apartado, durante todo el periodo de análisis, el estancamiento y el bajo crecimiento de la inversión privada llevó a un menor crecimiento de la economía y lo contrario.

Dado que ambas series están cointegradas, es decir, existe relación de equilibrio de largo plazo, no obstante, en el corto plazo, existe el desequilibrio. En la Tabla 10 se muestran las relaciones de corto plazo y la corrección de errores entre la inversión privada y el PIB de la economía mexicana. En la columna dos y tres, los coeficientes de μ_1 y μ_2 son los parámetros de ajuste a corto plazo, significa la proporción del desequilibrio de ambas variables que es corregido en el siguiente periodo mientras más cercano a 1 el ajuste será más rápido.

El signo negativo actúa para reducir el desequilibrio en el siguiente periodo trimestral. Si ambas variables están en desequilibrio en $t-1$, los coeficientes de μ_1 y μ_2 restablecerán el equilibrio en el periodo siguiente. En el primer caso, con μ_1 el desequilibrio se corrige en un 13% en el siguiente periodo, en el caso de μ_2 el desequilibrio se corrige un 30% en el siguiente periodo. Cuando el choque inesperado va del PIB hacia la inversión privada, el desequilibrio se corrige con mayor velocidad, pero si el choque va de la inversión privada hacia el PIB, el desequilibrio se corrige muy lento.

GOVERNANZA Y **DEMOCRACIA PARITARIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

04

Gobernanza y Democracia Paritaria en la Ciudad de México

Hilda Adriana A. Jiménez García⁴

Introducción

A pesar de los avances alcanzados en la inclusión de las mujeres en el ámbito público, su participación y representación en la toma de decisiones continúa siendo deficitaria. No cabe duda de que, en la Ciudad de México, la presencia de la mujer en el ejercicio de cargos públicos se ha incrementado; sin embargo, es importante modificar las estructuras gubernamentales nacionales y locales, con el objetivo de impulsar la inclusión de las mujeres, la igualdad de género, la no discriminación y la democracia paritaria.

Presupuesto esencial para alcanzar estas metas es la gobernanza, una nueva manera de gobernar, en la que todos los actores sociales participan en la toma de decisiones y que incorpora a la agenda y a las políticas locales dimensiones y perspectivas integradoras, inclusivas y paritarias (50/50). En este contexto, la gobernanza y la democracia paritaria generan un modelo transformador en el que la paridad y la igualdad material o sustantiva de las mujeres se convierten en prioridad para los gobiernos locales.

⁴ López Velarde Campa, Jesús Armando. La gobernanza en la Ciudad de México: Visiones multidisciplinaria. México: UNAM: EAP, 2018. Págs. 77-96

Bajo estos supuestos, ONU-Mujeres y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), impulsan la democracia paritaria en todo el continente a través de la adopción de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016, que busca ser un referente para la transformación institucional y de políticas públicas, que garanticen la igualdad material o sustantiva entre hombres y mujeres en todas las esferas de toma de decisiones.

En este sentido, en el primer apartado, denominado *Participación de la mujer en la esfera pública*, se realiza un esbozo de las luchas de los movimientos feministas en pro del reconocimiento de los derechos de participación de la mujer en la vida pública y el marco jurídico nacional, regional e internacional más sobresaliente en la materia.

Gobernanza con perspectiva de género, se analiza la gobernanza vinculada al género como un mecanismo de participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos de la vida pública y en igualdad de condiciones con los hombres.

Democracia paritaria en el fortalecimiento de la igualdad sustantiva, se estudia la paridad como una herramienta indispensable para la igualdad sustantiva, entendida ésta como el reconocimiento de condiciones diferenciadas entre mujeres y hombres para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades.

En el cuarto apartado, titulado La democracia paritaria en la Ciudad de México, se efectúa un diagnóstico sobre el estado que guarda el marco jurídico local en materia de paridad y las recomendaciones realizadas por ONU-Mujeres y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto a la participación paritaria en la Ciudad de México.

Propuesta de ONU-Mujeres y Parlatino, se abordan las propuestas contenidas en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016, elaborada por el Parlatino en colaboración con ONU-Mujeres y que constituye un referente para la adopción de la democracia paritaria en América Latina.

Participación de la mujer en la esfera pública

El Estado-nación del siglo XIX “había excluido a las mujeres de la ciudadanía, se les habían negado cualquiera de los derechos por los que se había luchado en la Revolución francesa, y que formaron las bases del desarrollo del estado democrático”,⁵ estando confinadas a los aspectos puramente domésticos.

Así pues, la Revolución francesa sustituyó los términos de vasallaje y súbdito por los de ciudadanía y ciudadano. La paradoja es que, a la par del pensamiento liberal por la pugna de la igualdad, se consideró sólo la igualdad jurídico-constitucional entre los hombres, relacionando lo público con lo masculino y lo privado con lo femenino.

⁵ De Villota, Paloma (ed.), *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*, España, Complutenses, 1998, p. 213.

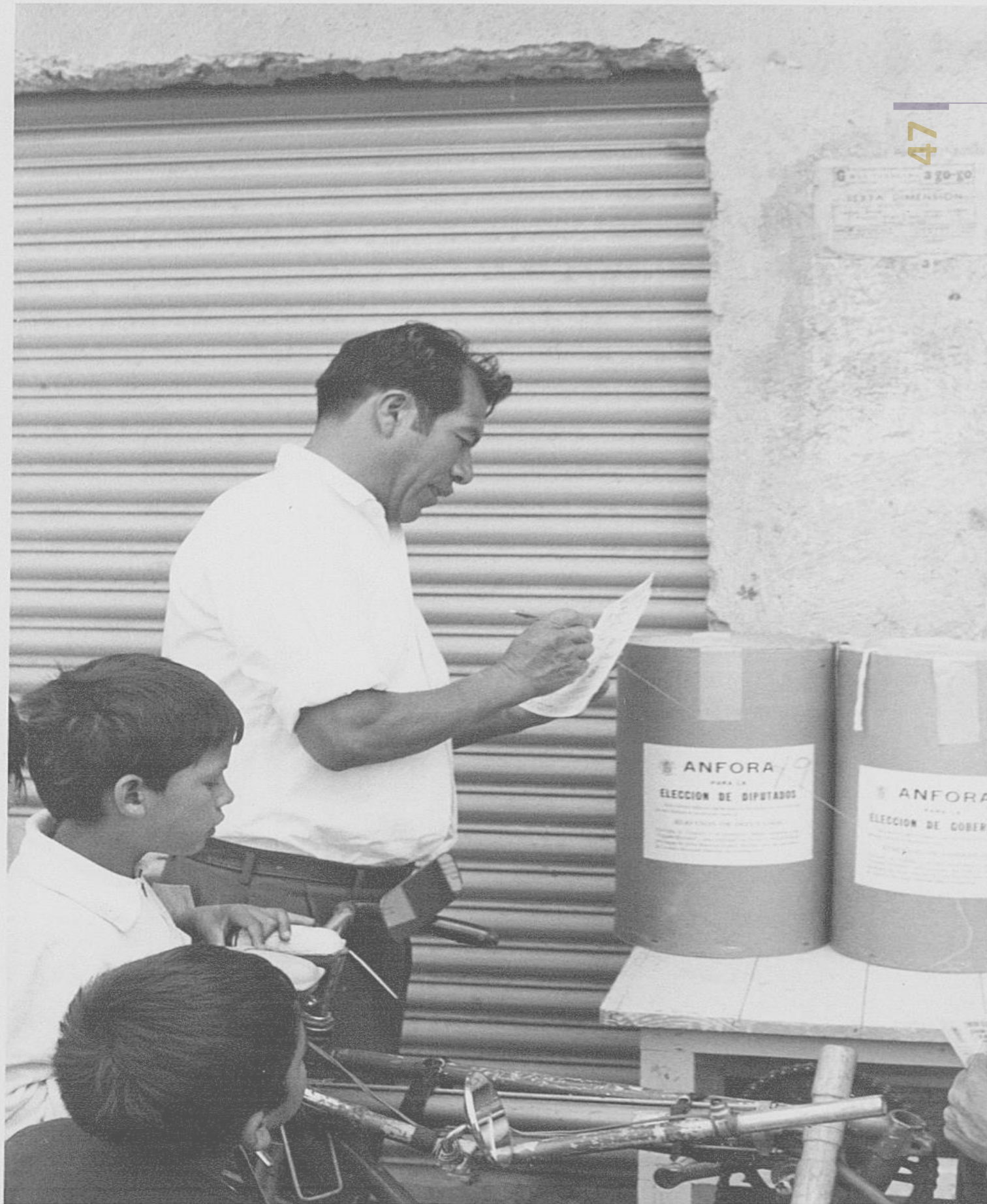
De esta manera, los propios pioneros del liberalismo y del Estado moderno excluían a la mujer del ámbito público, fincándose en tradiciones históricas sobre el rol de la mujer en la sociedad. No obstante, este hecho señaló un nuevo camino y las mujeres, también inmersas en las ideas liberales, buscaron reivindicar para sí la igualdad de género en la esfera pública y privada.

Filósofos liberales, como el propio Rousseau, no alcanzaban a comprender que la voluntad general, para ser efectiva y democrática, tendría que incorporar a la mujer. Así, en *Emilio o de la Educación*, el pensador francés relega a la mujer a la crianza de los niños, reprochando gravemente a las mujeres que se desprenden de los hijos, al afirmar que: “Estas amantes madres que desprendiéndose de sus hijos se entregan con júbilo a las diversiones y pasatiempos de los pueblos grandes, ¿saben acaso cómo tratan en la aldea a su hijo, envuelto en fajas y pañales?”.⁶

De igual modo, y reafirmando el sistema patriarcal, Rousseau sostiene que el verdadero preceptor del niño es el padre, no la madre, ya que “cuando un padre engendra y mantiene a sus hijos, no hace más que un tercio de sus funciones. Debe a su especie hombres; debe a la sociedad hombres sociables, y debe ciudadanos al Estado”.

No es sorprendente que en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, las constituciones, los códigos y las leyes eran para el “ciudadano”, entendiendo por tal al que tenía pleno poder de sí mismo y de sus decisiones, y que, por lo tanto, podía participar en la vida pública.

⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *Emilio o de la Educación*, 18ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 9.



En este contexto, y como respuesta al avance democrático, pero sesgado, Olimpia de Gouges redactó en 1791 la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, que echaba abajo la exclusión de la mujer de la Declaración francesa. Era la respuesta para reivindicar los derechos de las mujeres y pugnar por una igualdad material.

Ejemplo de ello es el artículo VI de esta Declaración que consigna la igualdad entre ciudadanos y ciudadanas: VI- La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las Ciudadanas y Ciudadanos deben participar en su formación personalmente o por medio de sus representantes. Debe ser la misma para todos; todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, por ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según sus capacidades y sin más distinción que la de sus virtudes y sus talentos.

Así pues, es a partir del reconocimiento de la mujer como “sujeto de una histórica subordinación al sujeto masculino”,⁷ que exige la reivindicación de sus derechos y el empoderamiento de los mismos; el Estado moderno ha perdido la oportunidad histórica de avanzar en la consolidación de un auténtico sistema democrático.

La mujer, como género, ha luchado por el efectivo ejercicio de sus derechos de ciudadanía, entendiendo ésta como “la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos frente al Estado” y el medio de participación de los individuos en el sistema político.

⁷ 5Charvet, Erika Silvia (ed.), *Identidad y ciudadanía de las mujeres*, Ecuador, Abya-Yala, 2005, p. 39.

De ahí que las mujeres han cuestionado las relaciones y los roles en el interior de la familia y en diversos órdenes del quehacer humano, particularmente en la acción política.

En el mismo sentido, Bourdieu afirma que: [...] si bien la unidad doméstica es uno de los lugares en los que la dominación masculina se manifiesta de manera más indiscutible y más visible (y no sólo a través del recurso de la violencia física), el principio de la perpetuación de las relaciones de fuerza materiales y simbólicas que allí se ejercen se sitúa en lo esencial fuera de esta unidad, en unas instancias como la iglesia, la Escuela o el Estado y en sus acciones propiamente políticas, manifiestas u ocultas, oficiales u oficiosas.⁸

Debe entenderse, entonces, que la lucha en el ámbito público lo es también en el privado. Intelectuales de la talla de Kant y Hegel señalan que la casa, sometida al dominio paterno, constituye el fundamento moral del orden social; o bien que el hombre y la mujer, en cuanto a su división de “caracteres naturales”, tienen funciones diferenciadas, lo cual se proyecta a la vida privada y pública.

En la arena política, la lucha por el sufragio resumió —durante un tiempo—, las aspiraciones de las mujeres en la participación de la vida política. Así pues, las mujeres se organizaron en la demanda de sus derechos y en la reconstrucción de la ciudadanía con una visión de género.

8 7Bourdieu, Pierre, *La dominación masculina*, 5a ed., España, Anagrama, 2007, p. 140.

El sufragio, reconocido a las mujeres en la mayoría de los países a partir de mediados del siglo pasado; significó un gran avance en el ejercicio de sus derechos políticos; sin embargo, la participación de la mujer en la toma de decisiones aún sigue siendo limitada.

No obstante, fruto del impulso feminista y de otros actores nacionales e internacionales, se logró la construcción de marcos jurídicos nacionales, regionales e internacionales, cuyo objetivo es eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres e impulsar el respeto a sus derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Sin la intención de ser exhaustiva, podemos mencionar: la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1948, el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949, la Convención Sobre Nacionalidad de la Mujer Casada de 1957 o la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer de 1952. Esta última representó un gran avance en el reconocimiento de la participación política de la mujer al sancionar tres grandes derechos:

El derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

El derecho a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

El derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Posteriormente, en los grandes movimientos civiles de los años sesenta y setenta, y con la consolidación de los Estados democráticos y liberales, se otorgó mayor atención a las condiciones de desigualdad de las que eran sujetas las mujeres y que ponían en tela de juicio el concepto de democracia.

En este contexto, también se adoptaron: la Convención de la ONU sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para el matrimonio y su registro de 1962, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967, la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado de 1974; la Declaración del Año Internacional de la Mujer en las Naciones Unidas en 1975 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.

Durante la década de los ochenta y a la fecha, se han firmado diversos tratados en materia de derechos humanos, específicamente sobre la mujer, entre los que destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994, así como diferentes conferencias de las cuales han derivado instrumentos jurídicos importantes, como es el caso de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer, Beijing (1995), cuya Declaración y Plataforma de Acción resumen las posiciones, proyectos y programas dirigidos a impulsar el empoderamiento de la mujer en la sociedad, así como propuestas de acción que

deben adoptar los gobiernos, la sociedad internacional, el sector privado y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG).

A nivel nacional, existen importantes adelantos; en 173 de las legislaciones del mundo, incluida México, se garantiza licencia de maternidad con goce de sueldo; 139 constituciones sancionan la igualdad de género; 125 países prohíben la violencia doméstica y 117 prohíben el acoso sexual y garantizan la igualdad de remuneración.

Los grandes avances de los marcos jurídicos internacionales, regionales y nacionales han sido fundamentales para el reconocimiento de los derechos de la mujer. No obstante, aún se observa una amplia brecha en el ejercicio de sus derechos y la participación de las mujeres en el ámbito público, viéndose frecuentemente excluidas de éste.

Gobernanza con perspectiva de género

La gobernanza, definida como la nueva forma de gobierno en la que interactúan una pluralidad de actores, a fin de lograr un equilibrio entre el Estado, la sociedad civil organizada y la sociedad en general, en el ejercicio de las funciones públicas, se convierte en un factor preponderante en la promoción de la participación de la mujer como otro actor social en la esfera pública.

La gobernanza actúa como un catalizador de la transformación social, impulsa la participación de las mujeres en la toma de decisiones, al mismo tiempo que promueve su injerencia en la adopción de políticas estatales que moldeen la percepción de los roles y asignaciones sociales que históricamente se han dado a hombres y mujeres.

Es a través de la gobernanza con perspectiva de género que se promueve la igualdad material o sustantiva entre mujeres y hombres, el principio de igualdad y no discriminación, la eliminación de estereotipos, así como la inserción de políticas y marcos jurídicos que aborden las necesidades, intereses y objetivos de hombres y mujeres.

En este mismo sentido, el documento titulado Género y gobernanza. Informe general 2009, de Bridge Development Gender, afirma que, para generar una gobernanza eficaz, efectiva o buena, se debe poner la igualdad de género en el centro de la misma.

La gobernanza debe conducir a un mundo más equitativo, en el que las mujeres tengan opciones y sus derechos sean realizados. No puede ser eficaz si las diferentes necesidades de las mujeres y los hombres no se reflejan en el gasto público, las políticas, las leyes y los tratados. Tampoco puede ser efectiva si para las mujeres no es posible ejercer su derecho a participar equitativamente en las decisiones que afectan sus vidas. En suma, la gobernanza no puede ser eficaz o “buena” si no es sensible al género.⁹

⁹ Brody, Alyson, *Género y gobernanza. Informe General*, Bridge Development Gender, Reino Unido, 2009, pp. 11-12.

El mismo documento destaca la necesidad construir una gobernanza sensible al género, es decir, que admita que las instituciones, procesos y relaciones de gobierno estén marcadas por dinámicas de género. Este reconocimiento es fundamental para la adopción de mecanismos transformadores de la sociedad.

Sin duda, la participación en las instituciones es un primer paso en el que las mujeres tienen acceso a ocupar cargos dentro de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a nivel nacional, estatal y local, sin perder de vista que la inclusión de las mujeres en la gobernanza debe ser de manera integral, tanto en las instituciones como en otros ámbitos, hasta permear a toda la sociedad.

Por ello, es indispensable su participación en los procesos de gobernanza, que incluyen “la adopción de decisiones de alto nivel relacionadas con cambios en las políticas y la implementación de nuevas leyes hasta la administración rutinaria y cotidiana que es parte integral de la gobernanza a nivel global, nacional y local” Además, se requiere de la modificación de las relaciones y dinámicas de poder que se generan dentro de las instituciones y los procesos de gobernanza, en los que a menudo las mujeres son subordinadas de los varones, no obtienen cargos de dirección, perciben salarios menores o se ven violentadas en sus derechos.

Aunado a lo anterior, la gobernanza con perspectiva de género deberá: Impulsar la creación de políticas públicas que promuevan la igualdad de género para que mujeres y hombres se encuentren en igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades, así como el respeto y ejercicio de los derechos de las mujeres.

Transformar los marcos jurídicos a fin de eliminar estereotipos y roles contruidos por la sociedad de conformidad con el sexo de las personas.

Modificar los criterios de asignación de recursos para hacerlos más eficaces y equitativos, tomando en consideración las necesidades de mujeres y hombres

En consecuencia, la gobernanza con perspectiva de género es una gobernanza transformadora e inclusiva, que implica la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los aspectos de la vida pública y en igualdad de condiciones con los hombres.

Democracia paritaria en el fortalecimiento de la igualdad sustantiva

Concepto esencial para la gobernanza con perspectiva de género es la paridad, entendida como “la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado” (50/50).

En la doctrina se ha dimensionado la paridad como: Principio o parámetro de interpretación del principio de igualdad sustantiva. El principio establece que los partidos políticos deben postular de manera paritaria (50/50) a hombres y mujeres para cargos de elección popular.

Derecho o norma jurídica consagrada en marcos normativos nacionales e internacionales y en otros instrumentos. El derecho a la paridad política de las mujeres se define como: “El derecho [...] al acceso y la plena participación en la vida política y pública, lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político, así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”.¹⁰

Regla procedimental o criterios para alcanzar la igualdad sustantiva. Se refiere a la creación de métodos para cumplir con el mandato de paridad y que obliga a las autoridades electorales, administrativas y partidos políticos al respeto de la normatividad en materia de paridad.

La paridad en todas sus dimensiones constituye también una herramienta indispensable para la igualdad sustantiva, entendida ésta como el reconocimiento de condiciones diferenciadas entre mujeres y hombres para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades, y que puedan derivar en la adopción de tratos diferenciados legítimos que corrijan la discriminación basada en el género que afecta a las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público.

¹⁰ ONU-Mujeres, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos 2017*,

La paridad procura el equilibrio social y la responsabilidad compartida entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida cotidiana, mediante el “incremento cuantitativo de mujeres en los espacios de representación política y la toma de decisiones, pero también pretende un impulso cualitativo a fin de profundizar procesos más democráticos en el ámbito de la política”, por lo cual se constituye en la “meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática”.

En este sentido, la democracia paritaria se entiende como “el modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de la transformación que asume un Estado responsable e inclusivo”.

Este concepto ha sido consagrado a nivel internacional en diversos instrumentos como: el Consenso de Quito, adoptado en la X Conferencia Regional de las Mujeres, en 2007; el Consenso de Brasilia, aprobado en la XI Conferencia Regional de la Mujer de 2010; el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo de 2013; la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria de 2015 —que abordaremos más adelante— y la Estrategia de Montevideo, aprobada en la XIII Conferencia Regional de la Mujer de 2016. Cada uno de ellos enfatiza la importancia de la paridad en los procesos democráticos, así como su relevancia para generar condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres.

La democracia paritaria tiene como metas: Transformar la sociedad erradicando la exclusión estructural de mujeres y niñas.

Generar un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres, en el que ambos participen tanto en la vida pública como en la privada.

Por lo tanto, este modelo implica la obligación del Estado de convertirse en “garante de la eficacia práctica de la igualdad sustantiva y paridad de género junto con los derechos que a ella se circunscriben”, así como, de tomar todas las medidas necesaria para cumplir con la mencionada obligación, establecer marcos normativos, institucionales y asignaciones presupuestales acordes con ella.

En el caso de México, fruto de un largo proceso histórico, se alcanza en el año de 1953 el derecho al sufragio femenino; posteriormente, en 1996 se adoptan las cuotas de género, pero no fue sino hasta la reforma electoral de 2014, cuando se alcanza la paridad en las candidaturas al Congreso de la Unión y los Congresos locales. Por ello, en las elecciones federales y locales de 2014-2015 se alcanzan mayores porcentajes de mujeres en cargos de elección popular.

No obstante, a pesar de los avances que ha logrado el país en el fortalecimiento del empoderamiento de las mujeres, “persisten profundos contrastes en el interior del territorio y subsisten marcadas desigualdades de género en todas las esferas del desarrollo que afectan en mayor proporción a las mujeres que viven en condiciones de mayor desventaja” Las mujeres continúan siendo discriminadas; ello limita sus oportunidades y obstaculiza su participación en la esfera pública.

En el informe denominado La democracia paritaria en México. Avances y desafíos 2017, publicado en colaboración de ONU-Mujeres, el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde la perspectiva paritaria, asignando puntales (0-100) a diferentes indicadores dentro de ocho dimensiones: Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y en el marco legal. Ejercicios de las mujeres del derecho de sufragio. Existencia de mecanismos de cuota o paridad. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública Federal. Presencia en el Poder Legislativo Federal. Presencia en el Poder Judicial y en el Poder Judicial Electoral. Presencia de mujeres en los partidos políticos. Presencia de mujeres en el gobierno municipal.

Las evaluaciones más altas de México fueron en las dimensiones III. Existencia de mecanismos de cuota o paridad, con una puntuación de 86.1, y I. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y en el marco legal, con 80. Las más bajas son: IV. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal con 44.6, VII. Presencia de mujeres en los partidos políticos, con 57.4 y VI. Presencia en el Poder Judicial y en el Poder Judicial Electoral, con 64.5. En promedio general de las ocho dimensiones, se obtuvo 66.2 puntos de 100.

Estos resultados se observan con mayor claridad si consideramos, en referencia a la dimensión IV. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y la

Administración Pública Federal que, por ejemplo: El cargo de presidente nunca ha sido ocupado por una mujer. En el periodo que comprende de 1982 a 2018, únicamente seis mujeres han sido candidatas a este puesto: Rosario Ibarra de Piedra (1982 y 1988-PRT), Cecilia Soto González (1994-PT), Marcela Lombardo (1994-PPS), Patricia Mercado (2006-PASC), Josefina Vázquez Mota (2012-PAN) y Margarita Zavala (2018-candidata independiente).

En cuanto a la dimensión VII. Presencia de mujeres en los partidos políticos: De los nueve partidos políticos que tienen registro, sólo uno, Movimiento de Regeneración Nacional, es presidido por una mujer, Yeidckol Polevnsky.

Respecto a la dimensión VI. Presencia en el Poder Judicial y en el Poder Judicial Electoral: De los 11 miembros de la Suprema Corte de Justicia, dos son ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Margarita Beatriz Luna Ramos. De los siete miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dos son magistradas: Janine Madeline Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso. De los siete miembros del Consejo de la Judicatura, dos son consejeras: Rosa Elena González Tirado y Martha María del Carmen Hernández Álvarez.

La democracia paritaria en la Ciudad de México

En la Ciudad de México, de los cargos de elección popular que se renovaron mediante las elecciones de 2015, se obtuvieron los siguientes resultados: En el ámbito legislativo: De 66 escaños en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 30 puestos fueron ocupados por mujeres, es decir, 45.4%, más que en la Legislatura anterior que fue de 33.3%.



En el Ejecutivo: De las 16 Jefaturas Delegacionales, cinco mujeres fueron electas para el cargo, lo que significó un porcentaje de 25%.³⁷ Cabe mencionar que Rosario Robles ha sido la única mujer en fungir como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, durante el periodo de 1998 a 2000.

Sin embargo, para 2018 la Ciudad de México contará con dos nuevos instrumentos jurídicos que consagran la paridad, la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017 y cuya entrada en vigor es el 17 de septiembre de 2018, y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017, que regirá el proceso electoral 2017-2018, en las que se elegirán: Jefe de Gobierno, integrantes del primer Congreso Local y miembros de las alcaldías.

La Constitución de la Ciudad de México, en su artículo 7o, apartado F, numeral 4, 11, apartado C, y 27, apartado B, numeral 2 y 4, numeral 4, fracción X, y apartado D, establece: El derecho de toda persona a acceder a cargos de la función pública en condiciones de igualdad y paridad, libre de violencia y discriminación.

La obligación estatal de promover la obligación sustantiva y la paridad de género, a través de medidas temporales y permanentes.

La obligación de los partidos políticos de adoptar reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputaciones locales, así como la integración paritaria de sus órganos directivos.

El sistema de nulidades en materia electoral para los casos en los que se acredite la existencia de violencia política de género.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México consagra la paridad respecto a las diputaciones de mayoría relativa en los artículos 23 y 256, que establecen: Por cada candidato propietario a ocupar un cargo se elegirá un suplente del mismo género. En ningún caso se podrá elegir más de 50% de un mismo género. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sea asignado exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido porcentajes bajos de votación en el proceso anterior.

En cuanto a la paridad de las diputaciones de representación proporcional, ésta se encuentra establecida en el artículo 4o., inciso C, numeral 5, 23 y 27, fracción 6, inciso g, que señalan: El principio de paridad de género es el acceso al mismo trato y oportunidades para el ejercicio de los derechos político-electorales. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género.

En cada lista a se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada una de las listas.

Concluida la asignación total de las diputaciones bajo el principio de representación proporcional, se verificará si se cumple con el principio de paridad en la integración del Congreso local.

Respecto de los alcaldes y concejales, los artículos 16 y 23 establecen: Por cada candidato propietario a ocupar un cargo se elegirá un suplente del mismo género. En ningún caso se podrá elegir más de 50% de un mismo género. Las planillas estarán integradas por personas del mismo género, de manera alternada.

Las normas locales consagran el principio de paridad en las diputaciones de mayoría relativa, representación proporcional y para la elección de alcaldes y concejales; en cuanto a criterios de paridad horizontal (50/50) y vertical (listas alternadas de hombres y mujeres), fórmulas del mismo género (propietario-suplente), prohíben las candidaturas de un solo género en distritos perdedores y obligan a verificación e imposición de sanciones al incumplimiento de la regla de paridad.

Asimismo, el artículo 273 fracción XVII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, prevé destinar al menos 5% del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para capacitación y fortalecimiento de liderazgo político de las mujeres.

A pesar del gran logro que significa la inclusión de la paridad en estos instrumentos, en el documento como Foros Regionales. Fortalecimiento de capacidades para la formación de liderazgos femeninos hacia la construcción de una democracia paritaria y libre de violencia. Participación política electoral de las mujeres en la Ciudad de México 2017, publicado por ONU-Mujeres en colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecen las siguientes recomendaciones en materia de participación paritaria: Especificar en el artículo 23 que al intercalar las listas A y B se debe continuar con el principio de paridad vertical (hombre-mujer). Observar la paridad horizontal y vertical en las planillas de

alcaldías. Ampliar el requisito de no asignación de distritos perdedores para las postulaciones de alcaldes. Puntualizar en el artículo 385, que las sustituciones de cargos de elección deben cumplir en todo momento con la regla de paridad de género.

Conclusiones

Históricamente, las mujeres han sido relegadas al campo de lo privado y ha sido través de un largo proceso que sus derechos al sufragio, a participar en la toma de decisiones y ejercer funciones públicas, fueron reconocidos en los marcos jurídicos nacionales, regionales e internacionales.

La gobernanza, como nuevo sistema de gobierno que incorpora la participación de todos los actores sociales, se convierte en factor fundamental para conducir a un mundo más equitativo, en el que las mujeres tengan opciones y sus derechos sean plenamente ejercidos. La gobernanza con perspectiva de género, transformadora e inclusiva, debe modificar instituciones, procesos y relaciones de gobierno hasta ahora limitadas por dinámicas de género discriminatorias, para hacer efectivo el derecho de las mujeres a participar equitativamente en las decisiones que afectan sus vidas.

La paridad, en sus tres acepciones, principio, derecho y reglas procedimentales, constituye una herramienta indispensable para alcanzar la igualdad sustantiva, en la que mujeres y hombres ejerzan sus derechos con igualdad de oportunidades.

En la democracia paritaria impone la obligación al Estado responsable e inclusivo de contar con dos ejes vertebradores de la transformación y equilibrio social de género: la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres.

En la Ciudad de México se han realizado importantes avances con la adopción de la paridad en dos instrumentos jurídicos fundamentales: la Constitución de la Ciudad de México y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. En ambos se impulsa la participación de la mujer a cargos de elección popular, a través de los criterios de paridad horizontal y vertical, fórmulas del mismo género, prohibición de las candidaturas en distritos perdedores, financiamiento, verificación e imposición de sanciones.

La Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria 2016, propuesta por ONU-Mujeres y Parlatino, promueve la inclusión integral y transversal de la paridad en todos los niveles de gobierno, federal, estatal y local, y en todos sus ámbitos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los órganos y procesos electorales, tanto en la selección de candidaturas como en las dimensiones organizacional, programática y financiera de los partidos políticos, movimientos y candidaturas independientes.

La incorporación en la Ciudad de México de la visión integral y transversal de la paridad propuesta por ONU-Mujeres y Parlatino, ayudarían al fortalecimiento de la democracia paritaria y de la gobernanza con perspectiva de género, pero sobre todo sería un factor transformador de la realidad social y un paso más hacia la igualdad sustantiva.

CAUSAS Y **OBSTÁCULOS DE LA APRECIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO EN MÉXICO**

05

Causas y Obstáculos de la Apreciación del Tipo de Cambio en México

89

Gerardo Angeles Castro¹¹

Antecedentes

Al inicio de 2020, durante los meses de enero y febrero, previo a la pandemia en México, el dólar se cotizaba en niveles menores a 18.9 pesos, a mediados de febrero se llegaron a registrar cotizaciones más bajas del orden de 18.54. Sin embargo, para la tercera semana de febrero, y conforme la pandemia fue avanzando en el mundo, el dólar alcanzó valores de 19 pesos y en las semanas subsecuentes la cotización de la moneda estadounidense se posicionó en un valor cercano a 25 pesos, lo cual sucedió para la tercera semana de marzo. Después de esta fecha, la cotización del dólar descendió gradualmente.

Entre diciembre de 2020 y octubre de 2022, la moneda estadounidense mantuvo un valor que osciló entre 19.70 y 21.00 pesos, con algunos picos por arriba de 21.30 pesos en marzo y noviembre de 2021. A partir de los últimos días de octubre de 2022 el valor del dólar descendió a menos de 20 pesos y en los meses posteriores la caída fue mayor, al grado de que en los primeros días de marzo se registraron cotizaciones ligeramente debajo de 18 pesos.

¹¹ Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 23-31



**VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN
TURNO: CDMX**

Posterior a la apreciación de la moneda nacional, que tuvo lugar durante un periodo de aproximadamente 5 meses, en la segunda semana de marzo del presente, las autoridades financieras en Estados Unidos intervinieron y cerraron el Silicon Valley Bank y el Signatura Bank, este último especializado en criptomonedas. Dichos eventos generaron nerviosismo en el sector financiero nacional e internacional, propiciando la caída de las bolsas. En Estados Unidos el Dow Jones y Nasdaq y en México el IPC descendió algunos puntos porcentuales. En lo que respecta al tipo de cambio peso-dólar, este aumentó a niveles cercanos a 19 pesos por dólar el 13 de marzo del presente. La Figura 1 muestra la tendencia de la cotización del tipo de cambio entre enero de 2020 y marzo de 2023.

Figura 1. Valor del dólar en pesos mexicanos, enero 2020 – marzo 2023



Fuente: Banxico (2023).

La apreciación de la moneda nacional, con respecto al dólar, que se presentó en los últimos cinco meses, y la reciente depreciación, es un tema que ha generado amplia discusión y análisis. El debate se ha centrado principalmente en si las causas de la apreciación de la moneda nacional corresponden a las acciones y manejo de las finanzas públicas por parte del gobierno federal y a una fortaleza de la economía nacional o a factores externos y ajenos al gobierno.

En este artículo se presenta una discusión de las causas que han propiciado la apreciación del peso y la reciente depreciación, y el papel que han jugado el gobierno federal y factores ajenos a este.

17

Principales razones de la apreciación del peso

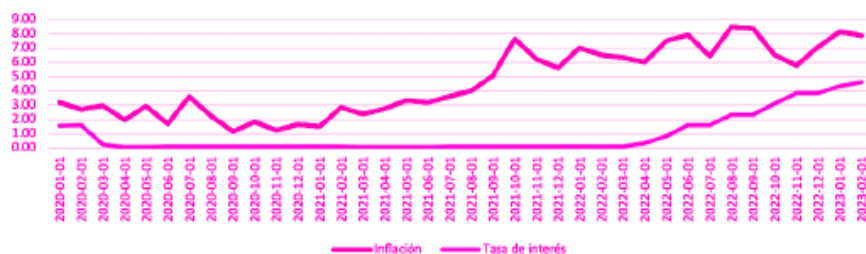
Existen dos principales causas que han propiciado la apreciación de la moneda nacional. La primera es la que se conoce como diferencias de tasas de interés. En México, actualmente los valores de deuda del gobierno y la tasa de interés interbancaria que fija el banco central ofrecen un rendimiento mayor al de la inflación; en los últimos meses, la diferencia se ha colocado por arriba de 3.5 puntos porcentuales, lo que indica que el inversionista puede llegar a obtener rendimientos reales en ese porcentaje a tasa anualizada. Mientras que en Estados Unidos la inversión en bonos del tesoro representa una pérdida porque se encuentra alrededor de 3 puntos porcentuales debajo de la inflación. Este hecho ha generado un creciente flujo de inversiones extranjeras, principalmente provenientes de EEUU hacia México, en instrumentos de deuda nacionales. La segunda causa es el creciente flujo de remesas enviado por connacionales que habitan en el extranjero hacia México; este flujo es resultado de las condiciones de precarización socioeconómica y de empleo que se viven en el país, lo que ha ocasionado que se aumente la salida de mexicanos hacia el extranjero y por lo tanto aumente el dinero que envían a sus familias en territorio nacional.

Como es palpable, la diferencia de tasas de interés obedece a la política monetaria aplicada por los bancos centrales tanto en México como en Estados Unidos, mientras que las remesas obedecen a la precarización de las condiciones socioeconómicas en México. Por lo que la apreciación del peso no es causada por las acciones tomadas por el gobierno federal. A continuación, se presenta una discusión tanto de las diferencias de tasas de interés como de remesas.

Diferencial de tasas de interés

Tradicionalmente en Estados Unidos la inflación se coloca por arriba de la tasa de interés que ofrecen los fondos federales, es decir, la tasa real de retorno es negativa cuando se invierte en dichos fondos. Conforme la inflación inició su ascenso en EEUU, a partir de 2021, la tasa de retorno negativa se fue ampliando, el promedio de la diferencia entre inflación y tasa de interés, entre enero de 2021 y febrero de 2023, fue de -4.67 puntos porcentuales. Esto quiere decir que una persona que invirtió en fondos federales en EEUU, durante un año, en el periodo indicado, perdió en promedio 4.67 por ciento de su inversión. En la Figura 2 se presenta la tendencia que ha seguido la diferencia entre inflación y tasa de interés de los fondos a partir de 2020.

Figura 2. Diferencia entre tasa de interés de los fondos federales e inflación en Estados Unidos, enero 2020, febrero 2023



Fuente: FRED (2023) y FRED (2023a)

Para el caso de México, la situación es distinta, la diferencia entre la inflación y la tasa de interés interbancaria, la cual es un referente para las tasas de interés de CETES y valores gubernamentales, ha sido cambiante desde 2020. Inicialmente, entre enero de 2020 y febrero de 2021 la tasa de interés superó la inflación, lo que generó un rendimiento positivo para los inversionistas, esta diferencia, entre otras cosas, fue resultado de un incremento de la tasa de interés por parte del banco central para mitigar la depreciación del peso que se vivió durante el periodo más intenso de la pandemia. De marzo de 2021 a julio de 2022, la inflación superó la tasa de interés, lo cual indica que en este periodo los inversionistas obtuvieron rendimientos negativos. A partir de agosto de 2022, la tasa de interés supera a la inflación, generando con esto rendimientos positivos, esto se debe principalmente al incremento de la tasa de interés por parte del banco central para contener la inflación, que rebasó seis por ciento desde febrero de 2022. Cabe mencionar que la tasa de interés superó a la inflación en más de un punto porcentual desde octubre de 2022 y la diferencia creció hasta 3.66 en febrero de 2023. Lo que indica que invertir en valores de gobierno en México se ha vuelto más atractivo para los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, principalmente desde octubre del 2022.

El incremento de la rentabilidad en inversión 'libre de riesgo' en México como papeles gubernamentales y la pérdida de rentabilidad en fondos federales de EEUU, generó un mayor flujo de inversiones foráneas a México, la tenencia de residentes en el extranjero de títulos gubernamentales en millones de pesos, la cual incrementó de \$1,518,339 MN el 26 de octubre de 2022 a 1,703,048 MN el 10 de marzo de

2023, es decir, un incremento de 12.2% en menos de 5 meses. Este tipo de flujos de inversión del extranjero hacia México son sin duda una causante de la apreciación del peso, propiciada por las medidas adoptadas por los bancos centrales tanto en México como en Estados Unidos.

La apreciación de la moneda se intensifica en octubre de 2022, justo cuando la tasa real de retorno de los bonos de gobierno en México excede el 1% y la tenencia de títulos gubernamentales por parte de residentes en el extranjero aumenta más pronunciadamente, mientras que en EEUU la tasa real de retorno equivalente se mantiene negativa.

Por otra parte, las remesas familiares, que son el envío de dinero por parte de connacionales desde el extranjero hacia sus familiares en México, han crecido continuamente en los últimos tres años, de enero de 2020 a enero de 2023 la expansión fue de 68 por ciento, en todo 2022 la cifra captada en México fue de 58,497.4 millones de dólares, lo cual representa una cifra récord, en promedio durante 2022 se recibieron 4,874.8 millones de dólares por mes.

Es importante mencionar que el flujo de remesas está asociado a la cantidad de personas que abandonan sus lugares de origen para buscar mejores oportunidades fuera de México, principalmente en Estados Unidos, este flujo migratorio se incrementa a medida que en México se reducen las oportunidades para encontrar empleos bien remunerados y con seguridad social. Por lo que el incremento de remesas no se puede adjudicar a un buen resultado de políticas económicas y sociales.

Por parte del gobierno federal constantemente se argumenta que la fortaleza del peso, reflejada en su apreciación con respecto al dólar, se debe a la estabilidad macroeconómica, lo cual genera certidumbre para el flujo de inversiones. Para poder analizar si existen fundamentos sólidos en la economía que hayan mejorado en los últimos años, es preciso analizar distintos indicadores, entre ellos destacan principalmente balanza comercial, deuda pública, déficit público, e inversión extranjera directa. A continuación, se discuten estas variables.

Entre enero de 2020 y junio de 2021, la balanza comercial mantuvo superávit, incluso este llegó a posicionarse por arriba de 6,000 millones de dólares en agosto, octubre y diciembre de 2020, sin embargo, a partir de julio de 2021 esta se tornó principalmente negativa en la mayoría de los meses hasta febrero de 2023, incluso en meses como enero y julio de 2022 llegó a alcanzar niveles récord alrededor de - 6,000 millones de dólares. Se podría argumentar que el déficit comercial puede ser causado por la misma apreciación del peso, dado que esta hace que mejore el precio de las importaciones y se encarezcan las exportaciones, pero el déficit se acelera desde el segundo semestre de 2021, cuando aún no iniciaba la rápida apreciación del peso, lo cual ocurrió en octubre de 2022, como ya se comentó previamente. En la Figura 6 se presenta el comportamiento de la balanza comercial en México en los últimos tres años.

Por consiguiente, el acelerado deterioro del déficit comercial en México, a niveles récord en el actual gobierno, obedece a distintos factores, entre ellos está sin duda la apreciación de la moneda nacional, pero también se encuentran factores estructurales como son la falta de crecimiento en la productividad, el creciente déficit petrolero y de productos primarios, y en general, el deterioro de los términos comerciales de México. En este sentido, el creciente déficit comercial es un variable que puede generar incertidumbre y presiones en la balanza de pagos del país, y no es una variable que contribuya al fortalecimiento de la moneda local.

De acuerdo a la OECD (2023), la deuda como porcentaje del PIB creció de 48.53% a 54.46% entre 2018 y 2021, la última cifra disponible, lo que implica un incremento cercano a 6 puntos porcentuales en tres años. Este es un incremento fuerte, considerando que entre 2006 y 2012, en todo el sexenio del presidente Felipe Calderón, la deuda creció 3.83 puntos porcentuales, y entre 2012 y 2018, en todo el sexenio del presidente Enrique Peña, la deuda creció 2.61 puntos porcentuales. Adicionalmente se espera que la deuda pública siga creciendo en el actual sexenio porque en 2022 se presentó un alto déficit público y se pronostica que 2023 cierre con una tendencia similar.

El acelerado crecimiento de la deuda pública a niveles récord en los últimos años, refleja que hay un deterioro de las finanzas públicas en este gobierno, lo cual no es un incentivo para atraer inversiones y por ende, esta variable de la macroeconomía no es un factor que esté propiciando el fortalecimiento del peso.



Entre 2003 y 2008 el déficit público, la diferencia entre ingreso y gasto del sector público, se mantuvo bastante controlado, siendo que osciló por debajo de -1.4 puntos como porcentaje del PIB. Entre 2009 y 2017 el déficit público se amplió, y en dos años, 2011 y 2015, superó -5 puntos como porcentaje del PIB. Sin embargo, de 2018 a 2021, el déficit se ha deteriorado aún más, prácticamente superó los -5 puntos de manera permanente con excepción del 2019, incluso en 2021, estuvo cerca de alcanzar -6 puntos.

El deterioro de esta variable indica que el gobierno ha acelerado más su gasto por arriba de sus ingresos, y ha llevado el déficit a niveles récord. Un creciente déficit de las finanzas del gobierno no es una buena señal para la captación de inversiones ni para generar certidumbre, por consiguiente, el manejo de las finanzas del gobierno no es un factor que contribuya al fortalecimiento de la moneda.

El fenómeno económico global post pandemia denominado *Nearshoring* implica la relocalización de centros de producción e inversiones en regiones cercanas a los principales centros de demanda, para disminuir costos de transportación y logística y evitar problemas ocasionados por la saturación de los sistemas de transportación, como ocurrió durante la pandemia. Los países con mayor potencial de recepción de la inversión son economías emergentes con bajos costos y alta capacidad de producción y logística, y que a su vez se encuentren cercanos a los centros de demanda que generan los países desarrollados.

En este sentido, México es un país con altas expectativas para recibir inversiones generadas por el *Nearshoring*, en razón de que cumple con las características mencionadas, y por lo tanto debería haber recibido altos flujos de inversión en el momento en que emergió el *Nearshoring* en el periodo post pandemia.

Sin embargo, en los flujos de inversión extranjera directa (IED) de los últimos años, observamos que esta ha mantenido niveles superiores a los 30 mil millones de dólares (MMD) anuales desde 2013, con excepción de 2020. Esta tendencia es superior a la de las décadas anteriores, pero el auge no inicia en el periodo post pandemia sino años atrás desde 2013. Las cifras de los flujos de IED anual se presentan en la Figura 9. A partir de 2020, se aprecia un repunte que llega a 35.292 (MMD) en 2022, pero esta cifra no es algo fuera de registro, ya que en 2013 y 2015 se registraron cantidades superiores, aun y cuando no se detonaba el *Nearshoring*.

A pesar de las condiciones favorables que ha ofrecido la relocalización de inversiones y centros de producción a nivel global en los últimos años, México no ha capitalizado esta oportunidad, y los montos de IED en 2022 no fueron extraordinariamente altos como para ser una causante de apreciación de la moneda. Las condiciones actuales en materia de carencia de seguridad y las cifras macroeconómicas récord en lo que respecta a deuda y déficits público y comercial han sido una restricción a la captación de mayor IED.

Conclusiones

La diferencia de tasas de rendimiento neta libre de inflación que existe entre los valores gubernamentales en México y los fondos federales en EEUU, ha tendido a ampliarse desde agosto de 2022 a la fecha, y esta ha tomado valores significativos a partir de octubre del año anterior. En este mismo mes inicia una tendencia creciente de la posesión de valores de gobierno por parte de extranjeros, debido a los mejores rendimientos ofrecidos en México, justo cuando inicia una apreciación más acelerada de la moneda nacional. Adicionalmente, las remesas procedentes del extranjero han presentado una clara expansión en 2021 y 2022. Estos dos flujos de recurso del extranjero son las causas más visibles de la apreciación de la moneda nacional, la primera obedece a la política monetaria ejercida por el Banco Central y la segunda a la precarización de las condiciones socioeconómicas en México que han motivado la salida de más personas del país para buscar mejores condiciones de vida y oportunidades.

El gobierno federal pudo haber influido en captar mayores inversiones del extranjero estableciendo estabilidad y certidumbre económica, y colaborando con esto al fortalecimiento del peso, pero esto no ha sido así. Indicadores como deuda, déficit público y déficit comercial se encuentran en niveles altos históricamente, y a pesar de las condiciones de reubicación de centros de producción global a través del *Nearshoring* la inversión extranjera directa en México no presenta niveles extraordinarios.

Por consiguiente, el gobierno federal y su política económica y social no han sido factores para propiciar el fortalecimiento del peso. Incluso el peso sigue presentando volatilidad e inestabilidad y esto quedó de manifiesto con las recientes quiebras bancarias en Estados Unidos y Europa que debilitaron la moneda en las primeras semanas de marzo.

Para mantener un peso fortalecido, de manera sostenida y que no altere la competitividad de las exportaciones, de tal forma que no dependa de sucesos temporales o coyunturales, como son altas tasas de interés y remesas, y que son a su vez el resultado de eventos adversos, se requiere tomar acciones más profundas como mejorar la productividad y competitividad del país y establecer condiciones socioeconómicas más favorables y sostenibles.

LA CIUDAD DE
**MÉXICO EN EL LARGO
PLAZO:
PROYECCIONES DE
POBLACIÓN AL AÑO
2030**

06

La Ciudad de México en el Largo Plazo:

Proyecciones de Población al Año 2030

Víctor M. García Guerrero¹²

La dinámica demográfica de un país o región se encuentra determinada por su cambio a lo largo del tiempo tanto en su volumen como en su distribución por edades y sexo. Ese cambio a su vez está determinado por el cambio en las componentes básicas que la conforman: fecundidad, mortalidad y migración.

El Distrito Federal tiene una dinámica demográfica muy compleja ya que, en su calidad de capital del país, son muchos los factores externos o exógenos los que la pueden modificar. Programas de vivienda y trabajo, nuevas vialidades, exceso de viviendas respecto al número de vías de comunicación, delincuencia, son algunos ejemplos de dichos factores que no necesariamente están considerados al estimar y proyectar la población del Distrito Federal. Los métodos para realizar esos cálculos suponen que la dinámica de la población y sus componentes tienen toda la información necesaria para estimarla y, sobre todo, para proyectarla.

¹² Aguilar M., Guillermo Adrián. La Ciudad de México en el siglo XXI: realidades y retos. Miguel Ángel Porrúa, 2016. Págs. 741-751

Este supuesto viene acompañado de otro que considera que los fenómenos demográficos son lentos y de cierta manera fácilmente predecibles en comparación con otros fenómenos (como los meteorológicos o económicos). Esto no necesariamente aplica para el caso de la capital del país.

La posibilidad de error se incrementa en este contexto y aún más cuando se pretende hacer un pronóstico de la población de las delegaciones o localidades de la Ciudad de México. Por eso es muy importante contar con las herramientas técnicas que permitan informar lo que se conoce y, sobre todo, lo que se desconoce acerca de la dinámica demográfica en este ámbito, los métodos probabilísticos o estocásticos para pronosticar la dinámica demográfica permiten realizarlo debido a que, a diferencia de los métodos deterministas que se han aplicado desde hace mucho tiempo (sobre todo en países con mala información demográfica), no realizan una simulación de un escenario demográfico que ocurriría si determinadas circunstancias llegasen a efectuarse, sino miles de ellos que conforman un amplio abanico de posibilidades.

Así, la metodología propuesta en García Guerrero para realizar proyecciones estocásticas de población a nivel nacional, es modificada y aplicada al contexto de la Ciudad de México. Ello se realiza a partir de la información demográfica histórica que fue estimada por la Sociedad Mexicana de Demografía para el país y sus entidades federativas.



**VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN
TURNO: CDMX**

También se emplea la información de la población censada a nivel delegacional para los años 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010 para determinar la proporción de población a este nivel por edad y sexo. Dichas proporciones son extrapoladas y empatadas con la proyección mediana de población del Distrito Federal. Los cálculos fueron realizados en el lenguaje de programación.

De esta manera, en este capítulo se muestran y explican los resultados más relevantes sobre la dinámica demográfica pronosticada para el Distrito Federal. En primer lugar, se explica el pronóstico de la población total por edades y sexo. Asimismo, se exponen los resultados acerca de la proyección realizada de cada una de sus componentes demográficas básicas. Para la proyección se utilizó la inmigración y emigración interna y la migración neta internacional por edades y sexo. Esto debido a que no se contó con una estimación de los flujos migratorios internacionales dirigidos (inmigrantes y emigrantes) para el Distrito Federal.

Estos resultados sólo enfatizan la proyección de las poblaciones totales por grandes grupos de edad y sexo. Esto se debe a que no se cuenta con información sobre fecundidad, mortalidad y migración interna e internacional confiable y de buena calidad a ese nivel. Sin embargo, el extrapolar la dinámica de la estructura etaria de estas demarcaciones de una forma que se encuentren totalmente vinculadas a la entidad federativa, permite establecer un pronóstico demográfico factible a ese nivel de desagregación territorial.

A lo largo de la exposición de dichos apartados se establecen algunas conclusiones y reflexiones sobre los resultados mostrados, esperando suscitar un debate que conlleve a reflexiones sustantivas que mejoren la planeación de esta gran urbe y, a su vez, permitan mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

En 1990 la población del Distrito Federal era de 8.6 millones de habitantes. Esta cifra, si bien se vio ligeramente incrementada, se mantuvo casi hasta el año 2000 alcanzando los 8.7 millones de habitantes. La tasa anual de crecimiento nunca alcanzó el 1% en el periodo 1990-2010. Fiada el año 2006 se alcanzó el máximo histórico poblacional con un volumen de 8.9 millones de habitantes, a partir de entonces la tasa de crecimiento comenzó a ser negativa, hecho que muy probablemente se mantenga hacia el futuro. En efecto, para el año 2010 se redujo la población capitalina a 8.8 millones de habitantes y muy probablemente llegue a los 8.4 millones en 2030. Ese decremento es diferente para cada sexo, como se muestra en la gráfica 1, acentuándose en la población masculina.

Sin embargo, existe una gran cantidad de incertidumbre alrededor del pronóstico poblacional, siendo más notoria en el mediano y largo plazos. Los intervalos de predicción que se muestran no sólo reflejan el rango probable en que la población femenina y masculina puede oscilar en el futuro, sino también informan acerca de la gran cantidad de factores que pueden determinar la dinámica demográfica del Distrito Federal. Los intervalos de predicción tan amplios señalan que es tan probable un decremento significativo de la población capitalina (que la ubicaría en 6 millones de habitantes para 2030) como un crecimiento casi exponencial (ubicándola en poco más de 10 millones para ese mismo año).

Las fuentes de dicha incertidumbre pueden ser endógenas y exógenas; las endógenas son las que refieren a los componentes que conforman la dinámica demográfica intrínsecamente (la mortalidad, fecundidad, migración y estructura por edades), y las exógenas se refieren a una gran cantidad de factores que incluyen desde la misma calidad de la información hasta variables que pueden cambiar estructuralmente la dinámica demográfica en su conjunto.



Estudiar este último tipo de variables o factores sería motivo de un trabajo en sí mismo, lo que sobrepasa los propósitos de este capítulo, por lo cual sólo se explicará la dinámica de las variables endógenas. En primer lugar, es importante destacar que los montos poblacionales señalados más arriba se vinculan con estructuras etarias o distribuciones por edades muy diferentes. Como se muestra en la gráfica 2, la estructura por edades del Distrito Federal en el año 2010 estaba concentrada de 15 a 50 años, y presenta una disminución en la población menor de 15 años, lo que significa que la capital del país, demográficamente hablando, envejecerá muy pronto. En efecto, como se muestra en las pirámides poblacionales de los años 2015, 2020 y 2030, si bien hay un breve incremento en la población menor de cinco años (posiblemente como consecuencia de un estancamiento en la fecundidad y de la interacción entre fecundidad e inmigración), la población se llega a concentrar hacia aquélla entre 30 y 65 años, siendo mayor en las mujeres que en los hombres.

Ahora bien, la evolución de la estructura por edades mostrada es producto de la interacción de las componentes demográficas básicas. En la gráfica 3 se muestra la evolución histórica y proyectada de la mortalidad en el Distrito Federal. Dicha evolución se muestra por medio de la esperanza de vida al nacimiento, que es un indicador que resume la experiencia de la mortalidad de un periodo determinado, controlado por el efecto de la estructura por edades. Este indicador señala cuánto esperarías vivir un recién nacido del Distrito Federal, si las condiciones de mortalidad de un año determinado se mantuviesen por el resto de su vida.

La mortalidad en México ha ido disminuyendo desde que se instituyeron, después del término del movimiento armado de la Revolución mexicana, los servicios públicos de salud en México y los sistemas de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (**IMSS**) e Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**). El impacto de ello en el incremento de la esperanza de vida de los mexicanos ha sido notable y comparable con el de países desarrollados. Sin embargo, a nivel nacional, desde el año 2006, la esperanza de vida al nacimiento se ha estancado y para el caso de la población masculina inclusive ha disminuido; ello se debe principalmente los homicidios entre 2006 y 2010 (Canudas-Romo y colaboradores. 2014). Esto se ha reflejado en mayor o menor medida en todas las entidades federativas del país. Para el caso del Distrito Federal. Aburto y colaboradores, demuestran que esta entidad ha perdido poco más de un cuarto de año de esperanza de vida en hombres debido al incremento de los homicidios, poco más de lo que perdió el Estado de México por esa misma causa (Aburto y colaboradores, en revisión).

Ello se ve reflejado en la gráfica 3 de dos maneras: primero, en el estancamiento de la esperanza de vida al nacimiento femenino en el periodo 2000-2010 y el estancamiento de este indicador para el caso de la población masculina en el periodo 2000-2005 y su subsecuente caída entre 2006 y 2010; por otro lado, en la amplitud de los intervalos de predicción, aunque la mediana señale que es factible una recuperación casi inmediata, los intervalos son muy amplios señalando que hay mucha incertidumbre asociada a este indicador, principalmente para el caso de los hombres.

El Distrito Federal se encuentra al frente de la transición de la fecundidad en el país. Se tiene una fecundidad por debajo del nivel del reemplazo generacional (2.1 hijos por mujer en promedio) desde poco antes de finalizar el siglo XX. Desde el año 2007 la tasa global de fecundidad, que mide el número de hijos por mujer, se ha estancado prácticamente en 1.7 hijos por mujer y es probable que ello se mantenga en el futuro, aunque es muy probable que, con un 95% de probabilidad, disminuya a cerca de 1.4 hijos por mujer o que aumente a lo más a 2.2 hijos por mujer para el año 2030.

Lo anterior señala los factores que están implicando el decrecimiento de la población futura del Distrito Federal: por un lado, el incremento de

la mortalidad principalmente en los adultos jóvenes está disminuyendo la cantidad poblacional y el potencial reproductivo de la entidad y por otro, la población capitalina ya no se está reproduciendo. Sólo que para el año 2030 se llegue al más alto nivel de la tasa global de fecundidad se podría hablar de un reemplazo generacional de la población del Distrito Federal.

Pero de cualquier forma, las únicas fuentes de su posible crecimiento en el futuro inmediato quedan relegadas al efecto de la migración.

En efecto, la migración Interna ha desempeñado un papel de decremento en la población del Distrito Federal, y la internacional uno de aumento. De hecho, la migración Interna ha tenido un Impacto mayor en la población total que la Internacional. El pronóstico de ambos tipos de migración muestra que es muy factible que su nivel último se mantenga, en promedio, constante en el futuro. Sin embargo, la incertidumbre es distinta; es menos incierta la Inmigración Interna que la emigración y es mucho más incierta la migración neta internacional. Esto último es lógico en virtud de que la migración neta está mezclando tanto la incertidumbre asociada con la Inmigración internacional como la emigración.

Ahora bien, el hecho de que el modelo mantenga constante el último nivel de las migraciones interna e internacional es muy poco informativo, puntualmente sobre el futuro de estos fenómenos demográficos; sin embargo, permite conocer la incertidumbre que rodea a estos fenómenos, que es muy alta y, de cierta forma, determinante de la gran incertidumbre que rodea a la proyección de la población futura total.

La proyección mediana de la población del Distrito Federal puede ser utilizada con fines de planeación y para el cálculo de la población total y por grupos de edades de las delegaciones que conforman a la capital del país. La calidad de la información demográfica a nivel municipal en México es muy deficiente y podría llevar a inferencias erróneas sobre la dinámica poblacional de las mismas.

Es por ello que, una vez realizada la proyección demográfica de la entidad es posible usarla como referencia para hacer la proyección de las delegaciones o municipios que la conforman. Ello implica no conocer a detalle la dinámica de cada una de las componentes demográficas a ese nivel.

Para pronosticar la dinámica poblacional de las 16 delegaciones que conforman el Distrito Federal se calcularon las proporciones por edad de cada una de ellas respecto de la del Distrito Federal y se extrapolaron. Después se aplicaron dichas proporciones al total poblacional por edades y sexo pronosticado para el Distrito Federal.

De esta manera, existen dinámicas demográficas un tanto heterogéneas para cada una de estas demarcaciones territoriales. En primer lugar, lo que sobresale es que sin distinción alguna, en todas las delegaciones existe significativamente una mayor cantidad de mujeres (línea continua) que de hombres (línea punteada). En las delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza se encuentra que la población femenina puede continuar creciendo hacia inicios de la década de 2020 y después comience un descenso paulatino.

Sobresale el caso de la delegación Benito Juárez, que muestra que dicho crecimiento podría permanecer hacia el año 2030; de hecho, es la única demarcación que muestra un leve incremento poblacional en su población masculina que llega hacia el año 2020 y después, al igual que el resto de las delegaciones, comienza a descender, ha otra delegación que muestra un crecimiento relativo mayor al del resto de las demarcaciones es Coyoacán.



Aunque éste se detiene y comienza a ser negativo hacia después del año 2025. La delegación Iztacalco muestra prácticamente un estancamiento en su población femenina hacia inicios de la década de 2020. Las delegaciones Xochimilco y Milpa Alta muestran una diferencia menor entre sus poblaciones femenina y masculina; aunque en volumen. Milpa Alta represente menos de la mitad de la población de Xochimilco. tal vez su cercanía geográfica y cultural es un determinante en sus similitudes demográficas.

Otro aspecto que debe señalarse es la evolución en la estructura por edades de la población. La evolución en el tiempo de los tres grandes grupos etarios para cada delegación (0 a 15 años, de 15 a 65 y mayores de 65 años). Dicha evolución se observa analizando el cambio en el tiempo de la proporción que guarda la población de cada uno de esos grupos de edades respecto al total. Así, la tabla 1 muestra la proporción de la población menor de 15 años. Como se puede observar, sin excepción alguna, en todas las delegaciones disminuirá este grupo poblacional, aunque el mayor descenso se dará entre 2010 y 2020, después el cambio no será tan acelerado. La delegación que tendrá la mayor proporción de población menor de 15 años será Milpa Alta (24.8%). seguida de Tláhuac (23.2%), y la que tendrá menos población infantil será la delegación Benito Juárez (10.9%).

Sin embargo, el grupo poblacional que muestra una dinámica más diversa es el de los adultos entre 15 y 64 años. Como se muestra en la tabla 2, a excepción de la delegación Benito Juárez, el resto de las delegaciones podrían tener un crecimiento en este sector poblacional entre los años 2011 y 2020. Después, sin excepción, en todas las delegaciones disminuye la proporción de adultos.

La delegación Benito Juárez es la que tiene una proporción mayor de adultos en su demarcación, pero es la que presenta un descenso más acelerado entre 2020 y 2030 pasando de 73 a 68%. Durante los primeros 10 años, en esta delegación la población adulta permanece sin cambios (cerca del 73%). La delegación que tiene el mayor crecimiento de la población entre 15 y 64 años entre 2010 y 2020 es Milpa Alta, pasando de 64 a 67% y es la que también disminuye más lentamente su proporción, ubicándose en 65% hacia el año 2030.

Finalmente, la población adulta mayor de 65 años tendrá sin excepción una tendencia creciente para todas las delegaciones. Sin embargo, la demarcación que ya se encuentra con la mayor proporción de adultos mayores y que tendrá aún más en los próximos 15 años, es la delegación Benito Juárez. Es la única delegación que, para 2030, tendrá más del 20% de su población mayor de 65 años. Por otro lado, Tláhuac, Milpa Alta y Cuajimalpa son las delegaciones que menos envejecerán en el periodo de estudio, llegando al 2030 apenas a una proporción del 10% (poco menos de la proporción que al 2010 tenía la Benito Juárez). La mayoría de las delegaciones tendrán cerca del 17% de su población mayor de 65 años para el 2030.

CINCO RIESGOS

DE LA GUARDIA
NACIONAL Y LA
SEGURIDAD EN
MÉXICO

07

Cinco Riesgos de la Guardia Nacional y la Seguridad en México

Sigrid Arzt Colunga¹³

Esta mañana vengo no solo a reflexionar con ustedes no solo el tema de la seguridad en el contexto en el que nos encontramos en materia de seguridad, sino también entender, cuáles van a ser o están siendo contruidos los riesgos por las recientes decisiones en la conformación de la Guardia Nacional, los alcances que el modelo de la Guardia Nacional va a tener y qué es o qué debiese ser lo que los actores locales, políticos, las organizaciones de la sociedad civil debiesen de estar haciendo con respecto a lo que hoy es la Guardia Nacional.

Lo primero que quiero dejar sentado y que es fundamental y que se entienda en un sistema federal es que la seguridad es un asunto local, esto significa que la primera autoridad responsable de proteger nuestra integridad y patrimonio es la policía, lo que hoy conocemos como el primer respondiente, sin embargo, esta autoridad debe articularse con una serie de mecanismos institucionales de control penal del Estado de mecanismos de control, el municipio, la Federación, el Estado de procuración y sanción a través de las fiscalías y el sistema penitenciario y sin embargo, en toda esa cadena de actores e instituciones tenemos una enorme asimetría institucional, profundas debilidades y eso es lo que está alimentando cotidianamente la impunidad.

¹³ ¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia. México: FRPH, 2019. Págs. 18-25

La segunda premisa es: qué debemos de tener para lograr la paz y esto es importante porque para poder disminuir los índices de violencia, tenemos que entender que las soluciones no son necesariamente el despliegue de más policías, más soldados, más marinos, sino de articular el tejido social en lo individual, en lo familiar, en la colonia, en la comunidad y eso nos obliga a voltear hacia las estructuras y nuestras comunidades a nivel municipal. La paz y la reconstrucción del tejido social son fundamentales y eso demanda que la autoridad y la ciudadanía se articulen a través de la salud, la infraestructura, evidentemente la educación, la calidad de la educación y construir una cultura de la legalidad. Tenemos un enorme desafío frente a nosotros con el modelo de transformación que se está dando en el país porque básicamente se está constituyendo ciudadanía y clientelas y eso va en detrimento de la calidad democrática de nuestro país.

El círculo virtuoso del ciclo sistémico de seguridad tiene varios actores, imagínense los desafíos que se nos imponen en términos de que se debe articular una seguridad ciudadana con la policía, una justicia cívica, la atención a las víctimas, la participación ciudadana. Un estudio de 2016 demostró que más de la mitad de los municipios de este país realizado por el CIDE, no contaban con un bando de policía actualizado a los desafíos del tejido social y las dinámicas delincuenciales, ahí hay una gran tarea que hacer.



La segunda es la incapacidad de las procuradurías para atender a las víctimas en el modelo del sistema adversarial; evidentemente la tercera es la impartición de justicia, nosotros sabemos que hay una enorme desconfianza en los jueces, la población abierta considera que el 70% de los jueces están de alguna manera vinculados a cuestiones de corrupción y no hablemos de las cárceles que son nuestras universidades del crimen.

Qué sucede entonces, veamos algunas estampas de la inseguridad y cómo ha sido la respuesta, seguir posicionando y desplegando a las fuerzas armadas. Rápidamente les digo que el foro mundial señala que la inseguridad le cuesta a México el 21.06% del PIB; México Evalúa señala que el nivel de impunidad en el sistema de justicia penal acusatorio es casi del 88%; el Índice por la Paz señala que el impacto económico de la violencia se elevó en 10% en el 2018, alcanzando 5.16 billones de pesos, que significan 268 mil millones, equivalente ya al 24% del PIB y per cápita el impacto económico de la violencia es de 41,181 pesos, lo que significa cinco veces más del salario de un trabajador.

Si esto no es suficiente, veamos que el Índice de la Paz nos señala que los jóvenes entre los 15 y 29 años tienen 42% más posibilidad de ser víctimas del crimen; los hombres son 9 de cada 10, víctimas de homicidio y 74% de secuestros; 93% de los delitos en este país no se denuncian.

Lo que pone el Secretariado cada veinte de mes es una estampa de lo que son carpetas de investigación, pero no es la totalidad de la dinámica delincuencia del país, solo el 7% se denuncia y el 1% recibe una condena.

Si eso no fuera poco, nuestro índice en el Estado de derecho, tan crítico para el sostenimiento de una democracia, habla de que tenemos algunos estados entre ellos: Yucatán, Aguascalientes, Zacatecas, Campeche, Querétaro, Coahuila, Baja California, Hidalgo, Durango y Nuevo León entre los 10 estados con mejor índice de Estado de derecho, pero tenemos otros diez donde además se cultiva la delincuencia organizada de manera sumamente violenta: Guerrero, Baja California, Estado de México, Sonora, Puebla, Querétaro, Morelos, Ciudad de México, Veracruz y Jalisco y vale la pena decir no importa el símbolo político, tenemos soldados y marinos, policías que son secuestrados, tenemos estampas donde a partir de que arrancó la administración se han asesinado a más de 107 policías, se han asesinado a marinos, agentes de las fuerzas armadas, pero lo más preocupante para mí es: en la primera mañana del señor presidente arrancó diciendo: “vamos a procurar que se respete la autoridad”. En un sistema democrático si la autoridad no se respeta y es vejada como está sucediendo con policías estatales, municipales, ministeriales, agentes del ministerio público, lo que vamos es en una acelerada picada institucional de lo poco que queda del andamiaje democrático y de seguridad y procuración de justicia de este país.

Debemos de exigir que todos y cada uno de estos actos, así como hay víctimas del homicidio, víctimas del robo a casa habitacional, víctimas de la extorsión, ninguno de los hombres y mujeres que dan su vida en cumplimiento de su deber, debe de quedar impune porque eso solamente alimenta otro ciclo, el linchamiento en el que las comunidades están haciendo justicia por su propia mano, meses, años atrás decíamos: “sí, está allá arriba, en el municipio de Michoacán, allá

en lo lejano de Puebla”, señores los tenemos en todos los círculos metropolitanos hay evidencia de linchamientos, incluso en el centro de la ciudad, estas son estampas que también no ayudan porque cultivan una visión de que el estado no es capaz de mandar el mensaje de que va a castigar y por su puesto deja en una situación de indefensión a los particulares cuando estos son secuestrados para bloquear y poder las fuerzas federales o locales atender las dinámicas delincuenciales.

No me detengo a señalar que evidentemente la delincuencia cuenta con un gran músculo y hay una importante asimetría por eso en algunas áreas del país sí puede resultar interesante o necesario o indispensable el despliegue de las fuerzas armadas, pero siempre bajo un control y preeminencia civil que no es el modelo hacia el cual nosotros estamos yendo en el paso operativo.

Dos apuntes más de la estampa de la realidad actual: la primera, el avance de la delincuencia organizada en la construcción de una base social, de protección donde los narcos a través de prebendas, dinero, juguetes, están teniendo su primer frente, su primer frente institucional y de protección, sin duda, eran unos de los cuerpos policíacos, pero ahora cuentan con la sociedad y la segunda y última, las autodefensas, las autodefensas se vuelven el brazo armado de muchas de las comunidades, también para hacer su propia justicia y aquí hay personajes que están cercanos a la administración y que están también con extremos y lazos importantes a la delincuencia organizada, este pequeño grupo de pobladores al norte de Guerrero ha hecho ya al menos tres declaraciones en que por lo menos en su territorio la Guardia Nacional no ingresará.

¿Qué tenemos entonces? Tenemos un crimen organizado en México donde está más fragmentado, diversificado, descentralizado, grupos locales armados pequeños, más penetración en instancias locales, no solo en la policía sino también en la obra pública, en el control del ejercicio de los recursos públicos y protegidos por el tejido social.

¿Cuál es la visión de nuestro presidente? Les dejo cinco claves: La honestidad va a acabar con la inseguridad, se acabó la corrupción; La entrega de programas sociales, la gente dejará de robar; El voluntarismo de la gente va a hacer como consecuencia que como fueron orillados a esto, ahora van a recibir una derrama de bienestar, se va a acabar la actividad delictiva; Cero lucha contra la delincuencia porque esta administración no va a perseguir capos y; La nueva institución, la Guardia Nacional, va a acabar con los homicidios y la violencia.

¿Cuál es el retroceso? Que parte de la base de creer que el voluntarismo individual y la recepción de los recursos, por definición, va a acabar con la inseguridad, el homicidio, el robo. Esto no se cruza, no se conecta. El que reciba el padre de familia, la madre, los jóvenes construyendo, quienes están en muchas de estas tareas no forman parte de esta estampa y esta realidad de la inseguridad. Él había comprometido que a los 100 días de violencia se contendrían los homicidios, está haciendo una apuesta sobre la baja de los homicidios, pero por irónico que parezca esta es la estadística más difícil para un despliegue federal de lograr, por qué, porque no conocen las calles, las comunidades y las actividades delincuenciales.

¿Qué es entonces la Guardia Nacional? Es básicamente una institución en el papel, en la Constitución, de carácter policial adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Civil, dirigida, ya sabemos, por un mando militar que tendrá a su vez una junta de jefes de estado coordinada y se establecerán vínculos de colaboración con policías estatales, pero quizá lo más importante, digamos, no es el mando de la Guardia Nacional sino entendida como esta guardia civil de formación policial, tendrá y se regirá por una doctrina militar, un entrenamiento militar, una estructura militar y una disciplina militar, creyendo que estos componentes por definición van a poder construir a hombres y mujeres que van a articular la proximidad con la ciudadanía. ¿Por qué se le critica?, porque se nombró a un militar en retiro, pero para quienes hemos tenido el privilegio de poder conocer más a fondo a las fuerzas armadas, todo militar sigue a otro militar. Entonces, es muy importante que esta Guardia Nacional tenga en su arquitectura de leyes que nos faltan y que estarán a discusión en las próximas semanas controles civiles muy claros desde el Poder Legislativo, desde el Poder Judicial y que los avances en ese sentido logren disponer de una fuerza que se articule con quienes tienen la mayor capacidad de inteligencia, el nivel estatal y donde se pueda evidentemente con el poder municipal, pero la clave es articular la inteligencia y la capacidad operativa y despliegue que hay de las procuradurías y las secretarías de seguridad pública.

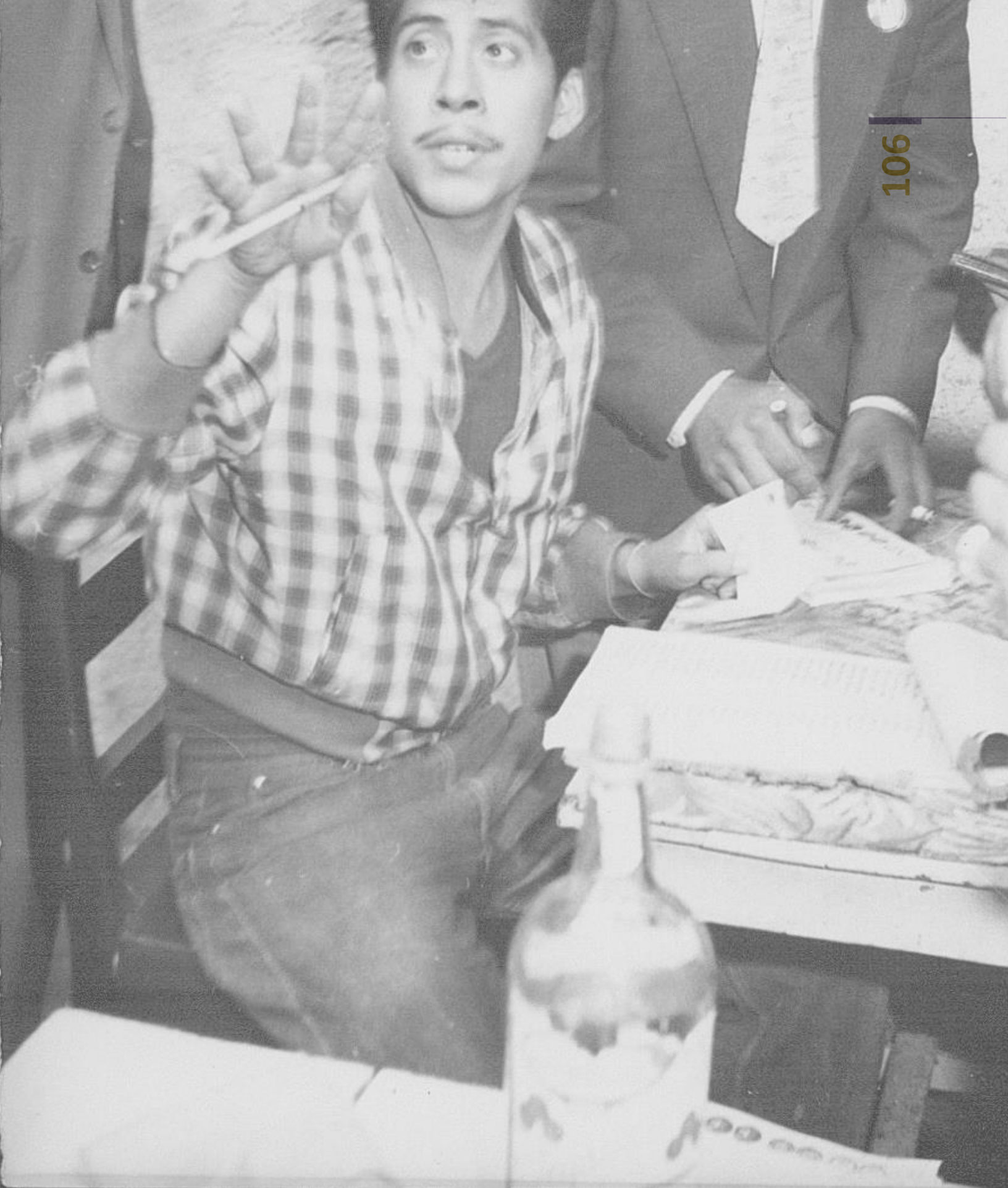
Finalmente los dejo con lo que considero los cinco riesgos, en mi opinión, más importantes en el tema de la Guardia Nacional: La creación de la Guardia Nacional elevó a rango constitucional la ampliación del poder militar en las tareas de seguridad ciudadana.

La seguridad y todas las experiencias internacionales han demostrado que en la manera que se articulan desde lo local, con los actores de salud, educación, participación ciudadana y la colaboración de la autoridad, le dan la vuelta al tema de la seguridad, pero nosotros hemos elevado el avance del poder militar desde la Constitución.

Primer riesgo: el impacto en la calidad democrática por la imposición de una visión castrense para atender el tema de inseguridad, muy probablemente orillados a ver incrementos a las violaciones de derechos humanos. Se les llena la boca diciendo que hay un mando civil a partir de la Secretaría de Seguridad Pública y aquí les dejo una estampa y evidente que es pública donde el mando operativo lo va a encabezar la SEDENA y abajo están las instituciones de naturaleza civil desde la administración pública federal.

Segundo riesgo: la Guardia Nacional puede convertirse en la columna militar del régimen de Andrés Manuel, el presidente dijo que el ejército no tiene generales de la “mafia del poder”, son leales, no habló de un cuerpo técnico ni profesional, habló de lealtades y esto es muy importante tenerlo en cuenta.

Tercer riesgo: esta lógica que desde la Federación se busca construir y atender la dinámica delincriminal, genera desincentivos para que se invierta en las policías que son instituciones clave de un régimen democrático.



Cuarto riesgo: la Guardia Nacional, en un mando dual, pero tantito, sí genera desequilibrios en las relaciones cívico-militares porque no hay contrapesos, hay muy pocos actores civiles que conocen la naturaleza de las fuerzas armadas y éstas son fuerzas armadas que derivado del arreglo de los años sesenta y setentas gozan de una enorme autonomía y una enorme independencia y prerrogativas.

Quinto riesgo: la Guardia Nacional responde a un despliegue de carácter político, la Guardia Nacional, han señalado, que se va a desplegar en 266 coordinaciones regionales, esto no responde a un análisis policial o de inteligencia ante las diversidades de las dinámicas delincuenciales y me explico, México cuenta con 388 centros urbanos, donde se concentra el 80% de la población, si nosotros quisiésemos atender la diversidad de las actividades delincuenciales, no sería en un mapa de 266 coordinaciones regionales que les dio tantita vergüenza porque no fueron 300 secciones porque tiene una lógica de control político.

En conclusión, es indispensable entender que los mecanismos de prevención y de alineación y de incentivos requieren que nos articulemos con los distintos actores, pero si nosotros queremos preservar un régimen democrático institucional con contrapesos, requerimos en este andamiaje que está a la luz de discutirse en las próximas semanas de las cuatro leyes que conforman y le darán soporte a la Guardia Nacional que exista y se exija la preeminencia civil, si no, vamos a ver una decadencia en el aparato de seguridad y en la construcción de confianza incluso hacia las fuerzas armadas y señoras y señores perdemos a las fuerzas armadas siendo el último reducto de control de la delincuencia organizada, no les quiero decir cuál es la mala noticia.

CRECIMIENTO **ECONÓMICO**

08

VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN
TURNO: CDMX

Crecimiento Económico

Macario Schettino¹⁴

Ha habido quejas continuas durante los últimos años de que el crecimiento económico en México es miserable, es muy pequeño y por lo tanto los gobiernos que han estado en los últimos sexenios han fracasado, porque la economía no crece más rápido y se culpa de esta escasez de crecimiento al neoliberalismo que ahora sirve de hombre de paja para golpearlo por cualquier cosa; ni siquiera se puede definir a qué se refieren con ello pero es una acusación continua no solo en México sino a nivel internacional . Dani Rodrik profesor de Harvard insiste en usar a México como ejemplo de que las reformas estructurales son un fracaso y dice: “México las hizo y México no crece”, mientras que China no las hace y China sí crece.

Esto es una comparación internacional, también usada en México, que sin embargo, me parece errónea, pues en nuestro país las reformas nunca se hicieron de manera completa, esta idea de transformar la economía partía de que se debía abrir al exterior, que habría que desregular y que habría de privatizar empresas de gobierno, estas eran las medidas que se proponían desde fines de los ochenta a inicios de los noventa como el mecanismo para hacer competitivos a los países latinoamericanos específicamente.

¹⁴ Fundación Rafael Preciado Hernández. ¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia. México: FRPH, 2019. Págs. 32-39

La razón por la cual se proponía esto es que América Latina fue un fracaso durante el siglo XX esa es la parte que se le olvida a uno, uno podría decir “por qué nos obligan a vender empresas de gobierno y a desregular, si a nosotros nos está yendo bien”, no América Latina en general tiene un comportamiento económico bastante deficiente durante el siglo XX y, específicamente México es un fracaso, ustedes saben los números aunque veo muchos jóvenes que no les tocó vivirlo, pero ahí están los libros para que vean . México quiebra en 1982, no teníamos con qué pagar lo que debíamos porque habíamos estado experimentando un modelo económico que no podía llegar a otro lado que al que llegó, al fracaso; este modelo económico de aquél entonces privilegiaba cerrar la economía para no tener que competir con el exterior, a un gobierno que se metía a un montón de áreas de la economía porque según ellos sabían cómo se debían hacer las cosas y el resultado de eso es la pérdida de productividad y eventualmente no alcanza el dinero, y si uno empieza a pedir prestado llega a una crisis como a la que sufrimos en 1982.

La solución que entonces se ofreció a América Latina en particular, y que fue defendida por todos los economistas, incluyendo por ejemplo al señor Stiglitz que es un economista que todo el mundo ubica como de izquierda, dentro de los economistas importantes en el mundo, premio Nobel, en su libro: ¿Cómo hacer que funcione la globalización?, insiste que esas medidas eran correctas para América Latina y que si acaso el error que se comete después es tratar de usarlas para otras naciones como por ejemplo el sureste asiático donde eso no tenía sentido, pero nosotros sí necesitábamos abrirnos al exterior, reducir el tamaño del gobierno y quitar buena parte de las reglas y eso hicimos, y dicen pues lo hicieron pero no

creció México. Aquí hay un problema de medición, sí creció México, en la parte donde estas medidas se aplican México crece, al norte del paralelo veinte, las entidades federativas crecen a un ritmo superior al 4%, el crecimiento promedio del país es alrededor del 2%, bueno el problema es que la otra mitad del país, es decir al sur del paralelo veinte, es decir al norte de la ciudad, hasta donde se acaba México, todo eso no crece, aquí el problema es por qué no crece, es decir la parte en donde integramos al país a la globalización, es decir Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, esa parte crece y crece muy bien porque está integrada al resto del mundo y es una economía abierta, donde las regulaciones son menos marcadas que en el sur, en buena medida, por ejemplo, porque el control corporativo que abunda en el sur de México es mucho más suave en el norte y esto ha permitido este mayor crecimiento, entonces no es correcto pensar que a México le fue mal durante los últimos veinte años, le fue mal a una parte de México.

Cómo hacemos para que todo el país crezca al mismo ritmo, me parece es el problema que tenemos que resolver, sin embargo lo que hicimos fue tomar una decisión distinta, el gobierno que entra en diciembre pasado o, estrictamente hablando desde septiembre pasado, que es cuando toman control prácticamente del Congreso por completo, este gobierno tiene una idea diferente de lo que tiene que hacer y su idea es curiosa porque insiste en que lo que hemos hecho en los últimos 25 años está mal y lo que tenemos que hacer es repetir lo que hicimos antes de 1982, cuando precisamente eso es lo que implica la evidencia, fue un fracaso absoluto, no hay manera de defender lo que pasó en 1982, no existe ninguna forma

de decir que eso funcionó, no tuvimos un crecimiento excepcional, salvo durante un periodo muy pequeño, y después tuvimos que sostener ese crecimiento ficticio con endeudamiento que fue lo que nos llevó a la crisis de 82 pero dicen: “lo vamos a hacer otra vez y ahora va a ser muy exitoso, para que esto se note todavía más y no haya ninguna duda, vamos a cerrar la obra más importante que se estaba haciendo en los últimos 25 años que era el aeropuerto de la Ciudad de México”.

Cuáles son los resultados el día de hoy de esas decisiones que se han tomado, pues también son muy evidentes cosa de ver los números: una economía que empieza a frenarse y que de hecho ya está en números rojos, entre los economistas la definición de recesión es muy complicada, existen al menos tres formas distintas de definir cuando hay una recesión, la que todo mundo se sabe porque es la que utilizan los periódicos es: dos trimestres consecutivos con cifras rojas, esa es la que todo mundo se sabe. Esa es muy útil cuando ya pasó la recesión, es decir, te das cuenta que había recesión porque ya tienes dos trimestres de datos, los dos trimestres de datos los vas a conocer al séptimo mes, o sea, te das cuenta que estabas embarazada cuando ya va a nacer el niño, no es muy práctica esa forma de medición.

La otra forma de medir si hay una recesión es utilizar lo que llaman los economistas indicadores cíclicos, Inegi publica los indicadores cíclicos, el que tenemos en este momento está por debajo de 100 puntos, que es el momento en que uno piensa que hay una recesión desde agosto pasado, pero a partir de octubre se empieza a caer muy rápido, entonces, con esos datos unos pueden decir: “desde octubre México está en recesión”.



La tercera forma de medir si hay una recesión, es la caída de indicadores generales de la economía, la Oficina de Investigación Económica de Estados Unidos que es la que define cuando empieza una recesión, utiliza cuatro indicadores para eso: el empleo, la actividad industrial, las ventas al menudeo y el ingreso de las personas. En México podemos medir las tres primeras, el ingreso de las personas no lo medimos, y como ustedes saben la actividad industrial ha estado disminuyendo con crecimiento positivo aunque cada vez menor, aunque ya los datos de marzo que conoceremos este viernes van a ser negativos porque el indicador oportuno del PIB eso es lo que nos señala, el viernes confirmarían esto.

El empleo también empieza a caer, la generación de empleo y las ventas al menudeo han venido cayendo constantemente, el último dato que se publica hoy de consumo es una contracción en el mes de febrero y también tenemos los datos de ventas al menudeo de la ANTAD que para el mes de marzo son claramente negativos. Entonces, lo que tenemos hoy es, ya no este crecimiento horrible del 2% que habíamos tenido, ahora estamos en números rojos, es decir que la solución que está proponiendo el nuevo gobierno hasta el día de hoy lo que nos está dando en realidad es una situación peor que la que teníamos antes.

Viene la pregunta relevante: qué va a pasar después, porque el argumento que podrían utilizar, evidentemente el presidente no va a argumentar esto no es algo que él entienda bien y su respuesta a todas estas cosas es que él tiene otros datos y que todo el mundo está feliz, pero las personas que sí entienden de economía dentro de su gobierno, que desafortunadamente no pueden hablar, porque nadie puede hablar que no sea él, entienden que esto está pasando y nos podrían

argumentar “es que estamos cambiando la forma en que está funcionando la economía, se va a detener un momento para después crecer más rápido”, este podría ser un argumento. ¿Tienen razón en esto?, a mí me parece que no, para que la economía crezca necesitamos que crezca alguno de los elementos de la demanda general de la economía, es decir: el consumo, la inversión, el gasto de gobierno o las exportaciones, que son las que configuran la demanda agregada

El consumo como decíamos se está cayendo, el argumento de ellos es: “pero va a crecer” y va a crecer porque por un lado han aumentado los salarios reales de las personas que es cierto, y por otro lado, porque los programas de repartir dinero se van a convertir en consumo, ese es su argumento.

En el lado de inversión la única razón por la cual se invierte es porque uno espera ganar dinero en el futuro, para eso necesita uno invertir en proyectos que tengan éxito y tener la garantía que ese proyecto no va a desaparecer a la mitad del camino. Después de la cancelación de la construcción del aeropuerto es imposible que alguien crea que el gobierno mexicano va a respetar su palabra, es decir, lo que se destruyó con la cancelación del aeropuerto no fue el aeropuerto, sino la palabra del Estado mexicano, recuperar eso va a costar décadas, nos tardamos 25 años en convencer al resto del mundo de que éste era un país serio, después de lo que habían hecho Echeverría y López Portillo, todo eso que nos tardamos, se borró el día que el señor decidió que no se construía el aeropuerto, nada más porque él lo dijo, punto.

Entonces este es un problema muy serio porque significa que no van a tener inversión en el futuro, nadie va a querer invertir, ellos están utilizando datos como que la Pepsi va a invertir cuatro mil millones de dólares, yo me espero a ver que los invierta y veremos si es cierto que los iba a invertir y vamos a ver para qué los va a invertir. Muy pocas empresas o personas están decidiendo invertir en este momento y creo que así vamos a seguir.

Por el lado de gasto público, el gobierno está gastando menos de lo que gastaba antes, en parte porque quieren convencernos de que son ordenados en las finanzas públicas, en parte porque están recaudando menos, pero también en parte porque cuando entraron decidieron correr a todos en el gobierno, es decir, no quitaron secretarios y subsecretarios que es algo perfectamente normal, quitaron a todos, es decir todo el capital humano que habíamos generado en México para la administración pública desapareció y fue sustituido por personas del nuevo gobierno que no tienen experiencia por razón obvia, muchos de ellos, dudo que puedan tener experiencia alguna vez porque eso de envejecer no garantiza el adquirir experiencia, también hay que tener cabeza y pues no a todo el mundo le tocó, entonces yo veo muy difícil que esto vaya a funcionar y de hecho, en este momento tenemos el problema de que no saben cómo gastar, no han entendido cómo son los procedimientos, no saben qué oficios hay que hacer, ni en dónde firmar, ni de qué cuenta sacar, ni para dónde ir.

Adicionalmente Hacienda está realizando un esfuerzo monumental para reducir gasto, para dar recursos para la refinería, el aeropuerto y el tren maya, tres experimentos que son bastante absurdos por quitar dinero para financiarlos, esto es un problema serio, el gobierno deja de funcionar, ejemplo, estamos teniendo problemas en materia de salud cada vez más grandes porque no hay la dotación de medicinas ni materiales de curación y porque además, no le están pagando a la gente, corrieron gente por todos lados entonces tenemos problemas de dotación de salud.

No hicieron a tiempo las licitaciones para los libros de texto, de manera que no va a haber libros de texto al inicio del próximo curso, van a entregarse hasta enero con un poco de suerte, no recuerdo que esto haya ocurrido antes; desde 1960 que se empezaron a utilizar los libros de texto gratuitos, primera vez que tenemos esto y el origen es insisto quitar el capital humano, entonces, el gasto público tampoco tiene manera de ser un elemento que haga que la economía crezca.

Nos quedan las exportaciones y las exportaciones han sido importantes en los últimos años, el efecto de las exportaciones ocurre realmente en México del paralelo 20 para arriba, no tiene efecto de la Ciudad de México hacia el sur, pero aun así, las exportaciones están creciendo menos rápido en los últimos meses, no estoy claro todavía por qué, en parte tiene que ver con las dificultades en frontera por los problemas del señor Trump, en parte estamos esperando si se aprueba o no el nuevo acuerdo comercial y entonces empezamos a vender menos.

Un ejemplo es la producción de autos, acaba de salir el dato y todo mundo festejó, creció 2% pero otra vez es dependiendo de qué midas, si vemos el comportamiento de producción de autos del último semestre, es decir, no del último mes porque comparar mes con mes siempre tiene el problema de que en ciertos meses las empresas producen unas cosas y en otros meses producen otras, entonces, hay que tomar un periodo un poco más largo de octubre a marzo y resulta que la producción está totalmente estancada, no estamos produciendo más y es la única industria importante que tenemos en este país en este momento no la única, pero la más importante de todas .

Entonces hay razones para esperar crecimiento en el futuro, pues no veo ninguna, mucha gente dice que estoy hablando del futuro y estoy siendo negativo, no es cuestión de ser negativo, estos son los datos, cuando uno ve los números, lo que estamos viendo es una contracción de la economía hasta el día de hoy y ninguna razón para esperar crecimiento en el futuro próximo, en consecuencia, a mí me parece que lo que estaríamos esperando es que en el transcurso de 2019, 2020, 2021 el crecimiento promedio en mi opinión sea menos al 1% anual. En consecuencia, si el 2.6% les parecía poco pues yo pensaría que debajo de uno les parecería menos, pero no lo sabemos con certeza, pues siempre hay otros datos entonces nos van a convencer de que debajo de 1 es más grande que arriba de dos, esto es importante entenderlo porque a pesar de esto la popularidad del señor presidente no se reduce y no se va a reducir para la mitad sur de este país, ya que crecimiento cero y crecimiento negativo es lo mismo; llevan 35-40 años sin comer, qué diferencia tiene dejar de comer otra semana más.



Esto es bien importante saberlo, lo que puede cambiar es el norte de México, arriba del paralelo 20 la gente no había votado por estas opciones, PRD o Morena, nunca, hasta la elección de 2018. Se explica que se hizo por enojo, porque querían un cambio, mil explicaciones muy razonables ¿van a volver a hacer eso en el futuro próximo?, yo creo que no, y creo que no, porque esta falta de crecimiento donde sí se va a notar es del paralelo 20 para arriba.

A mí me preocupa esto porque la distancia entre los dos México se va abriendo y la insistencia del presidente y de su gobierno en utilizar la polarización como herramienta de gobierno es muy peligrosa porque esa polarización no es únicamente entre personas, va a ser entre áreas geográficas y frente a eso, sí podemos encontrarnos con problemas muy difíciles de resolver como nación, problemas de los que nosotros no hemos escuchado en mucho tiempo, este país la última vez que tuvo problemas mayúsculos de esa magnitud fue hace cien años, le decimos revolución, incluso a los del nuevo gobierno les encanta referirse a eso, no es buena idea andarse refiriendo a eso cuando al mismo tiempo estamos abriendo la brecha entre dos grandes segmentos del país y esto es un fenómeno económico, es un fenómeno político y lo podemos convertir en un fenómeno social y yo insistiría que esa no es una buena idea.

C CIUDAD DE MÉXICO: MEGALÓPOLIS

09

Ciudad de México: Megalópolis

Boris Graizbord¹⁵

El mundo globalizado ha hecho pensar en el “fin de la historia”, que se ha llegado al “fin de la geografía”. Pero, si bien las innovaciones tecnológicas en informática y comunicaciones como el ferrocarril, el teléfono y recientemente Internet han “comprimido” el tiempo y el espacio, esto no significa que el mundo sea plano, una tabula rasa o que la distancia no cuente. El espacio geográfico (la diferenciación espacial) y el lugar donde vivimos (la localización), importan. Lo que ocurre es que la manera en que actuamos y cómo nos desempeñamos en distintas escalas ha variado espacialmente y cambiado en el tiempo, a pesar de que, como reconocen Neuman y Hull, editores de un número de *Regional Studies*, “la ciudad [...] es aun lo que es, fue y siempre ha sido —como lo definió originalmente Meier—, un sistema especializado y concentrado en el que se maximizan transacciones”.

En 1957 Gottmann descubrió un paisaje inédito y utilizó el término *megalópolis* para referirse a una enorme región o territorio que cubría de Washington, DC a Boston, pasando por Nueva York, en la costa nororiental de Estados Unidos.

¹⁵ Aguilar M., Guillermo Adrián. La Ciudad de México en le siglo XXI: realidades y retos. Miguel Ángel Porrúa, 2016. Págs. 753-763

Este complejo espacial se caracterizaba por una sucesión de grandes ciudades o áreas metropolitanas rodeadas de una diversidad de asentamientos complementarios de distinto tamaño en las que se desarrollaba una muy densa interacción formando un espacio multifuncional.

Recientemente. Taylor insistía en que la historia debía escribirse a partir de las ciudades, de flujos, reflejo de relaciones, que generalmente tienen origen y destino en las ciudades. Taylor proponía una visión geohistórica centrada en la dinámica urbana y no dominada por el destino de las naciones con sus variables absolutas y atributos que las caracterizan. Destacaba seis “descubrimientos” recientes acerca de esta dinámica: Las ciudades son parte del discurso de la globalización que predica la desaparición o al menos la relativa pérdida de importancia del papel de las naciones en los asuntos de la economía global.

La importancia económica de la concentración de las actividades humanas y su influencia crítica en los procesos económicos.

Las ciudades globales y las redes urbanas, como organizaciones político-administrativas alternativas a los territorios soberanos nacionales.

La importancia de las ciudades como instituciones nacionales e internacionales que han modificado la original visión de éstas como problema a la ciudad como solución y a una idea de ciudad-región como el escenario de las políticas públicas sociales, económicas y de desarrollo regional.

El descubrimiento de que las ciudades, en las que ya vive y residirá la mayoría de la población mundial, y en las que el crecimiento se da en tugurios periféricos, son el futuro y en ellas se encontrarán las soluciones “verdes” para el planeta.

El descubrimiento por los historiadores de que las ciudades, y no cada una de manera individual, son el objeto de estudio de la historia: su naturaleza, el poblamiento, sus diferencias, sus relaciones, etcétera.

Pero ¿cuál es la naturaleza y cómo funcionan las ciudades? En la actualidad, decía Parr, una cosa es la ciudad construida y otra el alcance de las relaciones que permiten su reproducción. En el caso de México, por supuesto, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), además de haber rebasado como área urbanizada los originales límites político-administrativos de la Ciudad de México, incluye asentamientos a más de 100 kilómetros de distancia cuya población depende funcionalmente (económica y socialmente, al menos como mano de obra y consumidores) de aquélla. Pero al mismo tiempo, siendo la ciudad el destino de productos agropecuarios, materias primas y recursos que después de recorrer cientos y miles de kilómetros llegan a la Central de Abasto para después distribuirse a todo el país o exportarse al exterior, la ciudad es receptora de bienes y servicios que se originan incluso en China. Por cierto, los artículos “Made in China” son la base del comercio formal e informal que se lleva a cabo en esta ciudad.



A partir de las anteriores consideraciones este trabajo tiene dos propósitos. El primero orientado a discutir el término de *ciudad-región*. Las nuevas interpretaciones de este concepto han llevado a redefinir la formación de regiones megalopolitanas, y caracterizar y profundizar en lo que se puede denominar la “espacialidad” de la urbe; es decir, aclarar cuál es el espacio geográfico de integración funcional de la gran metrópolis y de ciudades de diferente tamaño que se hallan interrelacionadas estrechamente por su proximidad geográfica y su complementariedad en una megarregión. El segundo es ejemplificar la existencia y el funcionamiento de la incipiente región megalopolitana en el país en tomo a la Ciudad de México. Para ello se analizan algunos indicadores sociodemográficos y espaciales con el fin de demostrar el proceso de desconcentración urbana y los estrechos vínculos que existen entre la gran metrópolis y el resto de centros urbanos y zonas rurales dentro de ciertos límites regionales.

El alcance espacial de la Ciudad de México permite acotar el fenómeno megalopolitano a la Región Centro que incluye, además del Distrito Federal, los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo y Querétaro

El concepto *ciudad-región* ha estado vigente desde la primera mitad del siglo pasado, y subsecuentemente ha servido para analizar la influencia regional de las metrópolis. Según Pare fue acuñado por Dickinson en 1947 y se refiere a la existencia de una gran ciudad y el territorio circundante íntimamente relacionado con ésta.

El argumento central es que la relación que existe ahora entre la gran metrópolis y el espacio regional que la rodea representa un cambio importante en la difusión del proceso de urbanización. Éste destaca por *i)* la escala de la ciudad-región; *ii)* el número y complejidad de los movimientos cotidianos o pendulares; *iii)* la ocupación de suelo no urbano; *iv)* la configuración de una estructura policéntrica cuya lógica de desarrollo responde a nuevas condiciones económicas; y *v)* los flujos virtuales de la globalización. Las fuerzas que le dan continuidad a este proceso han sido resumidas muy atinadamente por Morrill: *i)* continuo crecimiento económico y demográfico; *ii)* descentralización física en la forma de un amplio proceso de suburbanización; *iii)* expansión de los campos de influencia de los movimientos pendulares y unión física de áreas urbanas antes separadas; *iv)* surgimiento o alcance urbano de centros satélites relativamente alejados; y *v)* reestructuración y revitalización de los centros de mayor jerarquía urbana.

Con la difusión de este proceso aparece una nueva forma de urbanización dominante: regiones estructuradas a partir de una red policéntrica y polimórfica de ciudades grandes, medianas y pequeñas, separadas físicamente, pero vinculadas funcionalmente; aglomeradas alrededor de una o varias grandes metrópolis, que obtienen su fortaleza económica de una nueva división funcional del trabajo.

Cabe distinguir claramente, como indica Campbell, el proceso de cambio de un área metropolitana hacia una red de múltiples metrópolis, como una transformación estructural (megarregión), o bien su expansión física al *hinterland*, como simple cambio de escala (mega- dispersión).

En el primer caso entonces estamos frente a un fenómeno para el que no tenemos aún una respuesta conceptual ni instrumental.

Las preguntas entonces serían: ¿es que la dinámica de la población y el desarrollo pueden ser administrado a través de unidades locales con base en sus jurisdicciones municipales? ¿Las ciudades, las zonas metropolitanas [las regiones] deben operar de manera cooperativa para enfrentar los retos sociales, económicos y ambientales y las posibles oportunidades que ofrece este proceso de urbanización? ¿Existen escalas geográficas y funcionales alternativas que puedan ofrecer oportunidades para enfrentar desigualdades sociales, competitividad económica y mayor protección de los limitados o escasos y vitales recursos naturales?

La dinámica urbana en la Región Centro (RC) ha pasado por tres fases en los últimos 50 años. En primer lugar, un fuerte proceso de concentración en la Ciudad de México hasta los años setenta; el inicio a partir de esos años de una reversión de la polaridad en la que las ciudades más grandes y cercanas a la capital recibieron efectos descentralizadores; para llegar a la tercera fase a finales del siglo XX y en la primera década de este siglo, de una intensa ampliación del ámbito de influencia territorial y su impacto en el desarrollo urbano en rangos menores de la jerarquía.

En este lapso el ritmo de crecimiento ha ido cambiando. Hasta los años setenta creció a tasas muy altas y atrajo población del resto del país como resultado del proceso sustitutivo de importaciones que concentró en ella una gran proporción de actividad industrial del país.

La migración rural-urbana alimentó este crecimiento alcanzando tasas por arriba de 5%; hasta que en la década de los setenta este ritmo se vio disminuido en favor de las ciudades cercanas como resultado de procesos desconcentradores de población y de actividad económica.

La crisis económica de 1982 en el país hizo que la capital fuese poco atractiva, disminuyó la inmigración y estimuló el proceso centrífugo de urbanización; sectores económicos como la construcción mostraron tasas negativas entre 1982 y 1986; el desempleo urbano creció notablemente; se registró una tasa de inflación muy elevada que encareció la vida de sus habitantes; y, en general, la inversión pública disminuyó en todos los sectores. A lo anterior hay que agregar los efectos del terremoto de 1985, que ahuyentó población de clase media y obligó al sector público a tomar medidas de descentralización administrativa.

Los datos recientes señalan que la ZMCM ha disminuido su participación relativa en el crecimiento urbano de la región y ha perdido parte de su poder de atracción; además, se destaca el proceso concentrador en otras metrópolis de la región y una redistribución del crecimiento urbano del “centro” hacia la periferia y hacia los niveles más bajos de la jerarquía urbana. En 1970 la población de la ZMCM representaba la mitad de la población urbana total de la RC, límite máximo histórico, pues desde entonces ha desacelerado su crecimiento demográfico, que alcanzó una tasa de 0.8% en el decenio de 1980 a 1990, y una tasa de 0.9% en el período 2000-2010.

A partir de 1970, la migración mostró un comportamiento distinto al de años anteriores, cuando se trataba de desplazamientos permanentes de población del campo a las ciudades, principalmente a la capital, pero también a Guadalajara y Monterrey. Los cambios en los años setenta se relacionan sobre todo a las crisis económicas recurrentes que afectaron la absorción de la fuerza de trabajo y el costo de la vida; a lo cual hay que agregar ciertas deseconomías urbanas, tales como la inseguridad pública, mayor criminalidad y contaminación ambiental.

En las principales transformaciones de la dinámica migratoria sobresale la creciente Intensidad de las migraciones permanentes de carácter urbano-urbano y metropolitano-urbano. Es decir, los destinos de carácter urbano se diversifican. La población residente en los grandes centros urbanos y zonas metropolitanas se desplazó a otras ciudades más pequeñas en crecimiento en busca de mejores perspectivas laborales, proceso que ha caracterizado en especial a la ZMCM en las últimas décadas. Después de ser una entidad de alta atracción, el Distrito Federal pasó a ser una entidad expulsora. En el quinquenio 1965-1970, entre el 40 y 50% de los emigrantes de las entidades de la RC tenían al Distrito Federal como su principal destino, mientras que en la primera década de este siglo los flujos se revirtieron: la migración de esos mismos estados al Distrito Federal cayó notablemente mientras que la del Distrito Federal hacia éstos constituyó uno de los mayores flujos.

La expansión de las ciudades hacia el *hinterland* rural representó hasta los años noventa una suburbanización continua y contigua, y posteriormente de manera generalizada se convirtió en discontinua dejando espacios rurales intermedios, y convirtiendo pueblos en localidades urbanas pequeñas (mayores a 15 mil habitantes). Este proceso escala la condición urbana del territorio, incrementa densidades e incorpora el espacio regional a una dinámica urbana y metropolitana.

La expansión urbana en el ámbito de la RC muestra una acelerada conversión de espacios rurales a centros urbanos o metropolitanos cercanos a las ciudades más grandes con importantes procesos de periurbanización, así como el surgimiento de pequeñas ciudades en diversos rumbos de la región. Este fenómeno afecta algunas variables: *a)* densidad de población: *b)* municipios que se han incorporado a zonas metropolitanas: y *c)* proliferación de ciudades pequeñas.

Densificación del territorio. La densificación del territorio es una variable que muestra la evolución regional del proceso de poblamiento hacia patrones más concentrados o dispersos. En 1970 la densidad promedio para la RC era de 162 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²) con fuerte variación entre las entidades federativas. El valor más alto era el del Distrito Federal con 4,585 hab/km² y le seguían en importancia los estados de México y Morelos con 178 y 124 hab/km², respectivamente. En 2010 la densidad promedio para toda la RC se incrementó a más del doble con 378 hab/km². Por entidad federativa el Distrito Federal destacó de nuevo con 5,904 hab/km², y en varios estados las densidades se triplicaron, como fue el caso del Estado de México, Morelos y Querétaro.

En cuanto a zonas metropolitanas y municipios, las más altas corresponden a la ZMCM, y a varios municipios centrales de Puebla, Toluca y Querétaro.

En efecto, en el plano municipal las densidades elevadas han estado asociadas desde 1970 a municipios urbanos. En esos años se trataba de municipios mejor comunicados de las cuatro principales ciudades de la región y sus alrededores. Cuarenta años después, en 2010, los más importantes cambios señalan una intensificación de la frontera del poblamiento asociada a las zonas metropolitanas y a los grandes centros urbanos, así como a las redes terrestres de comunicación. En pocas palabras, las altas y medias densidades han "rellenado" espacios intermedios entre las zonas metropolitanas y sus espacios adyacentes, y a lo largo de los ejes de la red carretera. Se trata de un reflejo de la intensidad de las relaciones funcionales (flujos de intercambio) sobre todo entre la ciudad capital y los demás centros urbanos y metropolitanos de la región. Son notables cuatro ejes de fuerte densificación *i)* entre la ZMCM y la ZMT y el Valle de Atlacomulco, en dirección de San Juan del Río y la Zona Metropolitana de Querétaro; *ii)* hacia la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala con extensión a la Zona Metropolitana de Tehuacán; *iii)* hacia la Zona Metropolitana de Cuernavaca y de Cuautla; y *iv)* en dirección a la Zona Metropolitana de Pachuca, Tulancingo y Huauchinango.

Los ejes de densificación coinciden ampliamente con la red carretera primaria que conecta las principales metrópolis en la RC y representa los corredores urbanos que le dan forma a su estructura territorial.

La mayor parte de las rutas de transporte tienen una estructura radial centrada en la ZMCM con dirección a las otras ciudades y son las que han tenido un amplio efecto en la suburbanización y en la dispersión urbana y metropolitana.

Incorporación metropolitana de municipios rurales. *El* proceso urbano ha extendido su influencia a los territorios rurales inmediatos. En las dos últimas décadas de 1990-2010, un total de 121 municipios se convirtieron en metropolitanos. De estos municipios, el mayor número se ha incorporado a las más grandes metrópolis que por su tamaño ejercen una mayor presión en sus territorios aledaños, es el caso de la ZMCM y de la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala. En la tabla 3 se aprecia que el mayor número de municipios incorporados a la dinámica metropolitana corresponden a los estados de México, Puebla y Tlaxcala. Son éstos, por lo tanto, los que más presión reciben en términos de conversión rural- urbana.

El surgimiento de centros urbanos pequeños. Un indicador importante de cómo el proceso urbano se ha difundido en la región es la proliferación de ciudades pequeñas. Después de que en décadas pasadas la presencia de pequeños centros urbanos era muy limitada, y de que no representaban una alternativa real a la desconcentración del crecimiento urbano, en años recientes se han convertido en verdaderos núcleos de concentración urbana e incluso ejercen una importante atracción para la población migrante. Lo anterior se comprueba con el hecho de que estas ciudades se han multiplicado y mucha de ellas son el resultado del crecimiento acelerado de poblados rurales incorporados a la dinámica urbano-metropolitana.

Los flujos de trabajadores entre lugares de residencia y de trabajo se refieren a lo que en idioma inglés se conoce como *commuting*: viajes diarios al trabajo de población ocupada generalmente fuera de su municipio o delegación de residencia. La identificación de flujos de carácter laboral puede ayudar a establecer relaciones más equitativas, tanto en el mundo rural para evitar que el despoblamiento continúe, como en el contexto urbano donde pueden inhibirse migraciones masivas hacia las grandes aglomeraciones. En ambos casos, la solución es crear nuevas actividades y oportunidades de empleo.

En el caso de la RC los datos de flujos laborales se utilizan para demostrar tres aspectos fundamentales: primero, la complejidad y heterogeneidad de los flujos laborales en un contexto de múltiples orígenes y destinos (policentrismo) a distancias cada vez más alejadas; segundo, un mercado laboral de intensos movimientos pendulares donde el número de viajes cotidianos se ha incrementado; y tercero, el alcance regional de los mercados laborales urbanos que se localizan en las principales localidades de esta región, y con ello la interacción que se genera entre espacios urbanos metropolitanos y rurales.

Los datos de flujos laborales de la ZMCM muestran que tienen como origen y destino no sólo zonas metropolitanas en la región, sino municipios con ciudades pequeñas y áreas rurales; que el poder de atracción laboral de la ZMCM es aún sobresaliente si se toma en cuenta el balance entre los flujos de entrada y de salida, y en algunos casos los flujos se han incrementado; y que los flujos laborales tanto de entrada como de salida para la ZMCM son claramente de alcance regional, puesto que prácticamente de todos los rincones de la RC llega población a trabajar a la

aglomeración, recorriendo grandes distancias desde localidades ubicadas en los límites de la región.

Los datos nos muestran el balance de llegadas y salidas en el periodo 2000-2010 y las interacciones diferenciadas según entidad federativa. En términos generales el poder de atracción laboral de la ZMCM se mantiene e incluso se ha incrementado con distintos centros urbanos. La población que se desplaza hacia la ZMCM con fines laborales se ha incrementado notablemente al pasar de 5,497 en 2000 a 8,537 trabajadores en 2010. Este flujo es particularmente marcado con origen en el Estado de México, Puebla, Hidalgo y Tlaxcala. Aquí cabe señalar la heterogeneidad de los orígenes, puesto que la gran mayoría de los trabajadores proviene de “otros municipios” y no necesariamente de aquellos que conforman las principales ciudades de cada entidad. En este sentido, se ha diversificado el origen de los trabajadores puesto que el número de municipios de origen ha aumentado sensiblemente en los estados de Hidalgo y Puebla. Por otra parte, con Querétaro y Morelos no se aprecia una fuerte atracción laboral, lo cual es sorprendente para Morelos dada su cercanía geográfica.

El análisis de varios aspectos demográficos, urbanos y territoriales demuestra la existencia de una ciudad-región con características megalopolitanas cuyo centro principal es la ZMCM.

Los datos permiten apreciar un continuo proceso de desconcentración del crecimiento urbano en los últimos 30 años y la consolidación de otras zonas metropolitanas de mucho menor tamaño que han conformado gradualmente una red policéntrica mega regional.



NO HAY PASO
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
DCCION. GRL. DE O.P. - PAVIMENTOS
OBRAS POR ADMINISTRACION

NO HAY PASO
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
DCCION. GRL. DE O.P. - PAVIMENTOS
OBRAS POR ADMINISTRACION

Lo anterior se puede describir como un proceso simultáneo de desconcentración y reconcentración en el ámbito regional; pero también una creciente intensificación de las relaciones funcionales entre centros urbanos que ha contribuido, entre otras, a la formación de corredores urbanos sobre la base de la red carretera primaria. Esta red física (aun no desarrollada a plenitud) propicia una intensa interacción, no sólo laboral, a través de movimientos de población que emprende viajes cotidianos por motivos de trabajo, sino también con propósitos de consumo y, no menos, de carácter social.

Los flujos laborales son, sin duda, los que confirman la estructura policéntrica de esta *ciudad-región* dominada por la ciudad principal que mantiene un peso relativo muy por encima de las demás. Estos flujos han multiplicado sus orígenes en ciudades pequeñas y áreas rurales, y abarcan un número cada vez mayor de municipios de la RC. Además, se concentran en los espacios más accesibles de la red carretera existente. Este patrón refleja fuertes disparidades en la localización concentrada del empleo regional y la poco diversificada oferta de transporte y comunicaciones que afecta la calidad de vida de la población que se desplaza, e indirectamente produce impactos ambientales negativos en el ámbito megalopolitano.

Es evidente la enorme influencia regional de la ZMCM desde el punto de vista de atracción laboral y comercial pues los flujos tienen su origen prácticamente en todo el territorio regional.

En paralelo, aunque de manera aún Incipiente, las zonas metropolitanas de Puebla y Querétaro, mucho menores en tamaño, muestran ya la gradual consolidación de subregiones de influencia laboral en los extremos oriente y poniente de la RC. Un estudio más amplio de flujos laborales y de cambio económico sectorial en esta región sería necesario para delimitar áreas tributarias de cada localidad y, con ello, afinar estrategias de desarrollo regional y subregional.

La ciudad-región debe de ser entendida como un proceso con una dinámica constante. Reconocer su existencia como megarregión permitiría, desde el punto de vista de política pública, no sólo elaborar Instrumentos de política económica, social y ambiental particulares, sino además implementar acciones transversales e ¡intergubernamentales (verticales y horizontales) dirigidas a proteger los recursos y fomentar una necesaria redistribución de oportunidades económicas en beneficio de la población regional.

ASPECTOS RELEVANTES DE LOS PRE-CRITERIOS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA 2024

10

Aspectos Relevantes de los Pre-criterios Generales de la Política Económica 2024

Fundación Miguel Estrada Iturbide¹⁶

El documento es reiterativo en explicar que diversos eventos internacionales han generado choques internos negativos, tales como el conflicto internacional China y EE. UU., la pandemia por Covid-19, los efectos colaterales entre Rusia y Ucrania, el incremento de la inflación internacional (a pesar de que la tendencia inflacionaria en México registra alzas desde 2020 sobre el componente subyacente) y el aumento generalizado de la tasa de interés internacional; los Pre-CGPE concluyen que las finanzas públicas se encuentran sanas, con equilibrios macroeconómicos sólidos y estabilidad del sistema financiero.

Las predicciones económicas, como ya es usanza, consideran escenarios muy optimistas respecto a los esgrimidos por el consenso de analistas. En términos internacionales, se hace referencia positiva a los procesos de relocalización de las empresas mundiales (*nearshoring*) en función de una mayor inversión extranjera directa, principalmente en los sectores manufactureros.

¹⁶ Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 34-44

Indicador	CGPE ¹		Pre-Criterios-24 (A/E 42 LUPBH) ²		Encuesta Banxico ³	
	2023	2023	2024	2023	2024	
Producto Interno Bruto (var. % real anual)	3.0	3.0	3.0	1.4	1.7	
Rango de crecimiento del PIB	1.2 - 3.0	2.2 - 3.0	1.6 - 3.0	nd.	nd.	
Precios al Consumidor (var. % anual, dic/dic.)	3.2	5.0	4.0	5.26	4.34	
Tipo de Cambio Nominal (fin de período, pesos por dólar)	20.6	19.1	19.3	19.4	20.0	
Tipo de Cambio Nominal (promedio, pesos por dólar)	20.6	18.9	19.2	nd.	nd.	
CETES 28 días (% nominal, fin de período)	8.5	11.3	8.5	11.3	0.8	
Saldo de la Cuenta Corriente (millones de dólares)	-18,982	-13,013	-12,774	-16,421	-17,184	
México Mexicano del Petróleo (precio promedio, dólares por barril)	68.7	66.6	56.3	nd.	nd.	
Variables de apoyo:						
PIB de EE.UU. (crecimiento % real)	1.8	1.5	1.2	0.9	1.3	
Producción Industrial de EE.UU. (crecimiento % real)	2.3	1.1	1.0	nd.	nd.	
Inflación de EE.UU. (promedio)	3.8	3.9	2.5	nd.	nd.	

¹ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2023, periodo 2/ IBCOP, CGPE-23 correspondientes al Ej

1/ INPC, CGPE-23 correspondientes al ejercicio fiscal de 2023, aprobado.
2/ INPC, Documento Relativo al A/E 42 de la LUPBH (Pre-Criterios 2024), marzo 31, 2023.
3/ Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado, marzo de 2023, Banxico.
nd: No disponible.

Fuente: OECD (2023a).

Revisión del entorno macroeconómico

Crecimiento económico. En los Pre-CGPE 2024 se anticipa un crecimiento del PIB de 3.0% para 2023, igual que lo previsto en los CGPE-2023. Considera rangos de 2.2 a 3.0% para 2023 y de 1.6 a 3.0% en 2024. Sin embargo, el sector privado estima un incremento económico nacional de 1.4% en 2023, por debajo de lo estimado en los Pre Criterios. Para 2024, el mismo sector privado prevé un aumento de 1.7%, inferior a lo pronosticado en el documento. Por su parte, Banxico estimó un aumento de PIB de entre 0.8 y 2.4% para 2023 y entre 0.8 y 2.8% para 2024; lo cual, nuevamente, son criterios inferiores al Pre-CGPE 2024. Cabe destacar, que uno de los factores que podrían determinar negativamente nuestro crecimiento, es la posible desaceleración o recesión de la economía de EE.UU.

Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) general, objetivo e intervalo. La inflación general a finales de 2022 se ubicó en 7.8%, en tanto que a inicios de 2023 ésta se moderó a la baja, principalmente por el componente no subyacente (precios energéticos y precios agrícolas).

A razón de lo anterior, Banxico inició un ciclo de incrementos en las tasas de interés desde la segunda mitad de 2021 y se estima que las alzas sigan en los próximos meses² con el objetivo de contener la trayectoria alcista y la fuga de capitales.

Los Pre-CGPE 2024, estiman que el nivel de la inflación general anual será de 5% al término del 2023 y de 4% al finalizar 2024. Por su parte, el sector privado prevé una variación anual de precios de 5.3 y 4.1% al cierre de 2023 y 2024, respectivamente. Para 2023, ambos pronósticos anticipan que la inflación estará por arriba del objetivo permanente del Banxico del 3% 1+,1-.

Este comportamiento inflacionario seguirá afectando los ingresos reales de los trabajadores y sus familias como resultado del incremento constante de algunos productos alimenticios que componen la canasta básica.

En 2022, la canasta alimentaria para zonas rurales y urbanas tuvo un incremento promedio de 11.5%, superando el 10.5% de 2008 y muy por arriba del 4.7% cuando se presentó la crisis sanitaria en 2020. Por eso, insistimos en que la menor asignación del gasto familiar como resultado de ingresos insuficientes para cubrir la alimentación, casi siempre derivado de una alta y prolongada inflación, es signo de pobreza extrema.

Tasa de interés nominal. A razón de las expectativas inflacionarias, los Pre Criterios estiman una tasa de interés nominal promedio en 2023 y 2024 en 11 y 9.7% respectivamente, datos por encima de los estimados para los mismos años en los CGPE-2023 (8.95 y 7.95%).



En ese sentido, los Pre Criterios anticipan que, al cierre de 2023 y 2024 la tasa de interés nominal será de 11.3 y de 8.8% en ese orden (ver Gráfico 3). Desde la perspectiva de Citibanamex, los cortes de la tasa de interés comenzarán en diciembre para cerrar en 11% en 2023 y pronosticando un 7.5% al cierre de 2024,⁴ siendo el nivel más bajo desde mayo de 2022 y que está casi en el mismo sentido de lo estimado de los Pre-CGPE 2024.

Se espera que el precio promedio de la mezcla mexicana de exportación para 2023 sea de 67 dólares por barril, cifra que contrasta con lo aprobado en los CGPE-2023 (68.7 dólares por barril), es decir, -3.1%. Por su parte, para 2024 se pronostica un precio de 56.3 de dólares por barril. La estimación claramente es a la baja y esto se debe a una mayor oferta mundial respecto a la demanda global, así como la acumulación de inventarios.

De no cumplirse este pronóstico antes del primer semestre del año, se corre el riesgo de que las estimaciones de ingresos petroleros sean menores a los aprobados en la LIF 2023, lo que supone que el gobierno federal tenga que recurrir a la contratación de obligaciones financieras para poder cubrir el gasto programare del ejercicio fiscal ya que se ve difícil que recurra al recorte de programas o a la austeridad del gasto en el penúltimo año del sexenio. Más adelante, hacemos una breve revisión del comportamiento de estos ingresos.

El conflicto geopolítico derivado de la guerra en Ucrania y las tensiones entre EE.UU. y China han dado un impulso adicional a las presiones inflacionarias y han llevado a una reconfiguración del comercio global.

Con lo antes descrito, podría observarse un menor dinamismo económico a nivel mundial, razón por la cual para el 2023 se ajustó a la baja el PIB de EE.UU.: de 1.8% (CGPE-2023) a 1.5% en Pre-Criterios 2024, cifra menor en 0.3 puntos porcentuales. En línea con lo anterior, los especialistas en economía del sector privado (Encuesta Banxico) estiman un menor dinamismo: 0.9%. Para 2024 se espera que continúe a la baja la tendencia: 1.2%; por su parte, el sector privado estima ligeramente un mejor desempeño, 1.3% pero con una tendencia al alza con respecto al periodo inmediato anterior.

Indicadores sobre finanzas públicas. Según los Pre-CGPE 2024, los ingresos petroleros se esperan por un monto de un billón 154 mil 846.4 millones de pesos, es decir, 3.8% del PIB, esto representa una cifra inferior en 163 mil millones de pesos respecto de lo que se estimó en la LIF 2023 por un billón 317 mil 653.2 millones de pesos. Entre los principales factores de la baja de los ingresos petroleros, se prevé una caída en el precio internacional del petróleo de -2.1 dólar por barril. Los ingresos petroleros del Gobierno Federal se ubicaron en 2.2% del PIB, superior al nivel promedio estadístico de los últimos ocho años.

En cuanto a los ingresos no petroleros, los Pre-CGPE 2024 estiman que, para finales de 2023, este rubro recaudará aproximadamente 5 billones 837 mil millones de pesos, es decir, 19% del producto interno bruto. Para el 2024, se estima una recaudación de ingresos por seis billones 349 mil millones de pesos, es decir, 19.3% del PIB.

Se esperan mayores ingresos de organismos y empresas distintas a PEMEX al cierre de 2023 por un billón 9 mil 39.8 millones de pesos, esto representa 3.3% del PIB y significa un monto por arriba a lo estimado en la LIF 2023 por 60 mil 709.7 millones de pesos.

Para el 2024, se espera un incremento de 6.2% real sobre lo aprobado para 2023, ya que se prevén ingresos por un monto total de billón 55 mil 813.1 millones de pesos equivalentes a 3.2% del PIB.

Se establece cuáles serán los Programas Prioritarios para dicho año, hay varias Secretarías de Estado que tienen estos proyectos designados como prioritarios por parte del Ejecutivo Federal, a continuación, se hará un análisis de tres de ellos que son considerados como insignia.

Ramo 20. Bienestar: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. El monto aprobado para 2023, más las ampliaciones hechas por la Cámara de Diputados para este programa, fue de 339 mil 341.5 millones de pesos. Sin embargo, la evaluación de este programa arroja que es totalmente regresivo, es decir, que apoya a los adultos mayores que más recursos ganan, tal y como se presenta en el Gráfico 8 relativo a la participación del ingreso corriente respecto al ingreso total de los deciles de este programa.

Hay apoyo para los adultos mayores que menos tienen, empero, también hay un apoyo creciente a los adultos mayores que tienen una concentración de ingreso mayor, incluso hay más apoyo al VII decil que al III, cuando las reglas de operación marcan que debe de ser un apoyo universal, es decir, a todos por igual.



Para este programa se aprobó un monto de 34 mil 922.1 millones de pesos. Las reglas de operación de dicho programa establecen apoyo focalizado a menores con escasos recursos, sin embargo, en un análisis de curva de Lorenz, su tendencia indica que es un programa totalmente regresivo, es decir, apoya relativamente a los deciles que más dinero tienen, en otras palabras, apoya a niños que no necesitan tanto la beca.

Ramo 12. Salud: Fortalecimiento a la atención médica. Para este programa se aprobó un monto de 882 millones 489.8 mil pesos, sin embargo, según la “Medición multidimensional de la pobreza en México 2016-2020, del CONEVAL, señala que entre 2016 y 2020, la carencia por acceso a los servicios de salud presentó un incremento de 15.6% a 28.2%. Este cambio representa un incremento de 16.9 millones de personas al pasar de 18.8 a 35.7 millones de personas.

En el 2018 se aprobó un presupuesto de 901 millones 048.3 mil pesos y en 2020 tuvo un presupuesto de 885 millones 861.5 mil pesos, se observa que tuvo una disminución clara de recursos, eso afectó relativamente a que las carencias por acceso a servicios de salud aumentaran.

Conclusión

La retórica sobre la política económica basada en el “proyecto de transformación” cuyo fin ulterior es buscar el bienestar de las personas, no se ha visto reflejado en números duros sobre las principales variables macroeconómicas según lo establecido en los Pre-CGPE 2024. Las expectativas de crecimiento económico para este año son iguales a las de 2023, sin embargo, los conflictos bélicos internacionales, sin contar las nuevas reformas en materia de minería, y el desmantelamiento y ataques de instituciones que dan certeza a la inversión, puede deteriorar el dinamismo y el crecimiento económico previsto en este documento.

Otro tema importante a considerar es el uso que le están dando a programas sociales prioritarios. Este artículo observó que algunos de ellos se han usado con fines clientelares, como los programas de becas y pensiones a adultos mayores, es decir, están funcionando fuera de sus reglas de operación. La atención a la desigualdad de ingresos no está siendo atendida por esta administración.

Esto sin duda puede repercutir en un aumento en la desigualdad de ingresos de esta población y en un estancamiento de los deciles que menos ingreso concentran, este rezago también se observa en las personas con carencias de servicios de salud, el programa “Fortalecimiento a la atención médica” y el nuevo modelo de salud promovido por el Ejecutivo en turno no están dando resultados, por el contrario, de 2016 a 2020 hubo prácticamente 17 millones de personas que se incorporaron a las filas de carencias en los servicios de salud.

En general, las principales variables de este documento muestran sobriedad, empero, el daño institucional, el ataque a varias industrias como la minera, la concentración de poder y el uso clientelar de sus programas prioritarios puede detonar una grave crisis de pobreza y más rezago económico.

No se omite señalar que es fundamental que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, construya con datos objetivos y precisos, un documento como los CGPE que es fundamental para el Congreso de la Unión en la revisión, análisis y construcción de los ingresos y gastos federales de cada ejercicio fiscal. En la medida en que se cumpla con los criterios de precisión, se podrán estimar de mejor manera todas aquellas variables que inciden en las finanzas públicas y el desempeño de nuestra economía.

E **L SUPERPESO:** **CAUSAS Y** **PERSPECTIVAS**

El Superpeso: Causas y perspectivas

Paulina Lomelí García¹⁷

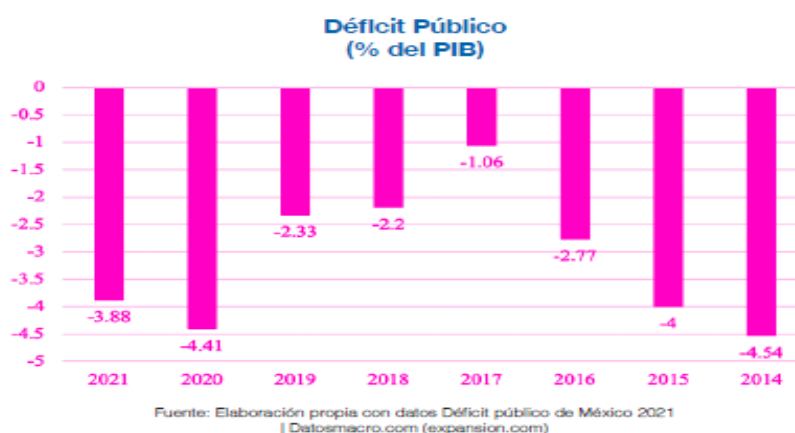
El peso mexicano se ha apreciado de 2020 a la fecha, por lo cual es importante analizar a qué se debe esto y lo que se espera en un futuro cercano de acuerdo con el escenario mundial.

La principal razón del superpeso es que en la actualidad existe un tipo de cambio flexible, lo cual quiere decir que, en todo tiempo, la oferta y la demanda reflejan el valor real del peso sin que el Banco Central intervenga (salvo en casos excepcionales de mucha especulación en los mercados). Otro punto a favor es que el Banco de México goza de autonomía y esto hace que la oferta monetaria no cambie en función de la política fiscal, lo cual significa que no se emite moneda para financiar el gasto del Gobierno. Esto da mayor credibilidad al Banco de México y al valor del peso.



¹⁷ Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 15-22

Por otra parte, el déficit público no se ha desbordado y la inflación ha sido controlada por las acciones llevadas a cabo por el Banco de México, hasta donde ha sido posible. En las siguientes Gráficas se puede observar al déficit público en los últimos años y la tendencia en la inflación:



La política monetaria no expansiva ha ayudado a la estabilidad en la paridad, a diferencia de lo realizado en algunos países latinoamericanos, cuya decisión de emitir moneda de forma recurrente para gasto, los ha llevado a registrar altas tasas de inflación y una depreciación de sus monedas. Es importante enfatizar que este comportamiento de la política monetaria ha sido resultado del aprendizaje de la crisis de 1994 y 1995 cuando se devaluó el peso al no poderse mantener un tipo de cambio sujeto a una banda de flotación cambiaria cuando ocurrió la corrida en contra de la moneda.

¿Por qué han entrado tantos dólares al país?

La entrada de dólares ocurre como resultado de las exportaciones de mercancías, las remesas que mandan los mexicanos en el exterior (58,497 millones de dólares en 2022, cifra 13.4% mayor que en 2012), las nuevas inversiones derivadas por el nearshoring (32.1 mil millones de dólares en 2022) y la Inversión de cartera (IC) que está en función principalmente de la brecha de tasas de interés entre México y Estados Unidos.

La IC es un tipo de inversión que no tiene como fin adquirir una participación en una empresa o ejercer el control de una sociedad emisora, sino que su destino es el mercado financiero, es decir, no es una inversión atada al territorio mediante activos físicos, por ello, es más fácil su salida del país ante un choque en los mercados financieros internacionales.

¿Por qué México ha sido atractivo para este tipo de inversión?

Ante una mayor liberalización de los sistemas financieros internacionales, la gradual disminución de las barreras para un mayor flujo de capitales entre países desarrollados y subdesarrollados y un disruptivo avance en materia de comunicaciones México se ha ido posicionando para atraer este tipo de inversiones.¹ Sobre todo, porque a partir de la crisis de 2008 - 2009 se realizaron políticas monetarias expansivas en los países desarrollados para hacer frente a las turbulencias financieras, provocando un exceso de liquidez dentro del sistema financiero y una disminución porcentual en las tasas de interés en Estados Unidos (llegando incluso a ser negativas en términos reales).



En el Gráfico siguiente se muestran los flujos de Inversión de Cartera hacia México que fueron positivas en términos netos a partir de 2020 (37% de los movimientos de capital que se encuentran en circulación en todo el mundo, según datos del Banco de México):



Lo que buscan los inversionistas no residentes es obtener una elevada tasa de ganancias a corto plazo. Sin embargo, cuando se produce una excesiva colocación de divisas por parte de inversionistas privados, se produce un abaratamiento del dólar, en este caso se genera una apreciación del peso.

Por otra parte, cuando la entrada masiva de dólares es por cuestiones de deuda pública (emisión de bonos), el gobierno los deposita directamente en el Banco de México y esta operación no trae como consecuencia algún efecto en el tipo de cambio.

¿Es recomendable seguir atrayendo capitales de cualquier modo con los riesgos que esto implica?

Sin duda, existen muchos retos: el alza en las tasas de interés detiene la inversión, el crecimiento económico y puede provocar carteras vencidas y a esto debe sumarse el temor siempre latente de una disminución en el ritmo de la economía de los Estados Unidos o una crisis mayor en su sistema bancario, lo cual impactaría en forma directa y negativa a las exportaciones mexicanas; la guerra entre Rusia y Ucrania que ha llevado afectaciones en las cadenas de suministro.

La inversión de cartera o capitales golondrinos tienden a asumir muchos riesgos, pero no todo tipo de riesgos ya que a la menor inestabilidad donde quiera que estén, tales capitales salen volando hacia destinos más seguros, aunque los rendimientos reales sean incluso negativos (como ha ocurrido en ciertas épocas con los bonos del Tesoro en los Estados Unidos). Esta huida puede propiciar un verdadero caos económico por el incremento de las tasas de interés y la depreciación de la moneda local frente a la o las divisas que corran en estos países, como ya se ha vivido. Esto, en especial es riesgoso para México, en virtud de que el auge detectado en la movilidad de capitales que se despertó por la inestabilidad financiera internacional que se ha agudizado con la quiebra o intervención de varios bancos en Estados Unidos y Europa; las condiciones del mercado global ante eventos como el conflicto entre Rusia y Ucrania, China - Taiwán, así como crisis globales como la pandemia, etcétera.

Ante ese escenario, todo parece indicar que las tasas de interés en México seguirán elevándose para mantener la brecha respecto a las tasas de los Estados Unidos, a pesar de algunos riesgos que esto conlleva.



Hay un factor muy significativo que respalda a la inversión de cartera como son las reservas internacionales.

Como respaldo a la moneda y a las inversiones se debe tomar en cuenta a las reservas internacionales a la línea de crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI), la cual asciende a 47 mil millones de dólares. El FMI ha dicho que esta línea de crédito se renovó en 2021 por dos años más ya que México sigue cumpliendo con los criterios de habilitación que se necesitan para acceder a ese crédito (políticas macroeconómicas sólidas y un marco institucional que ha respondido frente a los impactos adversos externos) en caso de requerirlos. Se ha destacado el papel del Banco de México en el control de la inflación y un perfil de deuda externa no tan alta, un sistema bancario bien capitalizado y supervisado.

Aunque en materia de política económica interna se deben seguir cuidando las finanzas y la credibilidad de las instituciones, a nivel global hay factores que han encendido focos rojos respecto al mercado de capitales: El principal problema de las economías sigue siendo las altas tasas de inflación (lo que ocurre también en los Estados Unidos), lo cual mina el poder adquisitivo de las monedas y estos niveles de inflación hacen que los diferenciales de tasas vayan siendo menores y esto implica más presión a que las tasas tengan que aumentar, lo que provoca que los niveles de inversión física sean menores y esto impacta negativamente al crecimiento económico. En la siguiente Gráfica se muestra cómo la tasas en los Estados Unidos se han ido elevando:



La forma de estar mejor posicionado es sin duda velando por tener un Estado de derecho, finanzas públicas sanas, un Banco de México autónomo, un sistema democrático e institucional fuerte, un mejor clima de negocios en general para generar empleos, inversiones en infraestructura y una estrategia para seguir aumentando la participación dentro de las cadenas internacionales de producción y distribución, así mismo, es necesario invertir más en educación, en ciencia, y en tecnología que lleven al país a competir y a aprovechar el *nearshoring* y no solamente a ser atractivo por su mano de obra barata y calificada.

AVANCES, LIMITACIONES Y RETROCESOS: HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS FUTURAS

12

Avances, Limitaciones y Retrocesos:

Hacia una Agenda de Reformas Futuras

Mauricio I. Dussauge Laguna¹⁸

El conjunto de cambios institucionales, jurídicos y administrativos descritos en la sección anterior da cuenta de una actividad reformista muy amplia y continua a lo largo del tiempo. Ahora bien, las preguntas que de inmediato surgen son: ¿en qué medida dichos cambios han contribuido realmente a reducir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en México?, ¿cómo saberlo? o, puesto, en otros términos, ¿cómo evaluar la pertinencia y eficacia de las acciones impulsadas? Éstas son cuestiones fundamentales que, sin embargo, resultan difíciles de responder lo mismo para el caso mexicano que para cualquier otra experiencia internacional. A fin de cuentas, la evaluación de políticas anticorrupción es un tema complejo, para el que todavía no existen metodologías o estrategias convincentes.

Una primera alternativa de evaluación sería simplemente tomar los resultados de las encuestas e índices de corrupción como evidencia del éxito o fracaso relativo de las reformas gubernamentales implementadas. Ésta es una estrategia que utilizan con frecuencia los medios de comunicación y no pocos académicos, que puede resultar sencilla y, sobre todo, ilustrativa para criticar la ineficacia gubernamental en la materia.

¹⁸ Méndez, José Luis. Coord. Políticas públicas. Vol. 13. México: El Colegio de México. Los grandes problemas de México. 2010. Págs. 232-247

El problema es que esta vía de análisis pierde de vista que los índices y las encuestas buscan “medir” el fenómeno y no necesariamente tratan de evaluar las políticas implementadas para combatirlo. Las metodologías en que dichas mediciones se basan no permiten captar la eficacia de los esfuerzos de reforma realizados por los gobiernos, ni tampoco sirven para establecer vínculos claros entre la persistencia de percepciones o experiencias de corrupción y las iniciativas anticorrupción impulsadas.

Por estas y otras razones, en los últimos años se ha planteado la posibilidad de valorar los esfuerzos gubernamentales con base en las condiciones institucionales que los países van construyendo para restringir la discrecionalidad y los abusos administrativos, y fomentar la integridad como base de la vida pública. Esto es, en el desarrollo de lo que Transparencia Internacional (2000) llama “sistemas nacionales de integridad” y la OCDE democracia infraestructura ética”. En esta segunda vía de evaluación, el objetivo es contrastar las reformas implementadas con aquellas que los expertos académicos, las organizaciones sociales y los organismos internacionales consideran “adecuadas”, ya sea de acuerdo con las experiencias históricas de los países desarrollados o con las reformas exitosas recientes. En esta línea, un primer paso para valorar los avances del ámbito federal mexicano podría ser comparar el “deber”.

En este caso, tomando como base la descripción de las páginas anteriores, puede observarse que buena parte de las reformas recomendadas internacionalmente ya han sido introducidas en el ámbito federal mexicano.

Por lo tanto, podría decirse que en principio no quedan muchas más reformas o cambios “estructurales” que puedan agregarse al entramado administrativo-institucional anticorrupción y pro rendición de cuentas.

Sin embargo, una revisión de este tipo también se enfrenta con limitaciones importantes. Primero, algunas de estas reformas, discutidas en el ámbito internacional como “mejores prácticas”, no necesariamente son tales en todas las circunstancias históricas o todos los entornos político- administrativos. Segundo la utilidad práctica que algunas medidas puedan llegar a tener (leyes de acceso a la información, por ejemplo) no es del todo automática, sino que en muchas ocasiones depende de otras condiciones institucionales, políticas o administrativas. Tercero, no existen modelos “ideales” para cada tipo de reforma (e.g, “agencia anticorrupción”, “auditoría superior”, “código ético”), por lo cual cada reforma puede ser más o menos útil por diversas razones (diseño institucional, restricciones políticas, capacidades administrativas). Por consiguiente, el recuento de instituciones, normas jurídicas y programas administrativos ayuda a comprender mejor los avances tanto desde una perspectiva global de diseño de políticas anticorrupción y pro rendición de cuentas (¿qué se ha implementado *vis-a-vis* qué debería imple- mentarse?) como desde una perspectiva comparada (¿en qué se ha avanzado nacionalmente *vis-a-vis* las experiencias de otros países?). Sin embargo, el simple recuento del “deber/haber” no permite observar las limitaciones existentes o las “refinaciones, ajustes y cambios incrementales” que aún son necesarios y que se discuten a continuación.



Para completar la imagen de la situación actual del país en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ámbito federal, a continuación se sugiere un conjunto de saldos institucionales, retos y reformas que podrían formar parte de la agenda futura en estos temas.

A lo largo de su existencia, la SFP ha enfrentado dos grandes limitaciones. La primera se relaciona con la independencia política de la institución, una condición que resulta clave para cualquier dependencia anticorrupción y que en buena medida explica el éxito obtenido por la agencia “modelo” de Hong Kong. En el caso mexicano, la historia reciente pareciera mostrar que las actividades preventivas o correctivas pueden entrar en conflicto con los intereses políticos del gobierno en turno, dejando como resultado un escenario en el que el combate a la corrupción y la rendición de cuentas se supeditan a otras prioridades. La segunda ha tenido que ver con el profesionalismo, autonomía y efectividad de quienes integran los órganos internos de vigilancia y control. A diferencia de otros países (como Canadá o Estados Unidos), los oivc no gozan del mismo grado de independencia política (o incluso presupuestal) para realizar sus actividades. Además, a pesar de iniciativas recientes para profesionalizar y evaluar su desempeño, el reclutamiento de sus titulares sigue sin realizarse con base en criterios meritocráticos claramente establecidos. La propuesta de septiembre de 2009 del gobierno de Calderón (eliminar la SFP y crear una nueva contraloría general adscrita a la oficina presidencial) probablemente no resuelva estos problemas y quizá hasta los agrave. La desaparición de la SFP creará, asimismo, el nuevo reto institucional de cómo

coordinar el conjunto de normas jurídicas y programas administrativos anticorrupción ya existentes.

En el caso de la CNDH destacan principalmente tres asuntos. El primero tiene que ver con la transparencia de la institución: en un estudio reciente sobre la calidad del acceso a la información en órganos constitucionales autónomos, la CNDH fue una de las instituciones con menores calificaciones. Segundo, la calidad de los trabajos de la CNDH ha sido cuestionada nacional e internacionalmente tanto por la falta de regularidad y sistematicidad con la que la institución aplica criterios jurídico-analíticos como por la relación que existe entre los costos presupuestales institucionales y el número de recomendaciones emitidas. Por último, queda pendiente una mayor discusión sobre cómo garantizar que dichas recomendaciones tengan consecuencias tangibles. Al no ser de atención obligatoria (vinculatoria) para las instituciones del Poder Ejecutivo, queda latente la posibilidad (como ha ocurrido en otros países de América Latina) de que los supuestos abusos cometidos por las autoridades queden finalmente impunes.

Por último, la ASF enfrenta tres retos principales. Como en el caso de instituciones similares en el mundo (National Audit Office, británica, Government Accountability Office, estadounidense), la ASF necesita que sus funcionarios adquieran las habilidades y los conocimientos necesarios para realizar auditorías “modernas”, es decir, centradas en la valoración de resultados y en el desempeño institucional, de acuerdo con una nueva realidad administrativa en la que los programas públicos y los recursos presupuestales sean implementados y ejercidos por complejas redes de actores públicos, sociales y privados.

La ASF tendrá también que mejorar sus capacidades administrativas y esquemas de trabajo para garantizar que sus observaciones sean atendidas en tiempo, forma y fondo por las instituciones federales. Finalmente, la ASF tampoco ha logrado resultados destacables en términos de transparencia institucional, al tiempo que su relación de dependencia jerárquica con la Cámara de Diputados sigue limitando su imparcialidad política, su libertad para seleccionar las auditorías realizadas y el desarrollo de mejores revisiones al ejercicio de los recursos públicos dentro del mismo Poder Legislativo.

Junto con los saldos institucionales descritos, puede enumerarse un conjunto de nuevos retos en los años por venir. El primero tiene que ver con la necesidad de desarrollar más y mejores evaluaciones de las políticas y programas anticorrupción. Si bien ésta no es una tarea sencilla, la falta de evaluaciones sistemáticas y, sobre todo, la ausencia de “evidencias tangibles” sobre los avances en la materia han generado la impresión social de que la lucha contra la corrupción no ha funcionado. De hecho, podría decirse que ésta ha sido también una de las razones que han llevado a proponer la desaparición de la SFP. Por ello, resulta necesario elaborar análisis que ofrezcan información detallada sobre el funcionamiento cotidiano de los programas anticorrupción, sus limitaciones operativas y de diseño, su articulación con otras tareas de modernización administrativa y, principalmente, el grado en que están alcanzando sus objetivos. ¿Los servidores públicos se comportan con mayor integridad gracias a los cursos de ética que reciben? ¿Los sistemas electrónicos de licitaciones públicas transparentan los procesos de adquisiciones o acaso dan paso a formas más sofisticadas de corrupción?

¿En qué sentido los mecanismos de contraloría, vigilancia y monitoreo ciudadanos han fortalecido la rendición de cuentas de las autoridades? ¿La desregulación interna y el uso de nuevas tecnologías han contribuido a disminuir la ocurrencia de “mordidas”? ¿El marco jurídico permite sancionar justa y eficazmente el uso ilegal, inapropiado o ineficiente de recursos públicos? ¿Qué tan eficaces son los programas de auditoría o de usuario simulado?

Un segundo reto tiene que ver con planear estrategias de combate a la corrupción y de rendición de cuentas específicamente enfocadas en las áreas de política pública de mayor importancia para el desarrollo del país. Aunque desde hace algunos años el gobierno federal ha impulsado estrategias más sectorizadas —tendencia que sigue presente en el nuevo programa anticorrupción—, será necesario construir aún más iniciativas que enfrenten los problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas en áreas de combate a la pobreza, educación pública y desarrollo de infraestructura pública, por citar algunas. Asimismo, será fundamental consolidar nuevas estrategias para responder a escenarios en los que el crimen organizado y el narcotráfico se entrelazan con la corrupción.

Un tercer conjunto de retos se presenta en el área de la transparencia gubernamental. ¿Cómo vincular mejor, por ejemplo, el uso del acceso a la información con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción? Otro pendiente tiene que ver con la calidad de la información entregada por el gobierno a los solicitantes, la cual en ocasiones se encuentra limitada tanto por las inercias y resistencias político-culturales como por las condiciones de los archivos públicos y las capacidades administrativas de las unidades de enlace encargadas de procesar

las solicitudes. un tercer reto será lograr que el acceso a la información sea una herramienta al alcance de todos los sectores de la sociedad mexicana, incluyendo aquéllos con menores niveles de escolaridad e ingreso.

Un cuarto grupo de retos está vinculado con el sistema de profesionalización administrativa, mismo que durante sus primeros años de implementación ha enfrentado problemas operativos serios y pareciera haber desaparecido de la agenda de prioridades gubernamentales. Será indispensable que la SFP (o cualquier otra institución que la sustituya en las tareas de coordinar la profesionalización administrativa del gobierno federal) ejerza un mayor liderazgo para garantizar el cumplimiento puntual, transparente y objetivo de los principios y subsistemas del SP. Asimismo, el SPC deberá potenciarse como una plataforma para impulsar la formación ética y el “espíritu de cuerpo” de los servidores públicos, a fin de pasar de los mecanismos de control formal a los valores compartidos como controles informales de su desempeño cotidiano.

Un quinto conjunto de retos se encuentra en asegurar el cumplimiento efectivo de las diversas legislaciones que han sido aprobadas en las últimas décadas. En las discusiones públicas y los medios de comunicación suele mencionarse que los principios establecidos en las leyes de adquisiciones, obras públicas y responsabilidades administrativas, entre otras, no siempre se aplican a cabalidad. Aunque dichas afirmaciones deben mirarse con cautela, es indudable que asegurar la adecuada aplicación (*enforcement*, como se le denomina en inglés) del marco jurídico anticorrupción y pro rendición de cuentas sigue siendo un asunto pendiente y lo será en el futuro.

Por último, se encuentra el enorme reto de implementar eficazmente los grandes cambios jurídicos y constitucionales recientes. Por una parte, la puesta en marcha de las convenciones internacionales anticorrupción y de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información implicará una enorme tarea de socialización, coordinación y seguimiento que va más allá de las instituciones federales, en la medida en que los nuevos principios jurídicos también aplican a otros poderes de la Unión y a los gobiernos estatales y municipales. Por otra parte, el buen funcionamiento de las recientes reformas constitucionales en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización también requerirá esquemas de colaboración efectivos entre órdenes de gobierno; mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculen productivamente a las instituciones federales clave en este proceso, y nuevas habilidades entre los funcionarios involucrados en el diseño de indicadores de gestión, sistemas de control y seguimiento, esquemas de evaluación, homologación contable y demás transformaciones administrativas derivadas de los nuevos criterios jurídicos.

Aunque buena parte de los esfuerzos anticorrupción y pro rendición de cuentas habrán de dedicarse probablemente a la “refinación, ajustes y cambios incrementales” ya mencionados, hay dos áreas en las que podrían impulsarse reformas jurídicas adicionales. Primero, podría considerarse el diseño de una ley de protección a denunciantes de casos de corrupción, que complemente los sistemas existentes de denuncia ciudadana.

Como en el caso de otras legislaciones internacionales en la materia, esta ley podría establecer los canales institucionales necesarios para denunciar anónimamente posibles actos de corrupción, pero también los mecanismos para proteger a los denunciantes frente a posibles represalias (despido, daño moral, daño físico).

Segundo, podría plantearse el diseño de una ley o de regulaciones más detalladas sobre conflictos de interés. Aunque la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos introduce dicho concepto, quizá resulte pertinente establecer un cuerpo jurídico específico en la materia, que regule los criterios según los cuales los servidores públicos deben tratar sus asuntos oficiales; sus opciones laborales después de ocupar un puesto gubernamental (especialmente en la alta función pública); su participación en despachos, proyectos y demás actividades privadas mientras laboran en el sector público, y las reglas para declarar intereses personales que puedan afectar sus decisiones.

Para cerrar esta sección valdría la pena discutir el papel de los actores no gubernamentales en el futuro de la rendición de cuentas y el control de la corrupción en México. Éste es un punto particularmente importante por dos razones. Primero, porque en la medida en que los cambios “estructurales” abren paso a “refinaciones, ajustes y cambios incrementales”, como los descritos, la importancia del Estado como actor líder de las reformas irá disminuyendo necesariamente.

Segundo, porque el buen funcionamiento y, sobre todo, la legitimidad político-social futura de las estrategias anticorrupción/pro rendición de cuentas requerirán los conocimientos especializados, las críticas puntuales y los apoyos políticos y hasta logísticos de estos actores no gubernamentales.

La participación de académicos e investigadores podría desarrollarse en por lo menos cuatro grandes áreas: la documentación sistemática de las políticas anticorrupción, su historia, desarrollo y reforma; el análisis de las estrategias nacionales a la luz de las experiencias internacionales en la materia; la elaboración de nuevas iniciativas y estrategias anticorrupción, y finalmente, el desarrollo de evaluaciones sólidas, comprensivas, sistemáticas e imparciales sobre los esquemas actuales y futuros de transparencia, rendición de cuentas y control de la corrupción.

Las organizaciones de la sociedad civil (ose), por su parte, podrían involucrarse en tres áreas principales. Primero, en desarrollar mejores mecanismos para transparentar el uso de los recursos públicos que ellas mismas reciben, así como en rendir cuentas claras sobre los proyectos que realizan (o los servicios que proveen) por encargo del Estado mexicano. Segundo, por sus temas de interés y su cercanía con comunidades de bajos recursos, grupos vulnerables y estudiantes universitarios, las ose tendrán un papel esencial en la promoción de actividades de monitoreo ciudadano, contraloría social y uso de la ley de transparencia. Por último, las ose deberán mantener su participación activa como observadores críticos de los trabajos, acciones y decisiones de instituciones y servidores públicos.

En resumen, esto ha tratado de brindar una visión global del combate a la corrupción y la rendición de cuentas en México durante el periodo 1982-2009. La atención se ha centrado en el caso del Poder Ejecutivo federal, pero también se han incluido otros temas que lo rebasan, como las reformas constitucionales en transparencia y fiscalización, o el papel de la ASF y la CNDH. Aunque el capítulo ha buscado ofrecer una visión global, su carácter general e introductorio implica que se hayan omitido innumerables detalles y matices importantes.

Para concluir el texto, quizá valga la pena reflexionar brevemente acerca de la lógica que las reformas anticorrupción en el ámbito federal mexicano parecieran haber seguido. Así, tomando como punto de partida el cuadro 6.5, en el que se resumen las reformas impulsadas, los siguientes párrafos plantean una interpretación de las transformaciones de los últimos tres decenios.

En primer lugar, es posible notar que los cambios en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción han ido avanzando poco a poco, más como parte de un proceso histórico de largo plazo que como producto de un solo episodio (Pierson, 2004; Cejudo, 2008b). Nuevas instituciones, principios jurídicos y herramientas administrativas se han ido introduciendo sexenio tras sexenio, añadiendo así diversos componentes a los esquemas con los cuales se vigila el desempeño del Poder Ejecutivo federal y de sus instituciones administrativas. Son varias las razones que podrían explicar esto. Una es que el combate a la corrupción y la rendición de cuentas han recibido una atención intermitente (y no siempre sincera) por parte de los distintos gobiernos en turno.

Otra es que los esquemas de control y rendición de cuentas del Estado mexicano han tenido que revisarse, actualizarse y replantearse de forma periódica, ya sea por necesidades de *marketing* político-electoral (ganar elecciones o legitimidad) o como consecuencia de las experiencias prácticas (nacionales e internacionales) acumuladas. una tercera explicación, que no excluye necesariamente a las anteriores, es que en realidad resulta imposible eliminar de una vez y para siempre los problemas de corrupción gubernamental o la falta de rendición de cuentas, tanto por las inercias culturales y políticas como por las complejidades administrativas prácticas que la tarea supone. En las discusiones internacionales suelen citarse de manera recurrente los casos paradigmáticos de reformas anticorrupción exitosa, sin detallar que los procesos de cambio fueron conflictivos, tortuosos y que tomaron varias décadas de ensayo-error antes de consolidarse.

En segundo lugar, es posible notar que el combate a la corrupción ha corrido de forma paralela al proceso de transición democrática del país, particularmente desde el gobierno de Zedillo. Las transformaciones políticas (pluralismo, alternancia, división de poderes, descentralización, liberalización económica) han provocado, a su vez, la necesidad de modernizar las estructuras y los procesos administrativos del Estado, en particular aquéllos relacionados con la rendición de cuentas y el control de la corrupción (Pardo, 2009a, 2009b; Cejudo, 2008a). A lo anterior habría que sumar también, sin embargo, las influencias de la “lucha global contra la corrupción” que se ha desarrollado internacionalmente desde los noventa.

De hecho, buen número de las “herramientas” que hoy día parecieran ser componentes naturales de los esquemas de control y rendición de cuentas del ámbito federal son más bien adiciones recientes, producto de un intenso e interesante proceso de difusión y transferencia internacionales. Es el caso de las “herramientas” para medir la corrupción (índices, encuestas), fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas (leyes de acceso a la información, auditorías superiores independientes, *ombudsmen*), o combatir el uso indebido de los recursos públicos.

En tercer lugar, destaca también la amplitud y diversidad de los cambios que se han impulsado. A lo largo de estas tres décadas se han creado (y reformado) nuevas instituciones dentro y fuera del gobierno federal; se ha tejido un entramado jurídico para el control y la rendición de cuentas cada vez más extenso y complejo, y se han puesto en marcha numerosos programas preventivos, de difusión, modernización, control presupuestal y combate directo a la corrupción, primero en la administración pública federal y recientemente en los gobiernos subnacionales. La amplitud y diversidad de los cambios y estrategias implementados parecieran ser, de nuevo, reflejo tanto de la tenacidad y persistencia del problema como de su complejidad intrínseca. No se pueden enfrentar de la misma forma las “mordidas” en la prestación de servicios públicos que la “captura del Estado” en el diseño de legislaciones, o el “nepotismo/amiguismo” en la asignación de puestos públicos. Tampoco pueden resolverse con un mismo esquema de rendición de cuentas el manejo opaco de la información pública, la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos presupuestarios o los abusos de poder.



Por consiguiente, el conjunto de instituciones, normas jurídicas y programas que actualmente existen pareciera esbozar un esquema anticorrupción/pro rendición de cuentas mucho más completo y consistente con la vida democrática del país, que formalmente disminuye las posibilidades de cometer actos de corrupción y aumenta las probabilidades de que los abusos de autoridad o las actividades ilegales sean descubiertos. Sin embargo, quedan pendientes una revisión más profunda de la forma en que las distintas estrategias se encuentran articuladas entre sí; una evaluación rigurosa de los alcances y limitaciones de las herramientas empleadas, y un análisis mucho más profundo sobre el equilibrio que debe existir entre iniciativas de cambio “formal” (reglas, procesos, instituciones) y acciones de cambio “informal” (valores, principios, socialización, rutinización). A fin de cuentas, mientras que las primeras resultan indispensables para delimitar los márgenes de lo jurídica y administrativamente apropiado, son las segundas las que en el largo plazo restringen la consolidación de un sector público íntegro. Y sobre esto aún queda trecho por recorrer.

En cuarto lugar, la mayoría de las reformas aquí reseñadas ha provenido de iniciativas del Estado, más que de la sociedad civil organizada. Ya sea como parte de las estrategias políticas del gobierno en turno (“renovación moral”, “innovación y buen gobierno”) o como componente de sus agendas de modernización administrativa (“profesionalización”, “mejora de la gestión”), buena parte de los cambios institucionales, jurídicos y administrativos han sido diseñados e impulsados desde las estructuras del Ejecutivo federal.

Dicho de otra forma, ha sido el mismo Estado el que, en busca de legitimidad nacional, credibilidad internacional o eficiencia presupuestal ha ido construyendo cada vez más reglas y criterios para controlarse. Por supuesto, algunos casos recientes, como el diseño de las leyes de transparencia y del SPC, la introducción de los “testigos sociales” en licitaciones públicas o el renovado papel de fiscalización de la ASF, anuncian una mayor participación de las organizaciones sociales, los expertos académicos y los miembros de otros órganos públicos distintos al Ejecutivo federal. Sin embargo, para asegurar la eficacia, credibilidad y legitimidad de las reformas futuras será indispensable que dicha tendencia continúe y que los actores no gubernamentales sigan contribuyendo al combate a la corrupción y al fortalecimiento de la rendición de cuentas con los recursos (intelectuales, políticos, sociales, organizacionales) que poseen.

Finalmente, el análisis de los últimos tres decenios deja en claro que las condiciones del país son hoy día mucho más complejas de lo que reflejan el anecdotario colectivo, los encabezados de los noticieros y la prensa escrita, o incluso los datos “duros” de los índices internacionales. Sin duda, y para nuestra mala fortuna, la corrupción y la falta de rendición de cuentas siguen y seguirán formando parte de nuestra realidad cotidiana por algún tiempo. Sin embargo, como lo muestran los diversos capítulos de este volumen colectivo, la vida política del país se ha transformado sustancialmente en años recientes y, con ella, han cambiado también las leyes, los principios, los procesos, los programas y los esquemas por medio de los cuales se vigila, supervisa, evalúa y sanciona el desempeño de los servidores públicos.

Se trata de nuevas condiciones institucionales todavía inacabadas, llenas de imperfecciones en su diseño y funcionamiento, pero que parecieran estar en línea con lo que implica un régimen verdaderamente democrático y apegado a derecho.

Ahora bien, al momento de redactar la versión final de estas páginas existe en el ambiente político-administrativo federal un cierto aire de incertidumbre con respecto a los temas aquí discutidos. La propuesta presidencial de septiembre de 2009, que plantea la desaparición de la SFP y la creación de una especie de “nueva” Contraloría General de la Federación adscrita a la oficina presidencial, provoca inquietudes en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas en México. La decisión presidencial no sólo rompe con el proceso histórico de refinamiento de las instituciones federales anticorrupción descrito en estas páginas, sino que pareciera basarse en supuestos eficientitas y preocupaciones de corto plazo, poco conocimiento sobre la importancia y los efectos de las transformaciones alcanzadas a la fecha y, sobre todo, una limitada consideración de otros valores administrativos (integridad, desempeño, eficacia, rendición de cuentas) tan importantes como la eficiencia presupuestal. Por lo demás, según se ha mencionado aquí, es probable que dicha propuesta de reforma administrativa no solucione las principales limitaciones que históricamente han aquejado a la Secogef-Secodam-SFP en sus tareas de vigilancia y control (la falta de autonomía administrativa e independencia política).

Más aún, la propuesta abre un vacío institucional y deja más interrogantes que respuestas: ¿cómo se administrará el SPC?, ¿qué institución impulsará las tareas de modernización administrativa dentro del gobierno federal?, ¿quién coordinará la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción?, ¿de acuerdo con qué esquemas institucionales se promoverá el uso de programas de contraloría social y participación ciudadana?, ¿qué institución del gobierno federal apoyará técnicamente a las entidades federativas y a los gobiernos municipales en la implementación de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información, y de contabilidad, fiscalización y gasto público?, ¿los nuevos marcos institucionales-administrativos realmente serán mejores que los actuales?, ¿cómo lo sabremos esta vez?

Las preguntas están abiertas. Quedará en manos de gobernantes y ciudadanos, de funcionarios y empresarios, de universidades y organizaciones sociales, aportar la pasión y el buen juicio, la crítica y la imaginación, la ética y la política necesarias para consolidar los avances y promesas de las últimas décadas, para evitar retrocesos institucionales y para lograr que la legalidad, la responsabilidad y la integridad se conviertan en los fundamentos del Estado, la administración y las políticas públicas en el México del siglo XXI.

L_A

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

13

La Participación Ciudadana en México

Azucena Serrano Rodríguez¹⁹

La democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. Sin embargo, para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder que se le ha otorgado, es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas o que son del interés de todos, ya que la participación permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de una nación sean escuchadas.

Y no importa que sea una democracia directa, representativa, deliberativa¹ o participativa; cualquiera de éstas necesita de la participación de la gente. En efecto, en la primera, para tomar decisiones y llegar a acuerdos; en la segunda, para formar los órganos de gobierno y elegir a nuestros representantes; en la democracia deliberativa, porque es la forma en que los ciudadanos se hacen escuchar en la toma de decisiones públicas; y en la última, para concurrir con el gobierno en la elaboración y evaluación de políticas públicas. Por tanto, sea el tipo de democracia que sea, lo cierto es que necesitamos de la participación de los ciudadanos para que el gobierno tenga razón de ser y se convierta verdaderamente en el gobierno del pueblo.

¹⁹ Revista Estudios Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. Vol. 9. No. 34, enero-abril del 2015. Págs. 93-115

No obstante, la injerencia de los actores privados sobre el Estado también es importante porque controla y temple el poder de los representantes políticos y de los funcionarios públicos, pues una vez elegidos, es indispensable vigilar cómo y en qué ejercen los fondos estatales y de qué forma administran los recursos de la nación. Con la supervisión de nuestros gobernantes impedimos que tomen decisiones en función de sus intereses, y evitamos la corrupción, el fraude, los sobornos y otras prácticas deshonestas.

En síntesis, la participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos y porque la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones.

Para comprender lo anterior, debemos señalar que la participación no se limita en el voto como muchas personas piensan: existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos, y el voto es sólo una de ellas. Villareal distingue entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. El sufragio se encontraría dentro de la participación política, pero veamos cada una a detalle:

La participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales.

En la participación comunitaria, los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad.

Cunill indica que este tipo de participación corresponde más a las acciones organizadas de autoayuda social. Aquí lo único que se espera del Estado es un apoyo asistencial.

La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, el parlamento, las elecciones, los ayuntamientos, etcétera. Sin embargo, algunos autores también engloban en este tipo de participación a las manifestaciones, los paros y las huelgas.

La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana.

Todos estos tipos de participación son muy importantes en los regímenes democráticos, porque —como se ha mencionado líneas arriba—, nos permiten vigilar y controlar la gestión de nuestros gobernantes; además, es la manera en que la ciudadanía se hace escuchar y puede tomar parte en los asuntos públicos. Hay que advertir que son en las democracias contemporáneas donde generalmente encontramos los cuatro tipos de participación, porque en las de principios y mediados del siglo XX era más factible hallar uno o dos formas, siendo la política la más preponderante.



El tipo de participación al que nos referiremos en este ensayo es la ciudadana. Por eso, podemos complementar la definición con lo siguiente: la participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana.

Este tipo de participación se ha hecho muy común en los últimos años, pero se desarrolló gracias a que los gobiernos contribuyeron en crear las condiciones necesarias para consolidarla.

En efecto, la participación ciudadana no aparece mágicamente en un régimen democrático, ya que el Estado debe construir las condiciones que permitan efectivizarla. En este sentido, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidarla, a saber: El respeto de las garantías individuales. Los canales institucionales y marcos jurídicos. La información. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

La violación de las garantías individuales por parte de las autoridades fue una práctica regular en los sistemas políticos autoritarios. Todas aquellas personas que se oponían al régimen o que manifestaban su inconformidad en contra de las decisiones políticas tomadas por los dirigentes, sufrían maltrato físico, invasión a su propiedad, torturas psicológicas, o simplemente se les asesinaba.

Por eso, para que la ciudadanía pueda tener injerencia sobre el Estado, el gobierno debe de respetar las garantías individuales, como son: la libertad, la seguridad, la igualdad y la propiedad. Pues si esta condición no se cumple y las autoridades violan los derechos fundamentales del ser humano, es muy probable que la sociedad se abstenga de interferir en los asuntos públicos por miedo a sufrir represalias o persecución.

Asimismo, las autoridades necesitan crear canales institucionales y leyes que regulen la participación ciudadana. Porque un marco jurídico obliga a los integrantes de los órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan, pero de nada sirve una legislación si no existen las instituciones que posibiliten la aplicación de esta ley.

La información, entendida como transparencia y rendición de cuentas, también es un elemento fundamental porque conocemos los programas de gobierno, y la sociedad ejerce sus derechos de escrutinio y evaluación del desempeño de los servicios públicos y sus resultados. Aunque la información también se refiere a la libertad que tienen los medios de comunicación para difundir noticias e informar a la población de lo que ocurre en nuestro entorno, esto es importante, porque la ciudadanía tiene que conocer lo que acontece en su alrededor para tomar decisiones.

Por último, para que la participación ciudadana pueda existir en una democracia es necesario que la sociedad confíe en las instituciones políticas. Deben tener la esperanza o la firme seguridad de que van a actuar y funcionar de acuerdo a lo que se les ha encomendado: velar por el bienestar general.

Cuando no hay confianza, es porque las instituciones no están realizando sus funciones correctamente o porque la población percibe que están trabajando para favorecer un sector específico. Si no hay confianza, es casi seguro que los ciudadanos van a evitar lo más posible involucrarse con ellas. Por eso, si una democracia quiere impulsar la participación ciudadana, debe asegurar la credibilidad de sus instituciones.

Éstos son los cuatro requisitos básicos para que la participación ciudadana se consolide en una democracia; si no existen estas condiciones la ciudadanía no se involucrará en los asuntos públicos; y si lo hace, la participación será muy escasa y de bajo nivel.

Ahora bien, según lo anterior, cabe preguntarnos: ¿cómo ha sido la participación ciudadana en México? ¿Han existido los requisitos básicos para que ésta se consolide? Si es así, ¿la participación ciudadana siempre ha tenido la misma intensidad, o ha cambiado a lo largo del tiempo? ¿Actualmente hay condiciones que la propician, o todavía nos falta mucho por avanzar?

A partir de la década de los cuarenta, el sistema político mexicano se caracterizó por lo que se ha dominado "hiperpresidencialismo", que consistió en la capacidad del Poder Ejecutivo de atravesar a los otros dos poderes y los otros niveles de gobierno, ejerciendo un poder que excede sus facultades institucionales legales y que cancela los mecanismos institucionales legales creados para compartir y contrabalancear el poder.

Lo anterior se logró gracias a la existencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido hegemónico que monopolizaba todos los cargos públicos y que era controlado por el titular del Poder Ejecutivo. Y es que el dominio del PRI sobre todas las instituciones y puestos de gobierno, le otorgaron al presidente un sólido control político en el Congreso, mediante el dominio de las carreras políticas de los legisladores; pues la gran mayoría de los diputados y senadores eran miembros del partido dominante y sabían que si se oponían al presidente, las posibilidades de éxito que tenían en su carrera eran casi nulas (Carbonell, 2002). Lo mismo aplicaba para el Poder Judicial. Como el presidente era quien nombraba a los jueces y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), si no se alineaban, era muy probable que frustraran su carrera política. Todos los cargos políticos eran controlados por aquella persona que ocupaba la silla presidencial.

Asimismo, el sistema se caracterizó por el corporativismo. El priismo adoptó, como uno de sus instrumentos principales, un sistema para sujetar y consolidar su control político sobre las mayorías organizadas y, más aún, sobre las no organizadas. "Era un modelo de representación de intereses dominante y la forma de establecer el consenso político; a través de él se estructuraban los canales de intermediación más importantes". La verdad es que el corporativismo era un sistema de control y una fórmula para incorporar a las mayorías al régimen. Este hecho vedó la autonomía política de los actores sociales y cerraba los espacios de interacción con el gobierno, al conducirse únicamente al interior del Estado, pues aquellos que tenían la osadía de formar su propia organización política o social para modificar

el *modus operandi*, debían enfrentar al poder del Estado. Y aunque existían algunas organizaciones políticas, como algunos partidos políticos satélites, la realidad era que no tenían importancia porque las elecciones eran fraudulentas y se utilizaban todos los medios y recursos ilegales (como compra y coacción de votos, cooptación, etcétera) para ganar los comicios. Así pues, las elecciones se convertían en una mentira que servían nada más para legitimar al gobierno. En pocas palabras, no había espacios públicos como terrenos naturales de acción ciudadana.

Pero la supremacía del Ejecutivo no sólo se debía a lo anterior, también era consecuencia del dominio de la institución presidencial sobre las relacionadas con la seguridad pública. Una de estas instituciones era la figura del procurador general de la República, que actúa como representante de la sociedad en procesos criminales. Él tiene el poder para determinar si es necesaria o no la acción judicial. En los tiempos de la hegemonía priista, el Ejecutivo, por medio del procurador general, detentaba de manera indirecta un gran poder sobre los procesos judiciales. Además, "cuando en la Constitución de 1917 se establecieron las garantías individuales como piedra fundacional del Estado, también se resolvió instituir la seguridad pública como un poder del Estado y no como un derecho ciudadano". Esto significaba que las garantías individuales quedaban por debajo de la seguridad del Estado, es decir, importaba más protegerlo y mantener su estabilidad antes que la protección del ciudadano. Como consecuencia, cualquier persona que atentara contra el orden público era considerada enemiga de la seguridad nacional y por tanto carecía de derechos.

El "delito de disolución social" reglamentado en los artículos 145 y 145 *bis* del *Código Penal*, fue el mecanismo más claro que evidenció este sistema de seguridad social cooptado por el titular del Ejecutivo. Las personas que se movilizaban en contra de alguna decisión o práctica del régimen eran merecedoras de un proceso penal; es decir, de una acción judicial ordenada por el procurador. La subordinación de las instituciones de seguridad pública dejó a los ciudadanos litigantes sin una protección real ante las acciones del gobierno. Pues si alguien se sublevaba o incitaba a las revueltas en contra del gobierno, la respuesta de este último era la represión, el encarcelamiento, la amenaza y la violencia (contra él y su familia) y hasta el asesinato. Ésas eran las consecuencias de un "mal comportamiento".

Pero lo que selló totalmente al autoritarismo mexicano fue la falta de flujos de información. No había transparencia en cuanto al ejercicio del gasto público y las acciones del gobierno, y todas las decisiones se tomaban sin consultar a la ciudadanía.

La rendición de cuentas era inexistente. Además, los medios de comunicación estaban controlados por el Estado: esto se lograba por medio del control del gobierno federal hacia la materia prima de la impresión de diarios — mediante el monopolio sobre la importación de papel periódico—, del control sobre la concesión de los medios electrónicos —con la ley de radio y televisión— y de la práctica del soborno o hostigamiento a toda clase de informadores, desde dueños de periódicos hasta reporteros y columnistas.

Por tanto, la sociedad no podía saber absolutamente nada de lo que pasaba al interior del gobierno, todas las negociaciones y decisiones eran una "caja negra" dentro del sistema, la opinión pública era manipulada y tenía que acatar las decisiones del gobierno.

En síntesis, el sistema político mexicano se caracterizó por un fuerte centralismo, una gran concentración de poder en manos del presidente y por la exclusión total de la ciudadanía en los asuntos públicos. Era un sistema político autoritario (cerrado), que se define porque las estructuras institucionales y extrainstitucionales que lo conforman funcionan como una red monopólica y excluyente de recursos y prácticas, estructuras que obstaculizan y limitan la participación autónoma de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

De esta forma, sin las condiciones de la participación ciudadana, es decir, sin el respeto a las garantías individuales, sin información, sin los canales institucionales y un marco jurídico, y sin la confianza hacia las instituciones, la sociedad optó por participar de manera no convencional. En efecto, el modo en que las personas expresaban su malestar era mediante manifestaciones o movilizaciones y huelgas, aunque muchas veces se llegó a la guerrilla y a las acciones violentas.

Favela señala que a lo largo de casi 40 años se registraron alrededor de 120 movilizaciones, es decir, un promedio de 3.3 conflictos por año.⁷ Esto demuestra que no pocas veces la sociedad se molestó por la falta de respuesta del Estado hacia sus demandas.

Sin embargo, dos eran las salidas para el desenlace de estas manifestaciones: si bien les iba, el gobierno cooptaba a los líderes y negociaba con ellos para terminar con el conflicto (normalmente les ofrecían algún cargo político o una suma de dinero). Pero si no, como comentamos líneas arriba, la respuesta del gobierno era la represión, el encarcelamiento, la violencia y hasta el asesinato. Rara vez se resolvió el conflicto atendiendo a las demandas que la sociedad exigía.

Por esa razón, las personas inconformes y que no se dejaban corromper por el gobierno, optaron tomar el camino de la violencia para derrocar al régimen. Y así fue que en los años sesenta y setenta las guerrillas comenzaron a esparcirse por diferentes zonas del país, sobre todo en aquellos estados donde habían sido golpeados por la pobreza. No obstante, estas acciones fueron reprimidas rápidamente por el Estado y ninguna tuvo éxito.

En resumen, la participación ciudadana no existió en el sistema político autoritario. La única manera era mediante las movilizaciones; y cuando no tenían respuesta, se acudía a la violencia. No existían los requisitos mínimos que necesita la participación ciudadana, es decir, no se respetaban los derechos fundamentales del hombre, no había flujos de información, los ciudadanos no confiaban en las instituciones mexicanas (por la misma falta de transparencia y por la represión) y no había mecanismos institucionales y un marco jurídico que regulara la participación.

Afortunadamente esta situación no duró para siempre; a partir de 1968 las cosas comenzaron a cambiar.

Después del movimiento estudiantil de 1968, el gobierno posrevolucionario empezó a perder las cualidades que le habían posibilitado la permanencia del régimen; esto es, legitimidad, estabilidad y control. Después de tantos años de lidiar con diferentes protestas, sin resolver ninguna de forma definitiva, los mecanismos del gobierno para poner orden ya se habían desgastado y ya no guardaban la misma eficacia que antes. En este sentido, después de lo ocurrido el 2 de octubre en Tlatelolco, el Estado ya no tenía la capacidad para mantener bajo control a los grupos disidentes, pues las prácticas autoritarias ya no funcionaban e iban en aumento. Además, en la década de los setenta, el éxito del modelo económico de sustitución de importaciones, el cual le había otorgado legitimidad al régimen porque había permitido un gran desarrollo social (aumentaron los ingresos y los niveles educativos y mejores accesos a los servicios de salud), empezó a evidenciar sus limitaciones, pues México pasaba por problemas de inflación, bajo crecimiento económico, desempleo, devaluaciones, desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos y estancamiento de la productividad; no había la capacidad de brindar los servicios públicos porque los recursos ya no le eran suficientes.

Así, sin una economía saludable y sin un gobierno capaz de conminar a los grupos subversivos, el Estado empezó a sufrir problemas de estabilidad política; experimentaba una crisis de gobernabilidad y de legitimidad. Y es que las autoridades también sufrieron una crisis de gobernabilidad, porque fueron víctimas de su propio éxito. En efecto, el buen funcionamiento de la economía mexicana trajo consigo una sociedad más consciente de sus derechos, y como consecuencia, unos ciudadanos más críticos del gobierno y de las instituciones del Estado.

El éxito del modelo económico y el desarrollo social que produjo, permitió una evolución en la cultura política del mexicano. Como dice Samuel Huntington: El cambio económico y social —urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación— amplía la conciencia política, multiplica sus demandas, ensancha su participación. Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden.

Una sociedad con mejores niveles de vida y más desarrollada tendrá una conciencia superior: surgirán nuevos sectores inconformes, para los que las viejas estructuras de dominación política ya no serán válidas y, por tanto, carecerán de legitimidad alguna. La consecuencia fundamental del desarrollo social tiene que ver con la construcción de ciudadanía: la transición del individuo-súbdito al ciudadano crítico y exigente de sus derechos y alternativas. Son realidades sociales que poco a poco van emergiendo y empujando el cambio, exigiendo un reacomodo: nuevas formas y reglas del juego político más plurales y equitativas.

En síntesis, el sistema político autoritario que se consolidó después de la Revolución Mexicana empezó a tener problemas de gobernabilidad a causa de las recurrentes crisis económicas y políticas que turbaban al país, de la poca legitimidad de la que se gozaba y de la deficiencia del modelo económico.

Si la "familia revolucionaria" quería seguir manteniendo el poder, tenía que buscar una manera de incluir a la nueva sociedad crítica y plural que había surgido, debían inventar nuevos mecanismos de control y formas de negociación, tenían que cambiar el modelo económico; en fin, debían de pensar una nueva forma de gobernar a la sociedad.

La primera respuesta que dio el gobierno hacia esta crisis fue la elaboración de una reforma política electoral. En 1977 se modificaron algunos artículos de la Constitución mexicana para permitir la inclusión de nuevos partidos políticos al sistema y abrir los cauces en la participación política institucional. A esta reforma le siguieron la de 1986, 1989-1990, 1993 y 1996, las cuales cimentaron las bases de unas elecciones limpias y equitativas. Sin duda alguna, podemos decir que estas reformas fueron el comienzo de la transformación del régimen y de la apertura del sistema político mexicano.

Pero además de esta respuesta, el gobierno trató de resolver la situación mediante un esfuerzo por involucrar a los individuos y a los distintos grupos de la población en los asuntos públicos. Querían incluir en la toma de decisiones a la nueva sociedad civil que emergió del milagro mexicano, pues era una sociedad más plural y más crítica, y que no estaba conforme con la manera en que se realizaban las cosas. Cabe decir que estos esfuerzos se enmarcan en un contexto donde se adopta otro modelo económico —conocido como el modelo neoliberal—, que busca redefinir el papel y las funciones del Estado a favor de una supuesta revalorización de la sociedad civil.

Las estrategias gubernamentales tendientes a liberalizar espacios que permitieran la influencia de la sociedad sobre el Estado o que ésta participara de sus funciones, se pueden fijar en dos periodos: en la década de los ochenta y de los noventa. Siguiendo a Cunill, tres campos suelen ser afectados: El campo correspondiente a la formación de políticas públicas facilitando la intervención de intereses particulares en su elaboración.

El campo relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum, así como indirecto por medio de la revocación del mandato de autoridades electas.

Y la prestación de servicios públicos mediante su transferencia a la denominada sociedad civil o de la co-gestión con ella.

Pero vayamos por pasos y empecemos por los años ochenta, cuando el gobierno empieza a crear las condiciones necesarias para que la sociedad ejerza una influencia directa sobre el Estado. Junto con significativos procesos de privatización y desregulación, apenas coloca la primera piedra que permite construir los cimientos de la participación ciudadana.

El primer esfuerzo hecho por el gobierno fue el que realizó el presidente Miguel de la Madrid. En 1983 se aprobó la *Ley Federal de Planeación*, la cual institucionalizó las consultas populares. Además, creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual sirvió de paraguas a 18 foros, de los cuales se supone que resultó el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que por cierto hasta la fecha sigue en aplicación. Como parte del proceso, De la Madrid organizó comités

y consejos consultivos en la mayor parte de la administración federal, con el fin de fomentar la "participación de la sociedad en la planeación del desarrollo". Pero en un Estado sin una verdadera representación política y sin transparencia pública, la participación sólo podía ser ficticia y simbólica. Además, con la crisis económica que estaba viviendo el gobierno y con la adopción del nuevo modelo neoliberal, no podía darse una participación real en la vida pública, pues muchos grupos de la sociedad estaban en contra de la adopción de este nuevo modelo, y el gobierno quería adoptarlo como diera lugar.

Un nuevo viraje en el enfoque gubernamental de la participación ciudadana se dio en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En esa administración se desarrolló e implementó un programa de política social innovador que recibió el nombre de solidaridad. El programa, además de que fue el emblema que caracterizó su gestión, era un concepto que unificaba al gobierno y a la sociedad en la implementación de una política social. Sin embargo, únicamente fue un instrumento del presidente para renovar una base social paralela al partido hegemónico que estaba en decadencia.

Al mismo tiempo, como parte de las recomendaciones de las organizaciones internacionales, estos gobiernos iniciaron procesos de descentralización, con la intención de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios públicos.

En este punto haremos un paréntesis. Podríamos pensar que la descentralización no tiene relación alguna con la participación ciudadana; sin embargo, si analizamos las cosas con detenimiento, nos percatamos que este proceso es muy importante para facilitar la injerencia de nuevos actores sociales en

la toma de decisiones. En efecto, cuando el gobierno central transfiere competencias a los gobiernos locales, hay más posibilidades de que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos; los municipios se responsabilizan de la prestación de más servicios y se enfrentan a mayores problemas, lo cual los obliga a recurrir a la sociedad civil local para suministrar las demandas y lo aceptan porque se sienten más identificados con los problemas.

Así pues, el 3 de febrero de 1983 se reformó el Artículo 115 constitucional, que regula la vida municipal. Esta reforma, entre otras cosas, invistió de personalidad jurídica a los municipios y se les otorgó facultades para manejar su patrimonio conforme a la ley. Asimismo, a los ayuntamientos se les asigna competencia reglamentaria para ordenar lo relativo al Bando de Policía y Buen Gobierno y todas las demás competencias para la prestación de servicios públicos. No obstante, la vaguedad constitucional con la que se encontraban regulados los servicios públicos competencia de los municipios y la incapacidad de algunos ayuntamientos de prestarlos, originó que muchos de estos servicios fueran absorbidos por el gobierno estatal o por el federal.

Pero algo innovador fue que el estado de Guerrero, gracias a las reformas del Artículo 115 constitucional, pudo incluir en 1984 la figura del referéndum en la constitución local del estado, para luego aprobarse una Ley de Fomento a la Participación Comunitaria, en mayo de 1987.

En resumen, para recuperar la legitimidad perdida, superar la crisis de gobernabilidad y seguir manteniendo la potestad del régimen, las autoridades mexicanas tuvieron que ceder una porción de su poder.

Transfirieron parte de sus funciones a los gobiernos locales, pero al mismo tiempo incluyeron a nuevos actores en la toma de decisiones. Sin embargo, la participación ciudadana en esa década no dio muchos frutos, a pesar de que los gobiernos la incluyeron en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas sociales. Esto se debió a que, en la realidad, estas administraciones todavía querían gozar del total dominio del Estado, por lo que sus esfuerzos únicamente se convirtieron en pequeños espacios donde la opinión de la ciudadanía era reducida a la nada. No fue sino hasta la década de los noventa cuando se haría un verdadero esfuerzo por construir los cimientos de la participación ciudadana.

Para el año 2000, la idea de participación ciudadana ya se había establecido de una manera más o menos firme en el horizonte simbólico de los actores políticos y sociales. Se hablaba de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública. Por eso, en el gobierno de Vicente Fox se despliega cierta experimentación participativa.

A fines de 2003 se aprueba una *Ley de Desarrollo Social* que permitió a algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la política social. Se impulsó también la visibilización y la investigación sobre el sector civil desde el Instituto Nacional de Desarrollo Social. Asimismo, a principios de 2004 se aprobó la *Ley Federal de Apoyo* a las actividades realizadas por las OSC, la cual es una herramienta de transparencia y de mayor institucionalización de su participación en las políticas públicas.

Pero la cosa no paró ahí, la innovación legal más importante fue la aprobación en 2003 de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental* y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Por otra parte, para 2008, 17 estados ya contaban con una ley de participación ciudadana, aunque 15 de ellas no la tenían; es decir, 53% sí la tenían y el 47% no. De estos 17 estados, todos contaban con la figura del plebiscito y del referéndum; 16 con la iniciativa popular; siete con la consulta ciudadana; cinco con la colaboración ciudadana; cuatro con la difusión pública; cinco con la audiencia pública; tres con recorridos del presidente municipal o jefe delegacional; uno con la asamblea ciudadana; dos con la revocación de mandato, y uno con la rendición de cuentas.

Estas normativas permitieron darles continuidad a los experimentos participativos de distinta índole en los espacios locales. Por ejemplo, en el municipio de San Pedro Garza García y otros municipios en la zona metropolitana de Monterrey experimentaron programas similares al presupuesto participativo; programas semejantes se pusieron en práctica en Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez. En todos estos municipios se realizaron combinaciones de programas, como el del presupuesto participativo al lado de consultas públicas y "Martes Ciudadanos". Asimismo, en diferentes municipios de Jalisco y Veracruz se realizaron asambleas populares y consultas para la toma de decisiones; en otros municipios, la ciudadanía jugó un papel más importante, pues estuvo presente en la elaboración y evaluación de políticas públicas, como es el caso de Ciudad Juárez,

donde se implementó una serie de programas de "micro planeación" que se caracterizó por incorporar al ciudadano como actor activo en el proceso de elaboración de Planes para Mejoramiento de los Barrios en ese municipio.

Actualmente se cuenta con muchos canales institucionales y con un marco jurídico que regula la injerencia de los actores privados en las políticas gubernamentales. Definitivamente esto se ha logrado gracias al interés de las autoridades por incluir la participación ciudadana en su gestión. Sin embargo, aunque ya está reglamentada, todavía permanece en un estado de aletargamiento. Si bien existe un número de personas que participan activamente en los asuntos públicos, hay una cantidad mucho mayor que no está interesada en esas cuestiones. Por ejemplo, en las consultas públicas realizadas en los municipios de los estados y en el Distrito Federal, el porcentaje de participación ha sido muy bajo; tan sólo en este último, cuando se han realizado consultas ciudadanas, el porcentaje que asiste a la consulta no ha rebasado el 4%. Además, son muy pocas las veces que una entidad ha hecho uso de los mecanismos de democracia directa. Existe muy poca experiencia nacional sobre iniciativas ciudadanas de ley. Estudiadas nada más hay dos, exitosas, aunque ha habido varias otras iniciativas, algunas aún incompletas, otras que no han corrido con la misma suerte. Respecto a los referéndums y plebiscitos que se han organizado, la mayoría de los casos ha sido por iniciativa de los gobiernos locales y no de los ciudadanos.



Probablemente donde la participación corre con más suerte, es en la elaboración y evaluación de los programas sociales y de las políticas públicas; sin embargo, tampoco son muy exitosos porque muchos de ellos son abandonados o suspendidos por la administración siguiente, dejando inconclusa la obra. Por eso deberíamos empezar a considerar la posibilidad de reelegir a las autoridades locales que hagan bien su trabajo y así tener la continuidad en los programas sociales.

En fin, la baja participación de los ciudadanos y el poco interés en los asuntos públicos se puede confirmar con los datos que arrojó la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) en 2012, donde el 84% de la población dijo estar poco o nada interesado en la política, o un 62% contestó estar poco interesado en los problemas de sus comunidad; asimismo, el 71% dijo que nunca ha asistido a reuniones que tienen por objeto resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad. Y parece ser que las manifestaciones ya no son una opción para los ciudadanos, pues la misma encuesta arrojó que el 79% nunca ha participado en manifestaciones ya sea a favor o en contra del gobierno.

De lo anterior podríamos preguntarnos a qué se debe este bajo índice de injerencia por parte de los ciudadanos en las cuestiones públicas. Aquí planteamos una posible respuesta con base en el desarrollo de este ensayo.

Hemos dicho que hay cuatro condiciones básicas que permiten la existencia de la participación ciudadana, a saber: el derecho a la información, el respeto a los derechos fundamentales del hombre, confianza hacia las instituciones democráticas del país por parte de los ciudadanos y la existencia de canales institucionales y marcos jurídicos que regulen la participación.

En México se ha dado un paso muy significativo en cuanto a la última condición, pues las autoridades han hecho un esfuerzo por regular la influencia de la sociedad sobre el Estado; sin embargo, todavía tenemos problemas con el intercambio de información, con la violación de las garantías individuales y con la confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones políticas. Por ello, es poco el número de personas que participan activamente en la vida pública.

Aunque ya contamos con un instituto que promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, y los medios de comunicación a nivel federal ya no están sometidos al control del gobierno, todavía no es suficiente para que los ciudadanos puedan estar informados y de este modo influyan en las políticas gubernamentales. Debido a que no hay publicidad de las decisiones tomadas por parte de nuestros representantes políticos, muchos funcionarios públicos terminan su gestión sin rendir cuentas de lo que hicieron durante su administración, de lo que hicieron con nuestros impuestos, de cómo los invirtieron y qué lograron mientras ocupaban su cargo. Esto no solamente ocurre a nivel federal sino también a nivel estatal; de hecho, la rendición de cuentas en muchos estados es casi nula. Como muestra de ello, en un informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se señalaba que se registran muchas irregularidades en los estados en el manejo de los fondos públicos, como pérdida constante de bienes, pagos efectuados con fines distintos a los autorizados, pagos indebidos a personal y a conceptos de obra pública, pago de obras no realizadas, carencia de documentación comprobatoria, etcétera.

Si no es verdad, podemos preguntarnos de cuántos ex gobernadores no hemos sabido que están involucrados en escándalos de corrupción, endeudamiento, enriquecimiento (in)explicable o franca colusión con el crimen organizado: Tomás Yarrington, Armando Reynoso, Narciso Agúndez, Juan José Sabines, Marco Antonio Adame, Humberto Moreira, Emilio González Márquez, Arturo Montiel, Andrés Granier Melo y un largo etcétera omitido aquí por falta de espacio.

Pero esto se debe también a que, en muchas ocasiones, los medios de comunicación no tienen libertad de expresión en los estados. Y esto se liga con la violación a las garantías individuales. Durante 2009 se registraron 244 agresiones a la libertad de expresión en el contexto del ejercicio periodístico, enmarcados en 194 casos; y de estos 244 ataques registrados, 160 fueron cometidos por funcionarios públicos, lo que supone un 65.57% del total. De estos atentados, el 59.38% fueron consumados por agentes de las fuerzas de seguridad del Estado y Fuerzas Armadas, mientras que 40.63% corresponde a funcionarios y cargos de elección popular. Además, en el marco de la guerra contra el narcotráfico, las Fuerzas Armadas han cometido graves violaciones de derechos humanos, como ejecuciones, torturas y violaciones sexuales.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha publicado informes detallados sobre 65 casos perpetrados por el Ejército desde 2007, ha recibido mil 921 denuncias contra las Fuerzas Armadas y 802 contra la Policía Federal.

Sin embargo, nada más trascendió que ocho militares fueron condenados por el sistema de justicia militar, en tanto que se desconoce el número de policías procesados por violaciones a derechos. En materia de detenciones arbitrarias, tortura y otros malos tratos, pese a que el año pasado la CNDH recibió mil 662 denuncias, no se procesó a agentes del Estado por ese delito.

Esto ha provocado que las personas desconfíen de las instituciones políticas, de sus autoridades, y como consecuencia se abstengan de interferir en los asuntos públicos.

Tanto la falta de información como la violación a los derechos fundamentales del hombre, han creado un ambiente de incertidumbre en la población mexicana, y se manifiesta en la poca confianza que tienen hacia las instituciones democráticas del país. Lo anterior podemos comprobarlo con la ENCUP 2012, la cual reveló que todas las instituciones políticas, en promedio, salieron calificadas por debajo de 6, en una escala del 0 al 10, donde 0 es *No confío nada* y 10 es *Confío mucho*. Podemos afirmar que la falta de confianza que están sufriendo nuestras instituciones se debe a la poca transparencia e integridad de los propios ejecutivos.

Los ciudadanos se abstienen de participar en las cuestiones que son del interés de todos. La falta de confianza hacia las instituciones, la violación a las garantías individuales y la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas, han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana. Las personas no quieren tomar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas.

En segundo, porque el gobierno sigue sin respetar las garantías individuales de los mexicanos; tan sólo las organizaciones defensoras de derechos humanos, cuando interfieren en asunto públicos, son objeto de persecución y ataques. En Tijuana, por ejemplo, dos defensoras de derechos humanos recibieron amenazas telefónicas y por mensajes de texto entre noviembre de 2009 y mayo de 2010, y eran seguidas constantemente por policías y militares. ¿Cómo puede esperarse que las personas se involucren en los asuntos públicos cuando las autoridades responden de este modo? Por último, la participación ciudadana es baja porque la sociedad mexicana desconfía, por todo lo anterior y por otros factores, de las instituciones políticas, y ello se debe a que no obtienen la respuesta deseada.

Para incentivar la participación ciudadana, debemos revertir este tipo de situaciones. Una manera de hacerlo es evitando la impunidad en México. La impunidad significa, sencillamente, que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En nuestro país, las autoridades públicas no sufren ningún castigo ni procesos penales cuando incurrir en un delito. En lugar de castigarlos, se les encubre, justifica, protege, solapa o ampara, y en el peor de los abusos se les premia. Nuestro Estado de Derecho es una verdadera caricatura. Esto hace que los hombres públicos infrinjan la ley, roben, violen los derechos de los ciudadanos, sin preocupación alguna.

Sin embargo, no podemos erradicar la impunidad hasta que no haya una verdadera rendición de cuentas.

Las autoridades mexicanas deben estar obligadas a rendirlas. ¿Cómo es posible que hasta la fecha sólo dos estados de la República contemplen en su ley la revocación de mandato? El servicio público debe ofrecer al ciudadano un rostro sin máscara, un rostro que no se oculte y muestre el sentido más amplio de su desempeño y de su compromiso con los más altos valores de la patria. En este sentido, para fortalecer la transparencia en México, y que ésta signifique un salto cualitativo en el acceso a la información y en la rendición de cuentas, es necesario establecer el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones del IFAI, dotarlo de capacidades de sanción, otorgarle autonomía constitucional, ampliar su cobertura en la materia para toda la administración pública federal y a toda persona física o moral que reciba recursos públicos, así como establecer que las sesiones del Consejo sean públicas.

Otra propuesta es establecer en cada estado de la República un IFAI, no obstante, debe ser un instituto autónomo, vigilado por las organizaciones locales de la sociedad civil y controlado por la ciudadanía; debe contar con facultades para sancionar a las autoridades que se les encuentre alguna irregularidad. No es cuestión de hacer más burocracia, sino de vigilar más de cerca a quienes incurren en prácticas deshonestas.

Con la sanción de los funcionarios públicos, con la transparencia y la rendición de cuentas, podemos empezar a recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del gobierno e incrementar la participación ciudadana.

De este modo seríamos un país más democrático, un país donde los ciudadanos tomen parte en las cuestiones que son del interés general, donde supervisen el ejercicio del gasto público; en fin, donde se vele por el bienestar de la nación. Sólo así la población verdaderamente ejercería el poder que le ha otorgado la Constitución mexicana. Pero para lograrlo, gobierno y sociedad deben darse cuenta de que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes, sino también en la conciencia de todos los mexicanos.

P ESOS Y CONTRAPESO

14

Pesos y Contrapesos

Rafael Estrada Michel²⁰

Es muy importante comenzar siguiendo el hilo de la magnífica ponencia de Eduardo Bohórquez, él ha mencionado dos palabras tres en realidad , pero dos que me parecen particularmente relevantes en este momento, una es la referencia que hace a Weimar, porque el gran tema en Weimar y en esa democracia que se hizo pedazos en Alemania en el primer cuarto de siglo, pues fue el tema de quién es segunda palabra que utilizó Eduardo el defensor o quién debe defender la Constitución, la gran polémica entre dos alemanes inmensos en las Antípodas por cierto uno, un genio del mal y el otro un genio del bien Carl Smith y Hans Kelsen la gran polémica de quién debe defender la Constitución y a eso me voy a referir en unos momentos en cuanto a los contrapesos pero la palabra es defender y creo que tienes toda la razón, fue una palabra mal utilizada en su momento y eso explica que Kelsen y los kelsenianos hayamos perdido, y haber perdido esa batalla nos ha costado muchísimo en términos de humanidad, de cultura occidental, en términos de profundización en la democracia, etc., y la otra gran referencia que hace Eduardo es a Milton, cada vez he escuchado más en los últimos meses precisamente, que hemos perdido un paraíso y bueno, creo que cualquiera que haya vivido en este país, los últimos seis años mínimamente , podrá decir que estábamos muy lejos del paraíso, que nuestra democracia no era, ni

²⁰ Fundación Rafael Preciado Hernández. ¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia. México: FRPH, 2019. Págs. 58-65

mucho menos un paraíso constitucional y que para ser claros , había contradicciones tan grandes y había violaciones tan grandes al marco constitucional, al marco del sentido común y diría, al marco de la moral pública elemental que nos hacía estar no solo lejos del paraíso, sino probablemente en uno de esos círculos del infierno que como nadie dibujó ese genio demoníaco, como decía Gadamer, ese genio luciferino que era el de Carl Smith precisamente, esa mente terrible, espléndida, culpable que decía el propio Gadamer frente a él, el propio Heidegger y desde luego Kelsen no eran sino niños de brazos perdón por la referencia personal , quedaban como eso, como ingenuos.

Yo quisiera pecar un poco de ingenuo, porque en nuestras mesas se ha hablado mucho de retrocesos, se ha hablado mucho de riesgos, pero no se ha hablado de avances y creo si ustedes quieren smithtianamente que hoy por hoy las mayorías que se han configurado en las cámaras del Congreso, permitirían, bien encauzadas con una oposición que sea lo que tiene que ser, una oposición institucional, tener un avance en materia de contrapesos, lo digo respetuosa pero enfáticamente y sé muy bien en qué foro lo estoy diciendo.

En el caso concretísimo de los órganos constitucionales autónomos se nos ha olvidado que tenemos uno nuevo y uno de la mayor relevancia y que no viene de los sexenios propiamente dichos de la transición, sino que viene de este sexenio de la cuarta transformación, por lo menos en su regulación secundaria, que es la mal entendida, la mal llamada como dice el clásico reforma de autonomía de la Fiscalía General de la República que en realidad debería ser una reforma para autonomizar el ejercicio de un ministerio que es público y que es un ministerio



importantísimo en términos de lo que señalabas, contrapesos, creo que la estructuración no ha sido todo lo adecuada que debiera, creo que dejamos pasar una oportunidad importantísima para tener un ministerio público que realmente sea independiente decía Eduardo más que autónomo, que sea independiente no solo frente a los otros poderes del servicio público sino independiente frente a su propia estructura jerárquica que está muy anquilosada.

Hemos platicado una y mil veces en foros como éste que mucho se agradecen de las dos Fundaciones, quiero aprovechar la enorme oportunidad que es pronunciarme ante ustedes y agradecerla , hemos hablado muchísimas veces de la reforma constitucional de 2008 y el hecho es que no nos dimos cuenta que teníamos un proceso X, que no podía funcionar sino sobre causas institucionales Y, y que por lo tanto, requeríamos entre otras cosas para tener efectiva igualdad entre las partes del procedimiento penal, un ministerio público no solo autónomo, sino independiente frente a sus propias estructuras de poder, esto qué quiere decir en castellano, que no era dable, como no es dable hoy, tener una justicia bien procurada con un director general de averiguaciones previas sector C que sea capaz de levantar el teléfono y decirle al ministerio público “dice el jefe quien quiera que sea el jefe que ya le pares, que por ahí no” y esto nos ha cerrado muchísimas oportunidades por no estructurarlo adecuadamente, nos cierra también oportunidades en lo referente a la Fiscalía Anticorrupción, nos cierra oportunidades en lo atinente al debido ejercicio del contrapeso en procuración de justicia y nos cierra oportunidades en lo que se refiere a la adecuada administración de justicia porque como es muy sabido, y lo hemos estado testimoniando todas y todos

últimamente, es muy sencillo echarle la culpa al juez con conclusiones no condenatorias, frente a una investigación muy mal realizada en una sede que para funcionar en un sistema penal, democrático como el que nos hemos procurado a partir de 2008 y de 2011 por persona, no puede funcionar, sino a través de la correcta argumentación de la independencia, de la estructura procesal bien seguida, de un debido y adecuado procesamiento legal de las causas.

Dicho todo esto, si no tenemos los causes institucionales adecuados, los causes organizacionales adecuados no vamos a tener la autonomía que queríamos para un contrapeso esencial del poder político como es, no solo frente a los ejecutivos locales y Federal, no solo frente a los legislativos, no solo frente a los otros órganos constitucionalmente autónomos, sino frente a sus estructuras internas, el ministerio público, entonces ahí tenemos un primer tache en el que podemos avanzar muy bien si aprovechamos la oportunidad que se nos brinda con una oposición seria en las cámaras, frente a una mayoría bien consolidada como la que tiene el partido en el poder, si podemos avanzar en eso que yo creo que se puede, yo creo que es dable, es cuestión de explicar bien qué queremos en cuanto al ministerio público , podremos haber apuntado un organismo constitucional autónomo que sí funcione.

El otro tema que comentaba Eduardo es también de la mayor relevancia, qué hemos querido nosotros, las generaciones traumatizadas por 1988 para ser muy claros qué hemos querido en cuanto a los órganos constitucionalmente autónomos y qué les hemos exigido, cómo podemos dejar de defenderlos y de luchar otro gran alemán, me recordaste mucho Eduardo, Ihering, “el hombre y la lucha por el

derecho” qué es eso, qué quiere decir luchar por el derecho, recuperar un paraíso perdido que nunca existió o quiere decir, exigir de quienes han estado bien pertrechados por el ordenamiento jurídico y hay que decirlo también , bien pertrechados por las partidas presupuestarias, cobrando salarios nada despreciables en un país como este, qué podíamos exigir de nuestros órganos constitucionalmente autónomos y creo que lo que debimos haber siempre exigido es que se comportaran dentro de los marcos de control que una transición como la que debió haber sido la nuestra, debió haber generado, me explico: siempre tuvimos como paradigma la transición a la democracia española de 1978 en el fondo de nuestras aspiraciones, pero de lo que no nos preocupamos y aquí está Juan José Rodríguez Prats que lo puede decir mucho mejor que yo y que seguramente estará en contra de lo que yo digo como de ordinario pero podremos llegar a una dialéctica adecuada JJ a este respecto , lo que no tuvimos fueron los causes de la transición española, no tuvimos un sistema de control parlamentario mínimamente positivo, mínimamente operativo y entonces, los órganos constitucionalmente autónomos sin preocuparse demasiado por su independencia frente a los poderes fácticos sobre todo, discurrieron por causes de una autonomía que se entendió era infeudada, este es mi feudo aquí no te metas como si el Congreso no tuviera nada que decir al respecto.

Hoy creo que con las mayorías y con la oposición institucional que existe, que es una oposición responsable, que le ha salido o le salió muy bien de 1939 a 2000 ser oposición y también de la izquierda podrían recuperarse algunos valores de oposición, creo que hay manera de reencauzar el funcionamiento de los órganos

constitucionalmente autónomos, incluso del Sistema Nacional Anticorrupción por la vía de un control parlamentario adecuado.

Cómo que control parlamentario adecuado: sesiones de control, comparecencias de las titulares y los titulares de los órganos, preguntas y repreguntas, proposiciones no de ley, una auténtica rendición de cuentas no solo frente a comisiones sino frente a los plenos de los órganos legislativos, un funcionamiento adecuado de los contrapesos desde el punto de vista de una, por lo demás, inevitable parlamentarización de nuestro sistema político, si no lo vemos ahora en la cuarta transformación, lo vamos a ver en la quinta transformación, perdón que peque de ingenuo pero para allá vamos porque dentro de otras cosas el sistema presidencial con el que estamos acostumbrados desde hace 200 años mínimamente solo ha funcionado en un país y ese país tiene sus características culturales e institucionales de enfrentamiento con la realidad material y el artificio jurídico muy peculiares y desde luego no somos nosotros. Yo creo que el sistema político y jurídico mexicano se va a semiparlamentarizar o se va a parlamentarizar o no va a ser sistema en absoluto y seguiremos dándole vuelta a este tigre una y otra vez sin alcanzar a meterlo definitivamente en la jaula.

Voy con la profundización de la democracia interna de los partidos políticos, también me hago mucho cargo de dónde estoy y de lo que voy a decir al respecto. Yo creo que no vamos a poder avanzar hasta que no quede claro que los partidos políticos reciben dinero del erario público y que por lo tanto están obligados a realizar elecciones internas impolutas, plurales, democráticas, ese es un mecanismo de convertirlos en el definitivo contrapeso del sistema de partido

hegemónico que ojalá no se repita entre nosotros y del sistema de un ejecutivo unipersonal y potentísimo como el que nos hemos creado en México con notable imprudencia.

Habrà un paso adelante en la transición, a partir de un modelo de control de la democracia intrapartidaria, a partir de un modelo de control a través de mecanismos autónomos y ciudadanizados obviamente, donde podamos exigirle rendición de cuentas tanto al Instituto Nacional Electoral como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero habrá contrapeso en tanto haya democracia interna y si no como decía la justicia general de Aragón y si no.

No va a poder haber contrapeso con autoridad moral, jurídica y política si no hay democracia intrapartidaria y, en este sentido, lo que requerimos de nueva cuenta es que el parlamento, no solo a través de una estructuración de regulación y de leyes de las que ya estamos hasta cierto punto hartos porque ha habido una auténtica debelación de un orden jurídico que hubiéramos creído funcional hace algunos años y que hoy está visto, quizá está superado en sus grandes rasgos, sino a través de una operación de control parlamentario efectivo a cerca de lo que pueden y deben hacer los partidos políticos en su sede de fomento de la democracia también hacia el exterior evidentemente y lo que están absolutamente impedidos para hacer y también en esto quiero ser muy claro, no podemos darnos el lujo de tener partidos que sean contrarios al sistema democrático, no podemos darnos el lujo de tener partidos contrarios a la democracia, no podemos darnos el lujo de permitir a las viejas estructuras partidarias del siglo XX que vuelvan sobre el camino

de las decisiones copulares, las decisiones de procesos no transparentes, de las decisiones a través de procedimientos no democráticos.

El partido que quiera revivir las añejas glorias del PRI tiene que perder el registro, punto, porque no sirve como contrapeso. Si se quiere reconfigurar como un partido ad hoc con los sistemas democráticos me parece muy bien, puede hacerlo, pero si no, me temo que su suerte va a poder ser hablaba Eduardo del paraíso perdido. Fíjense ustedes como a partir del año 98 es de lo que han hablado los partidos de la oposición venezolana, una y otra vez como si Ab y Copey hubieran generado desde la democracia de punto fijo, algo siquiera parecido a un paraíso en ese paraíso natural que es Venezuela, han hablado de esas nostalgias, pero no se preocuparon sobre todo Acción Democrática en reconfigurar sus procesos, en hacerse algo que trascendiera esa tentación, esa nostalgia, esa configuración tradicional de los populismos sudamericanos como el APRA, como el Partido Justicialista o entre nosotros, como el viejo partido hegemónico. Y si eso no ocurre, no va a poder haber contrapesos con autoridad, a nadie en cualquiera de los espectros ideológicos, este no es un tema de si se contrapesa la izquierda o si se contrapesa a la derecha, es un tema de contrapesos institucionales.

Así las cosas, me parece que los caminos parlamentarios van a permitir que tengamos una profundización en la vida democrática y funcional de los órganos constitucionalmente autónomos, que se transformaran en auténticos contrapesos, sobre todo el ministerio público, pero piensen ustedes también en algo que no se menciona demasiado pero es importantísimo la justicia administrativa que hoy por hoy discurre a través de un tribunal que es constitucionalmente autónomo, incluso



respecto del Poder Judicial de la Federación; piensen ustedes también en los órganos reguladores que ha mencionado el propio Eduardo , piensen en toda esta estructuración de protección efectiva de los derechos humanos en sede nacional y en sede convencional que es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que tiene un consejo ciudadano que debería responderle directamente a la Comisión de Derechos Humanos y a la de Justicia del Senado de la República y Adriana por más esfuerzos que hiciste en aquella admirable legislatura, eso no ha ocurrido, otro ejemplo de cursos procedimentales y de causas institucionales que no funcionan y por otro lado parece que tenemos que estar bien conscientes de que los partidos políticos, aunque le duela mucho a Carl Smith, tienen que ser contrapeso democrático, de procedimiento democrático, de curso institucional indefectiblemente porque entre otras cosas, para eso reciben dinero del erario público.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 2019

15

Presupuesto de Egresos 2019

Salomón Guzmán Rodríguez²¹

Voy a tratar dos temas rápidamente, voy a hablarles sobre el análisis del presupuesto de 2019, pareciera que es una estrategia presupuestal pero también hay que verlo desde un punto de vista electoral, en este caso del presupuesto que responde a tres preguntas: quién gasta, para qué gasta y en qué gasta.

El presupuesto son 22 cajones en donde se agrupa todo el presupuesto en relación a programas presupuestales, por ejemplo: estancias infantiles, becas, etc., hay 22 modalidades donde se agrupan todos estos programas, por ejemplo, los subsidios tienen que ver con todo aquello que está sujeto a reglas de operación y así sucesivamente.

Lo interesante aquí es que cuando nos vamos a analizar todo el presupuesto por modalidades y programas, vemos que hay un trasfondo que tiene que ver con una parte electoral, en términos presupuestales sería una estrategia.

²¹ Fundación Rafael Preciado Hernández. ¿Cómo va México? Avances, retrocesos y riesgos para la democracia. México: FRPH, 2019. Págs. 40-43



Nosotros concluimos, que en 2019 habrá 547 programas presupuestales, dieciocho menos que en 2018; de este total, 337 programas experimentan reducciones por cerca de ciento setenta y siete mil millones de pesos y 180 programas experimentaron ampliaciones por setecientos treinta y dos mil millones de pesos.

Para 2019 se eliminaron 48 programas cuyo monto fue de ciento seis mil millones de pesos, además se crearon 30 nuevos programas que fueron sus programas prioritarios, cuyo monto fue de ciento ochenta y un mil millones de pesos, esta cifra es cercana a la reducción presupuestal de los 337. Ustedes dirán “bueno para crear estos programas nuevos a qué le quitaron”, bueno eso es medio incierto. Si vemos la tabla, podemos ver, donde están las filas en azul, son aquellos donde se experimentan las mayores reducciones, ampliaciones y nuevos programas. En realidad, son 30 programas nuevos presupuestados. Si nosotros observamos esta relación, ochenta y ocho por ciento del presupuesto es tendencia. Es decir: le quitamos algo, le aumentamos algo, pero no lo eliminamos, y el doce por ciento es el margen de maniobra presupuestal, es decir, eliminamos completamente unos y creamos a partir de ahí unos nuevos.

Son tres modalidades de programas donde se experimentó el mayor recorte presupuestal: prestación de servicios, proyectos de inversión y los sujetos a reglas de operación que son los que tienen metas, población objetivo, etc. , además son cuatro modalidades de programas donde se eliminan, de los 30 nuevos programas, la mitad se ubica en la modalidad de otros subsidios, es decir, que no tienen reglas de operación; de los 30 nuevos programas, 14 de ellos están bajo la modalidad de otros subsidios, es decir, su operación solo es por lineamientos, no es por otras características, no por reglas de operación, es decir, transferencias directas. El monto total de estos programas equivale a ciento treinta y dos mil millones de pesos, cerca del .2% del PIB.

Se calcula que la población beneficiada por estos nuevos programas en los siguientes años será equivalente a treinta y dos millones, doscientos sesenta y cuatro mil personas, no contando los programas de pensiones de adultos mayores. Treinta y dos millones de personas serán beneficiadas con estos 30 nuevos programas. Esta población representa el 40% del padrón electoral de 2016; 64% de la votación de 2018 y 20% más de los que votaron por el presidente en 2018, pareciera que hay una estrategia.

Si nosotros vemos, hoy con el gobierno, va a haber más gasto opaco con estos nuevos programas que aquellos a diferencia que se venían observando en el periodo de Felipe Calderón hasta este 2019; vean ustedes aquí, ese presupuesto de los nuevos programas será opaco, funcionan por lineamientos y no por reglas de operación, no son transparentes en pocas palabras.

Por un lado, hay treinta y dos millones de personas que serán beneficiadas con estos nuevos programas y lo que se va a repartir no será transparente, sino que será por lineamientos.

Lo extraño es que tienen asegurados treinta y dos millones de personas y lo que más va a beneficiar de estos programas es el programa de reconstrucción, que son cerca de doce millones de personas, se calcula entre afectados, a los que se les cayeron sus casas, los que quedaron con traumas etc., y si los quitamos, aun así son cerca de veinticinco millones de personas, por eso el tema que estamos observando “Avances y retrocesos” para quién, para la democracia, pero no solamente para la democracia, sino para la economía, la dinámica de la economía, ese sería mi primer tema, que esos nuevos programas serán opacos y beneficiaran a un grupo importante de la población, ya les decía la cifra es un 20% más de los que votaron por el presidente.

Hablando de inversión extranjera directa, la inversión extranjera directa representa apenas el 2% del PIB. Cuáles son los retos y los riesgos, yo voy a poner los retrocesos. La encargada de la secretaría de economía decía: “no vamos a traer la inversión extranjera en términos genéricos, sino que vamos a traer la inversión extranjera que complete cadenas de valor en el país y que por lo tanto permita incidir en el crecimiento del mercado interno y en la promoción de las exportaciones”; “la secretaría de economía proyectó que México captaría flujos de inversión extranjera en 2019 en un nivel que se situará por encima del monto de 2018 y por debajo de treinta mil millones de dólares que arribaron en 2017, también habremos de hacer una promoción estratégica de nuestras exportaciones y eso lo vamos haciendo en



varios ejercicios con los mapas de complejidad”; finalmente destacó: “el gobierno del presidente buscará diversificar las exportaciones”, pues sucede que el 3 de mayo por decreto eliminan lo que era PROMEXICO, bueno qué es PROMEXICO, es una unidad responsable que está dentro del presupuesto para dos objetivos: el fomento del comercio exterior y para la atracción de inversión extranjera.

Hace unos días el Banco Mundial en su informe: Do Bussines señaló que en 2019 México cae un rango, pasa del 49 al 50 y, en estos días se da la noticia de que baja el ranking de el índice para poder invertir en México, qué esperamos para 2019, pues contradicciones, éstas dos cosas nos muestran el retraso que hay y además sus riesgos.

Me parece que esta información principalmente el tamaño de población que será beneficiada con los nuevos programas si podría tener un tinte electoral muy fuerte, son tres sectores: jóvenes, campo y adultos mayores, tres sectores que muchos años han quedado sin oportunidades. Decía el presidente que con estos programas se va a acabar la violencia, pero no se acuerda que entre 2008, 2009 y 2010 se crearon el mayor número de programas que beneficiaban a la mayoría de la población, no sé si con esos programas de alguna u otra forma sea una estrategia para que la violencia y los homicidios tiendan a disminuir. Hay muchas contradicciones y eso es lo principal y esas contradicciones nos llevan a retrocesos.

P RUEBAS DE QUE LOS MEXICANOS NO ESTAMOS MEJOR CON LÓPEZ OBRADOR

16

Pruebas de que los Mexicanos No Estamos Mejor con López Obrador

Salomón Guzmán Rodríguez²²

La macroeconomía

Con los gobiernos emanados de Acción Nacional, el crecimiento económico promedio fue de casi 2%; con López Obrador es del 0%, el más bajo en 41 años. Las malas decisiones de este gobierno afectaron las actividades económicas en muchos sectores, principalmente la Industria.

Durante el periodo de los gobiernos emanados de Acción Nacional (2001-2012), el PIB por persona incrementó 43%, significa 3 mil 105 dólares más, mientras en el gobierno de López Obrador el PIB por persona ha incrementado 12.2%, significa apenas 1 mil 194 dólares.

Con el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), la inflación mensual promedio fue de 4.35%, mientras en los últimos meses del gobierno de López Obrador es de casi 8%, la más alta en casi 20 años.

Con los gobiernos emanados de Acción Nacional, se acumularon 130 mil 37 millones de dólares en Reservas Internacionales, mientras que en el gobierno de López Obrador la acumulación es apenas de 27 mil 859 millones de dólares.

²² Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 80-96

Durante los gobiernos emanados de Acción Nacional, los extranjeros invirtieron en valores gubernamentales 1 billón 562 mil millones de pesos, mientras en el gobierno de López Obrador salieron del país 421 mil millones de pesos, la salida de capitales más alta de la historia reciente.

Al final de los gobiernos emanados de Acción Nacional (2012), la deuda pública por cada mexicano alcanzó los 50 mil 377 pesos, mientras al cierre de 2022 fue de 108 mil 299, es decir, 57 mil 922 pesos más. Con López Obrador se duplicó la deuda por cada mexicano.

En el último gobierno emanado de Acción Nacional (2007-2012), el riesgo país de México fue de 2.21% en promedio, mientras en el gobierno de López Obrador es de 3.88%, significa mayor probabilidad de incumplir con las obligaciones en el pago de deuda externa con el gobierno actual.

La soberanía energética e ingresos

Durante los gobiernos emanados de Acción Nacional (2000-2012), el promedio de producción petrolera fue de casi 3 millones de barriles diarios, mientras que en el gobierno de López Obrador el promedio es de 1.6 millones de barriles diarios, significa la incapacidad de revertir la caída de la producción con el gobierno actual.

Durante los gobiernos emanados de Acción Nacional (2000-2012), los ingresos petroleros y no petroleros del Sector Público incrementaron 2 billones 335 mil millones de pesos, mientras que en el gobierno de López Obrador el incremento es de 1 billón 480 mil millones de pesos.



Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012) el promedio de importación de gasolinas y diésel fue de 357,250 y 89,259 barriles diarios, mientras que en el gobierno de López Obrador el promedio es de 420,529 y 145,101 barriles diarios, significa una diferencia del 18% y 63% respectivamente.

La economía familiar

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), el incremento promedio en el precio del kilo de tortilla fue de 3.7 pesos, mientras que en el gobierno de López Obrador el incremento promedio es de más de 7.6 pesos.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), el incremento promedio del precio de la tonelada de maíz fue de 2,646 pesos, mientras que en la actual administración el incremento ha sido de casi 5,920 pesos, lo que significa un incremento de más del doble.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), el incremento en el precio promedio del pollo entero fue de 10 pesos, mientras que en el gobierno de López Obrador el incremento es de más de 18 pesos, es decir, una diferencia del 75%.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), el incremento en el precio promedio del kilo de huevo blanco al mayoreo fue de 9 pesos, mientras que en el gobierno de López Obrador el incremento es de más de 16 pesos, es decir, una diferencia del 73%.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), el incremento en el precio promedio del kilo de Bistec de res fue de 26 pesos, mientras que en el gobierno de López Obrador el incremento es de más de 40 pesos, es decir, una diferencia del 51%.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), el incremento en el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria pasó de 2 mil pesos a 2 mil 599, significa un incremento de 515 pesos, mientras que en el gobierno de López Obrador el valor pasó de 3 mil 428 pesos a 4 mil 300, significa un incremento 872 pesos, es decir, una diferencia de 41%, aproximadamente.

Durante el último año de los gobiernos emanados de Acción Nacional (PAN), los precios de la energía eléctrica y las gasolinas incrementaron a un ritmo de 2.83% y 5.69%, mientras en el gobierno de López Obrador los incrementos son del 8.9% y 9%, respectivamente.

Inversión productiva

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), la inversión promedio en proyectos de construcción de carreteras fue de 41 mil 036 millones de pesos, en lo que va de la administración de López Obrador (2018-2023) la inversión promedio en este rubro es de 9 mil 879 millones de pesos.

Durante el periodo de los gobiernos emanados de Acción Nacional (2001-2012), la acumulación de Inversión productiva privada y pública fue de 2 billones 522 mil millones y 1 billón 139 mil millones de pesos; con el gobierno de López Obrador se tiene una pérdida acumulada de 1 billón 224 mil millones y 307 mil millones de pesos, respectivamente.

Empleo

Durante los gobiernos emanados de Acción Nacional (2001-2012) se generaron 3.5 millones de nuevos empleos formales y eventuales mientras que en el gobierno de López Obrador apenas se han generado 1.2 millones.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (4 trimestre de 2012), el 51% de mexicanos encontraron trabajos con salarios de 2 a más de 5 salarios mínimos, mientras que en el gobierno de López Obrador sólo el 23% de mexicanos encontraron trabajos con salarios de 2 o más de 5 salarios mínimos, es decir, con este gobierno la precarización del trabajo se profundizó.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), 21.5 millones de personas que lograban encontrar un empleo el salario era de 0 a 2 salarios mínimos, mientras que con el gobierno de López Obrador son 41 millones que lograron encontrar un empleo el salario a recibir es de 0 a 2 salarios mínimos, significa una diferencia de 90%, aproximadamente.

Durante el último gobierno emanado de Acción Nacional (2006-2012), 22 millones de personas que lograban encontrar un empleo el salario era de 3 a más de 5 salarios mínimos, mientras que con el gobierno de López Obrador son 12 millones lograban encontrar un empleo con un ingreso de 3 a más de 5 salarios mínimos, la precarización con este gobierno se profundizó.

Violencia

Durante los primeros 4 años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2007-2010) se cometieron 119 mil 494 homicidios (dolosos y culposos) en lo que va de la administración de López Obrador la situación se agravó, se han cometido

178 mil 820 mil homicidios (dolosos, culposos, feminicidios) es decir, 50% más delitos.

Durante los primeros 4 años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2007-2010) se cometieron 221 mil 644 amenazas en lo que va de la administración de López Obrador la situación se agravó, se han cometido 470 mil 029 mil amenazas, es decir, 112% más delitos.

Durante los primeros 4 años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2007-2010) se cometieron 20 mil 440 extorsiones; en lo que va de la administración de López Obrador la situación se agravó, se han cometido 35 mil 862 mil amenazas, es decir, 75% más delitos.

Durante los primeros 4 años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2007-2010) se cometieron 270 mil 225 robos a negocios; en lo que va de la administración de López Obrador la situación se agravó, se han cometido 384 mil 618 robos a negocios, es decir, 42% más delitos.

Vivienda

Durante los últimos 4 años del gobierno emanado de Acción Nacional (2008-2012) la dinámica del sector de la vivienda representó en promedio 6.26% del total del PIB; mientras que en los 4 años del gobierno de López Obrador representó apenas 5.8%, lo que significa cada vez menor importancia del sector de la vivienda en la economía con el gobierno actual.

Durante el último año del gobierno emanado de Acción Nacional (2012) la inversión por cada mexicano en vivienda fue de 74 pesos, mientras en el año 2023 de la administración de López Obrador la inversión en vivienda por cada mexicano es de 40 pesos, una diferencia de -85%.

Sector Salud

Durante el periodo 2001-2012 los gobiernos emanados de Acción Nacional incrementaron el personal médico en el IMSS en 18 mil 453 médicos, mientras que en el gobierno de López Obrador (2018-2021) el número incrementó en 12 mil 033 médicos, es decir, 35% menos en comparación. Por su parte, el número de especialistas en el IMSS en el periodo de 2001-2012 incrementó 6 mil 243; con el gobierno de López Obrador en mil 761, es decir, 72% menos.

Durante el periodo 2001-2012 los gobiernos emanados de Acción Nacional incrementaron el número de Unidades de Medicina Familiar del IMSS en 44, mientras que en el gobierno de López Obrador (2018-2021) el número incrementó en 16 Unidades, es decir, -63% menos en comparación. Por su parte, el número de Hospitales de Zona del IMSS en el periodo de 2001-2012 incrementó en 15; con el gobierno de López Obrador en apenas 6, es decir, -60% menos.

Durante el periodo 2001-2012 los gobiernos emanados de Acción Nacional incrementaron el número de camas no censables del IMSS en 4 mil 037, mientras que el gobierno de López Obrador (2018-2021) el número disminuyó en 737 camas, es decir, -118% menos en comparación. Por su parte, el número de camas censables del IMSS en el periodo de 2001-2012 incrementó en 4 mil 196; con el gobierno de López Obrador en 2 mil 119, es decir, -49% menos.

Con los gobiernos emanados de Acción Nacional (2000-2012), el número de guarderías en servicio del IMSS pasaron de 899 a 1 mil 451 al final del periodo, es decir, un incremento de 552, mientras que en lo que va del gobierno de López Obrador pasaron de 1 mil 418 a 1 mil 408, es decir, una disminución de 10.

Con los gobiernos emanados de Acción Nacional (2000-2012), el número de niños inscritos en guarderías del IMSS pasaron de 103 mil 707 a 203 mil 511, es decir, un incremento de casi 100 mil niños, mientras que en lo que va del gobierno de López Obrador pasaron de 194 mil 094 a 162 mil 379, es decir, una disminución de casi 32 mil niños.

Pobreza

Durante los dos últimos años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2010-2012), el porcentaje de población en pobreza extrema pasó de 11.3% a 9.8%, es decir, 1.5 millones de mexicanos salieron de la pobreza extrema, mientras que en los dos primeros años del gobierno de López Obrador el porcentaje pasó de 7% a 8.5%, es decir 2 millones de mexicanos pasaron a una situación de pobreza extrema.

Durante los dos últimos años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2010-2012), el porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 29.2% a 21.5%, es decir, 12 millones de mexicanos salieron de esta carencia, mientras que en los dos primeros años del gobierno de López Obrador el porcentaje pasó de 16.2% a 28.2%, es decir, poco más de 15 millones de mexicanos más experimentaron esta carencia.

Durante los dos últimos años del último gobierno emanado de Acción Nacional (2010-2012), la población con al menos 3 carencias sociales pasó de 32 a 28 millones, es decir, 4.3 millones de mexicanos salieron de esta situación, mientras que en los dos primeros años del gobierno de López Obrador la población pasó de 25 a 29.2, es decir, 4.2 millones de mexicanos más experimentaron esta situación.

Pequeñas y medianas empresas

En el último año del gobierno emanado de Acción Nacional (2012), a nivel nacional cada mes se creaban 0.68% empresas y moría el 0.67%, es decir, cada mes se creaban más empresas de las que morían, mientras que, en 2021 con López Obrador, cada mes se creaban 0.81% empresas y morían 1.45%, es decir, cada mes mueren más empresas de las que nacen.

En el último año del gobierno emanado de Acción Nacional (2012), cada mes se creaban 0.50% empresas en el sector de las manufacturas y moría el 0.49%, es decir, cada mes se creaban más empresas de las que morían, mientras en 2021 con López Obrador, cada mes se creaban 0.55% empresas y morían 1.09%, es decir, cada mes mueren más empresas de las que nacen dentro de este sector.

En el último año del gobierno emanado de Acción Nacional (2012), cada mes se creaban 0.73% empresas en el sector privado no financiero y moría el 0.69%, es decir, cada mes se creaban más empresas de las que morían, mientras en 2021 con López Obrador, cada mes se creaban 0.80% y morían 1.76% cada mes, es decir, cada mes mueren más empresas de las que nacen dentro de este sector.

Recortes presupuestales

Con el último gobierno emanado de Acción Nacional, el presupuesto aprobado destinado para la defensa de las mujeres pasó de 999 millones a 1 mil 337 millones de pesos, significa un incremento real de 338 millones de pesos, mientras que con López Obrador el presupuesto pasó de 1 mil 366 millones a 1 mil 248 millones de pesos, es decir, una disminución real de 118 millones de pesos.

Con el último gobierno emanado de Acción Nacional, el presupuesto aprobado destinado para la defensa de la libertad de expresión pasó de 26.5 millones a 65.5 millones de pesos, significa un incremento real de 39 millones de pesos, mientras que con López Obrador el presupuesto pasó de 47 millones a 33 millones de pesos, es decir, una disminución real de 14 millones de pesos.

Con el último gobierno emanado de Acción Nacional, el presupuesto aprobado para el programa de desarrollo forestal sustentable pasó de 1 mil 201 millones a 3 mil 789 millones de pesos, significa un incremento real de 2 mil 588 millones de pesos, mientras que con López Obrador el presupuesto pasó de 2 mil 560 millones a 857 millones de pesos, es decir, una disminución real de 1 mil 704 millones de pesos.

Con el último gobierno emanado de Acción Nacional, el presupuesto aprobado destinado para la atención de los jóvenes pasó de 1 mil 182 millones a 1 mil 428 millones de pesos, significa un incremento real de 245 millones de pesos, mientras con López Obrador el presupuesto pasó de 1 mil 248 millones a 946 millones de pesos, es decir, una disminución real de 302 millones de pesos.

Con el último gobierno emanado de Acción Nacional, el presupuesto aprobado destinado para las estancias infantiles pasó de 2 mil 744 millones a 5 mil 806 millones de pesos, significa un incremento real de 2 mil 62 millones de pesos, mientras que con López Obrador el presupuesto pasó de 5 mil 267 millones a 2 mil 785 millones de pesos, es decir, una disminución real de 2 mil 483 millones de pesos.



Durante el último año del gobierno emanado de Acción Nacional (2012), la inversión

por cada mexicano en agua potable y en mantenimiento de la infraestructura fue de 64 pesos, mientras que en 2022 el gobierno de López Obrador invirtió 51 pesos por cada mexicano.

En el último año del gobierno emanado de Acción Nacional (2012) el gasto corriente por cada mexicano fue de 24 mil 223 pesos, mientras que en 2023 el gobierno de López Obrador destinará 36 mil 717 pesos por cada mexicano en gasto corriente, es decir, 52% más en comparación, la cifra más alta de despilfarro no productivo.

Inversión en educación

Durante los gobiernos emanados de Acción Nacional (2000-2012) el gasto promedio anual por estudiante de la enseñanza primaria hasta el nivel superior pasó de 1 mil 673 dólares a 3 mil 392, significó un incremento de 1 mil 719 dólares, en forma contraria, en el primer año del gobierno de López Obrador (2019) el gasto promedio pasó de 3 mil 589 a 3 mil 577 dólares, significó una disminución de 12 dólares.

Durante los gobiernos emanados de Acción Nacional el gasto promedio anual por estudiante de la enseñanza de nivel superior pasó de 4 mil 610 dólares a 8 mil 188, significó un incremento de 3 mil 578 dólares, en forma contraria, en el primer año del gobierno de López Obrador el gasto promedio pasó de 7 mil 843 a 7 mil 341 dólares, significó una disminución de 502 dólares.

The background of the cover is a black and white photograph of a large crowd of people participating in a protest or demonstration. They are walking down a street, carrying various flags and banners. In the background, the large, domed building of the Palacio de la Secretaría de Gobernación is visible. The title text is overlaid on this image in large, white, bold, sans-serif capital letters.

VERDADERAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO EN TURNO: CDMX

COMPILADOR

GERARDO TREJO CHAVEZ