

Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos

Introducción

El 27 de mayo del año 2015, fue promulgada la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y en julio del año 2016, se aprobó la Ley General del SNA, junto con otras seis legislaciones secundarias. Este es un nuevo esfuerzo en nuestro país para activar el combate a la corrupción, fenómeno que, si bien no es reciente, en los últimos años, ha cobrado gran visibilidad por el nivel alarmante de sus efectos perniciosos en el desarrollo social, político y económico del país.

El nuevo mecanismo de combate a la corrupción se concibe como un sistema para atender un fenómeno con ese carácter sistémico: la corrupción es tanto el abuso, como el mal uso de funciones de poder en beneficio propio y es una práctica enraizada en las estructuras, así como en procesos del quehacer público y que atraviesa todos los niveles de gobierno. La corrupción se sostiene por redes de complicidades entre entes públicos y privados, manteniéndose por la impunidad que deriva tanto de nuestro débil Estado de Derecho, como de los deficientes pesos y contrapesos institucionales de nuestro sistema de gobierno.

A diferencia de lo que se observa en experiencias internacionales, en nuestro país, las fallas detectadas en el entramado institucional son parte del problema. Ello junto con la desconfianza que existe hacia el gobierno, dieron paso a un Sistema Nacional Anticorrupción en donde se apuesta a la intervención ciudadana (Comité de Participación Ciudadana (CPC)) en la dirección misma del órgano rector (Comité Coordinador). Una pieza clave de este diseño es la información sobre las distintas bases de datos que ya existen, las cuales registran

las diferentes acciones gubernamentales en donde ocurre la mayoría de los actos de corrupción. Estas bases de datos tendrán que incorporarse a una Plataforma Nacional Digital, permitiendo su acceso e interoperabilidad, a fin de que el Comité Coordinador del SNA que está integrado por todas las autoridades que tienen alguna competencia en la detección, la investigación, las sanciones y la prevención de actos de corrupción, pueda ejercer sus tareas de manera coordinada y eficaz. Destaca como nueva entidad, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, encargada de investigar los delitos de consignar a los eventuales culpables ante los jueces. Como parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), se creó una sección especial de magistrados encargados de sancionar tanto a servidores públicos como a particulares por faltas administrativas graves que hayan detectado los órganos internos de control o la propia Auditoría Superior de Fiscalización. El nuevo andamiaje jurídico derivado de la reforma constitucional abarca nuevas figuras jurídicas sancionatorias como la extinción de dominio.

El SNA pretende que estén homologadas en todo el país no sólo las normas, sino las instituciones encargadas del combate y control de la corrupción, sólo así puede ser efectivamente nacional. De tal suerte, la Ley General del SNA prevé que en cada una de las 32 entidades federativas se cuente con un Sistema Local Anticorrupción a manera de espejo del creado en el ámbito federal. Esta es una tarea muy compleja, en buena medida porque los pesos y contrapesos en los estados son todavía más frágiles que en el plano federal, además, la independencia de fiscales y jueces es más una aspiración que una realidad.

El complicado andamiaje institucional del SNA fue producto de una colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de la sociedad civil que probaron su capacidad de incidencia en asuntos como el del control de la corrupción y la impunidad. De hecho, fueron estas organizaciones sociales las que

insistieron en poner en el centro el tema del combate y la prevención de la corrupción, a través de una amplia movilización sobre la popularmente llamada iniciativa de Ley 3 de 3 que derivó en la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (antes Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Hacer un balance a cuatro meses de que entraran en vigor todas las disposiciones legales aprobadas que debían estar concluidas con todo y los nuevos nombramientos tanto en el ámbito federal, como en el local, permitirá identificar los desafíos principales a los que nos enfrentamos y las acciones de urgente atención, si lo que queremos es que avance este proyecto institucional.

Un sistema para un problema sistémico

La corrupción es un fenómeno de gran complejidad desde su propia definición. Para María Amparo Casar (2015) la definición más aceptada es la aportada por *Transparencia Internacional*: el abuso del poder público para beneficio privado; sin embargo, ésta no abarca todo el fenómeno, ya que se circunscribe a actos de sujetos del sector público, dejando fuera las relaciones entre entes públicos y privados que conforman auténticas redes de complicidad para cobijar actos de corrupción. La autora propone definir corrupción como “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano” (Casar, 2015).

Además de ser un fenómeno complejo, la corrupción es un problema sistémico. Para Diego Valadés (2017) este fenómeno no es autónomo ni aislado, sino que obedece a las interacciones entre las instituciones que forman parte del sistema político. Así, “para determinar el estado de la corrupción en México se tiene que atender a que tanto influye en la magnitud de ese fenómeno el propio sistema institucional del Estado

mexicano” (2017, p. 7). La impunidad es uno de los principales problemas de América Latina y, en el caso de nuestro país, se encuentra enraizada en el sistema, alimentada por el débil o ausente Estado de Derecho. La impunidad es uno de los principales incentivos de la corrupción en México. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2017 (IGI), México ocupa el lugar 66 de 193 Estados miembros de las Naciones Unidas en materia de impunidad. Siguiendo a Valadés (2017), si en un sistema gubernamental la impunidad es un hecho dominante, entonces, el fenómeno de la corrupción debe ser combatido con una solución sistémica.

El SNA es pues un mecanismo que busca homologar principios, reglas y procedimientos de operación en todo el país para prevenir, detectar, investigar y sancionar tanto faltas administrativas graves como actos de corrupción; así como para cerrar brechas legales y asimetrías en capacidades institucionales y profesionales de los servidores públicos tanto a nivel federal como local. El objetivo es corregir las fallas estructurales de nuestro sistema político, así como fortalecer los pesos y contrapesos, tanto horizontales (en un mismo nivel de gobierno), como verticales (entre los ámbitos federal y locale). En eso consiste su carácter sistémico.

¿Cómo surge y qué condiciones fomentaron el surgimiento del SNA?

Se pueden identificar dos tipos de factores que incidieron en la creación del SNA. Uno de carácter jurídico-político y el otro proveniente de la acción ciudadana. Desde 1997, México se había comprometido a implementar medidas de combate a la corrupción, al ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) el 2 de junio de ese mismo año. La Convención tiene dos propósitos, por un lado, respecto de cada uno de los Estados parte, promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y, por el otro, promover, facilitar,

así como regular la cooperación entre los Estados parte, a fin de asegurar la eficacia de las medidas adoptadas en el combate a la corrupción.

El 4 de junio de 2001, México también suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que es un instrumento de carácter intergubernamental que tiene como objetivo apoyar a los Estados parte en la implementación de las disposiciones de la Convención mediante evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas sobre áreas en donde existen vacíos legales o se requieren mayores esfuerzos institucionales para atajar la corrupción.

En el marco de este instrumento, en la Quinta Ronda de Análisis del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Informe de México destaca la promulgación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción del año 2015 y la publicación en 2016 de las legislaciones secundarias.

El segundo factor que obligó al Estado a emitir una propuesta frente al grave problema de la corrupción provino del hartazgo de la población por los casos ofensivos de corrupción en todos los ámbitos gubernamentales, que involucran cantidades elevadas de recursos públicos, desvíos y desfalcos, sin consecuencias o castigos para los responsables. De acuerdo con el estudio "México: anatomía de la corrupción", ésta "ha ido escalando entre las inquietudes de la población y hoy en día la mayoría de las encuestas la sitúan entre los primeros lugares" (2017). La corrupción está en el centro de los asuntos que la sociedad reclama que sea corregido.

¿Por qué el Sistema Nacional Anticorrupción no surgió hace diez años, si el problema de la corrupción y la impunidad ya eran muy evidentes?

La corrupción es un problema global que recientemente ocupa un lugar central en nuestra agenda pública. Este posicionamiento en el centro del debate público obedece al incremento del reclamo social por los escándalos de corrupción, pero también se debe a: i) las innovaciones normativas e institucionales que ha tenido el país en materia de defensa de los derechos humanos y de derecho a la información; ii) la organización de una masa crítica ciudadana, que reclama la protección de sus derechos fundamentales y iii) la conciencia de las asimetrías en capacidades institucionales, así como competencias profesionales en nuestras entidades gubernamentales.

Respecto de las innovaciones normativas e institucionales, la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del año 2011, puso reflectores sobre la obligación que tiene cualquier autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. La corrupción es un fenómeno que afecta directamente el cumplimiento de esta obligación, entonces la relación entre ambos conceptos permitió colocar este tema en las agendas de derechos humanos. No es que todas las violaciones a derechos humanos deriven de actos de corrupción, pero sí todo acto de corrupción obstaculiza el ejercicio de los derechos humanos.

Otra importante innovación normativa que favoreció colocar el problema de la corrupción en el centro del debate público, fue la reforma constitucional en materia de transparencia en 2014, que fortaleció al organismo garante dotándolo de nuevas atribuciones, entre las que destaca la posibilidad de interpretar la norma para ordenar la entrega de información de investigaciones sobre actos de corrupción. El establecimiento de esta excepción a la reserva de la información, que se suma a la ya reconocida en el marco normativo

previo sobre los casos en que se refirieran a violaciones graves de derechos humanos, da cuenta del nivel de gravedad del fenómeno de la corrupción en México y de la importancia de dotar a la sociedad civil de herramientas para allegarse de la información necesaria para elevar el nivel de la exigencia social sobre las autoridades.

La organización de una masa crítica ciudadana representada por la academia, organizaciones de la sociedad civil, así como por periodistas y, más recientemente, por organizaciones empresariales, también ha abonado en la colocación de reflectores sobre el fenómeno de la corrupción y sus efectos nocivos sobre el desarrollo económico, político y social del país.

La apuesta por la intervención ciudadana

El diseño del mecanismo de combate a la corrupción, en México, es institucional; no obstante, dado que la corrupción ha minado la confianza en las instituciones públicas y las autoridades, este modelo fue innovador al dejar a cargo de los ciudadanos la dirección del SNA.

A diferencia de México, en el caso de Guatemala, el combate a la corrupción está a cargo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la cual es coordinada desde el exterior por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y fue producto de un acuerdo entre la ONU y el gobierno guatemalteco. De la misma forma, en Rumania el mecanismo de combate a la corrupción fue impulsado desde la Unión Europea, dando lugar a la creación de la Agencia Nacional de Integridad (ANI) que está facultada para investigar y sancionar actos de corrupción. El éxito de estos dos modelos se ha evidenciado en el encarcelamiento de los más altos funcionarios gubernamentales (un presidente y un primer ministro respectivamente).

En México, la apuesta fue por un órgano ciudadano que es el Comité de Participación Ciudadana, instancia colegiada, integrada por cinco ciudadanos, elegidos a su vez por ciudadanos (Comité de Selección, formado por nueve ciudadanos, nombrados por el Senado) que tiene por objetivo coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y académicas que trabajan sobre las materias del SNA. Por esta razón, el CPC está obligado por ley a mantener comunicación permanente con los ciudadanos y sus organizaciones.

El presidente del Comité de Participación Ciudadana encabeza el Comité Coordinador, que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema y que tiene la encomienda de diseñar, promover y evaluar las políticas públicas de combate a la corrupción.

Otra figura de nueva creación es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), que es un organismo descentralizado no sectorizado, que tiene por función ofrecer el apoyo técnico del Comité Coordinador. De ahí que sea el encargado de administrar la Plataforma Nacional Digital y de apoyar los trabajos de la Comisión Ejecutiva que es el área del Comité de Participación Ciudadana que tiene facultades para proponer políticas anticorrupción e indicadores para evaluarlas.

Como señalamos más arriba, una de las herramientas más relevantes del SNA es la información generada y compartida por cada integrante del Sistema. Información actualizada, completa y de calidad, es una pieza clave dentro del mecanismo creado que comprende la puesta en marcha de la Plataforma Digital Nacional que deberá contener la información necesaria para que el Comité Coordinador diseñe políticas integrales, metodologías de medición y los indicadores necesarios para evaluarlas. Es a partir de la información que se podrán formular políticas públicas y soluciones adecuadas a las diversas aristas del problema.

La Plataforma Digital Nacional contará con al menos los siguientes sistemas electrónicos:

- Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;
- Sistema de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;
- Sistema nacional de Servidores públicos y particulares sancionados;
- Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;
- Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y
- Sistema de Información Pública de Contrataciones.

Adicionalmente, será indispensable contar con la información sobre el seguimiento a la contabilidad gubernamental, así como a mecanismos de vigilancia financiera y de inteligencia que se tiene en diferentes instancias del gobierno federal (SAT, CNBV, UIF, entre otras) y que será indispensable para las investigaciones sobre las desviaciones ilegales de recursos públicos.

Una de las fortalezas del reciente mecanismo de combate a la corrupción se encuentra en las nuevas facultades otorgadas a las instituciones existentes con anterioridad y que inciden directa o indirectamente en el logro de los objetivos del sistema. A la Secretaría de la Función Pública se le otorgó el carácter de Órgano encargado del Control Interno del Ejecutivo Federal, quedando como encargado de investigar y sancionar faltas administrativas no graves. Al Tribunal Federal de Justicia Administrativa le fueron otorgadas atribuciones para resolver y sancionar faltas administrativas graves tanto de personas públicas, como de privadas, así como para fincar el pago de daños y perjuicios que afecten la hacienda pública. La

Auditoría Superior de la Federación mantiene su naturaleza de órgano de fiscalización permanente, pero con nuevas facultades para realizar auditorías durante el ejercicio fiscal en curso y para revisar auditorías anteriores, así como para realizar investigaciones. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ya contaba con facultades adicionales desde 2014 que lo colocan en una posición de ser el máximo tribunal de transparencia para todo el país.

La coordinación entre todas las instancias que forman el órgano rector del SNA es quizás el mayor reto del sistema, porque implica dejar atrás las rutinas institucionales que hacen que cada dependencia o entidad pública guarde celosamente el desarrollo de sus facultades. La costumbre burocrática hace que cada entidad o dependencia que tiene una normatividad que regula sus atribuciones, vea con reservas que un miembro del CPC (su presidente) que no es funcionario público, pueda proponer asuntos, convocar a sesiones de trabajo e impulsar bases para la coordinación entre las instituciones integrantes del Comité Coordinador.

Para el CPC el reto mayor es poder impulsar una agenda específica de atención a los asuntos y procesos administrativos, que permiten que se tejan redes de corrupción ocultas, a fin de proponer mecanismos para no sólo combatirla, sino, sobre todo, prevenirla.

Hoy, el SNA está dotado de un diseño normativo, pero en el plano institucional presenta rezagos que afectan su efectividad e implementación, ya que no se ha nombrado al Fiscal Anticorrupción que es la autoridad encargada de investigar y sancionar delitos por hechos de corrupción; tampoco han sido designados los magistrados especializados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que son los encargados de sancionar faltas administrativas graves de servidores públicos y particulares. A ello debe sumarse que los sistemas locales anticorrupción tampoco han sido integrados en su totalidad (a noviembre del año 2017, cuatro meses después de

la fecha límite para su integración, sólo ocho estados contaban con un Comité de Participación Ciudadana).

La falta de un Fiscal Especial Anticorrupción no sólo ha obstaculizado la tarea de investigación de delitos de corrupción, sino que también ha impactado el derecho de acceso a la información, porque el INAI ha interpretado que la falta de nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada Anticorrupción impide aplicar el artículo 112 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública la cual señala que en investigaciones por casos de corrupción, no procede la reserva de la información.

Desafíos principales de un sistema en construcción

Sin desconocer que la implementación de la reforma constitucional en materia de corrupción comprende diversos desafíos, podemos identificar como prioritarios aquéllos que impiden garantizar la independencia e integridad de los operadores jurídicos del Sistema para romper los “pactos de impunidad” que existen entre las distintas fuerzas políticas. De ahí que los procesos de selección de todos los integrantes del SNA deban seguir rigurosamente las reglas de un servicio profesional de carrera, con ingreso, promoción, permanencia y seguridad en el empleo, basados en probados méritos profesionales validados por un grupo externo, a fin de garantizar su independencia respecto del poder que vigilan.

Es indispensable que los órganos internos de control y de auditoría en todos los ámbitos, así como los jueces y magistrados estén dotados de independencia para que puedan cumplir con su función de investigar y sancionar a quienes vigilan. Sólo mediante procesos de selección abiertos, transparentes, auditables y con la participación de la sociedad civil será posible transitar hacia un servicio profesional en anticorrupción que asegure la integridad del SNA.

También es importante establecer mecanismos de control ciudadano para fomentar la rendición de cuentas, pues no es suficiente contar con reglas para garantizar la independencia de los operadores jurídicos, sino que es necesario un acompañamiento ciudadano permanente que evalúe el desempeño de todas las autoridades responsables de prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción y faltas administrativas graves.

La desconfianza en las autoridades y las instituciones obliga a que el SNA ofrezca resultados a corto plazo, de otro modo, podría ser percibido como una farsa o una mascarada. Si bien es cierto que la función coercitiva del Estado no es la única medida para erradicar la corrupción y que el Sistema tiene en la mira la prevención, lo cierto es que, si no se ataca la impunidad para evidenciar el compromiso del Estado mexicano para atacar el mayor incentivo para la corrupción, se habrá perdido una oportunidad para que la fortaleza institucional sea objeto de confianza ciudadana.

Para inyectar confianza en el SNA y de cara a un problema que afecta tanto a distintos sectores de la actividad pública, como de los tres órdenes de gobierno, el CPC se planteó diseñar una lista de proyectos estratégicos para trabajar en su diseño con las diversas organizaciones de la sociedad civil, a fin de priorizar sus tareas.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley General del SNA, el CPC tiene dos grandes objetivos. El primero, coadyuvar al cumplimiento de las tareas del Comité Coordinador, es decir, establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y diseñar tanto la plataforma de información, como promover y evaluar políticas públicas de combate a la corrupción. El segundo objetivo consiste en ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema. Dicho de otra manera, el CPC debe hacer suyas las agendas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil para

identificar los casos y los modos de operación de los actos de corrupción, a la vez que impulsar otras temáticas para contar con el respaldo profesional de dichas organizaciones.

A partir de estos fines, el CPC diseñó un conjunto de proyectos estratégicos para identificar áreas o sectores en donde es prioritario formular políticas públicas de combate a la corrupción. Sus criterios para esta selección fueron, entre otros, el impacto de la corrupción en la violación de derechos humanos; las áreas o zonas que representan los espacios más comunes para que prosperen actos de corrupción (contratación de obra pública, sectores en donde se destinan mayores montos de recursos públicos), así como las áreas en donde es mayor la necesidad de fortalecimiento institucional para implementar políticas de combate a la corrupción.

El CPC ha identificado dos tipos de acciones estratégicas: la primera, corresponde a los procesos que debe ejecutar por mandato de la ley para abonar a la construcción institucional y la segunda que se refiere a los procesos que se consideran prioritarios por corresponder a espacios que han demostrado ser particularmente vulnerables para que se cometan actos de corrupción.

Los proyectos encaminados a la construcción institucional están en:

- Trabajo con organizaciones de la sociedad civil, académicas y empresariales para la completa y adecuada estructuración de los sistemas locales anticorrupción.
- Trabajo con coalición de organizaciones y de autoridades para la elaboración de la propuesta de Formatos de Declaraciones Patrimoniales y de Intereses.
- Colaboración con organizaciones sociales y académicas para la elaboración de una metodología para elaborar una propuesta de Política Nacional Anticorrupción y realizar una consulta en todo el país.

- Colaboración con organizaciones especializadas en la construcción de bases informáticas para edificar la Plataforma Nacional Anticorrupción.
- Entre los proyectos estratégicos que tienen como fin atacar conductas que favorecen la corrupción e impunidad se encuentran los siguientes:
 - Política pública para designaciones de los integrantes del SNA que sean abiertas, transparentes, auditables y con participación de la sociedad civil.
 - Acciones diseñadas en colaboración con autoridades electorales para impulsar el adecuado uso de los recursos públicos en las campañas políticas para evitar la compra y coacción del voto y el condicionamiento de los programas sociales.
 - Diseño de rutas institucionales para combatir la corrupción en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. Trabajar en la identificación de prácticas recurrentes de desviación de recursos en la contratación con empresas fantasma.
- El sector salud es el que tenemos como prioritario por su importancia social y por los grandes volúmenes de recursos involucrados.

Las expectativas abiertas por el SNA son tan grandes como enormes son las redes de corrupción que corroen nuestras instituciones y nuestra convivencia social. Durante los primeros diez meses de vida del Comité de Participación Ciudadana, su trabajo se ha centrado en la edificación de la estructura institucional (nombramiento del Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva), monitoreo e impulso a la construcción de los sistemas locales anticorrupción y vigilancia de los procesos de nombramientos de los titulares de las nuevas instituciones.

En comunicación permanente con las organizaciones de la sociedad civil, hemos buscado poner en el centro los temas y los casos y procesos de corrupción más agraviantes. En un contexto de grandes resistencias a que se investigue y castigue los casos de corrupción visibilizados, la tarea prioritaria del CPC ha sido ganar la agenda anticorrupción y dotar de credibilidad al Sistema Nacional Anticorrupción. El avance es lento y no siempre alentador.

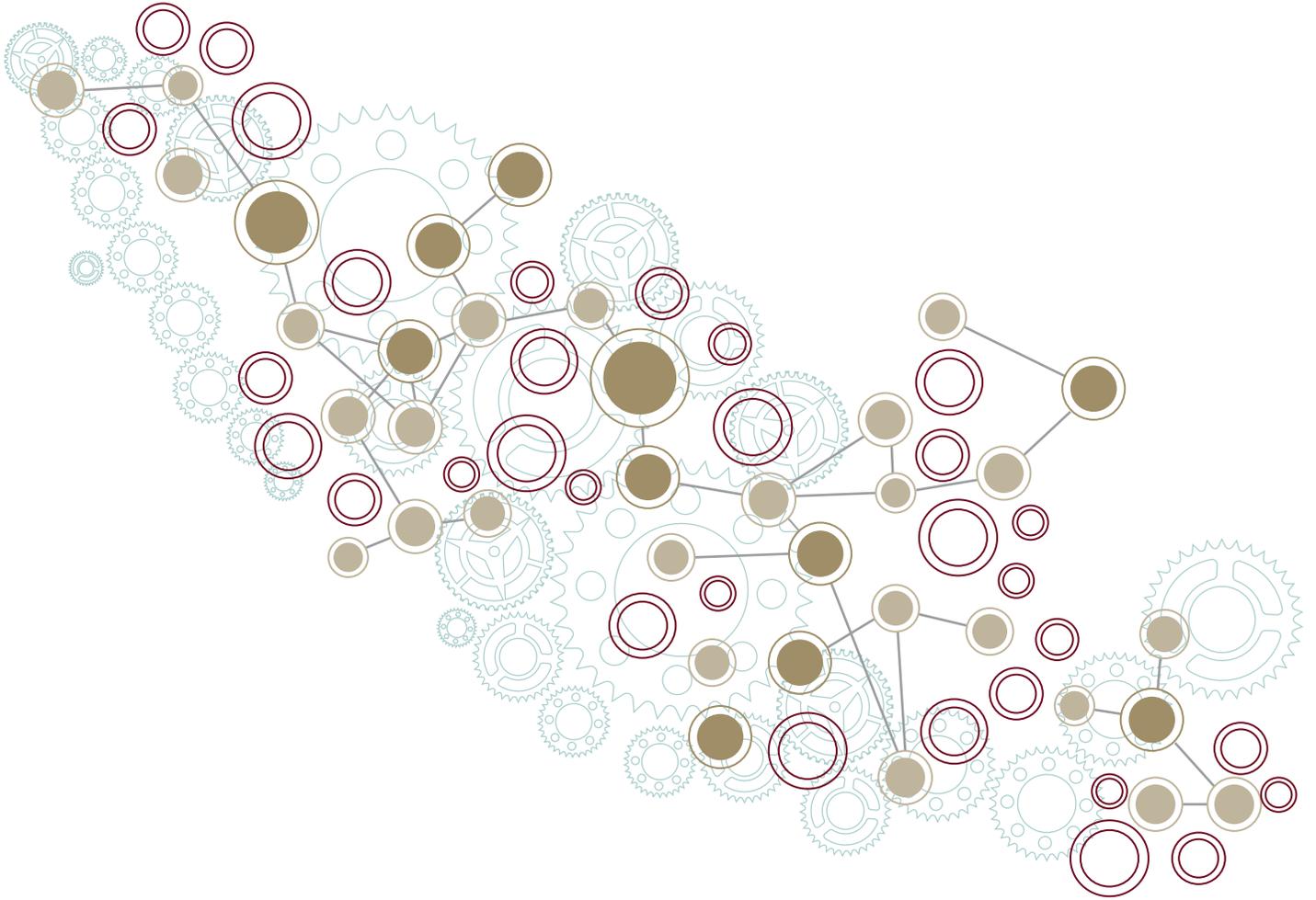
*Autora principal:
Jacqueline Peschard*



Referencias

- AGA. (2011). *Plan de Acción México*. Disponible en: <http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2014/08/Plan-de-Acci%C3%B3n-original.pdf>
- AGA. (2014). *Plan de Acción 2013-2015. Una nueva relación entre sociedad y gobierno*. Disponible en: <http://pa2015.mx/>
- AGA. (2016). *Plan de Acción 2016-2018. Tercer Plan de Acción en México en la Alianza para el Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Plan-de-Accion-2016-2018.pdf>
- Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: CIDE, IMCO. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corupcion.pdf
- Comisión de selección SNA. (2017). *Libro blanco. Informe del proceso de designación del comité de participación ciudadana del sistema nacional anticorrupción*. Disponible en: http://comisionsna.mx/wp-content/uploads/2017/06/Libro_blanco3.pdf
- Concheiro, L. (2016). *Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante*. Barcelona: Anagrama.
- Cordera, R. (mayo, 2017). *Otra vuelta de tuerca*. *Voz y voto*, 291(17).
- DOF. (5 de febrero de 1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. [Archivo de datos]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>
- Le Clercq, J. & Rodríguez, G. (Coords.) (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017)*. México: UDLAP-CESIJ. Disponible en: <http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- México Digital. (2015). *Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [Comunicado en un Blog]. Disponible en: <https://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/declaracion-conjunta-de-gobierno-abierto-para-la-implementacion-de-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible>
- Pazé, V. (enero-abril, 2016). La demagogia, ayer y hoy. *Andamios*, 13(30), 113-132. Disponible en: <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/5/5>
- Valadés, D. (2017). Reformar el régimen de gobierno. En P. Salazar, F. Ibarra & I. Flores (Coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?* (pp. 3-14). México: UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4315/27.pdf>

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

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

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