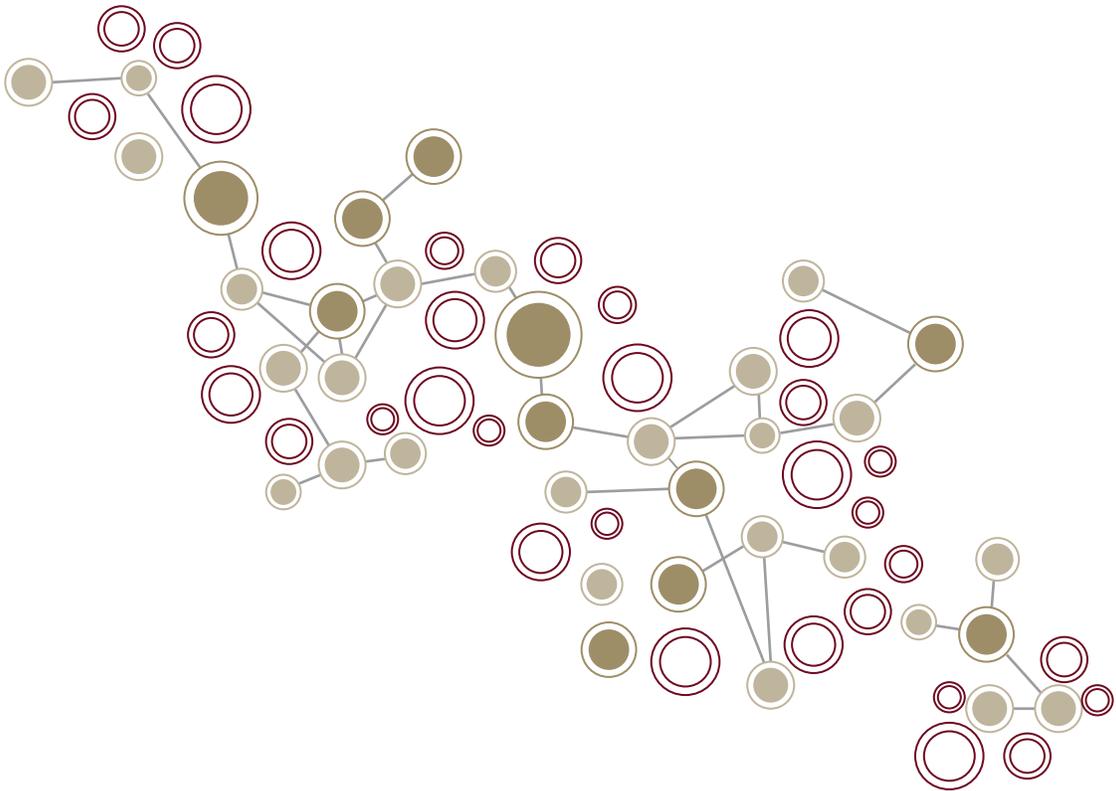


# Presentación



## Presentación

Este volumen de la colección “Informe del Desarrollo en México”, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene como tema general y común la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo en el periodo 2019-2024.

En su edición anterior, correspondiente a la obra titulada “Perspectivas del desarrollo a 2030”, se puso énfasis en ciertos elementos críticos de las tendencias nacionales a 2030, y destacó algunas necesidades de reforma institucional y de políticas para alcanzar e ir más allá de los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible, a la que México se adhirió como integrante de la Organización de las Naciones Unidas.

Ahora enfatizamos una serie de planteamientos de mediano plazo que consideramos adecuados y factibles para el cumplimiento de los propósitos igualitarios y de justicia social vinculados a un desarrollo inclusivo. Como parte de la comunidad académica, nos animamos a poner a discusión estas propuestas no sólo por dar cumplimiento a nuestra encomienda de presentar a los grandes públicos los resultados de la investigación a través de la difusión universitaria, sino también por el interés explícito de contribuir al enriquecimiento de la deliberación sobre las alternativas que México tiene para superar pronto sus rezagos sociales, económicos, ambientales, institucionales y territoriales, entre otros.

Optamos por formulaciones que se mantienen en un plano y un aliento estratégico, y por ello los temas seleccionados contienen sólo unas cuantas propuestas, que si bien no siempre detallan cuestiones operativas, instrumentales o de ejecución, sí perfilan orientaciones que creemos decisivas para avanzar hacia soluciones viables, factibles.

El interés propositivo de este Informe está acompañado de la idea de que aunque nuestro país dispone de medios para superar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr formas más avanzadas de desarrollo, no estamos siendo capaces de movilizar adecuadamente los potenciales y recursos que tenemos al alcance.

Activar y organizar de mejor forma los potenciales disponibles no es sólo -y quizá ni siquiera principalmente- un asunto de ingeniería económica y social, sino también -y quizá sobre todo- de lograr acuerdos y compromisos políticos y ciudadanos que pongan en el centro y le den urgencia a la política de desarrollo, y que el Estado asuma y de cauce a dicha urgencia. Con esta entrega deseamos, en consecuencia, contribuir a esa formación de acuerdos políticos.

En las décadas recientes en México se experimentó con iniciativas reformadoras que han dejado un saldo bien documentado de bajo crecimiento económico, niveles muy elevados de pobreza y de concentración de ingresos y riqueza, y, más recientemente, francos procesos de desintegración e incertidumbre social en el marco de una peligrosa oleada de violencia e inseguridad, desconfianza hacia las instituciones y baja credibilidad en los programas colectivos. La idea misma del proyecto para el fortalecimiento nacional sufre descalificaciones, cual si fuese sólo una rémora del pasado autoritario.

En el bienio 2018-2019 no sólo será oportuno sino también indispensable cuestionar esas iniciativas reformadoras de las décadas recientes, generar proyectos alternativos y dotar de nuevos contenidos a la idea misma de proyecto nacional. Para los partidos políticos, es nada más y nada menos que una obligación constitucional la construcción de plataformas programáticas, de principios e ideas que sustenten el acceso al poder público.

A pesar de las tendencias que han hecho de las campañas electorales un ejercicio comunicativo que en el mejor de los casos

simplifica los contenidos propositivos, y que por lo general los anula y sustituye por imágenes o consignas publicitarias, sigue siendo razonable e incluso un derecho, exigir a los partidos políticos la presentación y argumentación de propuestas coherentes y bien fundamentadas de gobierno.

Más acá de las plataformas electorales encontramos, por fortuna, muchos otros planteamientos de universidades y centros académicos, grupos sociales organizados, sindicatos, asociaciones de intelectuales e incluso de instituciones internacionales, que contribuyen a la deliberación colectiva con sus particulares puntos de vista. Surgen aportaciones en uno u otro tema, a veces con énfasis sectoriales, otras con enfoques más generales y como resultado de un esfuerzo sostenido por dilucidar alternativas a los grandes retos nacionales.

En la elaboración de este Informe tuvimos presente, justamente, que nuestras propuestas estratégicas concurrirían a esa deliberación, que esperamos sea intensa y bien informada. Es digno de celebrarse que en el debate circulen cada vez más ideas, con una gran diversidad de interlocutores.

El esfuerzo por aportar ideas al debate nacional no se agotará en los procesos electorales. Pasadas las elecciones, y ya desde los periodos de transición, los nuevos gobiernos, y también las cámaras legislativas, estarán necesitadas de proyectos más rigurosos que los confeccionados al calor de las campañas políticas. En un marco de pluralismo democrático, lo deseable sería que los nuevos gobiernos no sólo confrontaran sus plataformas con otras, para avanzar hacia mejores programas de gobierno, sino que lo hicieran convocando a la formación de alianzas políticas estables que garanticen apoyos políticos y legislativos suficientes para la viabilidad de los nuevos programas gubernamentales.

Tal y como ha venido ocurriendo desde 1997, en 2018 es probable que la fuerza política que triunfe en las elecciones

federales no cuente con mayoría absoluta en el Poder Legislativo, o al menos en la Cámara de Diputados. En esta ocasión se contará con la opción constitucional de convocar a la formación de una coalición de gobierno. Ocurra o no esta posibilidad, sin embargo, habrá oportunidad de que el plan de desarrollo y los diversos programas de gobierno se construyan en un proceso que se abra genuinamente a los aportes surgidos desde la sociedad, sus universidades y centros de pensamiento, y en esos momentos seguirán teniendo su valor las propuestas estratégicas para el desarrollo.

## **Los ejes propositivos**

### *I Redistribución del ingreso.*

Estas propuestas estratégicas para el desarrollo en el periodo 2019-2024 tienen como corazón la mejora de la distribución del ingreso, así a favor de los hogares que menos perciben, como de las personas cuyas entradas dependen de las remuneraciones al trabajo. Se postulan políticas económicas, fiscales y sociales con orientación redistributiva y en el horizonte de un crecimiento más alto que el registrado en las últimas dos décadas, y centrado en la generación de empleos mejor remunerados.

Una de las elaboraciones específicas muestra que una redistribución equivalente al 5% del ingreso y a 1.6% del PIB permitiría reducir la pobreza extrema al 1%, es decir, terminar casi por completo con este tipo de pobreza. Tales medidas reducirían el índice de Gini de 0.50 a 0.42. El ejercicio ofrece elementos fundados para postular otros escenarios viables de redistribución y menor pobreza y desigualdad de ingresos.

## *II Pobreza en el marco de los derechos humanos.*

Se considera factible la reducción acelerada de la pobreza, por un lado como resultado las propias políticas redistributivas, y por otro por los beneficios de un crecimiento más incluyente. La reducción de la pobreza se asocia, de entrada, con nuevos enfoques de políticas públicas basados en el ejercicio y garantías de los derechos humanos.

Sin excluir las políticas basadas en transferencias a los hogares más pobres ni los programas focalizados, se proponen estrategias contra la pobreza basadas en políticas laborales y de mejoras salariales, y en la universalización de servicios y políticas de educación y salud, entre otras, y la mejora de su calidad, no sólo de las coberturas. En otros planos, se proponen estrategias integradas, articuladas y más eficientes que respondan a las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional, por ejemplo en alimentación y seguridad social.

En las políticas sociales, y en general en las políticas públicas se plantea como indispensable integrar las consideraciones de dinámica demográfica, sobre todo para la viabilidad de los sistemas de protección del ingreso, la seguridad social y la salud pública, atendiendo la interdependencia generalacional. Del mismo modo, la dinámica demográfica debe ser considerada por sus implicaciones para el desarrollo urbano, la desigualdad económica regional, la perspectiva de género y otros procesos.

## *III Crecimiento inclusivo y sostenido.*

Los ejercicios prospectivos que se realizaron para este Informe muestran, en coincidencia con otras formulaciones, que los escenarios más probables a 2025 perfilan un crecimiento económico muy cercano al del último cuarto de siglo. Es una ruta inaceptable e incompatible con un desempeño suficiente para mejorar servicios públicos, generar más

empleos mejor pagados, ampliar la oferta de bienes públicos, impulsar más la ciencia y la tecnología, asegurar una conectividad universal, entre otras necesidades urgentes.

Tanto la modernización de la infraestructura como la atención de algunas urgencias sociales suponen revertir la tendencia decreciente que ha tenido la inversión pública, lo cual se considera necesario para impulsar un crecimiento más dinámico, inclusivo y sostenido. No sólo se requieren más recursos para la inversión pública, sino también para mejorar las transferencias a los deciles de hogares más pobres. Por ello se postula una reconsideración de la política de finanzas públicas, que se aprecia como factible y compatible con la estabilidad macroeconómica, y por ende, con las políticas monetarias y financieras.

La política redistributiva del ingreso y el crecimiento más dinámico e inclusivo se contemplan como procesos sinérgicos, sobre todo en presencia de las estrategias propuestas de fomento económico e industrial y de desarrollo rural. Se hace hincapié en las políticas digitales, de conectividad e información, ante la necesidad de favorecer el acceso universal a tales servicios y de estimular áreas innovadoras en la economía.

## *IV Desarrollo territorial y sustentabilidad.*

Las propuestas enfatizan también la urgencia de que los procesos de producción y consumo, de ocupación del territorio, del uso de la energía, de la generación de desechos y otros, se acoplen pronto con patrones ambientales sustentables. Lo anterior es necesario tanto por la urgencia de frenar y revertir el deterioro de los ecosistemas y el agotamiento de algunos de sus servicios, como por la necesidad de abrir campos de la economía que se especialicen en las llamadas economías verdes.

También se formulan propuestas para reorientar el sistema de desarrollo urbano,

con políticas que favorezcan a las ciudades medias, mejoren sus equipamientos, medios de movilidad y estrategias de resiliencia, sobre todo en las ciudades más vulnerables al cambio climático y más expuestas a las amenazas sísmicas, hidrometeorológicas y de otros tipos de peligros. Por la constatación de los años recientes acerca del crecimiento de las brechas interregionales, se propone una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional, con mayor énfasis en las dimensiones territoriales de las políticas de desarrollo, y en las implicaciones inter e intra-regionales.

En política de transición energética y de cambio climático se llama al incremento más acelerado de las energías renovables en la matriz energética, intensificar la eficiencia y el ahorro de energía, articular la transición energética a los potenciales del desarrollo nacional, y realizar una reestructuración financiera de Petróleos Mexicanos. La adaptación al cambio climático se señala como proceso sinérgico con una estrategia de gestión integral de riesgos, y que además resulta convergente con una mejor atención de las políticas de desarrollo regional, sobre todo a favor de los estados del Sur y Sureste del país.

#### *V Política y geopolítica en las relaciones globales de México.*

Ante las transformaciones que está viviendo el mundo globalizado, y frente al cambio en las relaciones con Estados Unidos sobre todo a partir del Gobierno de Trump, se postula la necesidad de un replanteamiento a fondo de los vínculos con el exterior para mirar más ampliamente y de otra manera nuestro lugar en el mundo, donde México vele más por sus intereses al tiempo que asuma sus responsabilidades globales.

El cambio en política internacional supondría considerarse no sólo parte integral de América del Norte, sino también de América Latina, y derivar de ahí algunos cambios estratégicos en

las prioridades de política exterior, incluyendo a países y grupos regionales que hasta ahora no han estado no han ocupado posiciones relevantes en la agenda exterior mexicana. En la mirada al entorno global y la inserción internacional reciente, se advierte sobre el mapa de riesgos, las tendencias globales y las implicaciones para las opciones de política.

#### *VI Reformas institucionales para el desarrollo inclusivo*

Está compuesto por los factores institucionales que es indispensable considerar para un curso exitoso de desarrollo inclusivo los próximos años.

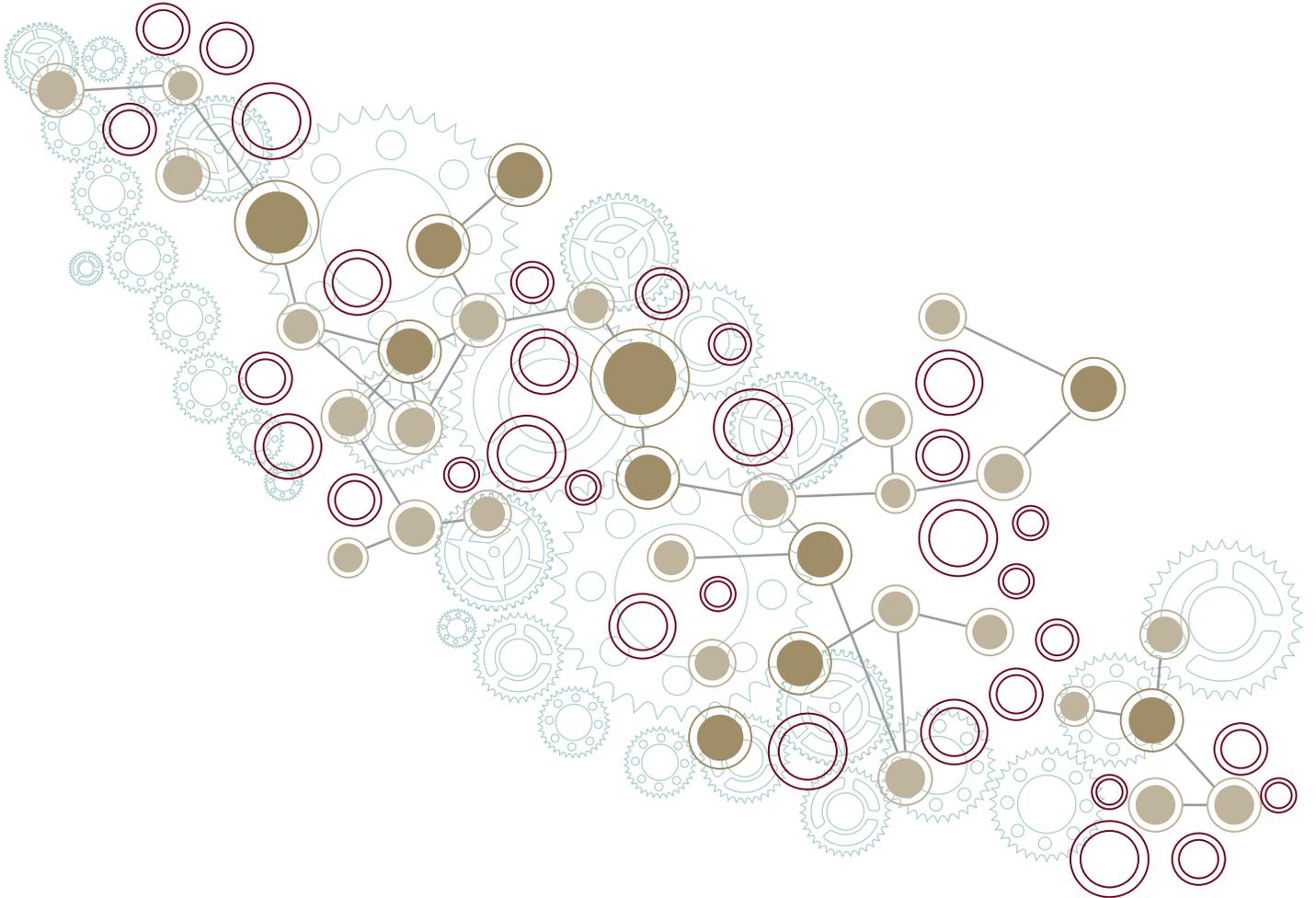
A las dificultades estructurales convencionales y conocidas del atraso económico y social, en el transcurso del siglo se han ido sumando dificultades que están anclando el desarrollo, y que se acumulan a las trampas del bajo crecimiento, en especial por las condiciones de inseguridad, corrupción y opacidad en las instituciones, de tal modo que hoy resulta indispensable la pacificación nacional, la generación de confianza en las instituciones y la operación de gobiernos abiertos en condiciones de eficiencia.

Todos estos ejes de trabajo se asumen en sus interrelaciones e interdependencias. No es una agenda que agote todos los temas críticos, pero sí son asuntos que incumben a cuestiones críticas del desarrollo. Las propuestas quedan aquí como aportes a la deliberación de alternativas para los próximos años.

*Rolando Cordera Campos  
Coordinador del PUED-UNAM*



# Informe del Desarrollo en México



## Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024 / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo (coordinadores).  
páginas. 280 (Colección informe del desarrollo en México).

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7

ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

1. Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. 2. México -- Política económica -- Siglo XXI.  
3. México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI. I. Cordera, Rolando, editor. II. Provencio Durazo, Enrique, editor. III. Serie.

Primera edición: 11 de abril de 2018

D.R. © 2018 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,  
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades  
[www.humanidades.unam.mx](http://www.humanidades.unam.mx)

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7  
ISBN de la obra: 978-607-30-0477-0

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central  
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,  
04510  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México  
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de  
los derechos patrimoniales.  
Impreso y hecho en México.

## Créditos y reconocimientos

### Coordinadores

Rolando Cordera\*  
Enrique Provencio\*

### Autores

Rolando Cordera\*  
Mario Luis Fuentes\*  
Enrique Provencio\*  
Alejandro Mohar - Centro GEO.  
Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.  
Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas.  
Cassio Luiselli\*  
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.  
Curtis Huffman - Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario\*  
Delfino Vargas\*  
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.  
Fernando Cortés\*  
Francisco Javier Alejo - UNAM.  
Iliana Yaschine\*  
Israel Banegas\*  
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.  
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Jorge Eduardo Navarrete\*  
José Casar\*  
José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.  
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.  
Manuel Aguilera\*  
Margarita Flores - UNAM.  
Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.  
Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.  
Olac Fuentes - UNAM.  
Ramón Carlos Torres\*  
Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Transición Democrática.  
Ricardo Regules\*  
Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

### Colaboradores

Alejandro Burgos\*  
Cristina Hernández\*  
Omar Escalante\*  
Servando Valdés\*

### Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido\*

\*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

## Becarios

Carlos Amaya  
Claudia Herrera  
Erika Cruz  
Jocelyn Sánchez  
Juan de Dios De la Rosa  
Maleni Águila  
Rodrigo García

(UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.

## Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad Dr. Ignacio Chávez de la UNAM.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto



## Contenido

Presentación .....	12
--------------------	----

### EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente .....	18
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso? .....	27
Distribución funcional del ingreso .....	35

### EJE II. LA POBREZA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos .....	51
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria .....	60
Propuestas estratégicas en alimentación .....	67
Una nueva política hacia la educación obligatoria .....	76
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social .....	82
Salud: equidad y desarrollo .....	94
La perspectiva demográfica .....	103

### EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido .....	122
La trayectoria de bajo crecimiento de la economía mexicana al 2024 .....	128
Reforma hacendaria: para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público .....	130
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo .....	139
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo .....	155
Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización .....	161
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo .....	166
Política digital, conectividad e información .....	173
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción .....	182

#### EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable .....	200
Cambio climático y transición energética .....	207
Estrategia territorial y urbana .....	218
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional .....	231

#### EJE V. POLÍTICA Y GEOPOLÍTICA EN LAS RELACIONES GLOBALES DE MÉXICO

Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa .....	239
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe .....	248

#### EJE VI. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La perspectiva de la democracia .....	264
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos .....	273
Gobierno Abierto .....	281
Planeación y gestión pública .....	285