

LOS PRIMEROS 100 DÍAS DE AMLO



10 de marzo de 2019



Somos una empresa de consultoría en riesgo político, conflictividad social y planeación estratégica.

Este documento es de difusión pública. Para más información sobre nuestros productos y servicios, contactar a denise.canto@integralia.com.mx

 @Integralia_Mx

 www.integralia.com.mx

 (55) 5280 1347

 Oliver Goldsmith 37 – 702,
Col. Polanco Chapultepec.
Miguel Hidalgo, CDMX.

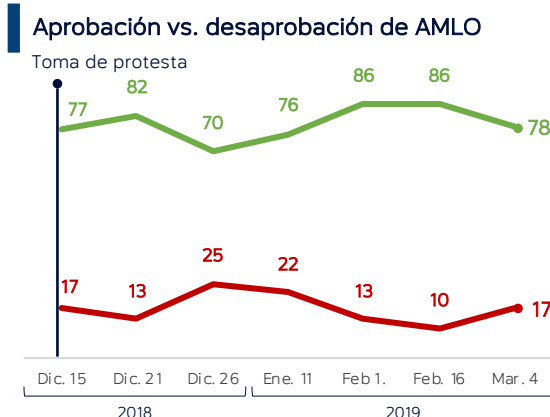
ÍNDICE

1. ¿Por qué es tan popular AMLO?
2. Cinco dilemas de la comunicación presidencial
3. El estilo personal de gobernar de AMLO
4. Oportunidades en el nuevo entorno político
5. ¿Será PEMEX el talón de Aquiles del gobierno?
6. ¿Está incidiendo la política en el desempeño de la economía?
7. La hegemonía democrática o la concentración de poder
8. Seguridad: ¿qué podemos esperar?
9. Proyectos de infraestructura del nuevo gobierno: los riesgos
10. ¿Qué esperar de los programas sociales de AMLO?
11. Cien días de AMLO en el poder legislativo
12. La relación con Estados Unidos y el tema migratorio

1. ¿POR QUÉ ES TAN POPULAR AMLO?

La popularidad del presidente de la República oscila entre 67% y 85% y muestra una tendencia estable o al alza, algo inusual para un mandatario durante sus primeros 100 días de gobierno.¹ Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto vieron caer su popularidad durante los primeros tres meses de sus gobiernos.

Cinco factores explican la alta aprobación de AMLO: i) un estilo cercano de gobernar; ii) la expectativa de mejora que sigue al hartazgo de los gobiernos anteriores; iii) un gobierno de “acciones rápidas” (aunque con poca planeación y problemas en su implementación); iv) una estrategia de comunicación que utiliza un lenguaje común y cercano; y v) el planteamiento constante de una lucha del bien contra el mal (donde el mal es el neoliberalismo y el bien es la Cuarta Transformación).



Fuente: El Financiero

Respecto a lo primero, el presidente ha tomado decisiones políticamente rentables – como eliminar la pensión de los expresidentes, abrir Los Pinos a la ciudadanía, deshacerse del avión presidencial, etc.– así como encontrarse con los mexicanos cara a cara. Asimismo, su agenda 24/7 es percibida como un fuerte compromiso con sus gobernados.

Segundo, el nuevo gobierno ha despertado grandes expectativas de mejora entre la población. A pesar de datos económicos desalentadores, las encuestas muestran que los mexicanos se sienten más seguros y consideran que la economía está mejorando. La esperanza parece más poderosa que las cifras.

Por otra parte, el presidente ha buscado cumplir algunas promesas de campaña con la mayor rapidez posible y ha tomado acciones controvertidas que han abonado a su popularidad, como el combate al robo de combustibles. Este tipo de decisiones crean la imagen de un presidente de acción que busca cumplir sus compromisos y combatir la corrupción.

En lo que respecta a la estrategia de comunicación, el presidente ofrece una conferencia diaria que proyecta a un presidente que habla de frente y está al tanto de la realidad del país. Dichas conferencias “mañaneras” le permiten al presidente mantener el control de la agenda nacional y defender sus decisiones sin intermediarios.

¹Información de Consulta Mitofsky.

Finalmente, López Obrador ha continuado desde la campaña con un discurso maniqueo de buenos contra malos, liberales contra conservadores e ímpolitos contra corruptos. Este discurso sigue haciendo eco en una sociedad descontenta con los privilegios de “los de arriba” y la corrupción de anteriores administraciones.

¿Quiénes apoyan a AMLO?

Contrario a lo que frecuentemente señalan sus críticos, el principal apoyo del presidente no se encuentra entre los jóvenes de bajos ingresos del sur del país, sino en mujeres de nivel socioeconómico medio y alto del centro y norte de México. Se trata de un grupo poblacional que tradicionalmente había sido poco afín a AMLO y que podría explicar en buena medida por qué su popularidad ha crecido.¹

¿Qué podemos esperar en los próximos años?

Si bien la economía muestra claros signos de desaceleración y la seguridad pública sigue deteriorándose, es probable que la puesta en marcha de programas sociales insignia genere un ánimo social muy positivo hacia el titular del Ejecutivo Federal.

Los datos históricos muestran que la popularidad de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) incrementó de manera importante entre el principio y el final del sexenio; Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), por su parte (aún en entorno de bajo crecimiento económico), mantuvieron niveles de aprobación relativamente constantes, mientras que Peña Nieto (2012-2018) experimentó una caída estrepitosa hacia el tercer año de su gobierno. Finalmente, cabe destacar que como jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, AMLO experimentó un crecimiento de su popularidad entre 2000 y 2003 (alcanzando niveles superiores a 80% a mitad de su mandato), lo que le permitió ganar con facilidad las elecciones intermedias en la Ciudad de México. La popularidad de López Obrador se consolidó en los siguientes dos años, alcanzando 84% en abril de 2005 y concluyó en julio de 2005 con 76%.

Es probable que la popularidad del presidente se mantenga elevada por un largo tiempo, e incluso, que logre consolidar dicha fuerza hasta la elección intermedia, cuando Morena podría lograr un triunfo avasallador. Esto fortalecería la centralización del poder en el país. Tres factores podrían romper esa tendencia: escándalos de corrupción de integrantes de Morena o del entorno presidencial, continuación de la crisis de inseguridad sin mejoría visible, y una crisis económica.

¹Información de Consulta Mitofsky. Encuesta publicada en febrero de 2019.

2. CINCO DILEMAS DE LA COMUNICACIÓN PRESIDENCIAL

El presidente López Obrador ha inaugurado un nuevo modelo de comunicación política que en ocasiones presenta tintes de propaganda. Identificamos cinco dilemas de dicho modelo:

MONÓLOGOS VS. RENDICIÓN DE CUENTAS

Las conferencias matutinas tienden a ser un acto político en el que el presidente justifica retóricamente sus decisiones de gobierno. Los medios asumen un rol pasivo, toman como válidas las afirmaciones del presidente y les dan gran difusión, sin cuestionarlo de manera incisiva o evaluar su veracidad. Esto no abona a la rendición de cuentas efectiva, pero le ha resultado altamente rentable.

ADVERSARIOS VS. CIUDADANOS

El presidente usa el discurso para castigar simbólicamente a opositores y críticos. Al definir a los ciudadanos que no están a su favor con adjetivos denigrantes (“mafia”, “fifi”, “machuchones”, “mezquinos”, “neofascistas”, “conservadores”) y acusarlos de corrupción sin pruebas, AMLO le resta legitimidad a la oposición y estigmatiza a la crítica.

PROPAGANDA VS. COMUNICACIÓN

La comunicación gubernamental busca informar, rendir cuentas, generar certidumbre y construir consensos. La propaganda busca generar lealtad a una persona o partido usando el conflicto y el contraste mediante la activación de emociones, el manejo de símbolos y la polarización. Cuando el gobierno comunica, busca aprobación. Cuando usa propaganda, busca control.

POSVERDAD VS. HECHOS

La posverdad es la distorsión deliberada de la realidad por medio de la manipulación de creencias y emociones. Al debatir decisiones relevantes de política pública (cancelación del aeropuerto, Tren Maya, refinería, supresión de programas sociales) el presidente y sus voceros han centrado su comunicación en narrativas, opiniones y convicciones políticas y han ignorado –y en ocasiones descalificado– los datos, cifras y estudios de especialistas.

INTENCIONES VS. RESULTADOS

A 100 días de mandato, las dos principales preocupaciones ciudadanas –economía y seguridad– muestran pocos cambios favorables. Aun así, el presidente ha logrado ser evaluado por la bondad de sus intenciones, no por los resultados de sus acciones, y por ello podría volverse impermeable a la evidencia.

3. EL ESTILO PERSONAL DE GOBERNAR DE AMLO

Es claro un talante voluntarista que lo impulsa a instrumentar proyectos que considera prioritarios o que forman parte de sus compromisos de campaña, aun cuando éstos no cuenten con sustento técnico o financiero. Rara vez reconoce errores o se desdice ante afirmaciones inexactas.

Asimismo, AMLO tiene un estilo gerencial centralizador que busca acción sin dilación. Eso lo lleva a tomar decisiones precipitadas, anunciar acciones – en ocasiones – sin el conocimiento de quienes las llevarán a la práctica y sin la deliberación entre colaboradores y expertos. Su estilo centralista lo ha llevado a proponer, por ejemplo, que la Federación ejercerá recursos en materia de salud que hoy administran las entidades federativas, sin percatarse de que eso requeriría una reforma constitucional.

El estilo gerencial activo del presidente, que contrasta con la planeación estratégica de la tecnocracia, también desconfía de los órganos autónomos o reguladores independientes, pues los vislumbra como un obstáculo a la ejecución de proyectos y obra social. Muchos adjudican a AMLO un deseo de concentrar el poder y eliminar a sus adversarios; quizá sea el deseo de acción y resultados lo que lo conduce de forma constante a desestimar la crítica y la deliberación.

No debe obviarse el componente moralista de AMLO. Su obra política transformadora tiene también el propósito de moralizar la vida pública y erradicar los malos hábitos de los políticos. Como cristiano que es, confía en la bondad intrínseca del pueblo al que reconoce más en la medida de sus carencias y sufrimiento. Hay una creencia de que el pueblo delinque y mata por necesidad o por error y hay una suerte de paternalismo moral en al forma como el presidente se dirige a la sociedad.

AMLO entiende la política pública con una fuerte visión ideológica, sobre todo en aquellos temas de en los que se ha concentrado a lo largo de su carrera política como, por ejemplo, el sector energético, o educativo o temas agrícolas y de infraestructura. En estos rubros es reacio a escuchar voces de asesores expertos y define las líneas directrices en vinculación con asociados más ideológicos.

En ciertos temas fuera de su área de especialidad hay mayor margen de maniobra para que la burocracia o asesores técnicos influyan en la toma de decisiones. En este sentido se ubican, por ejemplo, temas comerciales, financieros, o diplomáticos, en los que los segmentos más moderados del gabinete tienen, en general, mayor margen de injerencia.

AMLO se ha mostrado como un gobernante consciente de la necesidad de mantener equilibrios financieros. Hay claros indicios de que es receptivo a la reacción de los mercados y a las sugerencias del secretario de Hacienda Carlos Urzúa y su equipo para mitigar turbulencias. Queda por ver si tal influencia se sostendrá en el tiempo en caso de que tal objetivo se contraponga a la consecución de elementos torales de la agenda del presidente.

4. OPORTUNIDADES EN EL NUEVO CONTEXTO POLÍTICO

El país cuenta con pilares de estabilidad económica relevantes: su demografía sigue siendo relativamente benigna, cuenta con una inflación controlada con un Banco Central autónomo, posee una economía diversificada con un poderoso sector manufacturero, finanzas públicas con una menor dependencia del petróleo que en el pasado, así como un sistema bancario robusto con altos niveles de capitalización y bajos índices de cartera vencida. Finalmente, si bien se observan algunas señales de cautela, la economía estadounidense sigue en una fase de expansión.

Por su parte, el gobierno ha abonado a su causa al haber enviado al Congreso un presupuesto con los equilibrios fiscales a los que se comprometió desde la campaña presidencial, lo que ha elevado la credibilidad del equipo hacendario. Es también claro que el equipo económico del presidente López Obrador ha elevado su influencia en el Congreso y ha sido capaz de detener iniciativas legislativas que enviaban señales contrarias al clima de negocios que el país requiere para crecer al 4%. Por último, si bien se han criticado varios de los nombramientos que ha hecho el presidente en órganos autónomos, no es el caso del Banco de México donde los dos nuevos subgobernadores cuentan con las credenciales adecuadas para dicha posición.

Durante los primeros 100 días de gobierno, ha quedado de manifiesto que el presidente puede impulsar una agenda de cambios relevantes gracias a la alta legitimidad de la que goza. Pero al mismo tiempo, estos días han servido para mostrar al presidente que, para ser exitoso, requiere imperativamente de la inversión privada. La propia desaceleración de la economía podría tornarse en un buen acicate para que el gobierno, particularmente en su postura hacia ciertos sectores, tienda gradualmente hacia una de mayor pragmatismo. Hay algunas señales –incipientes– en esa dirección.

La celeridad en la implementación de políticas y proyectos, si bien conlleva otro tipo de riesgos, muestra a un gobierno en acción, con prisa por dar resultados. Hay, en principio, preferencia por la cantidad, menos por la calidad. A su vez, el presidente parece tener aprehensión por tres sectores (energía, salud, minería) pero para el resto, la atención presidencial es poca o nula por lo que las oportunidades y riesgos son distintos dependiendo del sector.

5. ¿SERÁ PEMEX EL TALÓN DE AQUILES DEL GOBIERNO?

Andrés Manuel López Obrador hereda una situación frágil de la principal empresa pública del país. Una pronunciada caída de la producción petrolera y de petrolíferos, una reducción significativa de las reservas 1P, importaciones crecientes, un alto nivel de endeudamiento, una vulnerable red de distribución y logística de petrolíferos, un deterioro de su capital humano y problemas de opacidad y corrupción. El reto de fortalecer a la empresa, por tanto, es mayúsculo al tiempo en que el margen de error es más limitado que nunca.

Las acciones y decisiones tomadas por la nueva administración, sin embargo, han elevado los riesgos para la empresa. La suspensión de las rondas petroleras, el regreso de los modelos tradicionales de contratación, la insistencia de construir una nueva refinería, el nombramiento de funcionarios inexpertos al frente del sector, la pérdida de capital humano por las excesivas medidas de austeridad, el desprecio por el gobierno corporativo de la empresa así como del regulador, entre otras, muestran un mismo hilo conductor: el predominio de las decisiones políticas sobre las técnicas.

Las calificadoras han puesto su mirada en este estilo de conducir a la empresa y han comenzado a mandar señales de alerta. Fitch lo hizo con una doble reducción en su calificación, S&P con una rebaja en la perspectiva y Moody's con una advertencia de que hacia mediados del año evaluará la situación crediticia de la empresa.

El problema para el nuevo gobierno es que, de fracasar Pemex, ya sea porque sus calificaciones crediticias sean degradadas hasta perder el grado de inversión y/o porque su producción se mantenga en franco descenso y/o porque el proyecto de la refinería se torne inviable una vez iniciada su construcción, el efecto sobre la vida económica del país será negativo y ello acarreará consecuencias políticas inevitables para el presidente López Obrador.

Hay dos rutas alternas para Pemex: una opción pragmática en la que se reconoce que la empresa no podrá cumplir con las elevadas expectativas de producción que tiene la administración –lo cual es crítico para sostener el creciente gasto social del gobierno– y opta por revertir decisiones tales como la suspensión de las rondas petroleras y la construcción de una nueva refinería; o la opción alternativa donde termina prevaleciendo la visión ideológica y se mantienen las directrices actuales sin importar las consecuencias.

6. ¿ESTÁ INCIDIENDO LA POLÍTICA EN EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA?

Los indicadores económicos y de finanzas correspondientes a los primeros 100 días del nuevo gobierno muestran claroscuros: entre los indicadores positivos destaca la confianza del consumidor que observa máximos históricos, la inflación que ha mantenido una trayectoria decreciente, el tipo de cambio estable del peso frente al dólar, la creación de empleos formales que mantiene su dinamismo respecto a otros inicios de año y el crecimiento de la inversión pública en enero.

Sin embargo, la lista de indicadores negativos comienza a tomar preeminencia. La plataforma de producción de Pemex sigue disminuyendo, con impacto negativo en los ingresos públicos; a su vez, la caída en la plataforma de producción, aunado al menor precio del petróleo, impactaron negativamente los ingresos presupuestarios: respecto del primer mes de 2018, disminuyeron en términos reales 7.5% y fueron inferiores en más de 24 mil millones de pesos a lo programado. A la par, las tres principales agencias calificadoras han alertado que podrían reducir la calificación de México en un futuro cercano ante dudas respecto a la política energética del nuevo gobierno y, en particular, interrogantes respecto al Plan de Negocios de Pemex.

La inversión fija bruta, la producción industrial, la producción de autos y las ventas al menudeo han mostrado igualmente debilidad. Todo ello se traduce en que las perspectivas de crecimiento económico para 2019 se hayan deteriorado significativamente: el ajuste a la baja de las estimaciones de crecimiento del PIB para 2019 se ha generalizado entre las principales agencias financieras y recientemente el Banco de México redujo sus previsiones de trimestre a trimestre en seis puntos porcentuales, una corrección pocas veces vista antes.

A 100 días de la nueva administración, prevalecen dos interrogantes: ¿las decisiones tomadas por el nuevo gobierno están incidiendo negativamente en la actividad económica? ¿Qué hará el nuevo gobierno si la desaceleración se acentúa en los próximos meses? Respecto al primer punto, si bien no existe un termómetro ideal para responder ello, todo apunta a que los eventos de la cancelación del Aeropuerto, la falta de acción en el bloqueo de las vías en Michoacán, las huelgas en Matamoros, el desabasto de combustibles en el centro del país, la cancelación de la rondas petroleras y subastas eléctricas, y la incertidumbre del Plan de Negocios de Pemex, entre otras, están minado la confianza del inversionista de largo plazo.

Si bien los niveles de aprobación del presidente López Obrador han venido creciendo desde que asumió la presidencia, un desempeño negativo de la economía en los siguientes meses podría incidir en la percepción ciudadana respecto a las capacidades reales del nuevo gobierno e impactar sus niveles de aceptación.

7. LA HEGEMONÍA DEMOCRÁTICA O LA CONCENTRACIÓN DE PODER

El triunfo avasallador de López Obrador en 2018 sienta las bases de una hegemonía democrática que puede derivar en la erosión de los pesos y contrapesos de la democracia y la concentración del poder en la presidencia de la República.

NUEVAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

- Súper delegados: permiten al presidente la administración directa de recursos públicos federales en cada entidad y, a su vez, se convierten en candidatos naturales para la gubernatura de la entidad. En mayor o menor medida, disputan la preeminencia política al gobernador.
- Desmantelamiento de la burocracia federal y nombramiento de funcionarios afines a Morena: todo cambio sexenal acarrea una renovación natural en las estructuras burocráticas del gobierno federal; sin embargo, las medidas de austeridad, la desaparición de estructuras completas, la fusión de entidades y la remoción de miles de funcionarios públicos —algunos de carrera— ha sido muy superior a la de cualquier otro cambio de administración.
- Reducciones salariales al Poder Judicial de la Federación (PJF): la discusión sobre la disminución de los salarios del PJF colocó bajo el reflector nacional a jueces, magistrados y ministros. De forma negativa, estos funcionarios se han visto expuestos al escarnio público.
- Reducciones presupuestales a órganos autónomos: estas entidades señalan que las reducciones les impiden llevar a cabo sus funciones de forma eficiente. Prácticamente todos los órganos autónomos han promovido recursos judiciales impugnando estas reducciones.

NOMBRAMIENTOS

- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): los nombramientos de allegados del presidente López Obrador al interior del Poder Judicial, como ocurrió en el pasado con Peña Nieto en el caso del ministro Medina Mora, propician la percepción de erosión de independencia.
- Presidencia del TEPJF: aunque la designación del nuevo magistrado presidente y la “renuncia” de la anterior presidenta es un asunto interno, prevalece la percepción de que los conflictos internos son resultado, en parte, del intento de algunos magistrados de generar empatía con el nuevo gobierno y evitar su reemplazo o incluso la desaparición del Tribunal Electoral.
- Titular de FGR: aunque cuenta con una carrera propia y reputación profesional y académica, la designación de Alejandro Gertz Manero como primer fiscal general despertó la crítica hecha al ex presidente Peña Nieto de nombrar a un “fiscal carnal”.
- Titular de la fiscalía electoral: una vez autónoma la FGR, la elección de fiscales especializados correspondió a Gertz. La designación del fiscal electoral, José Agustín Ortiz Pinchetti, muy cercano a López Obrador, genera duda sobre la autonomía de su gestión.

- Nuevos integrantes de la Comisión Reguladora de Energía (CRE): la renuncia repentina de tres comisionados antes del fin de su periodo, abrió la posibilidad al presidente López Obrador de enviar ternas para elegir a los próximos comisionados de la CRE. La mayoría de los perfiles propuestos son políticos o personas cercanos a Morena, sin un perfil técnico calificado.
- Renuncia del comisionado presidente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la salida prematura de Juan Carlos Zepeda al frente de la CNH (hoy asesor externo de la secretaria de Energía) y la renuncia de otros comisionados permitirá al presidente renovar la composición del órgano con perfiles más cercanos a su visión ideológica del sector energético.

PODERES LEGISLATIVOS

Con sus aliados políticos, Morena cuenta con mayoría calificada en la Cámara de Diputados y una mayoría en el Senado de 74 senadores si se suma el PES, PT y Partido Verde (le faltan once para lograr la mayoría calificada). Asimismo, Morena es la primera fuerza en 19 de los 32 congresos locales, lo cual le garantiza el número necesario para enmiendas constitucionales.

Salvo el Senado que puede convertirse en el único reducto de contrapeso político real al presidente de la República, los congresos serán un instrumento político del presidente y por el perfil de sus integrantes y la amplia popularidad presidencial, es difícil que actúen como un contrapeso político del poder ejecutivo.

ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Los órganos autónomos se crearon para despolitizar y profesionalizar la regulación de ciertas actividades o políticas públicas que, por su naturaleza, pueden ser capturadas, manipuladas o sesgadas por razones económicas, de interés político o simplemente de incompetencia. Para el presidente López Obrador, la autonomía es sinónimo de organismos que entorpecen y dilatan lo que él podría hacer a través de decisiones ejecutivas. Además, tanto él como sus partidarios consideran que la mayoría de los órganos autónomos son onerosos y se encuentran capturados por intereses económicos o que protegen el orden político del régimen anterior.

La presión del gobierno federal a estos órganos se ha hecho por dos vías: 1) señalamientos, acusaciones y escarnio público; y 2) reducciones presupuestales y salariales generalizadas. Las críticas las han concentrado el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI), la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). También ha criticado al Instituto Nacional Electoral.

Durante su gobierno, el presidente podrá presentar 36 propuestas de nombramiento para integrar los órganos autónomos y reguladores y así reorientar su visión y desempeño (los nombramientos de los integrantes de los órganos de gobierno del INEGI, Cofece e IFT son regulados por los procesos de selección establecidos en el Art. 28 constitucional que mandatan que se haga un proceso de selección riguroso y basado en méritos). Sin embargo, con las renuncias que se han presentado recientemente en algunos reguladores, este número incrementará.

Nombramientos en órganos autónomos y reguladores durante el sexenio de AMLO

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CRE (1) INEGI (2)	COFECE (1) IFT (1) INEE (2) CNH (2) Banxico (1) CRE (1)	IFT (1) COFECE (1) INAI (2) INEE (1) Banxico (1) CNH (1)	INEGI (1) IFT (1) CRE (1) COFECE (2)	CNH (1) INEGI (1) Banxico (1) INAI (1) IFT (1) COFECE (1)	CRE (1) CNH (1) INAI (1)	CRE (1) INEGI (1)

Fuente: elaboración propia con información de documentos públicos. Fecha de corte: diciembre de 2018.

Aunque los nombramientos de los consejeros electorales del INE son atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, el presidente puede influir de manera preeminente a través de su partido que cuenta —con sus aliados— con la mayoría calificada necesaria para nombrarlos sin necesidad de negociar con partidos de oposición. En 2020 se renuevan tres consejeros.

8. SEGURIDAD ¿QUÉ PODEMOS ESPERAR?

A principios de febrero, el secretario de Seguridad y Protección Ciudadana presentó ante el Senado el Plan Nacional de Paz y Seguridad de la nueva administración. El documento compila ocho de las ya conocidas promesas de López Obrador, incluyendo la erradicación de la corrupción, la defensa de los derechos humanos y la regeneración ética de la sociedad. El documento, sin embargo, carece de los componentes tradicionales de un plan estratégico, pues no define cursos de acción concretos, mecanismos de evaluación, responsables de implementación o herramientas específicas de financiamiento.

El componente central del Plan es la creación de la Guardia Nacional, que se aprobó en el Congreso de la Unión el 28 de febrero, y que ya fue aprobada por 26 congresos locales. La Guardia enfrentará varios desafíos que podrían minar su efectividad. De entrada, resultará un que los elementos militares estén dispuestos a reconocer un mando civil. Si bien el presidente López Obrador ha adelantado que no descarta nombrar un militar al frente de la Guardia, esto podría ocasionar problemas de coordinación e incluso desencuentros entre las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Seguridad. Además, la Guardia sólo podrá desplegarse a las entidades que lo soliciten, por lo que es poco claro si se seguirá un criterio técnico (y no político) para definir las zonas en que intervendrá —para ser efectiva, se esperaría que fuese desplegada en los focos rojos de la violencia, concentrados en algunas entidades. Por otro lado, no se puede descartar que el despliegue de la Guardia a una región específica resulte simplemente en una reubicación de la violencia a zonas aledañas o contingentes.

Otro reto es lograr una exitosa fusión de organismos con entrenamiento, capacidades y culturas distintas. La forma negativa en que el presidente López Obrador se ha referido a la Policía Federal podría resultar contraproducente. En la misma tesitura, está la creación de un sistema dual de remuneraciones y prestaciones para policías federales y militares, ya que ello tenderá a generar conflictos internos que podrían reducir la eficiencia de la Guardia. Finalmente, AMLO ha anunciado que se reclutarán 50,000 nuevos elementos en los próximos dos años. Esto supone un enorme desafío logístico y presupuestario. Cuando la anterior administración buscó reclutar 40,000 elementos para la Gendarmería, sólo 5,000 acreditaron los controles de confianza. Se corre el riesgo, por tanto, de que no se encuentren elementos suficientes o que se flexibilicen (peligrosamente) los controles de confianza para reclutar al mayor número posible.

El gobierno no ha definido metas claras que permitan determinar la efectividad de la Guardia ni se ha clarificado si habrá mayores recursos públicos destinados para la seguridad (en principio, se ha dicho que no). Se ha hablado vagamente de la construcción de la paz, sin definir cómo ni en cuánto tiempo se alcanzará. Además, no se ha anunciado un cambio estratégico ni táctico claro, sino que parecería que las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional seguirán desempeñando las mismas tareas que ya llevaban a cabo en sexenios anteriores. En ese sentido, no se estima que los índices delictivos se reduzcan en el corto plazo.

Existe la posibilidad de que las cifras delictivas se estabilicen o incluso empiecen a bajar para mediados del sexenio. Sin embargo, ello dependerá de múltiples factores, incluyendo que se logre una adecuada y eficiente coordinación entre agencias de seguridad, se destinen recursos suficientes para capacitar a los reclutas de la Guardia y se les dote de la fuerza requerida, y que se implementen estrategias de prevención focalizadas. No obstante, no parecen estar atacando las causas estructurales de la violencia y, por tanto, su estrategia no constituye una solución de largo plazo. Sobre todo, resta importancia a la necesidad imperante de fortalecer policías estatales y municipales, empoderar instituciones civiles e implementar planes de prevención y reinserción social efectivos.

9. PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL NUEVO GOBIERNO: LOS RIESGOS

En los primeros 100 días de gobierno ha quedado de manifiesto que el presidente López Obrador está empeñado en hacer realidad los cuatro proyectos de infraestructura insignia que prometió durante la campaña: Tren Maya, Refinería Dos Bocas, Tren Transístmico, Aeropuerto en Santa Lucía. Desde el primer día de la administración iniciaron los procesos administrativos y presupuestarios para llevarlos a cabo. El desarrollo de los cuatro proyectos, sin embargo, enfrenta diversos retos – económicos, sociales, ambientales, entre otros– que pueden significar retrasos considerables, incrementos imprevistos de costos, desaprobación social e incluso una eventual cancelación; a continuación, tres ejemplos:

- a) **Santa Lucía:** AMLO prometió que el Aeropuerto de Santa Lucía estaría en funcionamiento en tres años. Existen dudas sobre la factibilidad de dicho propósito. Por un lado, el proyecto de tres aeropuertos operando de forma simultánea –Santa Lucía, AICM y Toluca– ha sido cuestionado por las agencias internacionales especializadas IATA y MITRE, lo que eleva los riesgos de falta de certificación una vez que quede concluida la obra. Por otro lado, los tiempos para la construcción son muy estrechos para un proyecto de estas dimensiones, además de que en principio sería la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) la que construiría el nuevo aeropuerto (sin experiencia previa en ello). Si bien se calcula que la obra costará 70 mil millones de pesos (mmdp), de los cuales este año le fueron asignados 15 mmdp para estudios e inicio de obras, dichos costos no contemplan los costos de la cancelación del aeropuerto de Texcoco. Por tanto, la estrechez de las finanzas públicas representa un riesgo adicional para el proyecto. Finalmente, se han identificado a actores sociales opuestos a la construcción de Santa Lucía, quienes argumentan que la obra atentará contra la sustentabilidad hídrica de la región, entre otros impactos negativos.
- b) **Tren Maya:** Su área de influencia del Tren Maya abarca unos 48 municipios de cinco estados (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Tabasco), de los cuales, 34 son considerados indígenas (más del 40% de sus habitantes pertenecen a algún pueblo indígena) pertenecientes a once grupos distintos; y más del 50% del total de la población del área de influencia vive en situación de pobreza. La alta presencia de población indígena obliga al Estado mexicano a realizar consultas previas, libres e informadas que cumplan con los convenios internacionales de los que México es parte, como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De igual forma, en el área se han identificado alrededor de 14 organismos civiles de la península de Yucatán que se oponen al proyecto, argumentando falta de información e impactos medioambientales negativos.

El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) asegura que no se afectarán áreas naturales protegidas. Sin embargo, se tiene planeada una estación en el municipio de Calakmul, Yucatán, con acceso al yacimiento arqueológico, donde además se encuentra la reserva de la biosfera Calakmul que tiene una superficie de más de 723 mil hectáreas. En el municipio de Tulum, Quintana Roo, donde también habría una estación ferroviaria, se ubica un parque nacional de más de 644 hectáreas, entre otros casos. De ahí la necesidad de realizar manifestaciones de impacto ambiental de gran alcance, además de estudios técnicos para el trazo ferroviario para que efectivamente se evite un impacto negativo irreparable a las regiones de alto valor ambiental descritas. A todo ello deben agregarse las muy importantes dudas que persisten en el ambiente respecto a la viabilidad financiera del proyecto, los posibles inversionistas interesados y el monto de subsidio que el gobierno deberá ofrecer para hacer atractivo el proyecto.

- c) **Dos Bocas:** El Gobierno Federal planea construir la refinería en tres años, en un predio del municipio de Paraíso, Tabasco, con una capacidad de refinación estimada en 340 mil barriles diarios, con proyecciones de costo que fluctúan entre 8 mil y los 14 mil millones de dólares. Hasta el pasado mes de febrero no se había hecho la solicitud de manifestación de impacto ambiental del proyecto. En enero se hizo público un reporte atribuido al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), en el que se afirma que el proyecto es “inviabile técnica y financieramente” que, si bien fue posteriormente desmentido por el propio gobierno, contribuye a abonar a la percepción de que el proyecto pudiese no ser rentable (cosa que las calificadoras han señalado como un riesgo crediticio relevante para Pemex). Asimismo, como consecuencia de una denuncia ambiental interpuesta por una organización no gubernamental, que argumentó incumplimiento con el procedimiento de impacto ambiental y de la autorización de cambio de uso de suelo forestal, en enero la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) multó con casi 14 millones de pesos a la empresa privada que hizo el desmonte de vegetación. A ello habría que agregar dudas que han surgido respecto a si el terreno cuenta con el tamaño y las especificaciones adecuadas para un proyecto de estas dimensiones.

Desde un punto de vista político, grandes obras de infraestructura suelen ser utilizadas por gobiernos para avanzar agendas políticas particulares –mostrar a un gobierno en acción, lograr una derrama relevante de recursos, buscar apoyo electoral en las regiones donde se desarrolla el proyecto–; sin embargo, proyectos de estas dimensiones mal ejecutados pueden también convertirse en grandes elefantes blancos, con costos financieros muy superiores a lo anticipado y proclives a la corrupción.

10. QUÉ ESPERAR DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE AMLO

Seis programas sociales serán el núcleo de su política social: Jóvenes Construyendo el Futuro, Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores, Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente, Producción para el Bienestar, Microcréditos para el Bienestar y Sembrando Vida. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 se asignaron un total de 180 mil millones de pesos para estos programas, cuyo objetivo es atender a alrededor de 16 millones de personas mediante la entrega de recursos de manera directa.

Principales programas sociales anunciados del gobierno federal

PROGRAMA	PRESUPUESTO	BENEFICIARIOS
Jóvenes Construyendo el Futuro	\$44 mil 300 millones de pesos	2.6 millones de jóvenes
Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores	\$100 mil millones de pesos	8.59 millones de personas
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	\$8 mil 500 millones de pesos	1 millón de personas con discapacidad
Producción para el Bienestar	\$6 mil millones de pesos	2 millones de productores
Microcréditos para el Bienestar	\$6 mil millones de pesos	Un millón de personas
Sembrando vida	\$15 mil millones de pesos	220,000 productores
Total	179 mil 800 millones de pesos	16 millones de beneficiarios

Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019.

Si bien cada uno de los programas aludidos busca atender una problemática social innegable, Integralia identifica rasgos en común en los programas que sugieren riesgos relevantes de implementación: padrones opacos, reglas de operación ausentes o demasiado generales, análisis de costo-beneficio ausentes y opacidad en cómo se dispersarán los recursos.

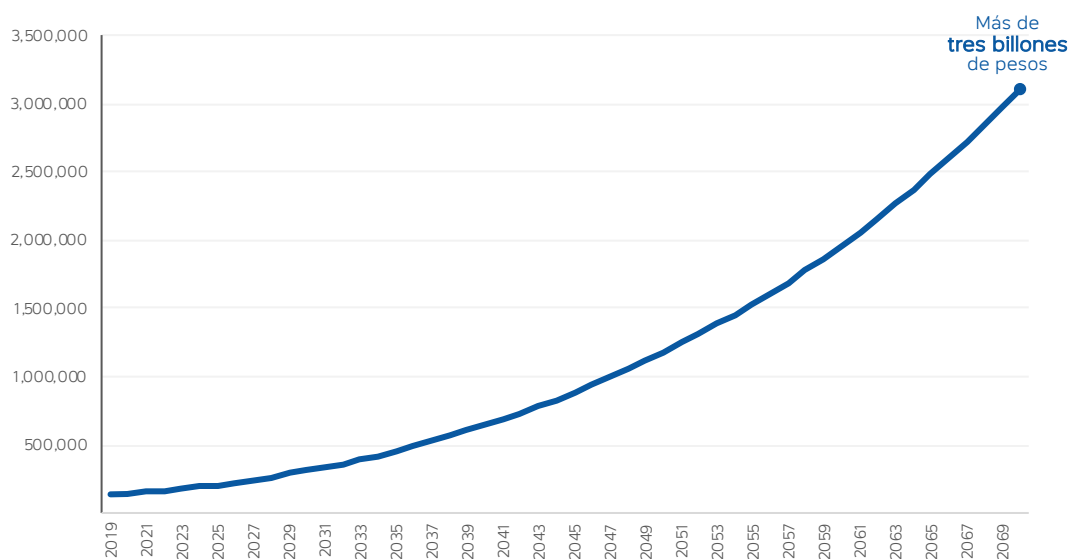
Al 4 de marzo de 2019, de estos seis programas, Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores era el único que contaba con reglas de operación, mientras que los demás contaban solamente con lineamientos para su ejecución. Los lineamientos, a diferencia de las reglas de operación, carecen de aspectos técnicos y operativos, además de que tienen poca claridad en cuanto a los mecanismos de evaluación, control y fiscalización.

Una de las principales recomendaciones que ha realizado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es que los programas deben contar con reglas claras para su ejecución. Por otro lado, el padrón de beneficiarios para estos programas provendrá de un “censo del bienestar”, levantado por simpatizantes de Morena. Esto representa el riesgo de que los programas se utilicen de forma clientelar para fortalecer su estructura electoral.

Finalmente, poco se ha hablado del costo creciente de mediano y largo plazos que representarán dichos programas para las finanzas públicas del país. En una proyección realizada a fines del 2018, se estimó que el valor presente de los programas de adultos mayores y discapacitados y el de Jóvenes Construyendo el Futuro en sus dos vertientes de becas y capacitación equivaldría a 54% del PIB (2019-2070), con una curva creciente de gasto en el tiempo. El programa de adultos mayores, por si solo, costará 38% del PIB.

Costo estimado del programa *Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores*

Millones de pesos nominales



Fuente: CONSAR, 2018

11. CIEN DÍAS DE AMLO EN EL PODER LEGISLATIVO

La primera acción relevante del presidente electo López Obrador con respecto al Congreso fue el nombramiento de perfiles cercanos a él como coordinadores de las bancadas de Morena (Ricardo Monreal Ávila en el Senado y Mario Delgado Carrillo en la Cámara de Diputados) permitiendo, paralelamente, que sus aliados nombraran con independencia a sus respectivos jefes de bancada.

Sin embargo, este control no se vio reflejado al inicio en un proceso parlamentario sistemático y consolidado, lo que propició un clima de desorganización parlamentaria (como quedó reflejado en la aprobación de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos) y de falta coordinación de agendas legislativas (como se observó con la estridencia de iniciativas que provocaron pérdidas en la BMV para empresas involucradas; p.ej. bancos y mineras).

Esta falta de coordinación se observó tanto a nivel horizontal al no existir una agenda compartida entre las bancadas de Morena en la Cámara de Diputados y la del Senado, como a nivel vertical donde no hubo coordinación entre las mesas directivas de las cámaras y las juntas de coordinación política (dominadas por Morena) para establecer una agenda legislativa sólida.

No obstante, durante el segundo periodo de sesiones se han observado nuevas dinámicas que denotan una mayor coordinación; lo que se traduce en una estrategia más articulada que incluye:

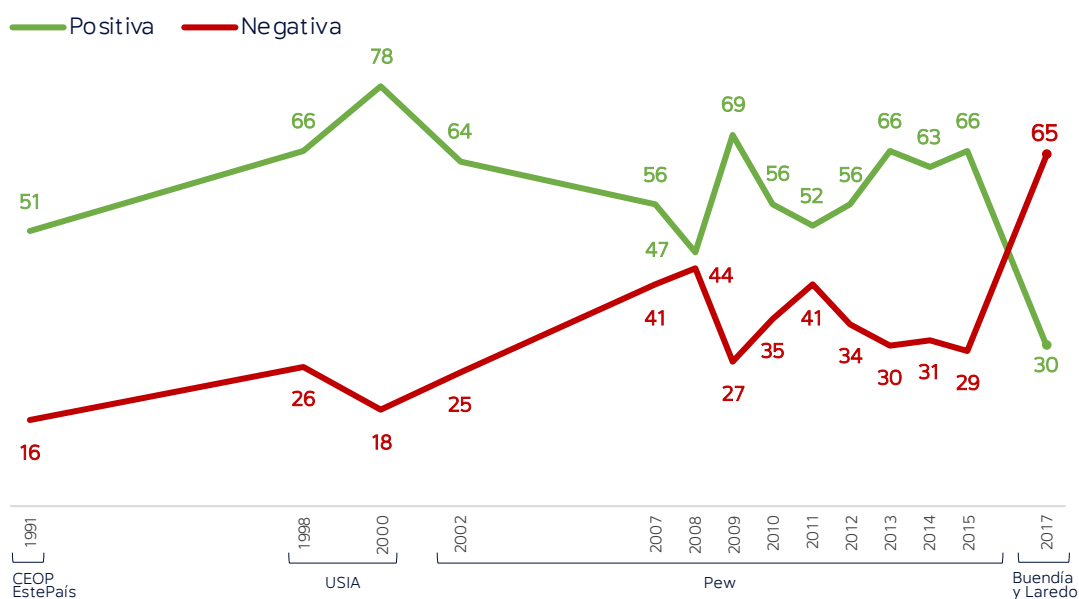
- Mayor definición de la ruta legislativa: influencia del presidente para señalar los asuntos prioritarios de su agenda a través del envío de iniciativas (p.ej. Guardia Nacional, eliminación del fuero constitucional, modificaciones a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), o para que jóvenes de 15 años puedan ser sujetos de crédito).
- Mayor agilidad en las negociaciones: intervención de la consejería jurídica de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación (Segob) para impulsar temas prioritarios.
- Mecanismos de parlamento abierto: mayor involucramiento de organismos de la sociedad civil y de la comunidad internacional en dictámenes de alto impacto (como en el relativo a la ampliación de nueve delitos federales).
- Análisis del impacto económico de iniciativas: intervención de la SHCP para proyectos de ley de alta relevancia como la Ley Pemex, la ley de comisiones bancarias, la Ley Minera y Ley de Inversión Extranjera.

Finalmente, vale la pena destacar el ejercicio de negociación y construcción de consenso respecto a la aprobación de la Guardia Nacional en el Senado. Se trató de una buena noticia para la deliberación y la inclusión de puntos de vista y fue aire fresco en medio de señales preocupantes de un ejercicio centralizador del poder político presidencial que desdeña los contrapesos políticos de una democracia.

12. LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y EL TEMA MIGRATORIO

AMLO será el primer presidente en más de 20 años en cumplir 100 días en el cargo sin haber sostenido un encuentro bilateral con su homólogo estadounidense; Zedillo, Calderón y Peña se reunieron con el presidente de EEUU en turno, inclusive antes de asumir el cargo. Desde el inicio de sus aspiraciones presidenciales, México fue blanco de los ataques y críticas por parte de Donald Trump. Sus promesas de campaña – la más emblemática siendo su insistencia de construir un muro en la frontera entre México y EEUU – se centraron en un discurso nacionalista y antinmigrante. Así, su sorpresiva victoria y el inicio de su mandato en 2017 coincidieron con una caída histórica en el porcentaje de mexicanos que percibían a EEUU de manera positiva.

Percepción de EEUU en México: 1991-2017



Fuente: Buendía y Laredo

Durante su campaña por la presidencia de México, López Obrador tildó las políticas antinmigrantes de Trump de irresponsables y racistas. Sin embargo, desde su victoria, el discurso de AMLO hacia EEUU y Trump se ha vuelto menos confrontacional. Esto se ve reflejado en uno de los temas más álgidos de la relación bilateral: el migratorio. En años recientes el número de mexicanos aprehendidos en la frontera por intentar cruzar de manera ilegal ha disminuido considerablemente: pasando de un máximo de 1,633,883 en 2000 a 130,454 en 2017. Sin embargo, la “crisis” en la frontera continúa siendo uno de los temas más recurrentes en los discursos de Trump. Si bien el nuevo gobierno prometió proteger y defender los derechos de los migrantes, han surgido reportes sobre cómo, en la práctica, la administración de López Obrador emplea una estrategia muy distinta.

El gobierno de AMLO ha permitido al gobierno de EEUU enviar más de 120 migrantes de distintas nacionalidades que solicitaron asilo en territorio estadounidense de regreso a Tijuana mientras sus peticiones son evaluadas. En su momento, el gobierno mexicano argumentó que dicha política fue impuesta de manera unilateral por parte de EEUU; justificando la decisión de cooperar con dicha medida bajo argumentos humanitarios. Así, después de haber llegado al poder enfatizando una negativa a cooperar con las políticas migratorias de Trump, la nueva administración ha optado por una postura pragmática: frente a la imposibilidad de incidir en la opinión del mandatario estadounidense respecto al tema, el gobierno de López Obrador ha decidido evitar una confrontación pública. Y hasta ahora, para el presidente – quién de acuerdo con múltiples encuestas nacionales cuenta altos índices de aprobación – el no enfrentar a Trump y acceder a algunas de sus demandas en la frontera no conlleva un costo político.

Serán necesarios más de 100 días para determinar el éxito – o fracaso – de la estrategia del nuevo gobierno respecto a EEUU y Trump. Por el momento, el enfoque pragmático favorecido por el gobierno de AMLO podría ser una respuesta frente a la complejidad de dicha relación y un reflejo de la intención de privilegiar otros aspectos: específicamente el tema comercial, de vital importancia en el marco del proceso de ratificación del T-MEC en ambos países. Por el otro lado, no debe descartarse que, en comparación con los temas prioritarios de AMLO a nivel nacional – los programas sociales y proyectos de infraestructura, etc. – la relación bilateral ocupa un plano secundario en la lista de prioridades del presidente.

LOS PRIMEROS **100 DÍAS DE AMLO**

COORDINADORES

Carlos Ramírez Fuentes
Ximena Mata

COLABORADORES

Alejandro Aurreucoechea
Ana Padilla
Carlos Ramírez Fuentes
Carlos Rubio
Ignacio Camacho
Israel Tello
Luis Carlos Ugalde
Luis Espino
Luis Pineda
Sergio Sanmiguel
Víctor Lamoyi
Ximena Mata

DISEÑO

Ana Padilla