

Planeación y gestión pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 25, establece que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático” (Diario Oficial de la Federación (DOF), 5 de febrero de 1917). La propia CPEUM dispone en su artículo 26, apartado A, que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional... los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa”.

La planeación del desarrollo económico y social del país, así como de su sostenibilidad ambiental, su concertación, su implementación y evaluación deben abordarse como materias de Estado de primera importancia, al ser producto de una arquitectura institucional anclada en la CPEUM (artículos 25 y 26).

El andamiaje institucional deberá permitir la definición y adopción de perspectivas de mediano y largo plazo; cuyos objetivos y metas, programas y proyectos, cuenten con el apoyo de una amplia mayoría de los mexicanos, de los gobiernos locales, de las fuerzas políticas nacionales, de los colectivos sociales, privados y regionales, de los pueblos originarios de la nación y sus comunidades, de los factores reales de poder, de las grandes y principales instituciones de educación superior (IES), de investigación científica y desarrollo tecnológico.

A partir de finales del siglo pasado, el sistema político nacional ha evolucionado hacia uno de tipo multipartidista, el cual ya manifiesta incapacidad para generar mayorías estables y eficaces. La fragmentación ha dado lugar a que la captura de parcelas de poder –y su expresión en la apropiación de los recursos nacionales— sean el objetivo primario de las fuerzas en pugna.

Una consecuencia particularmente dañina ha sido el desprestigio de las instituciones públicas y órganos de gobierno, conducente a pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones y actores públicos. De ahí, ha surgido la tendencia a crear un creciente número de órganos autónomos de Estado –“en busca de propiciar confianza ciudadana”– y la propensión hacia una “feudalización” del Estado mismo.

Con el fin de frenar y acaso revertir tales tendencias, se requiere un órgano de Estado que abarque todos los temas y áreas relevantes para el desarrollo económico, social y ambiental del país, tanto a mediano como a largo plazo. Este órgano debe ser el vehículo que elimine las interrupciones y reversiones destructivas del esfuerzo nacional, resultado de una alternancia sin mayorías y de la fragmentación inconexa, producto de la parcelación del control de las instituciones.

La fragmentación y polarización políticas, el debilitamiento del poder ejecutivo, junto a la ausencia de mayorías legislativas sólidas, han agudizado un viejo y costoso problema de la gestión pública en todos los órganos de gobierno: la ausencia de continuidad, con el consiguiente desperdicio de recursos, de por sí escasos, y la justa insatisfacción de los ciudadanos.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) –ordenado por la CPEUM– se ha convertido en una entelequia, en un simple trámite formal y lo mismo ocurre con los demás ámbitos de la planeación. Prevalece la ausencia de auténtica y continuada colaboración y coordinación entre órdenes de gobierno que no sean producto de la aguda concentración de recursos en el ámbito federal. Los procesos de presupuestación, aprobación parlamentaria y de ejercicio presupuestal se desligan de los planes globales, estatales y transversales, con los cuales se contraponen frecuentemente.

A final de cuentas, prevalecen los criterios de corto plazo, los intereses partidistas y de grupo, sin referencia cotidiana y continuada a las prioridades del proyecto nacional establecido en la CPEUM.

Propuesta: Creación del Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental (CNAESA)

Definición y alcances

Se trata de un órgano constitucional de Estado que actúe como un asamblea nacional autónoma de integración participativa e incluyente, con carácter consultivo obligatorio, organizadora de procesos nacionales de participación, concertación y seguimiento de planes nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, a partir de la definición concertada de las prioridades acordadas en los ámbitos nacional, territorial, sectorial y transversal basadas en las garantías individuales y colectivas contenidas en la CPEUM.

La primera tarea del CNAESA será establecer un orden de prioridades nacionales de mediano y largo plazo a partir del proyecto nacional instituido en la CPEUM. Con base en ello, opinará acerca de los proyectos del PND, de los programas sectoriales, territoriales y transversales propuestos por cada nueva administración federal y también, sobre los resultados obtenidos en los ejercicios anuales de la administración.

La enunciación de las áreas principales de prioridad nacional deberá comprender las de mayor rezago en la vida nacional, las que por ende requieren programas a mediano y largo plazo de alta preferencia, evitándose la continuada creación de comisiones nacionales autónomas inconexas y desarticuladas. Esto es particularmente aplicable a las llamadas garantías constitucionales progresivas, cuya plena realización solo puede alcanzarse en el largo plazo por medio de esfuerzos continuados.

El CNAESA podrá emitir opiniones por propia iniciativa y/o a pedido de los poderes públicos y podrá también intervenir con su opinión durante procesos legislativos de proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Unión, concernientes a materias de su ámbito de actuación.

El CNAESA prestará especial atención a la preservación, conservación, mantenimiento, restauración y engrandecimiento del patrimonio de la nación en sus diversos contenidos: económico, social, cultural y natural. Para este propósito, recibirá cada año, en paralelo al Congreso de la Unión, un informe pormenorizado del estado en que se encuentre el patrimonio nacional.

Se asegurará de que, en los presupuestos anuales, se incluyan y ejerzan las partidas necesarias para el mantenimiento del patrimonio, especialmente en lo que concierne a las infraestructuras necesarias para la provisión de bienes y servicios públicos a la población, así como para la preservación del propio patrimonio cultural y del natural.

Integración

El CNAESA se integrará por ciudadanos representativos de los ámbitos principales de la vida nacional en un número total del orden de 250-300 personas. Los ámbitos de representación serán: organizaciones de trabajadores tanto del orden privado como del público; organizaciones profesionales, empresariales y cooperativas; organizaciones sectoriales de las principales actividades económicas, sociales y culturales; asociaciones familiares; comunidades de los pueblos originarios; organizaciones cívicas y no gubernamentales relacionadas con los derechos humanos, el medio ambiente y combate a la corrupción, entre otros objetivos; los estados de la República y órganos de representación colectiva de los municipios; las cámaras del Congreso de la Unión; personalidades de alta distinción cívica, profesional, cultural, científica y tecnológica, propuestas por el presidente de la República.

Las personas integrantes del CNAESA recibirán el título honorífico de Consejeros Nacionales. Las personas designadas por sus ámbitos de representación deberán cumplir con los requisitos constitutivos de alta calidad ciudadana: alta fama pública de honorabilidad

y honradez; desempeño profesional distinguido; ausencia de antecedentes delictivos; correcta y puntual relación con el fisco en sus tres órdenes; y ausencia de conflictos de interés. La duración en el cargo deberá ser de 5-7 años.

Los procedimientos para la integración de la membresía del Consejo deberán establecerse en la ley correspondiente, al igual que los relativos a la realización de los trabajos de este colectivo.

Interfases institucionales

- Sistema nacional de planeación del desarrollo.

El CNAESA aportará al Sistema Nacional de Planeación la definición y composición de las prioridades nacionales a mediano y largo plazo, las cuales serán objeto de revisión y actualización cada cinco años o en plazos inferiores de así requerirlo el ciclo económico o eventos extraordinarios.

En la actualidad se carece de un órgano técnico de Estado encargado de la elaboración del PND y de los programas nacionales sectoriales, territoriales y transversales. Se recomienda la creación de un instituto especializado en tales materias, en estrecha colaboración con el presidente de la República, los órganos de gobierno especializados y el CNAESA.

El CNAESA colaborará además con los sistemas de planeación de los estados y municipios de la República, a fin de asegurar la congruencia y consistencia de sus trabajos con los lineamientos nacionales.

El CNAESA brindará puntual seguimiento a los procesos de implementación y especialmente, a los resultados de la misma, de los programas nacionales, sectoriales, territoriales y transversales, así como a los estatales y municipales expresando su opinión respecto a su pertinencia en relación con las prioridades nacionales.

- Gobernación abierta. El INEGI y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El CNAESA hará una propuesta a los tres ámbitos de gobierno para la instauración generalizada del sistema de gobierno abierto, de manera tal que toda la ciudadanía tendría la posibilidad de acceder al conocimiento detallado y oportuno de los planes, programas y proyectos de todos los órdenes de gobierno; de los recursos públicos que aquellos tengan a su disposición para la implementación de éstos; de los términos en que tales recursos hayan sido empleados y de los resultados obtenidos.

El CNAESA tendrá la responsabilidad de asegurar; en colaboración con el INAI; que la información se encuentre disponible y accesible para cualquier ciudadano u organización que desee conocerla. Para este propósito colaborará también estrechamente con el INEGI. Para los fines de la evaluación de los resultados en el ejercicio de las funciones de los órganos de gobierno, de la producción y prestación de bienes y servicios públicos, el Consejo se auxiliará de la experiencia y alto nivel profesional del CONEVAL. El mandato de este último tendría entonces que ser ampliado para abarcar todos los temas concernidos adicionales a la política social.

- Las instituciones académicas del país.

Para los fines de sus evaluaciones y la expresión de opiniones sobre fenómenos complejos, el Cnaesa se auxiliará de la colaboración de las principales IES, centros de investigación científica y tecnológica del país, así como del INEGI, mediante contratos específicos de colaboración.

- Las instancias locales.

El CNAESA podrá auxiliar a los estados de la república a crear y establecer su propio Consejo para su ámbito territorial. Idealmente, cada estado tendría que contar con su propio Consejo Estatal Económico, Social y

Ambiental (CEESA) y otro de cobertura local en las ciudades calificadas como metrópolis.

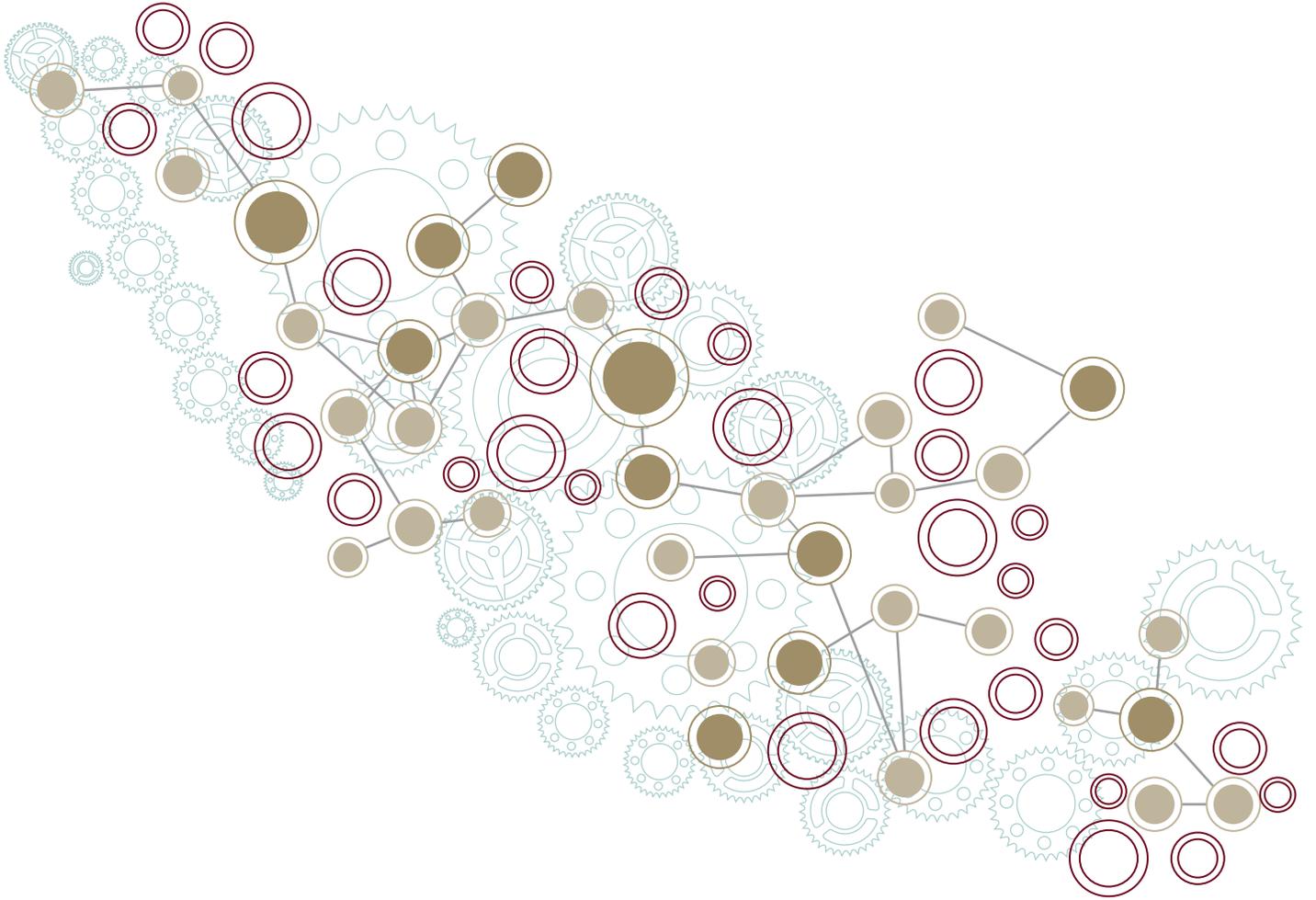
*Autor principal:
Francisco Javier Alejo*



Referencias

- AGA. (2011). *Plan de Acción México*. Disponible en: <http://gobabierto.mx/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