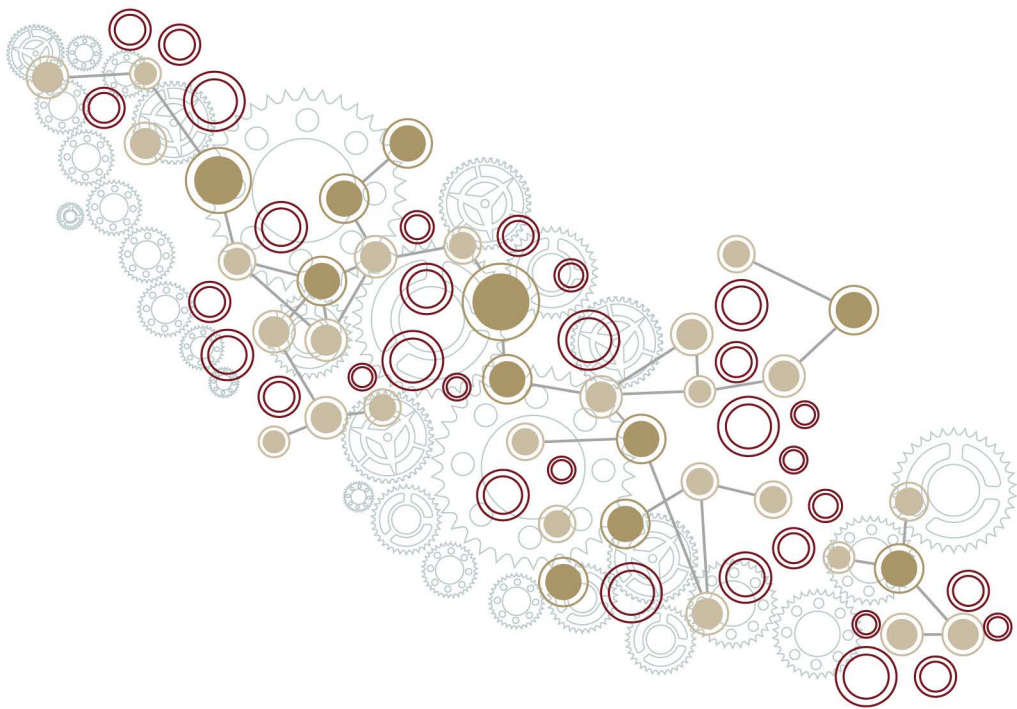


# Informe del Desarrollo en México



Propuestas estratégicas para  
el desarrollo 2019 - 2024  
Versión ejecutiva



PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO  
2019-2024. VERSIÓN EJECUTIVA

PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA  
EL DESARROLLO 2019-2024. VERSIÓN  
EJECUTIVA

Rolando Cordera Campos  
Enrique Provencio Durazo  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2018

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**Enrique Luis Graue Wiechers**

RECTOR

**Leonardo Lomelí Vanegas**

SECRETARIO GENERAL

**Leopoldo Silva Gutiérrez**

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

**Alberto Ken Oyama Nakagawa**

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

**Javier de la Fuente Hernández**

SECRETARIO DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

**Mónica González Contró**

ABOGADA GENERAL

**Domingo Alberto Vital Díaz**

COORDINADOR DE HUMANIDADES

**Rolando Cordera Campos**

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

**Vanessa Jannett Granados Casas**

SECRETARIA ACADÉMICA DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL  
DESARROLLO

Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024. Versión ejecutiva.

Primera edición | México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2018. | Serie: Colección informe del desarrollo en México.

ISBN 978-607-02-9557-7 (colección)

ISBN 978-607-30-0931-7 (libro electrónico)

Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. | México -- Política económica -- Siglo XXI. | México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI.

LCC HC135 (libro electrónico)

DDC 338.972--dc

Primera edición: 21 de agosto de 2018

D.R. © 2018 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510, Cd.Mx.

Coordinación de Humanidades

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

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Planta baja del edificio Unidad de Posgrado,

costado sur de la Torre II Humanidades

Ciudad Universitaria, Cd.Mx.

delegación Coyoacán, c.p. 04510

[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

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

ISBN de la obra: 978-607-30-0931-7

Esta edición y sus características son propiedad  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización  
escrita de su legítimo titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

## Contenido

Créditos y reconocimientos .....	7
Presentación .....	9

### EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente .....	12
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso? .....	19
Distribución funcional del ingreso .....	27

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

El Desarrollo Centrado en los Derechos Humanos .....	34
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria .....	38
Propuestas estratégicas en alimentación 2019-2024 .....	42
Una nueva política hacia la educación obligatoria .....	45
Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social .....	51
Salud: Equidad y desarrollo .....	59
La perspectiva demográfica .....	63

### EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: Un crecimiento elevado, incluyente y sostenido .....	68
Reforma Hacendaria: Para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público .....	72
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo .....	79
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo (SM) .....	84

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 .....	86
Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo .....	91
Política digital, conectividad e información .....	96
Nueva ruralidad en México: Territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción .....	101

#### EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable .....	107
Cambio climático y transición energética .....	112
Estrategia Territorial y Urbana .....	116
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional ...	123

#### 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 .....	127
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe .....	131

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

La perspectiva de la democracia .....	138
Sistema nacional anticorrupción. Balance y desafíos .....	142
Gobierno Abierto .....	146
Planeación y Gestión Pública .....	149

## 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 de la UNAM.*

Cassio Luiselli\*

Ciro Murayama - *Facultad de Economía de la UNAM.*

Curtis Huffman\*

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 de la UNAM.*

Jesusaldo Martínez - *Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.*

Jorge Eduardo Navarrete\*

José Casar\*

José Woldenberg - *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.*



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.*

## **Agradecimientos**

Alejandro Burgos\*

Cristina Hernández\*

Omar Escalante\*

Servando Valdés\*

## **Diseño, edición, formación y corrección**

Nayatzin Garrido\*

## Presentación

Esta versión ejecutiva 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.

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.

En las décadas recientes en México se experimentó con iniciativas reformadoras que han dejado un saldo 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.

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.

Los ejes propositivos

### **I Redistribución del ingreso**

Estas propuestas 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 para un crecimiento más alto que en las últimas dos décadas, centrado en la generación de empleos mejor remunerados.

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

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. 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.

## **III Crecimiento inclusivo y sostenido**

Tanto la modernización de infraestructura como la atención de urgencias sociales suponen revertir la tendencia decreciente en inversión pública; necesaria para impulsar un crecimiento más dinámico, inclusivo y sostenido. No sólo se requieren más recursos para inversión pública, sino también para mejorar transferencias a los deciles 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.

## **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 ciudades medias, mejoren sus equipamientos, medios de movilidad y estrategias de resiliencia, sobre todo en ciudades más vulnerables al cambio climático y más expuestas a las amenazas sísmicas, hidrometeorológicas y de otros tipos. Por el crecimiento de las brechas interregionales en años recientes, 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 intraregionales.

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.

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

Es necesario 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 ocupado posiciones relevantes en la agenda exterior mexicana.

## **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.

## EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

### La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente

América Latina ha sido históricamente la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso y, a pesar de su reducción en el presente siglo, lo sigue siendo. En este entorno, de elevada inequidad en la repartición de los frutos de la actividad económica, México fue clasificado en 2005 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el grupo de los países con altos niveles de desigualdad (integrado por Nicaragua, República Dominicana, Chile, Guatemala, Paraguay y Argentina), categoría que sólo fue superada por el conjunto que aglutina a los países de muy alta desigualdad (formado por Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia).

Hasta mediados de la última década del siglo pasado, predominó la teoría inspirada en los trabajos de Simon Kuznets quien sostenía que: *i*) la desigualdad era “buena” para el crecimiento económico, en tanto incentivaba la inversión y la actividad productiva y *ii*) a elevados niveles del producto necesariamente ésta decaería.

La validez de la tesis que sostiene que “la desigualdad es ‘buena’ para el desarrollo” ha sido puesta en cuestión con base en la evidencia proporcionada, entre otros factores, por: *i*) los elevados y persistentes niveles de desigualdad en los últimos 35 años, en América Latina en general y en particular en México, después de un largo período en que estos se redujeron lenta pero persistentemente y *ii*) la clara tendencia al aumento de la concentración de los recursos económicos en manos del uno por ciento de la población de mayores ingresos en varias de las principales economías de mercado a nivel mundial, como por ejemplo Estados Unidos de América (EUA) e Inglaterra.

La economía ortodoxa ha respondido a la refutación empírica y teórica del modelo kuznetziano incorporando a la conceptualización la noción “captura del Estado”, lo que quiere decir que existen sectores sociales que usan su poder para interferir en el libre funcionamiento de los mercados, en aras de sus intereses particulares. Sostienen que la interacción de la desigual distribución del ingreso y del poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por el otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones, lo que conduce a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de

otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder a los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social. El giro teórico de la economía estándar, además de superar el modelo de Kuznets, sustituye la máxima “la desigualdad es buena para el crecimiento”, por su opuesta “la desigualdad es mala para el crecimiento económico”.

El vuelco del pensamiento económico ortodoxo que pasó de sostener que la desigualdad es buena para el crecimiento a que la desigualdad es mala para el crecimiento, coincide con las concepciones desarrolladas consistentemente por la CEPAL desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días.

Sin embargo, aunque ambas líneas de reflexión teórica concuerdan en el diagnóstico, difieren radicalmente en la estrategia para atenuarla. El pensamiento económico estándar propone una receta de más mercado y menos Estado: hay que remover los obstáculos que impiden una distribución más equitativa del ingreso, los que, además, interfieren en el libre funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, en la asignación óptima de los factores productivos. En contraste, las ideas desarrolladas por la CEPAL abogan por reducir las desigualdades que resultan de las características de la estructura económica, mediante la disminución en la dispersión de las productividades. Adicionalmente sugieren que dichos cambios se realicen bajo la activa conducción política del Estado, por encima de los intereses particulares de los actores sociales que detentan altas cuotas de poder. La receta es más Estado y menos mercado.

Así, en la segunda década del siglo XXI, tanto la economía ortodoxa como el pensamiento cepalino, por una parte, y los estudios empíricos por la otra, llegan a la conclusión que una vía para crecer consiste en abatir la desigualdad. De aquí surge la pregunta: ¿Qué medidas deberían ponerse en práctica para abatir la desigualdad en la distribución del ingreso en México?

### **Disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso vía redistribución**

Se desarrollan dos vertientes de política que sería necesario abordar para lograr una redistribución del ingreso. Una consiste en emplear el sistema hacendario para cambiar, a través de la política de ingresos y gastos del Estado, la distribución del ingreso que resulta de la operación de los mercados. La otra gran vertiente consiste en intervenir sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y el diseño de sus instituciones, incidiendo en la repartición del valor agregado, por este camino se

modifica la distribución primaria del ingreso. Ambas vías se pueden emplear tanto para aumentar como para disminuir la desigualdad en el ingreso, además de que no son mutuamente excluyentes. Sin embargo, conforme al acuerdo de que la desigualdad es mala para el crecimiento económico, en este escrito sólo se considerarán casos de redistribución progresiva, es decir, de aumento en la participación relativa de los que menos tienen y disminución simultánea de los que más tienen.

### *La desigualdad y la redistribución del ingreso a través de la hacienda pública*

Un sistema tributario progresivo, es decir, con tasas de impuesto a la renta creciente según el nivel de ingresos, pone en manos del gobierno recursos económicos que puede trasladar a los sectores sociales menos afortunados, lo que se traduce necesariamente en una disminución de la desigualdad en la distribución después de impuestos, en relación con la repartición del mismo antes de impuestos.

Asimismo, son varios los mecanismos que puede emplear el gobierno por la vía del gasto público para redistribuir los ingresos captados vía tasas progresivas de impuestos. Uno ampliamente empleado en los últimos 20 años ha sido la entrega de transferencias monetarias condicionadas a las familias en condiciones de pobreza. También pertenece a este género el reparto directo de bienes (por ejemplo, alimentos o útiles escolares), estrategia ampliamente privilegiada en el pasado, que ha reducido su importancia en la política social desde la década de los ochenta, pero aún está presente en algunas intervenciones sociales. En cualquiera de estas opciones se entrega ingreso; monetario en un caso y no monetario en el otro.

Otro mecanismo consiste en asignar recursos financieros a actividades productivas privadas realizadas por personas de bajos niveles de ingreso. Tal sería el caso del apoyo financiero y técnico, con fines productivos, a ejidatarios y agricultores que explotan pequeñas parcelas; así como a los micro hasta, tal vez, los medianos productores en la industria y los servicios, que suelen no tener acceso al crédito de la banca regular por falta de colaterales. En esencia, se trata de recuperar el funcionamiento de la banca de desarrollo que operó en el pasado, recalcando que su función sería poner a disposición de los pequeños productores, con tasas de interés preferenciales y requisitos razonables, los recursos necesarios para dedicarlos a la producción tomando en cuenta las prioridades nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El tercer mecanismo consiste en la realización de actividades productivas a cargo del propio Estado. Los recursos captados a través del sistema impositivo se pueden emplear también para facilitar la producción y transporte del sector privado invirtiendo en infraestructura, como, por ejemplo, construcción de carreteras, extensión del sistema de caminos, puentes, puertos y presas. También hay que considerar el gasto social necesario para el bienestar presente y futuro de la población como es la inversión en escuelas y centros de salud.

Cualquiera de estas tres vías que puede emplear el Estado para disponer de sus recursos fiscales, tendrá un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Así, las transferencias de ingresos en favor de los sectores más pobres de la población aumentan la demanda efectiva de productos con alto contenido nacional y por esta vía incentivan la actividad económica de las empresas del país. Los flujos de mayores ingresos, provenientes de la banca de desarrollo, orientados a la actividad económica de los sectores populares, en el campo y las ciudades, se reflejaría directamente sobre los volúmenes de producción y en el empleo, con todos los efectos multiplicadores del caso. La inversión pública directa o en asociación con inversionistas privados, provoca aumentos en el empleo y en los ingresos, cuyos efectos se difuminan en el resto de la actividad económica a través de los encadenamientos de la demanda.

Es conveniente notar que la economía ortodoxa privilegiará el uso del primero y segundo del camino del gasto fiscal como medios para atemperar la desigualdad en la repartición del ingreso. En tanto que, para este mismo fin, la corriente cepalina tenderá a acentuar el papel activo del Estado a través de la inversión pública.

Si en los últimos años se ha logrado el acuerdo de corrientes teóricas alternativas, en que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento económico, cabe preguntarse: ¿Cuáles son los obstáculos para realizar la redistribución del ingreso a través del sistema tributario?

Es sabido que el sistema impositivo mexicano no reduce la desigualdad en la distribución del ingreso, y los resultados que muestran la operación de los cabildeos y la falta de participación electoral de los sectores populares hacen ver que, si se desea paliar los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en México, será necesario actuar sobre los dos mecanismos que vinculan desigualdad con tasa de redistribución (ver documento completo).

Cualquier reforma tributaria que implique alzas en los impuestos tiende a provocar el rechazo de los contribuyentes. En la medida que la estructura del impuesto sea progresiva, la resistencia de las élites será



mayor y es probable que generen acciones para impedir la reforma.

La redistribución en favor de los sectores sociales de menores recursos, no sólo disminuye la desigualdad de los ingresos sino también la pobreza. A su vez, la menor desigualdad gestionada por la Hacienda Pública, se traducirá en crecimiento económico y el consecuente aumento de los recursos en manos de los hogares tenderá a abatir aún más la pobreza. De esta manera, a raíz de la reforma tributaria progresiva, se podría transitar por el círculo virtuoso, “menor desigualdad, menor pobreza y mayor crecimiento económico”, en que ganaríamos todos los mexicanos.

### Figura 1. Objetivo de la Reforma Tributaria necesaria

La distribución a favor de los sectores sociales con menos recursos disminuye la desigualdad y la pobreza



Fuente: Elaboración propia (2018).

### *La desigualdad y la redistribución del ingreso a través de la acción el mercado laboral*

La distribución de los ingresos percibidos por trabajo juega un papel importante en la conformación del nivel de desigualdad en México. En efecto, el aporte de los ingresos monetarios generados por el trabajo al índice de Gini de los hogares, ha variado, entre los años 1977 y 2014, en torno al 90%, y en algunos años ha alcanzado valores un poco superiores.

El ordenamiento institucional para regular la participación laboral en los frutos de la actividad económica ha lesionado los intereses de los trabajadores, tal como se puede apreciar por la caída de los salarios mínimos iniciada en 1991, reducción que alcanzó un piso alrededor del año 2000, manteniéndose prácticamente constante hasta el año 2013, a pesar de que la productividad laboral se ha acrecentado a lo largo de esos años, generándose así una brecha en favor del capital.

En esencia, las reglas del juego tienen una participación importante en determinar la distribución de los ingresos en el mercado y en estimular o disminuir el poder de negociación de los trabajadores. Las actuales reglas de distribución fueron escritas en los últimos treinta años de forma que conducen a más desigualdad y pobreza. Es la hora de volver a escribirlas para reducir la desigualdad y fortalecer la economía.

Adicionalmente, el pensamiento económico estándar destaca el papel que juegan el capital humano y el acceso de los sectores populares a los recursos para financiar sus emprendimientos, en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Tiende a prevalecer la idea de que la desigualdad de resultados es inevitable y que se debería promover la igualdad de oportunidades. Si todo mundo parte con las mismas dotaciones iniciales de recursos (piso parejo), la desigualdad de resultados surgiría de los diferentes esfuerzos realizados por las personas.

Desde esta perspectiva las medidas de política deberán promover la educación, en todos sus niveles, así como la nutrición, especialmente en edades tempranas, y la salud. Este ha sido el derrotero que han seguido los programas de transferencias monetarias condicionadas, puestos en práctica de forma generalizada en América Latina en los últimos lustros.

Un enfoque alternativo es el propuesto por la corriente cepalina que identificó la heterogeneidad estructural (la dispersión en las productividades, especialmente las del trabajo) como el origen de la desigualdad en América Latina. En la década de los setenta, teniendo como referencia a esta región y basado en las ideas de Prebisch, Aníbal Pinto sostuvo que la heterogeneidad estructural se origina en los enclaves económicos. Los países latinoamericanos que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos se orientaban tanto al mercado interno como al externo.

La perspectiva estructuralista de la CEPAL y la individualista de la teoría económica ortodoxa, referida a la desigualdad de oportunidades, se pueden integrar en un planteamiento unificado. En efecto, los puestos laborales junto con los rendimientos esperados del trabajo determinan el conjunto de posiciones que deben ser llenadas, y el capital humano, así como el financiamiento a las actividades productivas de los pobres, se pueden conceptualizar como los mecanismos funcionales que ligan la oferta con la demanda de trabajo. Es decir, juegan el papel de establecer las reglas de correspondencia entre la fuerza laboral y los puestos y, por lo tanto, condicionan los ingresos.

### **Síntesis de propuestas de política**

La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, como se ha argumentado, es necesaria no sólo por un posicionamiento ético, sino que se ha llegado al consenso de que es un requisito para impulsar el crecimiento económico. Como se ha señalado, la Hacienda Pública y el mercado laboral son dos ámbitos en los cuales el Estado requiere instrumentar políticas para redistribuir el ingreso de los hogares.

En la esfera de la política fiscal, se pueden implementar acciones redistributivas relacionadas tanto con los ingresos fiscales, como con el gasto público. En el primer caso, sería necesario impulsar una reforma tributaria impositiva que no sólo incremente la recaudación, sino que a través del sistema impositivo favorezca una reducción de la brecha de ingresos. La posibilidad de lograr una reforma de esta índole requerirá de abordar el obstáculo que significa el enorme poder político de las élites económicas. Asimismo, para legitimar un incremento en la recaudación de impuestos y convencer a los ciudadanos de su beneficio, es necesario incrementar los controles y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En relación con el gasto público, se sugieren tres tipos de políticas gubernamentales que podrían reforzarse a partir de una mayor recaudación: *i)* una mayor inversión pública en infraestructura productiva y social, la cual tendrá un efecto multiplicador tanto en el crecimiento económico como en el bienestar presente y futuro de la población, *ii)* la entrega de transferencias, ya sea condicionadas o no condicionadas, monetarias o en especie, a los hogares de menores ingresos o en condición de vulnerabilidad, lo cual puede mejorar no sólo en su ingreso sino también impulsar el desarrollo de su capital humano, y *iii)* la entrega de recursos monetarios a personas con bajos ingresos para llevar a cabo actividades productivas que les permitan mejorar sus ingresos laborales.

En el ámbito del mercado de trabajo, espacio en el cual se genera la mayor proporción de los ingresos de los hogares, se proponen políticas en dos vertientes. Por un lado, se considera necesario modificar las normas e instituciones que regulan el mercado laboral y que actualmente favorecen al sector de la población con mayores ingresos. Un ejemplo representativo es la determinación del salario mínimo, cuya evolución negativa en las últimas décadas ha afectado a los trabajadores de menores ingresos y beneficiado a las élites económicas. En este caso, sería necesaria una revisión de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) y de los criterios o intereses que determinan sus decisiones respecto al salario mínimo, con el propósito de lograr incrementos al mismo. Por otro lado, se requieren políticas que mejoren las condiciones de la oferta y de la demanda laboral. En el caso de la oferta, es indispensable cerrar las brechas de desigualdad en el acceso a distintos tipos de recursos entre los distintos sectores sociales, incluyendo el desarrollo del capital humano de los sectores en desventaja. Esto reduciría la desigualdad de oportunidades y mejoraría las posibilidades de la población de menores recursos de ubicarse en una posición laboral más favorable. En relación con la demanda de trabajo, es necesario impulsar políticas que reduzcan la dispersión de productividades entre los distintos sectores de la economía y que eleven de forma generalizada los ingresos laborales de los trabajadores. Entre otros elementos, se vuelve crucial la reducción del sector informal, definido por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), por lo cual es indispensable aplicar políticas para la formalización de las actividades informales y del empleo informal.

Este conjunto de políticas no puede concebirse en aislamiento, sino como parte de una estrategia más amplia dirigida hacia un desarrollo incluyente. Es así como se articulan y complementan con las propuestas que se perfilan en los otros apartados de este informe.

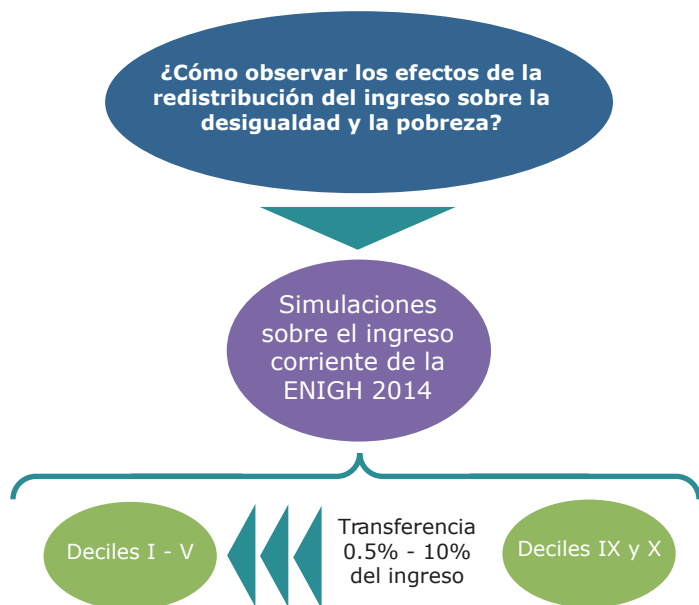
## **Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso?**

### **Introducción**

En este capítulo interesa examinar los efectos sobre la desigualdad y la incidencia de la pobreza de aplicar, con diferentes niveles de redistribución, una política tributaria que no altere la jerarquía de las asignaciones del mercado y con ello el actual esquema de incentivos

y recompensas asociadas a la innovación y el esfuerzo individual. La pregunta que se intenta responder es ¿Qué clase de esfuerzo redistributivo es necesario hacer como sociedad para lograr diferentes metas de desigualdad y reducción de la pobreza? Para construir una respuesta a esta pregunta se generan simulaciones para estimar los probables desenlaces de diferentes esfuerzos redistributivos en el rango de 0.5% a 10% del ingreso de los hogares.

**Figura 2. Ingreso corriente**



Fuente: Elaboración propia (2018).

## Simulación

Con miras a conseguir una disminución de la pobreza multidimensional medida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el ejercicio estadístico que se desarrolla en este capítulo considera de inicio una redistribución progresiva del ingreso corriente total registrado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014<sup>1</sup>.

Para diseñar una respuesta a la pregunta central se construyen varios escenarios posibles transfiriendo ingreso, en porcentajes que

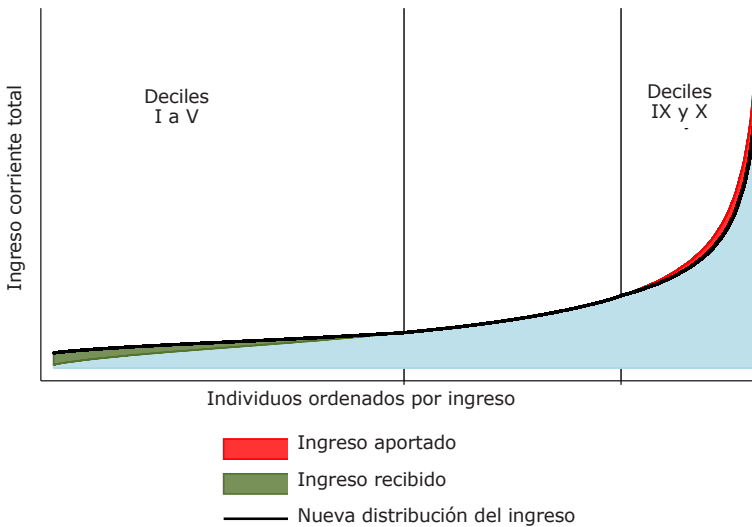
<sup>1</sup> Es importante advertir que la transferencia se lleva a cabo en términos del ingreso corriente, que incorpora al ingreso monetario y no monetario, admitiendo la posibilidad del reparto en especie.

varían del 0.5% al 10%, desde los dos deciles superiores–deciles IX y X– a los cinco inferiores –deciles I a V–, preservando en todos los casos el orden de los hogares en la distribución; esto es, sin alterar la posición que ocupa cada hogar en la ordenación de los mismos según su ingreso. Esta regla de redistribución garantiza que la pertenencia de los hogares a cualquier cuantil no se modifique por la transferencia, dejando inalterada la relación de orden en el ingreso. De esta manera, las simulaciones que se presentan respetan la estructura jerárquica y de incentivos de la asignación del mercado.

El gráfico 1 ilustra la simulación conducida para el caso de una redistribución del 5% del ingreso. En el eje de las abscisas se representa a los individuos ordenados según su ingreso y las líneas verticales de referencia identifican a quienes están en el quinto y octavo decil. El ingreso redistribuido se muestra en rojo y verde según el sentido de la transferencia. Los hogares a la derecha del octavo decil ven disminuidos sus ingresos en el área roja y los hogares a la izquierda del quinto decil los ven aumentados en el área verde.

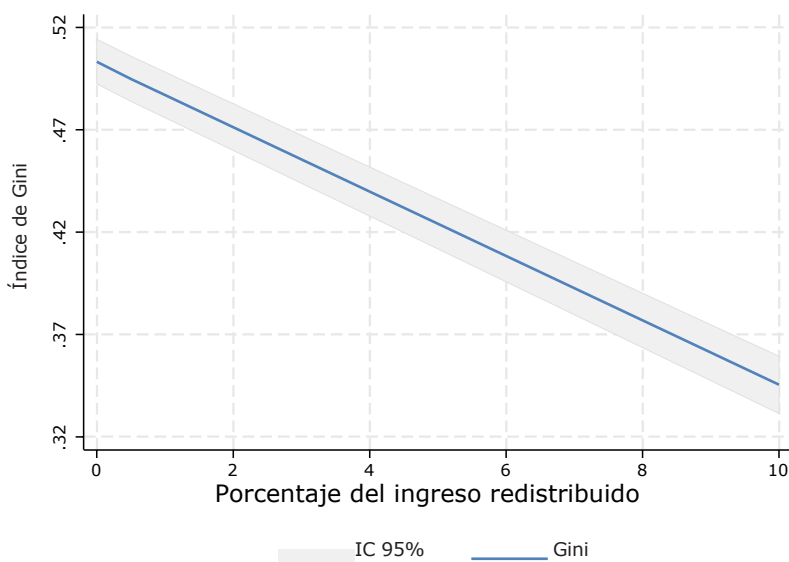
Con la redistribución quienes más tienen más aportan y, por el contrario, quienes menos tienen más reciben. Con esta regla de redistribución nadie pierde su lugar en el orden mostrado en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Redistribución del 5% del ingreso**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014.

**Gráfico 2. Índice de Gini según ingreso redistribuido**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014.

## Desigualdad

Como es natural, tanto mayor sea el ingreso redistribuido, mayor será su efecto sobre la distribución del ingreso. El gráfico 2 muestra que la desigualdad, medida por el índice de Gini, sigue una relación lineal y decreciente con la tasa de redistribución, tal que una redistribución del 5% del ingreso de los hogares conduciría a un índice de Gini del orden 0.42 en lugar de 0.5.

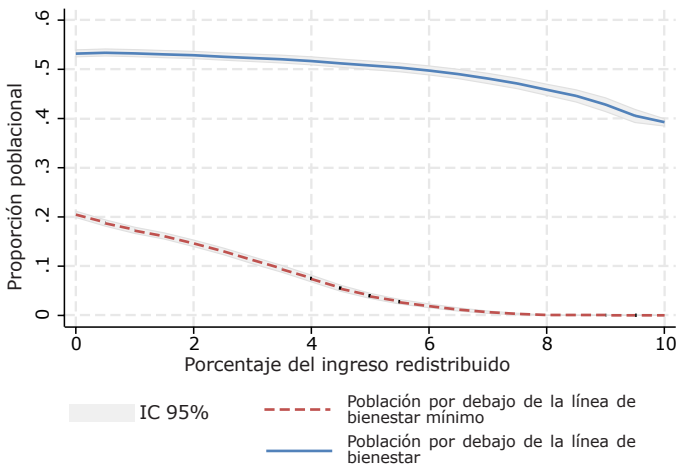
## Bienestar económico

La redistribución, al acrecentar los ingresos en manos de las personas con menores ingresos, incide directamente sobre el bienestar económico de las personas. En la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, las líneas de bienestar y bienestar mínimo definen umbrales que permiten identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso, no puede adquirir lo indispensable para satisfacer las necesidades representadas en las correspondientes canastas. Mientras que la línea de bienestar considera una gama amplia de necesidades tanto alimentarias como no alimentarias, la línea de bienestar mínimo atiende a lo mínimo indispensable para tener una nutrición adecuada<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> De acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza en

Respecto al efecto de la redistribución sobre los porcentajes de personas por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo, además de la relación decreciente de dichos porcentajes, el gráfico 3 hace ver que es necesaria una redistribución superior al 6% para que el 98% de la población pueda adquirir la canasta alimentaria, y ese mismo punto (6%) es la frontera a partir de la cual se acelera el efecto del traslado de ingresos de los que más a los que menos tienen, sobre la reducción en la proporción de personas debajo de la línea de bienestar.

**Gráfico 3. Proporción de la población por debajo de la línea de bienestar y de bienestar mínimo**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014.

## Pobreza multidimensional

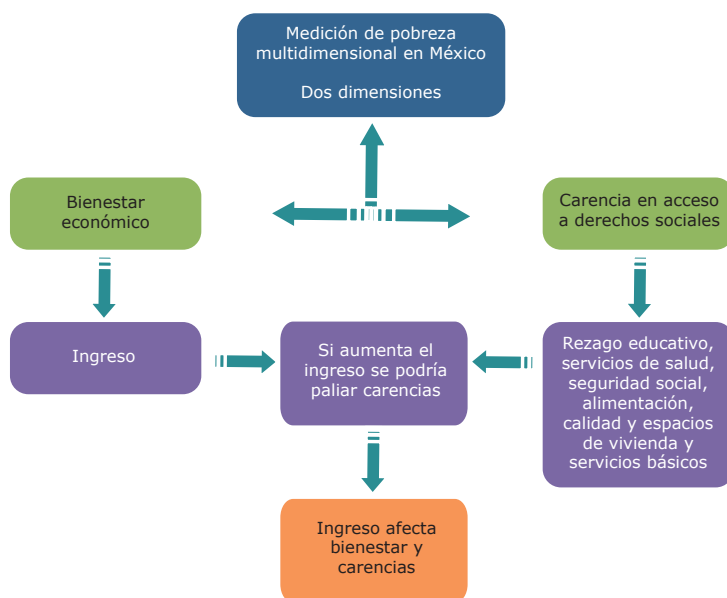
En México, la metodología de medición de la pobreza toma en cuenta dos dimensiones: el bienestar económico y la carencia en el acceso a los derechos sociales. Ahora bien, si se estimara la pobreza multidimensional únicamente con la distribución del ingreso que emerge del proceso redistributivo, lo más probable es que resulte sesgada. En efecto, se debe tomar en cuenta que la medición oficial de la pobreza en México es una función del ingreso (Y) como indicador de bienestar económico y de las carencias (C; rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos). Para calcular el efecto de

México, toda persona en situación de pobreza multidimensional tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar, así como toda persona en situación de pobreza multidimensional extrema tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo.



la redistribución del ingreso sobre la pobreza hay que tomar en cuenta que si un hogar aumenta su ingreso es muy probable que, al menos una parte, lo invertirá en paliar estas carencias, lo que quiere decir, en términos estadísticos, que Y y C no son independientes.

**Figura 3. ¿Cómo afecta la redistribución del ingreso en la pobreza?**



Fuente: Elaboración propia (2018).

### Estimación contrafactual de la pobreza

La pregunta central que se pretende responder es ¿Qué ocurriría con la pobreza si se lograran niveles de redistribución como los simulados, tomando en cuenta sus efectos sobre las carencias?

Al suponer que la relación observada entre las carencias y el ingreso depende de la facilidad con la que se puede transformar el último en la reducción de las primeras, y que ello no cambia por la transferencia misma, es posible estimar el efecto indirecto de las transferencias sobre las carencias a través de su correlación observada en la ENIGH; es decir, de cómo varían conjuntamente el ingreso y las carencias. Esto es equivalente a suponer que, si alguien ve aumentado su ingreso, tenderá a exhibir las carencias que típicamente se asocian con su nuevo nivel de ingresos.

## Niveles contrafactuales de pobreza

Los gráficos 4 y 5 muestran los principales resultados del ejercicio para diferentes niveles de ingreso redistribuido. En estos se aprecian las estimaciones correspondientes al efecto directo (inmediato) de las transferencias, y la combinación de los efectos directo e indirecto<sup>3</sup> por dos vías: *i*) un modelo probabilístico que se basa en el supuesto de que el logaritmo del ingreso sigue una distribución normal (mínimos cuadrados ordinarios), y *ii*) emplear la distribución observada de los datos (empírico). Ambos caminos hacen esencialmente lo mismo; asocian al ingreso, después de la redistribución, con las carencias observadas correspondientes al ingreso antes de la redistribución.

Como se puede apreciar en estas últimas gráficas, no tomar en cuenta el efecto indirecto de la transferencia de ingresos sobre las carencias resultaría, para los diferentes niveles del ingreso redistribuido en una sobre-estimación de la pobreza de hasta 9%, que se traduce en tres puntos adicionales de reducción en la pobreza resultado del efecto indirecto de las transferencias. De acuerdo con las estimaciones realizadas, el resultado probable de una redistribución del 5% del ingreso permitiría llevar al porcentaje de población en condición de pobreza multidimensional de su nivel actual de 46% a uno en torno a 40% –equivalente a sacar del conteo a poco más de 7 millones de personas–, y de 9.5% a 1.0% el de la población en condición de pobreza multidimensional extrema –equivalente a restar unos 11 millones de personas de las que viven en esta condición.

## Conclusiones

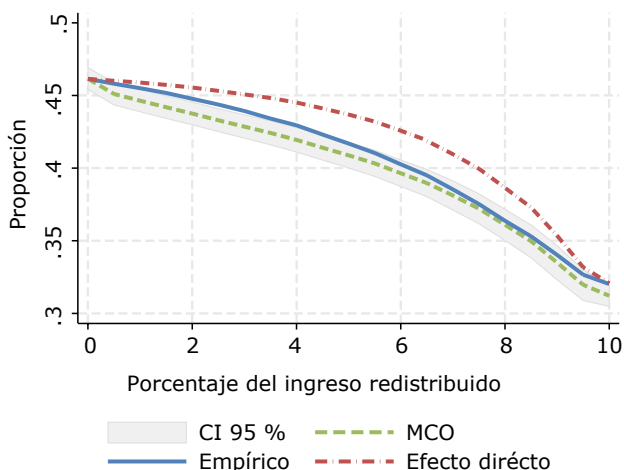
Los resultados presentados permiten extraer algunas conclusiones generales respecto a los probables desenlaces que tendrían lugar, en materia de desigualdad y pobreza, ante distintas tasas de redistribución, bajo la condición de no alterar la jerarquía en las asignaciones del mercado, y con ello el sistema de incentivos actuales. En primer lugar, acabar virtualmente –reducirla al 1%– con la pobreza multidimensional extrema requeriría de una redistribución de alrededor del 5% del ingreso de los hogares; esto es, aproximadamente 1.6% del Producto Interno Bruto (PIB). Este mismo nivel de redistribución conduciría a una reducción de la desigualdad que medida por el índice de Gini se reduciría sustancialmente de 0.50 a 0.42. En segundo lugar, y en contraste con la pobreza multidimensional extrema, reducir el índice de pobreza multidimensional en porcentajes equivalentes de individuos

---

<sup>3</sup> El efecto indirecto toma en cuenta la variación en la pobreza multidimensional debido a la relación entre el ingreso y las carencias.

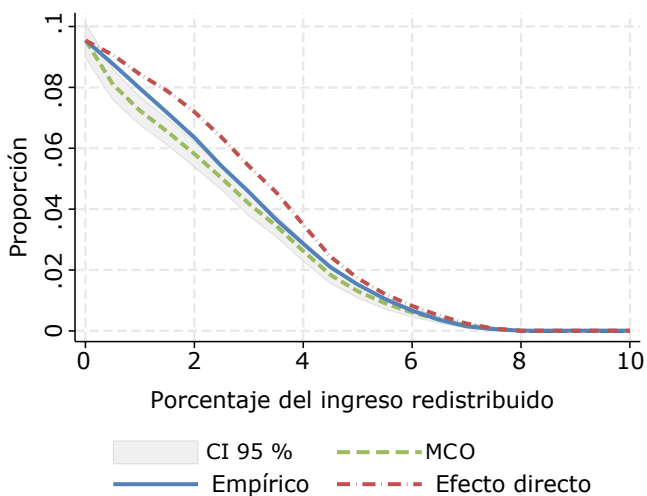
requeriría de una redistribución superior al 7.5%, alrededor de 2.4 puntos porcentuales del PIB, a su vez el índice de Gini se reduciría a 0.37.

**Gráfico 4. Evolución de la proporción de la población en condición de pobreza para diferentes porcentajes de ingreso redistribuido**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014.

**Gráfico 5. Evolución de la proporción de la población en condición de pobreza extrema para diferentes porcentajes de ingreso redistribuido**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014.

## Distribución funcional del ingreso

### Introducción

Uno de los fenómenos económicos que ha sorprendido al mundo ha sido la caída de la participación de los salarios en el ingreso nacional en las tres últimas décadas. Este comportamiento no previsto en la distribución funcional, observado en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en numerosas naciones en desarrollo, ha representado un *shock* por contravenir uno de los supuestos clave de las teorías económicas vigentes en las últimas décadas.

La distribución entre ingresos del trabajo y el capital, cayó en el olvido cuando la teoría económica de los años setenta lo consideró como una relación constante en cada país.

Esta caída tiene serias implicaciones en distintos ámbitos. Pone en evidencia por qué, mientras la participación del trabajo siga cayendo, los logros macroeconómicos no se reflejarán en la mejoría en el ingreso de las grandes mayorías.

### La declinación de la participación del trabajo en el mundo

La participación del trabajo en el ingreso nacional ha venido cayendo desde hace 30 años en prácticamente todos los países. En 26 de las naciones de mayor desarrollo, pasó de 66.1% a 61.7% entre 1990 y fines de la primera década de este siglo. En una muestra más amplia de 59 países<sup>4</sup> muestra que, entre 1975 y 2012, el promedio ponderado de la participación del trabajo, a nivel corporativo, cayó en 5 puntos porcentuales. Contrariamente a lo que algunos suponían, la evidencia encontrada en países en desarrollo con alta proporción de mano de obra, refleja caídas importantes en la participación salarial y del trabajo, en ocasiones más acentuadas que en las naciones desarrolladas (gráfico 6).

#### *La caída de la participación salarial en México*

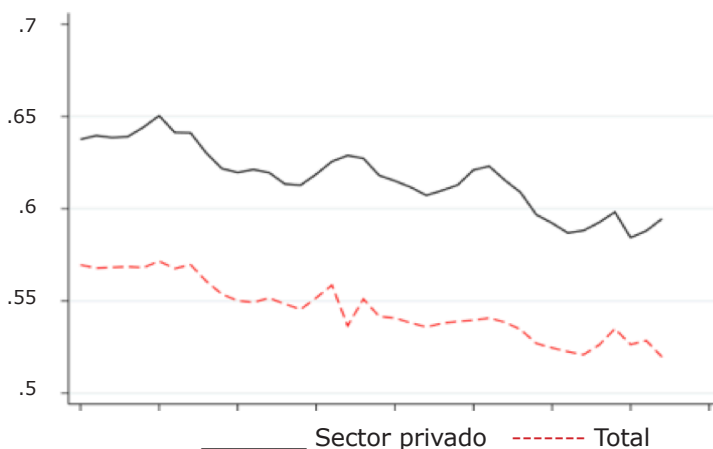
La participación de los salarios en el ingreso nacional en México inició una declinación a mediados de los años setenta, de un nivel de 40% en 1976 bajó al 27.2% en 2012. Esta caída fue particularmente intensa durante los años ochenta, cuando se conjugaron la crisis de la deuda y el programa de ajuste, el inicio de un cambio en la estrategia de

---

<sup>4</sup> En 59 países de distinto nivel de desarrollo, con al menos 15 años de datos entre 1975 y 2012.

desarrollo y la intensificación de la inflación, que llegó a un nivel del 160% anual.

**Gráfico 6. Participación del trabajo en el mundo**



Fuente: Karabarbounis, L. & Nieman, B. (2013).

## La caída de la participación del trabajo en México

Un trabajo reciente en México examina la evolución de la participación del salario y la del trabajo, en las últimas décadas a nivel desagregado, por sectores y ramas, así como por sectores productores de bienes comerciables y no comerciables, para los sectores público y privado que permite comparar las tendencias observadas en el país con algunas de las hipótesis que hoy se discuten sobre este fenómeno a nivel mundial, entre ellas señalan que la declinación de la participación salarial entre 1990 y 2015 en el sector privado se dio con mayor intensidad en los sectores que participan en el comercio exterior, frente a los no comerciables.

## ¿Por qué ha declinado la participación del trabajo en el mundo?

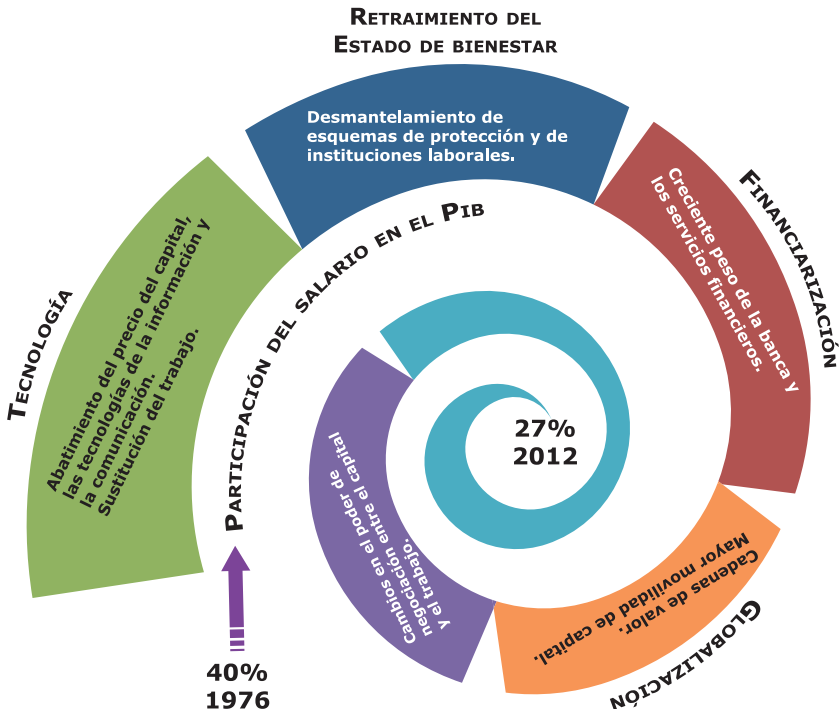
Aunque la evidencia estadística que documenta la caída es sólida y ampliamente aceptada, sus causas siguen siendo objeto de estudio y debate. El hecho de que este fenómeno haya afectado a países de niveles de desarrollo y situaciones muy distintas, denota que existen fuerzas de fondo comunes a todos, cuyas causas todavía no son bien entendidas, o aceptadas. La investigación inicial se centró fundamentalmente en los países desarrollados y sus causas fueron

enfocadas bajo la óptica de dichos países. Sobre lo ocurrido en los países en desarrollo, sin información suficiente, a menudo se extrajeron conclusiones derivadas de la teoría del comercio internacional, que suponían que lo que sucede en estos países es lo opuesto a lo observado en los países desarrollados. Esta visión ha empezado a cambiar y hoy existe investigación basada en información estadística, orientada al comportamiento de este fenómeno en los países en desarrollo. Los resultados a menudo contradicen lo esperado de la teoría convencional, o lo que algunos organismos internacionales, en un principio, suponían.

### Causas de la declinación

La investigación dominante se ha centrado en torno a dos factores principales: la tecnología y la globalización. Otras explicaciones que han tomado fuerza son la *financiarización*, el distinto poder de negociación de los actores, el papel de las instituciones y el retraimiento del Estado, y la tendencia a la concentración empresarial. Es un hecho, que existe una fuerte interrelación entre todos estos factores y que es su simultaneidad de todos ellos la causa central de que esta declinación haya tenido el impacto y la cobertura que ha mostrado en todo el mundo.

Figura 4. Declinación de la participación del salario en el producto



Fuente: Elaboración propia (2018).

## **El impacto de la tecnología**

La tecnología es señalada por los organismos internacionales como la causa principal de la declinación en la participación salarial en los países desarrollados. Esta explicación tiene dos versiones: por una parte, se argumenta que el cambio tecnológico ha inducido a reemplazar trabajo por capital, estos cambios han elevado la productividad, pero han ocasionado desplazamientos y polarización de mano de obra. Otra explicación es que el trabajo se ha hecho más sustituible por el capital, lo que ha originado que aumentos en los salarios conduzcan a una disminución de la participación de los salarios.

## **El impacto de la globalización**

La globalización ha cobrado creciente atención como causa del abatimiento de la participación salarial, en un giro radical frente a la visión de los años noventa, que solo exaltaba sus ventajas y minimizaba sus costos. Diversos organismos internacionales, reconocen la influencia de la globalización, pero concluyen que su impacto negativo ha sido mucho menor al de la tecnología y puede manifestarse a través de los siguientes canales:

### *El impacto de la apertura comercial*

En los países desarrollados se ha encontrado que los grupos más afectados por la apertura comercial han sido los trabajadores de ingresos medios y bajos. Pero no puede deducirse que la ventaja del comercio exterior haya sido captada fundamentalmente por los trabajadores de los países de menor desarrollo.

### *Las cadenas de valor*

Otros estudios encuentran que el principal impacto de la globalización en la distribución funcional se da a través de las cadenas de valor. Se argumenta que las empresas de los países desarrollados, al recurrir a la subcontratación o relocalización (*offshoring*) de las tareas intensivas en trabajo, han abatido los salarios e incidido en la reducción de la participación salarial en los sectores de bienes comerciables.

### *La libre movilidad del capital y de los servicios financieros*

La mayor movilidad del capital ha facilitado a las empresas de los países desarrollados reubicarse o relocalizar parte de su producción

hacia los países en desarrollo, lo que ha afectado a los trabajadores de dichas empresas y ha abatido la participación salarial.

### *El impacto de la Financiarización*

En una visión distinta a la de los organismos internacionales, Stockhammer y otros autores sostienen que el peso creciente de la banca y los servicios financieros en la actividad económica, así como la diversificación y complejidad de sus instrumentos, ha sido el factor dominante de la declinación de la participación en los países desarrollados. Ya que este sector ha creado un grupo distinto de rentistas, cuyos ingresos depende de los intereses y ganancias de capital, más que de las utilidades de las empresas.

### *Retraimiento del Estado de bienestar y otros efectos institucionales*

Por otra parte, el retraimiento del Estado de Bienestar y el desmantelamiento de muchos de los anteriores esquemas de protección del trabajo han afectado el poder de negociación y el salario y han permitido la precarización del trabajo asalariado, o su sustitución paulatina por nuevas formas de trabajo, en la llamada *gig* economía.

## **Conclusiones**

No es posible seguir aceptando que la distribución funcional del ingreso obedezca a una relación inmutable, tecnológicamente determinada por una función de producción, genéticamente asociada a la dotación de factores de cada país. Depende en alto grado de las instituciones sociales y de las políticas asociadas a la estructura del sistema económico y financiero y a la forma de inserción de los países en la globalización.

Elevar la participación del salario en el ingreso nacional es, por tanto, uno de los grandes retos de la política económica y social de nuestro tiempo. Este objetivo exige ser abordado explícitamente dentro de una estrategia articulada de desarrollo con equidad.

## **Propuestas**

*Los siguientes son los puntos clave en los que resulta esencial actuar:*

*Nueva estrategia de inserción en la economía global.* La inserción del país en la economía global deberá estar enmarcada en una estrategia



articulada de desarrollo industrial y fortalecimiento del mercado interno.

Esto implica apoyar la apertura comercial en dos pilares: una activa política industrial de estado, promotora de la competitividad, la mayor articulación de las cadenas productivas, la mejor distribución regional de la inversión y del empleo, y una política de ingresos que asegure que el incremento de la productividad se refleje realmente en las remuneraciones al trabajo

### *Fortalecimiento de las instituciones del trabajo*

*Libertad sindical y negociación colectiva.* Se requiere reforzar la libertad de negociación y organización colectiva de los trabajadores, con particular atención en las cadenas productivas de exportación, donde la declinación de la participación salarial ha sido más acentuada.

*Salario mínimo.* Es preciso detener y revertir la severa declinación del salario mínimo de los últimos 35 años, a fin de que pueda llegar a cumplir de manera efectiva con el mandato constitucional y, a la vez, fungir como un piso efectivo de la estructura salarial.

### *Hacia un régimen de seguridad social universal para el siglo XXI*

Ante los nuevos riesgos y necesidades que hoy enfrentan los trabajadores derivados del acelerado cambio tecnológico y la globalización, se propone adecuar a nuestro tiempo el esquema limitado de seguro social. Ello parte de una estrategia articulada a una reforma hacendaria y significaría la transición de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados, basados en carencias extremas, a un esquema de derechos básicos exigibles.

### *Política fiscal*

Por el lado del gasto, es necesario evitar que su financiamiento recaiga de manera excesiva en el impuesto al consumo, y que los impuestos directos graven de manera más eficiente y equitativa el ingreso proveniente del capital frente al del trabajo.

Es necesario evitar las numerosas formas de evasión y elusión de los ingresos procedentes del capital y evitar que, tanto en el diseño, como en la administración, se dé un trato privilegiado al capital de origen externo, sobre el nacional o exenciones de carácter político que favorezcan a los ingresos del capital frente a los del trabajo. Se trata de hacer de la política fiscal un instrumento que sirva para atenuar y no para exacerbar la desigualdad personal y funcional del ingreso.

La anormalmente baja y declinante participación del salario en el ingreso nacional en México es un factor alarmante. Es un tema que merece retomarse, no solo por ser una cuestión esencial de equidad, de transparencia en la distribución del ingreso y de la productividad, sino por una razón elemental de carácter económico, ya que la masa salarial es un elemento esencial de la demanda agregada y su depresión prolongada impacta fuertemente la dinámica y el potencial de crecimiento.

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

### **El Desarrollo Centrado en los Derechos Humanos**

#### **Propuestas de acciones para situar la garantía de los Derechos Humanos (DDHH) en el centro del desarrollo**

La reforma constitucional en materia de DDHH de 2011 estableció un mandato ineludible para el Estado mexicano: asumirlos como el eje rector de toda su acción desde el reconocimiento de que nada está por encima de ellos y de que en tanto que se trata de prerrogativas inherentes a cada ser humano, su tarea fundamental no es otorgarlos, sino reconocerlos, protegerlos y garantizar su vigencia plena para toda la población.

Para avanzar hacia el cumplimiento de lo anterior, lo que se requiere es iniciar tres impostergables procesos: *i*) la transformación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y su marco jurídico; *ii*) la alineación del SNPD, a fin de que incluya como objetivo dar cuenta de la forma en que se ejerce el gasto público en función de lograr el cumplimiento de los DDHH; y *iii*) la revisión de la estructura institucional federal y su marco jurídico con el objetivo de promover e incluso coaccionar la articulación y coordinación entre los entes públicos que forman parte de la administración pública.

#### **¿Por qué es relevante la reforma constitucional en materia de DDHH para el Desarrollo?**

La reforma constituye un nuevo paradigma en los ámbitos jurídico, jurisprudencial, judicial, y de toda la acción pública y gubernamental en su conjunto; es decir, de los fundamentos mismos a partir de los cuales el Estado debe articular sus funciones formalmente asignadas, garantizar un Estado de Derecho a través del cumplimiento del marco legal que se da a sí mismo; la construcción de una identidad común articulada en torno a la idea de nación; y la articulación de un conjunto de entes burocráticos que protejan los aspectos del bien común.

En este sentido, la reforma obliga al Estado a dedicar el máximo de sus esfuerzos a la reversión de todos aquellos fenómenos - la desigualdad, la discriminación, la pobreza, la marginación, el rezago,

la vulnerabilidad y la exclusión – que restringen el disfrute pleno de los DDHH.

Lo que resulta necesario entonces es transitar de los conceptos de perspectiva y de enfoque de derechos hacia uno de mucho más alcance, capaz de otorgar la mayor amplitud posible a los DDHH, todo ello en conformidad con sus principios: universalidad, integralidad o interdependencia, indivisibilidad y progresividad, el Estado requiere dedicar el máximo de sus esfuerzos para que la realización de los derechos tenga cada vez mayor amplitud y profundidad.

### **Tres propuestas para redefinir el desarrollo en congruencia con el mandato del artículo primero constitucional**

*Transformar el Sistema de Planeación Democrática y su marco jurídico a fin de garantizar que los DDHH se sitúen en el centro del desarrollo, cuestión que requiere pensar a la planeación democrática en clave de DDHH*

En la Ley de Planeación (LP), marco jurídico principal del SNPD, no han sido establecidos de forma explícita los DDHH como su eje articulador o como el fin último a cuyo cumplimiento debe volcar el conjunto de sus esfuerzos.

Un primer elemento a señalar es entonces la necesaria reforma que precisa la LP tanto en términos conceptuales, es decir, en lo relativo a lo que se entiende por desarrollo, así como en lo que establece respecto de los objetivos y propósitos del Estado y de las atribuciones que competen a cada una de las entidades que conforman la administración pública del país, especialmente, en tanto que es el encargado de conducirla, al Ejecutivo Federal y sus dependencias.

*Alinear el Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) de tal forma que su objetivo último sea el dar cuenta de la manera en la que se ejerce el gasto público, en función de lograr el cumplimiento integral de los DDHH*

Considerando que el objetivo principal de la contabilidad gubernamental es promover la armonización entre los distintos entes públicos para contribuir a un adecuado ejercicio de los recursos públicos transferidos a ellos, en tanto que permite definir la forma en la que se ejercen los recursos con los que cuenta el Estado en su conjunto para ejecutar el proceso presupuestario, hacia lo que es necesario avanzar es a que el SCG asuma como su fin último un gasto que tenga como objetivo promover el cumplimiento integral de los DDHH.

Como se señaló antes, la integralidad es uno de los principios de los DDHH y radica en la indispensable realización de uno para el disfrute de los demás. De ahí que la armonización entre los entes públicos de los tres niveles de gobierno sea fundamental para garantizar una adecuada concurrencia del gasto público ejercido a través de los distintos ramos presupuestales, cuestión definida en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) anual, y de ahí también la importancia de la transparencia y rendición de cuentas; de los procesos presupuestarios y de responsabilidad hacendaria; así como de la disciplina financiera por parte de todos aquellos entes públicos que forman parte de la Administración Pública.

Desde esa consideración, se impone la necesidad de hacer las reformas necesarias a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). Ello requiere que se establezca de forma explícita en su artículo 21 que el marco conceptual que establecerá "los conceptos para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable..." deberá incorporar los principios de los DDHH como eje articulador, especialmente el de integralidad e interdependencia, específicamente en lo relativo a la "interpretación y evaluación del comportamiento de la gestión pública."

Asimismo, sería importante reformar lo establecido en el artículo 22 respecto a los postulados básicos de contabilidad gubernamental, que constituyen uno de los elementos fundamentales que configuran el SCG a fin de articularlos en torno al artículo primero constitucional.

En el marco del artículo primero constitucional, la eficiencia y calidad del gasto público radicaría entonces en el logro de un cumplimiento universal, integral y progresivo de los DDHH, que en términos prácticos se traduciría en una cada vez más amplia cobertura, pero también una cada vez mayor calidad de los servicios públicos; en ese sentido, sería importante apuntar hacia el establecimiento de indicadores de desempeño con base en criterios de máximo cumplimiento y no de pisos básicos o mínimos como hasta ahora se hace.

Así, lo que resulta necesario es pensar a la contabilidad gubernamental no sólo como el medio a través del cual se mide "la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, sino como un instrumento estratégico para promover la integralidad del gasto público a partir de una previa definición de las prioridades financieras y presupuestales del Estado" en estricta correspondencia con el mandato del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

A la luz de lo anterior, resulta necesario también analizar cuáles modificaciones sería pertinente llevar a cabo en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en términos de alinear la contabilidad gubernamental, estos otros dos ámbitos en función de promover la garantía de los DDHH.

*Revisar la estructura institucional federal y su marco jurídico con el objetivo de coaccionar la articulación y coordinación entre los entes públicos que forman parte de la Administración Pública*

La desarticulación y la falta de coordinación entre las distintas instituciones del Estado, así como al interior de las mismas, han sido señaladas por un gran número de observadores como una de las fallas estructurales de mayor gravedad en el sistema institucional mexicano.

Es preciso hacer mención de la particular relevancia que el gobierno federal, sus dependencias y organismos han tenido en la articulación de la estructura institucional a lo largo de la vida independiente en México, al haber concentrado, históricamente, la acción del Estado en su conjunto.

De ahí la necesidad de enfatizar en torno a la desarticulación y descoordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y en ese sentido la necesidad de revisar la forma en la que actualmente pretenden articularse, así como el marco jurídico que da sustento a ello.

Es a través de esta estructura que el gasto federalizado se distribuye hacia distintos fines con base en el PEF, de ahí la relevancia de las atribuciones que cada uno de estos organismos tiene y en función de ello, plantear una revisión en torno a si éstas se encuentran organizadas de la manera óptima en aras de garantizar los DDHH. Ello requeriría replantear el contenido completo de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal (LOAPF) y repensar las funciones de cada una de las Secretarías y los otros entes públicos que conforman la APF en conformidad con el artículo primero de la CPEUM. Esta reforma sería de las proporciones de una Reforma del Estado e impondría la necesidad de previamente lograr un acuerdo político en el que todos los actores (intereses) involucrados participen y pacten el despliegue de un conjunto de acciones de corto, mediano y largo plazo, dirigidas a la reforma del sistema institucional del país.

Desde el reconocimiento de la dificultad y magnitudes de una reforma como la planteada antes, podría avanzarse, en un horizonte de corto plazo, en la reflexión en torno a las causas de que la estructura institucional se encuentre en tal nivel de desarticulación

y descoordinación, así como sobre si se cuenta con mecanismos para enfrentarla. En ese sentido, habría que revisar las capacidades con las que cuentan todas aquellas instancias públicas que tienen el mandato legal de coordinar estrategias y acciones específicas; resultan de especial relevancia la Comisión Nacional de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Salubridad.

En un escenario de mediano plazo, se podría plantear la posibilidad de establecer nuevos esquemas de coordinación inter e intra institucionales construidos a partir de la estructura institucional ya definida (fortaleciendo incluso aquellos mecanismos ya existentes), articulándolos en torno a los DDHH y sus principios.

## **Políticas para la reducción de la pobreza monetaria**

### **Introducción**

En la actualidad hay un consenso generalizado de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y, la conceptualización particular desde el enfoque de derechos, la considera como una clara manifestación del incumplimiento de los DDHH. Una de sus dimensiones, que durante un largo periodo se consideró la prioritaria, es la del ingreso monetario. En este texto nos centraremos sobre esta dimensión y las medidas de política que se pueden proponer para reducirla, sin denostar la relevancia de las otras dimensiones.

### **Evolución de la pobreza monetaria en México**

Uno de los rasgos más evidentes de la evolución reciente de la pobreza monetaria en México es que los porcentajes de personas en condición de pobreza de patrimonio, de capacidades o alimentaria son del mismo orden de magnitud en 2014 que en el año de 1992. Aunado a esto, hay que considerar que, debido al incremento en el tamaño de la población del país en esos 22 años, el número de personas pobres aumentó significativamente. Entre 1992 y 2014 la cantidad de pobres alimentarios subió de 3 a 5 millones; el número de personas en pobreza de capacidades fue de 4.25 millones en 1992 y se elevó a 7.5 millones de mexicanos en el año 2014; y el volumen de personas en pobreza de patrimonio pasó de 8.25 millones en 1992, a casi 15 millones en 2014. En términos muy gruesos se podría decir que, en las últimas dos décadas, la cifra de personas en condiciones de pobreza monetaria, en sus tres versiones, casi se duplicó.

Una revisión más fina de la evolución de la pobreza monetaria muestra cómo ésta tiende a reflejar, en general, el comportamiento de la economía: alzas en la incidencia de la pobreza en épocas de crisis y reducción en tiempos de crecimiento.

Un hecho notable son los distintos efectos que provocaron sobre los ingresos de los hogares las profundas crisis económicas de los noventa y de la primera década del siglo XXI. La retracción económica desatada por el error de diciembre de 1994 originó un aumento pronunciado en las cifras de pobreza (al punto que alcanzaron los valores máximos del período en 1996), mientras que las consecuencias de la crisis inmobiliaria y de los precios internacionales de los alimentos tuvieron efectos mucho más reducidos. Más aún, en lugar de que las pobrezas (alimentaria, de capacidades y de patrimonio), se dispararan como lo hicieron en el año 1996, el año 2008 se convierte en el mojón que marca el punto en que se revierte la tendencia decreciente observada en la década anterior e inicia un ciclo de tendencia ascendente.

Una de las diferencias importantes entre ambas crisis es la existencia del programa de transferencias monetarias condicionadas (conocido sucesivamente como *PROGRESA*, *Oportunidades* y *PROSPERA*) que empezó a operar en 1997 y que en 2008 cubría alrededor de 6 millones de hogares. Enfrentado el país a la crisis de las hipotecas tóxicas, se recurrió a la estructura organizativa de *Oportunidades* para dispersar apoyos extraordinarios para reforzar la compra de combustible para cocinar y para la adquisición de bienes alimenticios por parte de los hogares pobres. Los recursos económicos inyectados a los hogares, aunado al hecho de que éste es un programa social bien focalizado, ayudaron a que el efecto de la crisis no fuese tan marcado como en 1996.

La relación inversa entre el PIB y la tasa de pobreza monetaria, combinada con el papel que jugó el programa *Oportunidades* en la crisis económica de inicios del siglo XXI, lleva a sospechar que la incidencia de la pobreza habría sido mucho mayor de no existir las transferencias monetarias condicionadas. A este respecto, los programas sociales de transferencias monetarias redujeron sistemáticamente la pobreza, pero no pudieron revertir los efectos negativos, la política social fue incapaz de contrarrestar el volumen de pobres generados por el deficiente funcionamiento de la economía.

El comportamiento diferencial de la pobreza rural y urbana muestra que los efectos de la crisis de las hipotecas tóxicas y el alza en los precios de los alimentos encarnó principalmente en las zonas urbanas. Hay indicios de que impactó negativamente en las actividades económicas de la frontera norte y en los principales centros industriales del país.



## **La pobreza como fenómeno complejo**

La generación de pobreza y su transmisión intergeneracional tiene diversas causas que operan de forma simultánea, articulándose factores desde las esferas micro hasta la macro social. Dichas causas, sus manifestaciones y circunstancias son diversas y, aunque hay factores y procesos comunes, varían en sus especificidades en distintos contextos. La pobreza está influida por la situación individual o del hogar y su interacción (generalmente en términos de desigualdad) con ámbitos de mayor nivel de agregación (desde lo comunitario hasta lo global), principalmente los contextos sociales, culturales, políticos, económicos, normativos e institucionales.

Por tanto, la eliminación de la pobreza depende de incidir de forma simultánea sobre las características macro estructurales, como sobre las familiares e individuales.

Desde esta perspectiva, resulta necesario que el Estado tenga un rol activo para garantizar la expansión de oportunidades y de capacidades. Entre las políticas que favorecen la reducción de la pobreza y el freno a su reproducción intergeneracional, se pueden mencionar las siguientes: crecimiento económico redistributivo que proporcione estabilidad macro económica y amplíe las oportunidades laborales apropiadas al tipo de recursos que poseen los pobres para que puedan mejorar su condición mediante el trabajo; políticas redistributivas tanto de recursos materiales como humanos para que los hogares pobres puedan aprovechar las oportunidades disponibles; instrumentación de estrategias de protección social que aseguren los medios de vida de los hogares y los protejan ante choques adversos; intervenciones para fomentar el desarrollo humano, como la expansión y acceso a servicios de salud y educación de calidad; desarrollo de capital social; y acciones en el ámbito político que enfrenten los procesos sociales y políticos que mantienen la pobreza.

## **Políticas para reducir la pobreza monetaria en México**

El examen de la evolución de la pobreza monetaria en el país pone en evidencia el estrecho vínculo que ésta tiene con el comportamiento de la economía nacional, la cual, a su vez, está estrechamente ligada a la internacional. Asimismo, es posible aseverar que la intervención del Estado a través de programas sociales de transferencias de ingreso ha permitido evitar incrementos aún mayores de la pobreza monetaria. Por otro lado, la bibliografía teórica y empírica identifica diversos factores que favorecen la generación y reproducción de la pobreza, y señala la necesidad de actuar con políticas económicas y sociales que incidan tanto a nivel macro como micro social.

A partir de los elementos apuntados a lo largo del texto, se sugieren cuatro rubros de políticas para reducir la pobreza monetaria en México.

- 1. Políticas macro económicas – En este ámbito, es fundamental mantener la estabilidad macro económica. Asimismo, se requiere impulsar un crecimiento económico más alto, sostenido y de carácter redistributivo, que genere empleos decentes para los individuos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.*
- 2. Políticas laborales –Estas políticas incluirían aquellas que mejoren la demanda laboral, por ejemplo, la revisión de la legislación laboral, la creación de empleos decentes, el incremento del salario mínimo, el aumento de las remuneraciones al trabajo, el acceso a prestaciones laborales, la creación de un seguro de desempleo, el acceso a recursos financieros y acompañamiento técnico para desarrollar iniciativas productivas. También políticas que mejoren las características de la oferta laboral por parte del sector de la población con menores ingresos, como serían: programas de fomento al desarrollo del capital humano, de capacitación para el trabajo y para el desarrollo de proyectos productivos. Es importante lograr vincular la oferta y la demanda laboral mediante políticas activas de empleo, así como establecer una mejor articulación entre el ámbito educativo y laboral.*
- 3. Políticas fiscales redistributivas – Se requiere reformar la Hacienda Pública con criterios de progresividad y eficacia, de tal forma que se logre el incremento de la captación de recursos vía impuestos y, de esta forma, se pueda también incrementar el gasto público. En materia de gasto, se incluirían tanto políticas económicas, a través de inversión productiva que favorecería el crecimiento económico, como sociales. Un mayor gasto público tendría que caminar de la mano del fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción, así como de una mejora de la eficacia en la ejecución de los recursos públicos.*
- 4. Políticas sociales – Un incremento del gasto social es indispensable para lograr la instrumentación de políticas sociales que permitan el ejercicio de los derechos sociales por parte de todas las personas en el país. Se requieren políticas de carácter general, como ampliar la cobertura y la calidad de la oferta educativa, de salud y de los servicios sociales básicos. Políticas focalizadas hacia la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que mejoren sus ingresos, las cuales deben considerar las diferencias entre grupos*

*poblacionales. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, el fortalecimiento de la política alimentaria (incluyendo la distribución focalizada de productos en especie), el impulso a iniciativas de desarrollo rural enfocadas en los pequeños productores, así como la promoción de proyectos productivos y de redes de protección en coyunturas de crisis económica o desastres generados por fenómenos naturales. En el ámbito de la política social debe hacerse un esfuerzo importante por lograr una mayor integralidad, la coordinación entre las distintas instituciones y programas existentes, y la mejora de su eficacia.*

## **Propuestas estratégicas en alimentación 2019-2024**

### **El punto de partida**

El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad está reconocido en el artículo 4 de la CPEUM, la cual establece que el Estado lo garantizará.<sup>5</sup> En consonancia con el precepto, una de las estrategias del PND 2013-2018 para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales es “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa”.

La atención a la carencia de alimentos que padecen las familias y los grupos vulnerables se ha dado de forma fragmentada a través, principalmente, de la política social y los programas de transferencias monetarias y en especie, condicionadas o no, (con corresponsabilidad o sin ella) que resuelven el efecto inmediato de la escasez de comida -un logro muy importante- pero que no satisfacen necesariamente las condiciones de una alimentación sana y nutritiva, ni mucho menos inciden en las causas principales de la falta de acceso: la pobreza monetaria y la desigual distribución del ingreso.

La subalimentación se produce aun cuando el país dispone de alimentos suficientes (una parte de los básicos de origen importado) para cubrir las necesidades de todos sus habitantes. Esta contradicción, presente a nivel global, plantea tanto la complejidad como la importancia de contar con una política alimentaria, hoy ausente en México, que aborde lo alimentario en forma integrada, desde su producción al consumo.

---

<sup>5</sup> A la fecha no ha sido aprobada la ley correspondiente.

## Las propuestas

La propuesta central es diseñar una política alimentaria que articule la economía agroalimentaria con el derecho a la alimentación reflejado en un consumo adecuado de alimentos y en el buen estado nutricional de todos los mexicanos. De esa proposición central, se formulan las siguientes propuestas para abordar el problema de la carencia alimentaria, primero desde el lado de la demanda y el consumo, después desde la producción en el marco de una política alimentaria que contemple el funcionamiento deseable del sistema alimentario, la realidad del cambio climático y la apertura comercial.

### *Crear condiciones de empleo digno para el acceso a los alimentos por ingreso*

De acuerdo con el artículo 123, inciso A, fracción VI la CPEUM,

“... los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Sin embargo, el salario mínimo es insuficiente para cubrir el costo de las canastas alimentarias individuales de una familia integrada, en promedio, por casi cuatro personas. La magnitud del problema la ilustra el hecho de que 7.4 millones de trabajadores de los 51.8 millones que integran la Población Económicamente Activa (PEA) ganan hasta un salario mínimo y 14.3 millones adicionales reciben más de uno y hasta dos salarios mínimos; en total, el 42% de la PEA percibe hasta dos salarios mínimos. En definitiva, sin creación de empleos con salarios que correspondan a un nivel de vida digno, es muy difícil garantizar el acceso a los alimentos de una proporción considerable de la población.

### *Revalorar y reforzar la educación nutricional, la vigilancia de la salud y la regulación con miras a transformar el modelo de consumo y la eliminación de todas las formas de malnutrición*

El ejercicio del derecho a la alimentación la califica como nutritiva, suficiente y de calidad. Existen principios generales sobre lo que puede considerarse una alimentación sana y nutritiva que marca restricciones y mínimos recomendados a los volúmenes consumidos o dejados de consumir de cierto tipo de alimentos. En términos de nutrición, en México se ha acentuado a pasos acelerados la doble carga de la malnutrición asociada a cuatro factores principalmente: ingreso escaso,

un modelo y hábitos de consumo que no son saludables, insuficiente acceso a agua potable y poca actividad física.

Es indispensable promover cambios al modelo de consumo de alimentos promovido por la industria agroalimentaria, muy similar a la tendencia global, y que se evidencia en el suministro de energía promedio que proporcionan los alimentos en México. De ahí la propuesta de revalorar el papel de la información y sobre todo de la educación nutricional para las escuelas y los padres de familia, para romper las dinámicas hoy dominantes.

*Articular las políticas sociales y económicas para la población con carencia alimentaria (asistencia alimentaria, fomento productivo y acompañamiento de salud y nutrición)*

La política social y los programas de asistencia alimentaria en sus diferentes formas, en especie y efectivo, con entregas basadas en la corresponsabilidad o sin ese requisito, cubren en parte la brecha entre insuficiente demanda efectiva y carencia de alimentos. El 44% de los hogares tienen acceso a alguno de los programas alimentarios, siendo el de mayor cobertura el de Programa de Inclusión Social (PROSPERA) con casi 7 millones de hogares, en su mayor parte rurales y de comunidades indígenas. Sin duda, el esfuerzo programático y fiscal es enorme. Cabe preguntarse, sin embargo, si la política social, en particular la de apoyo alimentario (con sus varios componentes) que aminora el efecto de la pobreza, pero no logra superarla, no tendría que replantearse en términos de prioridades, asignaciones presupuestales y coordinación inter-institucional real y coherente con una política alimentaria.

*Fortalecimiento de sistemas productivos de alimentos que protejan biodiversidad y medioambiente*

Los resultados sobre las investigaciones sobre el efecto del cambio climático en la agricultura –y el impacto de la producción agropecuaria sobre el cambio climático, como resultado de la emisión de gases de efecto invernadero- plantean claramente los riesgos de priorizar la producción de alimentos a partir de monocultivos intensivos en uso de agroquímicos y agua, no sólo más sensibles a plagas y enfermedades y más proclives al deterioro de la calidad de suelos y agua, sino una amenaza latente a la biodiversidad, base de la producción de los alimentos.

Una propuesta a futuro exige considerar los efectos del cambio climático en la producción agrícola y el manejo del riesgo asociado a

los fenómenos de la naturaleza. La economía campesina administra de alguna manera la biodiversidad a través de la siembra tanto variada como combinada y la selección de semillas que mejor se adaptan al medio y a los cambios en el clima. Su contribución a la protección del capital natural debe ser valorada y apoyada.

### *Construcción de la gobernabilidad de una política alimentaria*

Construir la gobernabilidad para una política alimentaria que promueva un modelo de consumo y de producción de alimentos sostenible, saludable y variado que garantice el derecho a la alimentación, exige un compromiso de gobierno y de la sociedad. Además, requiere de la definición de un objetivo consensuado, de una revisión y coordinación de las políticas públicas.

El mercado internacional y los diferentes acuerdos de comercio entre países se han convertido en un estímulo a la especialización de los países en la producción de alimentos, unos destinados a la exportación, y otros, los alimentos básicos, como es el caso de México, dependiendo –al menos en parte– del mercado externo como fuente para el suministro doméstico.

Esas circunstancias abren una ventana de oportunidad para la toma soberana de decisiones sobre una política alimentaria nacional que involucre a los sectores responsables de la política macroeconómica, social, educación, salud, productiva y ambiental para definir un objetivo de producción sustentable de alimentos que dé acceso a los alimentos a todos, en la que participen todos los actores económicos (productores, campesinos y empresarios, industria) y sociales. La creación de un gabinete que dependa directamente de la Presidencia de la República es una fórmula que puede tener éxito en la medida en que el Secretario ad-hoc o Director General cuente con las facultades indispensables para la concertación de objetivos, responsabilidades y presupuesto identificado.

## **Una nueva política hacia la educación obligatoria**

Más educación para las nuevas generaciones ha sido históricamente una aspiración de la población mexicana, lo sigue siendo actualmente pese a que la escolaridad tiene hoy un valor incierto, más allá de las ventajas prácticas del dominio elemental de la lectura, la escritura y las operaciones matemáticas básicas. La educación es un derecho humano que el Estado mexicano reconoce y está obligado a garantizar, tal como se establece en la CPEUM. El sistema público de educación

básica, media y superior es la expresión de este derecho: los principios que rigen la educación obligatoria, especialmente su carácter laico, democrático, nacional y comprometido con los DDHH, buscan contribuir al cimiento de una sociedad democrática, inclusiva, igualitaria y solidaria.

La cobertura de la educación avanzó notablemente durante el siglo XX y los primeros tres lustros del siglo XXI. Actualmente es prácticamente universal el acceso a la escuela desde los cuatro años de edad hasta el segundo grado de secundaria; subsiste, sin embargo, un gran déficit en el ingreso a la educación media, donde la cobertura neta –la de la población en edad típica de cursar el nivel- alcanza apenas 56 por ciento. A partir de 1993, la duración de la educación obligatoria se extendió mediante sucesivas reformas constitucionales hasta alcanzar 15 grados: desde la educación preescolar hasta la educación media. El desafío que debe afrontar el Estado es también mayor para garantizar que todos -niñas, niños y adolescentes- cursen la educación obligatoria.

Es necesario continuar con la extensión de la oferta, especialmente en la educación preescolar y media, combatir el abandono escolar -concentrado en educación media y secundaria-, y emprender una política focalizada para incorporar a niños y adolescentes que trabajan y no asisten a la escuela. Pero el desafío mayor y más complejo que debe afrontar el Estado mexicano es garantizar que la asistencia a la escuela signifique para las nuevas generaciones la posibilidad de desarrollar al máximo sus potencialidades individuales, alcanzar altos niveles de bienestar y ejercer plenamente la ciudadanía. Actualmente, la escolaridad tiene un valor incierto, primero, porque no garantiza que quienes avanzan en la misma obtengan aprendizajes fundamentales y duraderos, desarrollen capacidades y competencias intelectuales para actuar con iniciativa y eficacia en un mundo cada vez más demandante y de oportunidades escasas; segundo, porque la certificación escolar no tiene un efecto perceptible y distintivo en la calidad de vida o en la viabilidad de expectativas generadas por la propia escolarización.

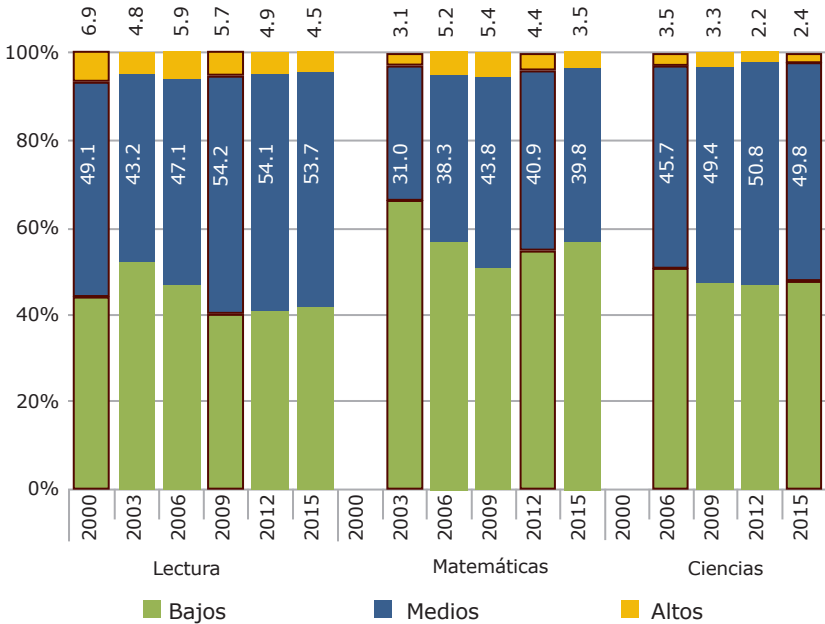
La escuela no es responsable única de su débil influencia; en un contexto de bajo crecimiento económico durante varias décadas, de pobreza extendida y aguda desigualdad social, la educación no tiene la capacidad suficiente para que las personas rompan el ciclo de reproducción de la pobreza.

El reto en consecuencia, es fortalecer a las escuelas de todos los niveles educativos para que garanticen "logros intelectuales y afectivos fundamentales, tales como el desarrollo de competencias como la comprensión de lectura y la expresión oral y escrita, la aplicación del

razonamiento y los recursos matemáticos, la argumentación lógica y la resolución de problemas, la apropiación de conceptos y conocimientos básicos que le ayuden a entender progresivamente al mundo natural, a las personas que le rodean y a la vida en sociedad; la curiosidad y el gusto por aprender, la confianza en la capacidad propia y el reconocimiento del valor del esfuerzo, la disposición a relacionarse con otros solidariamente, de respetarlos y de exigir ser respetado, de disfrutar lo que es bello y de pensar sin temor”.

Los datos arrojados por pruebas confiables, como las del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (*Programme for International Student Assessment (PISA)*), indican que casi el 50 por ciento de los estudiantes en los campos de lectura y ciencias, y cerca del 60 por ciento en matemáticas no logran un dominio sólido de competencias como las mencionadas. Aunque se trata de un problema general, que afecta a estudiantes de todos los estados, del servicio público y privado, los resultados educativos son más bajos en los estados de la región pacífico sur y de los estratos más desfavorecidos, entre ellos los que pertenecen a los pueblos originarios.

**Gráfico 1. PISA 2000 a 2015, nacional. Porcentaje de estudiantes por nivel desempeño y área**



Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016) sobre PISA.



Es necesario realizar un esfuerzo especial para transformar la experiencia escolar que cada estudiante vive en las aulas y en las escuelas en general, es decir, para enriquecer las experiencias de aprendizaje, que constituyen la oferta educativa sustancial; ello implica desterrar prácticas intelectualmente improductivas pero que se sostienen por comodidad en muchas de nuestras aulas -tales como la copia de textos o el dictado, la ejercitación con fotocopias de actividades de baja exigencia cognitiva (hoy bajados de internet o fotocopiados de libros de texto)- pero sobre todo hacer que una nueva forma de concebir lo que es relevante aprender y de cómo aprenderlo esté presente en todo momento en nuestras aulas sistemáticamente mediante actividades intelectualmente retadoras, que conecten con la curiosidad de los estudiantes y fomenten su interés en aprender, indagar, resolver problemas; así la escuela se concentraría en desarrollar las capacidades del pensamiento y las competencias intelectuales que corresponden.

Una política centrada en mejorar la calidad formativa –sin que ello implique evadir las deudas que en materia de acceso a la escuela tiene el Estado mexicano, ya mencionadas- es necesaria para un nuevo curso de desarrollo del país, lo requeriría un mercado laboral más dinámico en un contexto de crecimiento económico, es indispensable para sustentar la cohesión social y avanzar en el combate a la desigualdad y la pobreza, la consolidación de la democracia política también requiere de ciudadanos con referentes culturales sólidos y pensamiento crítico.

La identificación del problema no es una novedad. Al menos desde 1982, el mejoramiento de la calidad de la educación, ha sido meta declarada de los sucesivos gobiernos federales. Para alcanzarla se han puesto en marcha, en los distintos sexenios, variadas acciones que han buscado introducir lo que se ha considerado –por una u otra razón- necesidades urgentes o medidas estratégicas para lograr la calidad de la educación. Pero en todas ellas se ha carecido de un planteamiento pedagógico preciso que ordene el conjunto de las acciones de política educativa y, especialmente, que oriente consistentemente la práctica docente y la gestión de escuelas.

Para avanzar hacia el mejoramiento sustancial del logro educativo se requiere de una política educativa con prioridades claras, articuladas por el mejoramiento de la calidad y el combate a la desigualdad en todas sus manifestaciones. Esta política deberá ser de una alta congruencia interna, con acciones sistemáticas en el terreno, sostenidas en el tiempo, con suficiente sostén institucional y, especialmente, promovida por cuadros calificados en todos los momentos de su puesta en marcha.

## **Acciones estratégicas para el cambio educativo**

*Redefinición curricular de la educación obligatoria, como base para orientar acciones sostenidas de cambio del currículo realmente operante*, como la formación continua, la producción de materiales y la transformación de la gestión de las escuelas. En primer lugar, se requiere un acuerdo básico -asumido por la sociedad, pero especialmente por el magisterio- acerca del significado concreto de calidad formativa en la educación básica y en la educación media, donde la prioridad debería ser precisamente la formación de competencias intelectuales como las mencionadas y la comprensión de conceptos y procesos fundamentales del mundo natural y social. Una evaluación rigurosa de la propuesta curricular oficial, que se pondrá en marcha en el último cuatrimestre del gobierno actual, debería ser el punto de partida de un proceso que involucre intelectualmente al magisterio y que avance gradualmente con las particularidades de cada nivel educativo. Ninguna propuesta curricular, por más atributos positivos que tenga, podrá ser puesta en práctica si no se cumplen dos condiciones: *i)* que sea realmente asumida por los profesores, lo que significa no solamente su comprensión profunda sino también sus implicaciones en el trabajo educativo, en particular, en el repertorio pedagógico vigente, y *ii)* que las escuelas cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario (por ejemplo, el tipo de mobiliario escolar) para desarrollar nuevas formas de trabajo; particular atención se deberá prestar al tamaño de los grupos escolares.

## **Formación y desarrollo profesional**

*Replantear la formación inicial de profesores*. Es necesario no solamente un planteamiento pedagógico congruente con la reforma sustancial de la educación básica sino también la reforma institucional de las Escuelas Normales, que incluya mecanismos de selección y evaluación del personal docente, el fin del abandono material y el estímulo de una vida académica centrada en el estudio y la innovación en la formación profesional para la docencia, lo que incluye también otro tipo de relación de estas escuelas con las de educación básica.

*Garantizar la formación profesional pedagógica para los profesionistas que ingresan al trabajo docente en educación secundaria y media* sigue siendo una tarea pendiente, que no se resuelve con programas breves y a distancia, sino que requiere un periodo intensivo, sistemático, con una variedad de ejemplificaciones y prácticas profesionales asistidas. La formación continua cuyo objetivo central debería ser el desarrollo de competencias didácticas congruentes con el planteamiento enunciado

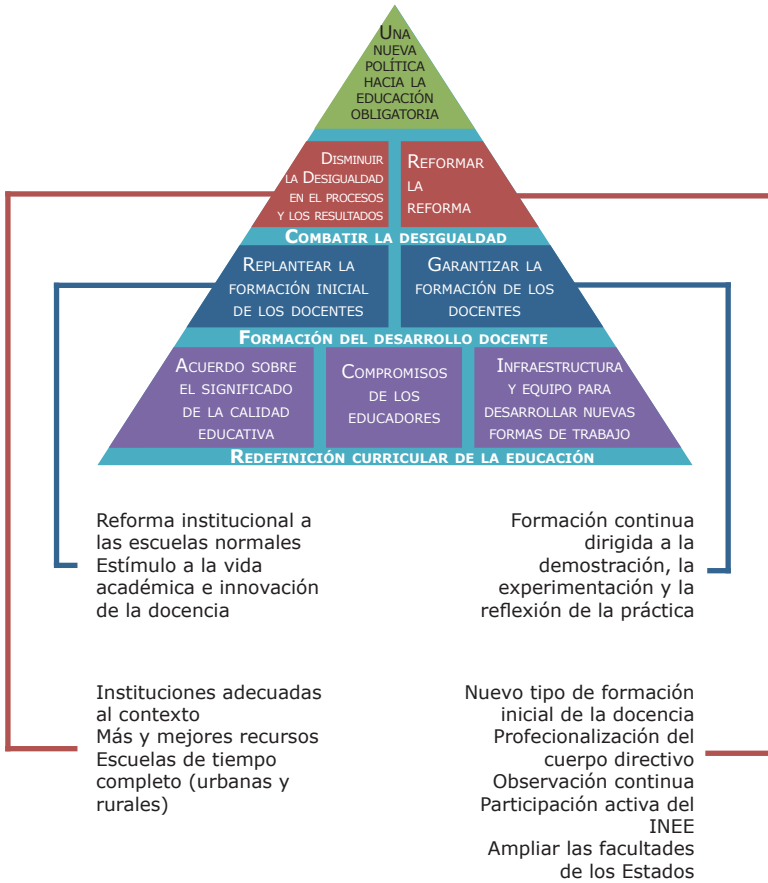
arriba, expresadas en un repertorio pedagógico enriquecido y factible, debe orientarse en el mismo sentido, más que cursos expositivos o catequísticos se requiere de la demostración, la experimentación pedagógica y la reflexión sobre la práctica.

### *Combatir la desigualdad*

*Programa de combate a la desigualdad en el proceso y los resultados educativos.* La desigualdad de oportunidades educativas no consiste solamente en la obvia y grave desigualdad de condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas según el sector social que atiende y su ubicación geográfica, se manifiesta también en la precariedad institucional, es decir, en modalidades que funcionan con menos recursos humanos y casi generalmente con menor calificación profesional. Los programas de becas deben continuar y las escuelas de tiempo completo deben ser ubicadas en zonas urbanas y rurales que atienden a poblaciones en desventaja, con un currículo enriquecido como el que se plantea y con gran apoyo no solamente material sino para que los estudiantes accedan a manifestaciones culturales y participen en experiencias formativas de los que han carecido en su trayectoria de vida.

*Reformar la reforma.* El cambio educativo sustancial solo es posible en un sistema dedicado a crear condiciones, prestar asistencia y estímulo al trabajo docente, valorar continuamente el trabajo cotidiano para detectar y corregir las fallas en él, además de cuidar la regularidad del trabajo y funcionamiento de la escuela. Ello requiere reformar la reforma en marcha, de vocación casi exclusivamente correctiva, para colocar el énfasis en procesos formativos.

Figura 1. Nueva política



Fuente: Elaboración propia, (2018).

## Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social

### Planteamiento general

En este documento se presentan algunas propuestas de política que conduzcan a una reforma profunda del sistema de seguridad social. La definición de dichas decisiones se basa en las siguientes premisas: *i*) el incumplimiento efectivo actual de los derechos sociales, *ii*) las limitaciones de las reformas anteriores al sistema, *iii*) la necesidad de construir un sistema de cobertura universal que garantice el bienestar

social en el largo plazo (2050) y *iv*) la importancia de introducir medidas estratégicas que induzcan cambios en todo el sistema.

Para sostener las propuestas de política, se describen a continuación los principios normativos para el diseño de una reforma a la seguridad social, así como un conjunto de consideraciones basadas en el diagnóstico del sistema actual y en las necesidades de articulación con reformas en los sistemas fiscal y de salud, y con la aplicación de otras medidas de política pública.

### *Principios normativos*

La seguridad social es reconocida, en el marco normativo internacional, como un derecho de toda persona a tener acceso a servicios de salud y a prestaciones que le permitan mejorar sus condiciones de bienestar. Conforme al artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH).

Por ello, el Estado debe asumir diversas responsabilidades para implementar acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales y la promoción del desarrollo. Los artículos 8 y 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD) establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de las oportunidades en el acceso a los recursos básicos y a la justa distribución de los ingresos, así como la consolidación progresiva del derecho al desarrollo.

Así mismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), reafirma el reconocimiento de los Estados sobre el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

A nivel nacional, las disposiciones constitucionales también hacen explícito el reconocimiento de diversos derechos de acceso a la protección social como la salud, la vivienda y la atención pública ante riesgos laborales o sociales.

Pero para que los derechos establecidos como principios normativos se conviertan en derechos ejercidos en la práctica, es necesario contar, además de la estructura legal, con un sistema institucional eficiente y una política pública que, con igualdad, progresividad y no discriminación, ofrezca disponibilidad efectiva de servicios, infraestructura y recursos financieros, materiales y humanos. Asimismo, es conveniente que los sistemas de seguridad social cuenten con los atributos: universalidad, integralidad, solidaridad, redistribución, participación personal y portabilidad.

### *Consideraciones de diagnóstico y de diseño de política*

La reforma profunda del sistema de seguridad social implicaría de facto una transformación del sistema de salud pública, debido a su vinculación institucional y a la necesidad de otorgar servicios básicos de salud de manera universal. La incorporación gradual de un mayor número de beneficiarios de la seguridad social, supondría también el rediseño de los regímenes de aseguramiento y la adopción de políticas laborales y fiscales que fortalezcan las tareas de inspección y fiscalización, que ayuden a reducir la informalidad del empleo. La expansión tanto de la cobertura, como de las prestaciones y servicios públicos tendría un impacto presupuestal importante, que requerirá una reforma al sistema fiscal para garantizar las fuentes de financiamiento, la eficiencia en el gasto social y las condiciones de crecimiento económico que favorezcan la sustentabilidad del sistema.

Un proceso de transformación como este, adquiere una dimensión y una complejidad significativas, con desafíos legales, institucionales y financieros difíciles de resolver en poco tiempo; por lo que es pertinente implementar, en el corto plazo, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el sistema.

Entre las medidas estratégicas que convendría impulsar en el corto plazo se encuentran: *i)* la implementación de un paquete de prestaciones sociales de cobertura progresiva -tanto en la ampliación poblacional como en la asignación presupuestal-, que incluya un seguro de servicios básicos de salud, seguros de invalidez y vida y una pensión mínima, *ii)* la adopción de un seguro de desempleo, cuya instrumentación se inicie con los trabajadores subordinados formales y que posteriormente se extienda a otros segmentos de empleo, y *iii)* distintas acciones que constituyan la mejora de la gestión institucional del sistema.

El objetivo de largo plazo es construir un sistema de seguridad social con cobertura para toda la población, que integre los diversos subsistemas e instituciones actuales, que garantice el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y las prestaciones sociales. La seguridad social universal que sea la base de un Estado de bienestar futuro, constituido por seguros de salud, invalidez y vida, de riesgos laborales, de desempleo y de vejez, así como por prestaciones y por servicios de guardería, entre otros.

El diseño, e instrumentación de una reforma de esta naturaleza, requiere, en principio, de la voluntad política de las fuerzas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en el Gobierno Federal. Es necesario también la reforma y armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene, así como una estrategia para la integración institucional.

La condición más apremiante sería, quizá, la del financiamiento público, pues se requiere estimar y solventar el impacto presupuestario derivado de los costos fiscales.

En distintos estudios y propuestas de instituciones y especialistas, se establece la importancia de una estructura de financiamiento público que sea sustentable, la reorganización de los sectores de salud, de seguridad social y la determinación de un piso básico de protección social, entre otras características relevantes. Las propuestas de política que aquí se presentan, tienen en cuenta las principales recomendaciones de la literatura especializada.

## **Propuestas**

### *Propuesta 1*

Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva que incluya:

- a) un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos;
- b) seguros de invalidez y vida y
- c) una pensión mínima.

La cobertura progresiva supone la ampliación gradual de servicios y prestaciones, de acuerdo al nivel de vulnerabilidad de los distintos grupos demográficos, lo que permitirá focalizar los primeros esfuerzos en las poblaciones de mayor exclusión y pobreza. Asimismo, la progresividad implica la asignación creciente de recursos públicos, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria de la Hacienda Pública. Con esta propuesta se configuraría un piso mínimo de protección social que permitiría avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social, que deberá alcanzarse en el largo plazo (2050).

### *Argumentación*

Las reformas que en las últimas décadas ha tenido el sistema fueron más bien modestas y no han logrado reestablecer la conexión favorable entre las dinámicas de ocupación y el funcionamiento de la seguridad social.

Ante esta desconexión, y para mejorar las condiciones de crecimiento económico y del empleo, es necesario, además del rediseño de las políticas macroeconómicas, reorganizar las instituciones de seguridad social y resolver la fragmentación, la universalización y el acceso efectivo del sistema actual. Para cumplir con ello, es importante crear un nuevo sistema que desvincule el derecho de acceso a la seguridad social de la condición laboral de los beneficiarios.

Para otorgar mayor viabilidad financiera al nuevo sistema, convendría crear mecanismos para incrementar voluntariamente la edad de retiro y los años de cotización, fomentar la igualdad y equidad en las condiciones de retiro de la población trabajadora, incentivar la adhesión de los trabajadores del sector informal a los esquemas formales de seguridad social, implementar una reforma fiscal para liberar recursos, realizar una planificación financiera para maximizar las necesidades de la población con los recursos existentes y crear mayores instrumentos financieros que otorguen un portafolio más amplio de inversión.

Para crear un nuevo sistema que no esté basado en la condición laboral de las personas y que elimine las barreras de acceso efectivo a los servicios y prestaciones sociales, convendría diseñar la reforma desde un enfoque de derechos sociales, a fin de evitar que esta se limite a ser un derecho laboral del asalariado. De igual manera, sería pertinente la implementación de un régimen que considere el acceso a un paquete básico de salud y la obtención de prestaciones básicas, como una pensión o un seguro de desempleo, como las propuestas que aquí se sostienen.

En la construcción de un sistema de seguridad social universal es conveniente constituir un esquema de incentivos deseables y promover la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios, así como asegurar la sustentabilidad financiera.

Las propuestas sobre universalidad pueden basarse en brindar la cobertura universal de un conjunto limitado de prestaciones esenciales para categorías de población definidas según ciertos atributos, o bien, de un paquete de prestaciones básicas que varíe según las posibilidades y definiciones propias del país.

En relación con la estructura de financiamiento, se considera que lo más adecuado sería explorar la viabilidad de un sistema que combine las dimensiones contributiva y no contributiva. En especial, sería prudente mantener un esquema de financiamiento mixto durante una fase de transición, en tanto se logra configurar un sistema universal que sea financiado a través de impuestos generales.



## *Propuesta 2*

Diseñar e instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria, con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización (de 26 semanas en las últimas 52 laboradas), con un periodo de carencia (de por lo menos una semana) y tasas de reemplazo decrecientes (no menores en un principio al 45%).

Para evitar problemas graves de sostenibilidad financiera es conveniente implementar dos modalidades de adhesión: uno obligatorio para los trabajadores subordinados, financiado de manera tripartita, y otro voluntario para los trabajadores independientes financiado por el Estado y el beneficiario. De manera complementaria, y para asegurar un ingreso mínimo por desempleo para todos los trabajadores que no se incorporan a una modalidad contributiva, convendría implementar esquemas asistenciales de subsidios.

## *Argumentación*

La adopción de un seguro de desempleo permitiría al Estado mexicano cumplir con la disposición constitucional de ofrecer un seguro de cesación involuntaria del trabajo y fortalecer el conjunto de prestaciones del sistema de seguridad social vigente.

El seguro de desempleo permite proteger, parcial y temporalmente, el ingreso de una persona que de manera involuntaria ha finalizado su actividad laboral, lo que asegura la continuidad de un nivel de consumo para subsistir mientras se reincorpora al mercado de trabajo.

Estas circunstancias también evitan el crecimiento de la informalidad laboral, pues se reduce el costo de oportunidad entre el desempleo y la ocupación en actividades informales de subsistencia temporal.

El seguro también ayuda a atenuar los efectos macroeconómicos de las recesiones en los niveles de ingreso y gasto agregados, por lo que es considerado un estabilizador automático al reducir el impacto de los ciclos económicos. Asimismo, genera efectos redistributivos a favor de los trabajadores más inestables y vulnerables, contribuye a mitigar las carencias sociales y los riesgos de caer en situación de pobreza, favorece la estabilidad social y la reducción de la desigualdad económica.

La propuesta aquí mencionada debe acompañarse de medidas complementarias como la promoción de la inserción laboral productiva de los desempleados y la implementación de políticas activas de mercado de trabajo.

### Propuesta 3

Establecer una estrategia, que conduzca a la integración institucional que tendría como principales objetivos:

- La creación de un registro único de beneficiarios que incluya la información de expedientes clínicos, trayectorias laborales, fondos y contribuciones de cada individuo.
- La conformación de un padrón único de beneficiarios que evite la duplicidad en la identificación.
- La instrumentación de mecanismos jurídico-administrativos que faciliten la portabilidad del registro y las prestaciones de los beneficiarios.
- La coordinación de los esfuerzos institucionales para promover la convergencia de servicios y prestaciones.
- La simplificación de procedimientos administrativos para la incorporación y la gestión de trámites de los beneficiarios.
- La adquisición de tecnologías y equipo que eleve la eficiencia en la atención médica y administrativa.
- La contratación y capacitación de recursos humanos.
- La adopción de mecanismos de acreditación y certificación de las unidades de servicios de salud y de la gestión de prestaciones.
- La planeación estratégica en el diseño de las políticas de salud y seguridad social que defina metas de mediano y largo plazo y reafirme la rectoría del Estado.
- La consolidación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) para elevar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos asignados al sector.
- El fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la corrección oportuna de ineficiencias y la reasignación de recursos.
- La implementación de campañas de comunicación social sobre la importancia de la prevención en la salud y la previsión económica basada en el ahorro, la contribución y la solidaridad.

## *Argumentación*

Para diseñar una reforma de la protección social, será necesario tener en cuenta los elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población aun relativamente joven y los limitados recursos fiscales.

Los servicios médicos y las prestaciones sociales ofrecidos en paquete por cada una de las instituciones de la seguridad social presentan diferencias en calidad y amplitud de cobertura, lo que constituye un rezago en términos de equidad y acentúa las desigualdades en el país. Las diferencias en beneficios se dan también al interior de las instituciones de seguridad social.

Para mejorar la gestión del sistema de seguridad social actual, es necesario atender la fragmentación actual del sistema a partir del reconocimiento del derecho de los individuos a la seguridad social, independientemente de su condición laboral y, a partir de ello, ofrecer un piso mínimo de prestaciones sociales.

La integración institucional, y la homologación de los servicios y prestaciones sociales, implican la construcción de un padrón único de beneficiarios en una plataforma tecnológica nacional.

La integración de los diferentes sistemas de seguridad social, requiere que los recursos presupuestales se asignen con base en la identificación de las necesidades reales, la búsqueda de la mejor atención, el desempeño, la calidad y los resultados. Para lograr una mayor eficiencia el uso de los recursos públicos, es conveniente consolidar el PbR como una estrategia que permite entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, que se asignen los recursos prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población, que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente, así como elevar la calidad del gasto público y promover la rendición de cuentas.

Asimismo, el fortalecimiento del SED, que valora objetivamente el desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos, ayudaría a conocer los resultados de las acciones gubernamentales, la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en el bienestar y el desarrollo.

## Salud: Equidad y desarrollo

La salud de la población, como indicador inequívoco del bienestar de la sociedad, es uno de los objetivos rectores de la acción del Estado democrático social contemporáneo.

Como lo refiere el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al establecer a la salud como uno de los componentes clave del Índice de Desarrollo Humano (IDH), “la esperanza de vida al nacer refleja la capacidad de llevar una vida larga y saludable”, sobre la que inciden la cobertura de servicios de salud desde el embarazo y la primera infancia, el alcance de las políticas de vacunación y medicina preventiva, las visitas regulares al primer nivel de atención de la salud, así como la garantía efectiva de protección del sistema de salud cuando se presentan enfermedades y accidentes.

En México, la esperanza de vida al nacer para 2015, de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) fue de 76.7 años, siendo de 73.9 años para los varones y de 79.5 para las mujeres, lo que coloca al país en la octava posición en el continente americano. Además, es preciso considerar el escenario social que se desprende de la combinación de dos transiciones no recientes, pero en curso acelerado en México: la demográfica –con un ritmo intenso de envejecimiento de la población- y la epidemiológica

Así que los indicadores básicos sobre salud de la población evidencian que México tiene un rezago en la materia frente a su propio desarrollo económico, pues se trata de un país de desarrollo humano medio alto de acuerdo a la clasificación del PNUD. Lo anterior pone en evidencia que, pese a los avances logrados, persisten problemas que deben ser atendidos desde el propio sector salud como desde la acción amplia del Estado en su conjunto, con la participación de la sociedad, porque los determinantes sociales de la salud son de particular importancia en naciones tan desiguales como la mexicana.

Para el propósito de este volumen, a continuación se desarrollan tres propuestas para enderezar una estrategia de desarrollo del sistema de salud en México orientadas a favorecer la equidad social, a saber: *i)* asegurar la cobertura universal de los servicios de salud, poniendo énfasis en la medicina preventiva a través de un modelo de unidades de atención básica al alcance permanente de toda la población; *ii)* avanzar hacia la edificación de un genuino sistema nacional de salud, revirtiendo la fragmentación que caracteriza a la oferta de servicios públicos de salud y, *iii)* concretar un incremento sostenido de los recursos públicos para la salud, con una política

gradual pero consistente de financiamiento con cargo a los impuestos generales, disminuyendo las aportaciones privadas vía la Seguridad Social –cuotas obrero patronales- y separando al sistema de salud del de protección social.

### **La atención a la salud: el reto de la cobertura efectiva**

La carencia de acceso efectivo a la salud demuestra que hay, por supuesto, un problema de oferta y de infraestructura de servicios de salud, pero también de organización del propio sistema de salud que merece ser revisado. De hecho, distintos grupos de expertos, estudios e instituciones sobre la materia en México han puesto énfasis, desde hace una década, en la necesidad de articular un modelo de atención primaria.

Para el caso de México, si hay un déficit de atención de al menos 24.5 millones de personas, sería necesario asegurar servicios de salud y consultas regulares a través de equipos básicos de atención por cada tres mil personas. Eso implicaría la necesidad de confeccionar alrededor de 8 mil equipos de atención básica a la salud que habrían de involucrar a 40 mil profesionales de la salud, ya sea a través de la contratación, readscripción laboral o modificación de las tareas que tienen asignadas en la actualidad. Solo para revertir este déficit en acceso a la salud, el esfuerzo sería de 20 mil millones de pesos al año, que equivalen al 0.37% del PEF aprobado para 2018; se trata de un monto asequible y razonable.

Esta conclusión revela que debe combinarse tanto una estrategia de rediseño de los servicios de salud como incrementarse los recursos para que el acceso a estos servicios no dependa de la capacidad económica de los individuos, pues ello implica que un derecho fundamental establecido en la Constitución devenga en una mercancía.

### **Hacia un Sistema Público Nacional de Salud**

Una característica de la oferta de servicios de salud en México es la marcada fragmentación institucional. En el sector público, hay dos grandes divisiones, en buena medida determinadas por un elemento exógeno a las necesidades de acceso a la salud, como es la situación laboral.

Un problema adicional es que las instituciones de la seguridad social en México están avocadas, tanto en la atención a la salud, como en asegurar pensiones y jubilaciones de los trabajadores –un número creciente dada la transición demográfica del país-, por lo cual no hay

una separación clara de funciones y existen presiones de gasto de diversas fuentes que dificultan tanto la operación institucional como la identificación precisa de los recursos que se requieren para asegurar el ejercicio de los distintos derechos que la seguridad social ha de garantizar.

Por otra parte, se encuentra la población sin vínculo formal al mercado de trabajo, que accede a servicios de salud a partir del Seguro Popular y de programas sociales como IMSS-Oportunidades. Sin embargo, la diferencia no se refiere sólo a qué institución brinda el servicio de salud, sino a la amplitud de los padecimientos que se cubren y la calidad con que se realiza la atención.

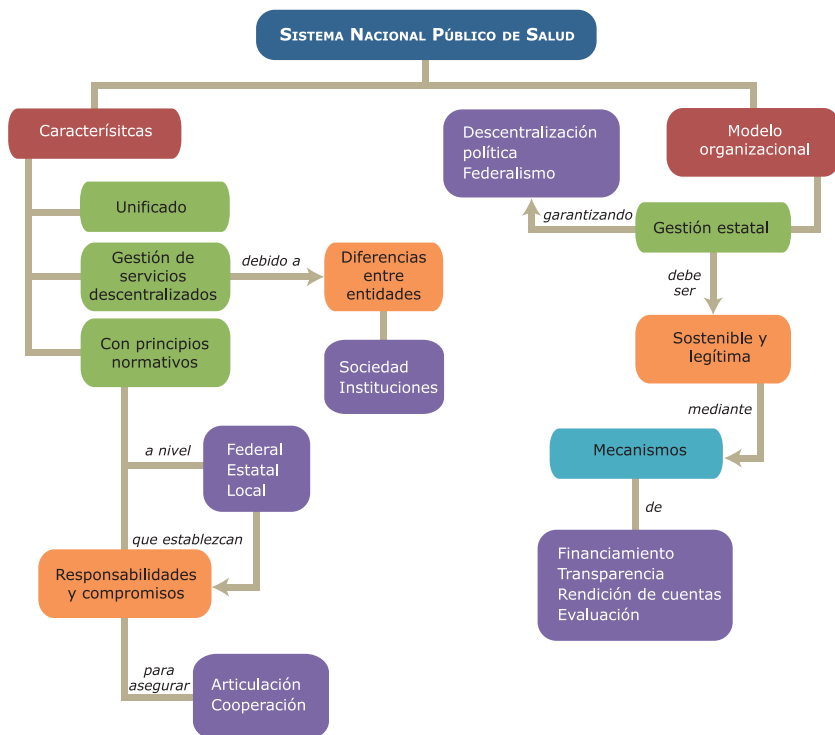
El sector privado, por su parte, más que un complemento de los servicios de salud pública representa un sustituto a grado tal que prácticamente la mitad del gasto en salud en el país es hecha por particulares.

Se requiere transitar de un esquema caracterizado por la fragmentación a lo que en otros espacios hemos denominado un Sistema Nacional Público de Salud en México, que ofrezca un piso común en la calidad y número de intervenciones garantizadas por toda institución de salud. El sistema, en un país de la dimensión de México y dadas sus profundas diferencias en desarrollo socioeconómico e institucional entre sus entidades, deberá edificar un modelo de gestión de servicios descentralizado, estableciendo los principios normativos que planteen las responsabilidades y los compromisos específicos a cada nivel de gobierno y aseguren la articulación y cooperación entre estos diversos niveles.

El modelo organizacional requiere basarse en la gestión a nivel estatal, dando cumplimiento a los principios de descentralización política y pleno ejercicio del federalismo, y acompañarse de mecanismos de financiamiento, pero también de transparencia, rendición de cuentas y evaluación, que hagan sostenible y legítima esta descentralización.

Es fundamental ampliar el número de profesionales de la salud, empezando por la disponibilidad de médicos generales, sin los cuales un Sistema Nacional que parta de la base de la atención primaria y la salud preventiva no podrá concretarse. Es indispensable el aumento de la infraestructura médica y reducir las brechas regionales que se presentan en el país.

**Figura 2. Sistema Nacional Público de Salud**



Fuente. Elaboración propia, (2018).

### Aumentar los recursos y la calidad del gasto en salud

Las propuestas anteriores no podrán concretarse si se continúa destinando recursos insuficientes para la atención a la salud. En una comparación con el promedio de los países miembros de la OCDE, México canaliza, en total, un porcentaje menor al que en la Organización se dedica sólo de gasto público. Más aún, en contraste con países latinoamericanos de desarrollo similar, tenemos el menor porcentaje de gasto en salud respecto al PIB y, también, el gasto público más bajo en salud.

**Cuadro 1. Porcentaje de Gasto en Salud respecto del PIB (datos 2016)**

	Total	Gasto de Gobierno	Gasto personal o voluntario
OCDE	9.0	6.5	2.5
México	5.8	3.0	2.8
Chile	8.5	5.1	3.3
Colombia (2014)	7.2	5.4	1.8
Brasil (2013)	6.2	3.4	2.8
Costa Rica (2014)	9.1	6.6	2.5

Fuente: OECD Health Statistics 2017, WHO Global Health Expenditure Database.

Las cifras anteriores muestran un claro problema de insuficiencia de recursos públicos. México tendría que destinar otro 3% del PIB como gasto público en salud en los próximos seis años si se pretende asegurar acceso a atención médica, medicamentos y tratamientos –sobre todo ante la expansión de las enfermedades crónico degenerativas. No obstante, dado que buena parte del gasto en salud se ejerce a través de las instituciones de seguridad social, el 51% del gasto público en salud se financia con cuotas a los trabajadores y empleadores. Por lo tanto, se debe destinar 4.36% del PIB para aligerar la carga a los particulares.

La transición hacia un Sistema Nacional Público de Salud requiere entonces un esfuerzo financiero, desde el sector público, significativamente mayor al que se ha identificado en otros momentos. Sin una reforma fiscal profunda, progresiva, el derecho de acceso a la salud seguirá siendo un postulado programático de la Constitución mexicana y no una realidad tangible para la población.

## La perspectiva demográfica

**La planeación e instrumentación de políticas públicas debe incorporar la dinámica demográfica del país con el objeto de enfrentar los retos poblacionales de mediano y largo plazo, tomando en cuenta que se vive en un México “diverso y desigual” donde debe hacerse efectivo el acceso a derechos para todos**

En los años setenta y ochenta, se perdió el interés en torno a las relaciones entre la dinámica de la población y el desarrollo. Muy



probablemente porque, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas, la atención se centró en detener el rápido crecimiento de la población, en detrimento de otras consecuencias demográficas para el desarrollo, sobre todo de estructura y composición.

El no atender la relación entre las variables demográficas y el desarrollo en la planeación tiene como consecuencia limitar la capacidad de proyectar con mayor certidumbre las necesidades futuras de la población.

Sin embargo, sin planeación y articulación entre la política económica, la política laboral y la política de población, difícilmente se puede pensar en que una tendencia poblacional podrá impulsar por sí sola el crecimiento económico. Más aún, en contextos de pobreza y desigualdad económica persistentes y con un mercado laboral segmentado y precario, difícilmente se podrán aprovechar las oportunidades productivas y financieras que hubieran podido resultar de la concentración transitoria de la población en edades productivas.

Se perfila un nuevo escenario demográfico caracterizado por un proceso de envejecimiento. México presenta ya un moderado del envejecimiento de su población al enfrentar la ocurrencia de una baja en la fecundidad y un mejoramiento de la sobrevivencia promedio.

En menos de 12 años, los cambios en la estructura etaria de la población mexicana estarán dominados por la dinámica de las generaciones de la población adulta mayor de manera que el envejecimiento, la vejez y su incidencia sobre las demandas sociales serán los fenómenos demográficos más significativos.

A medida que aumenta la participación relativa de diferentes grupos etarios, se experimentan profundas transformaciones en el consumo, la estructura de las demandas y de los aportes económicos y sociales de la población.

Lo anterior hace indispensable el papel de la planeación para afrontar la redistribución de los recursos económicos, dado que la población mexicana pasará de atender preferentemente las demandas de una población joven (educación) a la atención de las personas adultas mayores (salud, cuidados y pensiones).

En este contexto de envejecimiento poblacional es imprescindible considerar las implicaciones para el desarrollo del país al instrumentar políticas y programas de acción específicos de mediano y largo plazo que consideren la relación bidireccional entre la dinámica demográfica y otras dimensiones organizadoras—la económica, la política, la social—de la realidad nacional. Dicho de otro modo, es fundamental asumir los cambios demográficos presentes y futuros, pero además

integrarlos en la planeación y legislación de políticas impulsoras de desarrollo.

*Instrumentar reformas que permitan la viabilidad de un sistema de protección del ingreso y un sistema de salud pública que considere la dinámica demográfica del país y la interdependencia generacional. En particular, priorizar en la agenda social de México la titularidad y garantía de derechos respecto de la seguridad de ingresos durante la vejez, y políticas de cuidado con perspectiva de vejez*

Para alcanzar de manera más equitativa los múltiples objetivos del desarrollo, resulta imprescindible considerar que el inevitable proceso de envejecimiento de la población tiene ciertas particularidades que deben ser consideradas al formular una agenda social que permita tanto el bienestar material de los adultos mayores, como su acceso efectivo a derechos sociales.

El sustento económico de las personas en edad avanzada proviene de: *i)* ayuda de los hijos y/o la familia; *ii)* suficiente ahorro para poder adquirir los bienes y servicios necesarios durante el retiro y la vejez; y *iii)* pensión del Estado o de alguna institución.

La política y legislación sobre envejecimiento y vejez debe instrumentarse a partir de estos tres tipos de sustento económico. Con respecto a los primeros dos, la planeación debe adoptar una perspectiva intergeneracional orientada a mejorar las circunstancias sociales y las posibilidades económicas de quienes otorgan la ayuda, pero también fomentar la cultura del ahorro.

La incorporación del envejecimiento demográfico en el diseño de las nuevas políticas debe considerar la interdependencia entre generaciones, porque no habrá desarrollo si los salarios de la población económicamente activa están estancados, o si los sistemas privados de pensiones aumentan la desigualdad.

Por esto es necesario puntualizar lo obvio: es imperante lograr un crecimiento económico con equidad y que resulte en la creación de más empleos, el incremento de la productividad y la mejor distribución del ingreso. Además, se requiere el fomento de una cultura de inversión y ahorro.

El envejecimiento de la población en México requiere de acciones con una visión intergeneracional, pero también de mediano y largo plazo, pues son las generaciones más jóvenes quienes llevarán la carga mayor y la futura población adulta mayor.

Asimismo, es fundamental extender la cobertura de la seguridad social hacia los grupos excluidos a través de una pensión universal que respete los principios de protección y equidad. Para esto, es necesario hacer políticas de envejecimiento con perspectiva de DDHH a fin de garantizar las necesidades de la población adulta mayor.

El enfoque de DDHH es propicio para abordar no sólo la situación de las personas adultas mayores, también las consecuencias futuras del envejecimiento de la población puesto que ayuda a superar la clásica simplificación que asocia a la vejez con las pérdidas, mientras que enfatiza la equidad sin ningún tipo de discriminación.

El 15 de junio de 2015 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los DDHH de las Personas Mayores.

Es fundamental que el Estado mexicano firme y ratifique esta Convención a fin de facilitar la incorporación y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas, así como a destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr una adecuada implementación y evaluación de las medidas que se pongan en práctica. La firma y ratificación del convenio obliga a la instrumentación de políticas no sólo con una perspectiva de envejecimiento, sino también de derechos humanos y de género.

Si bien la Convención Interamericana sobre la Protección de los DDHH de las Personas Mayores pareciera estar orientada a atender la situación actual y futura a corto plazo de la población adulta mayor, los artículos 17, 18 y 19 refieren al derecho a la seguridad social, al trabajo y a la salud, respectivamente, lo cual requiere la adopción de estrategias prospectivas de mediano y largo plazo que fomenten un envejecimiento digno, activo y saludable, pero que también involucren a la población activa y permitan a los adultos mayores capacitarse para incorporarse y afrontar con éxito los cambios y demandas de los mercados laborales.

*Cambiar la orientación de las políticas públicas para intervenir en el fomento del desarrollo local, con miras a reformular las políticas de desarrollo en ciudades medias del país que lleven a un bienestar más igualitario, al tomar en cuenta la dinámica de la migración interna, la desigualdad económica regional, la perspectiva de género y otros procesos demográficos*

Desde que inició el proceso de envejecimiento en México, se observa un predominio femenino entre las personas mayores, mientras que las proyecciones muestran que esto seguirá siendo así. Se espera que el

índice de feminidad crezca notoriamente en los grupos de edad más avanzados, debido a una mayor esperanza de vida de las mujeres, pero también de la migración selectiva de varones y del incremento en la mortalidad por causas violentas en hombres.

Gran parte de las desigualdades entre mujeres y hombres adultos mayores tienen su origen en las desigualdades de género que caracterizaron otras etapas de su vida y que suelen situar a las mujeres en condiciones de desventaja en términos de bienestar social, económico y psicológico.

Considerar la perspectiva de género a fin de diferenciar entre las características de la población adulta mayor y las condiciones en que vive, permitirá tomar medidas de política pública que ayuden a fomentar un envejecimiento activo y saludable en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, pero además crear las condiciones para que ejerzan su derecho a vivir una vejez digna y recibir los cuidados afectivos y materiales que requieren. De nuevo, las políticas deben ser intergeneracionales y orientadas a mejorar las condiciones laborales, económicas y sociales de las mujeres en edades productivas para aminorar las desigualdades, presentes y futuras, entre mujeres y hombres adultos mayores.

Ya que el proceso de envejecimiento poblacional es un fenómeno demográfico irreversible por el cual transita la población activa antes de convertirse en una sociedad envejecida, entonces es fundamental la adopción de una perspectiva intergeneracional en la política a fin de cambiar la percepción negativa de la vejez y el adulto mayor, impulsar la cultura de prevención de enfermedades típicas de la población envejecida, considerar los tipos de sustento económico de la población adulta mayor y mejorar sus condiciones socioeconómicas y que en los próximos años se irá incorporando a los grupos etarios más avanzados.

Las personas adultas mayores tienen derecho a la autonomía: por lo tanto, el Estado debe garantizar que ésta se respete. Es necesaria una política orientada a cambiar la percepción que se tiene de las personas adultas mayores y que las excluye de otras políticas orientadas a impulsar el desarrollo y que no previenen la discriminación por edad, la cual afecta sus oportunidades laborales que aseguren un ingreso.

### EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

#### **El reto macroeconómico: Un crecimiento elevado, incluyente y sostenido**

*México enfrenta una situación económica y social sumamente complicada resultante por un lado de falencias de larga data en el ritmo de crecimiento de la actividad productiva y la desigualdad en la distribución de sus beneficios, y por otro, de la desfavorable coyuntura externa marcada, en particular, por el antagonismo de la presidencia de Trump frente a nuestro país*

Después del año 2012, la economía ha agudizado su desaceleración y se encuentra aún más entrampada en una senda de lenta expansión. De hecho, con un pobre desempeño de la formación de capital fijo y la pérdida de dinamismo de las exportaciones, este sexenio es el primero en décadas en que año con año la tasa de expansión del PIB real fue inferior al 3%. Así, el rezago del PIB per cápita nacional frente al de EUA ha aumentado, acentuando la tendencia divergente por ya más de tres décadas. Hoy en día, la brecha correspondiente es tan ancha como la que prevalecía en la década de los años 50.

Sacar a la economía mexicana de la pauta de lento crecimiento secular en que lleva inmersa y, *a fortiori*, reducir la desigualdad es el reto más importante que en materia de política económica y social tendrá quien gane la contienda presidencial del año 2018. Es por demás reconocido que la trampa de lento crecimiento de largo plazo ha tenido consecuencias sociales y económicas muy adversas en nuestra población. La creación de puestos de trabajo -tanto en número como en calidad- queda muy por debajo de la oferta de empleo; y nubla así las perspectivas de mejora en el bienestar de nuestra población y, en particular, dilapida el bono demográfico. El deterioro del mercado laboral, en combinación con la política de represión del salario mínimo, impide la mejora sustantiva de las remuneraciones al trabajo y agudiza la desigualdad en la distribución funcional del ingreso al empujar a la baja su participación.

Por su parte, un recurrentemente débil ritmo de alza de la actividad económica mina las expectativas de inversión del sector privado y trae un subsecuente retraimiento de la expansión y la modernización del

capital fijo -infraestructura, equipo y la planta productiva- que más temprano que tarde recorta el potencial de crecimiento de la economía.

Aunado a las debilidades de larga data en el desempeño de la economía de México, el impacto adverso de choques externos recientes ha sido particularmente agudo debido a ciertas características de la estructura productiva, fiscal y financiera de la economía mexicana ligadas a la pauta de desarrollo seguida por décadas.

La estrategia de desarrollo basada en las reformas de mercado reorientó hacia afuera a la economía mexicana, consolidó una senda de baja y estable inflación y un bajo déficit fiscal como proporción del PIB. En ese empeño la desigualdad y la ampliación del mercado interno, la transformación de la estructura productiva para impulsar mayor generación de valor agregado y no solo exportaciones, el financiamiento para el desarrollo, y el robustecimiento de la hacienda pública -ingresos fiscales, sinergias de la inversión pública y ejecución eficiente del gasto- fueron relegados a un segundo plano en el monitor de preocupaciones y objetivos de la agenda de política económica.

La Presidencia y el equipo económico que tome posesión en el 2018 tiene la crucial responsabilidad de decidir la ruta a seguir para superar la coyuntura adversa de la economía mexicana y, sobre todo, para corregir las deficiencias estructurales que la tienen sumida en una trayectoria de larga data de elevada desigualdad y bajo crecimiento. Esta decisión deberá tomar especialmente en cuenta que, como señalan los organismos e instituciones financieras y económicas mundiales, así como los centros de análisis sustantivo, el comercio mundial y la actividad económica mundial perdieron dinamismo a partir de la crisis financiera internacional de los años 2008 y 2009.

### *Vulnerabilidades de la economía de México ante la presidencia de Donald Trump*

Desde mediados de la década de los años 80, la pauta de crecimiento de la economía mexicana descansa primordialmente en dos elementos. Por una parte, se redujo la injerencia del Estado en la esfera productiva en un marco de apertura comercial y financiera. Por otra se buscó aprovechar la posición geográfica del país y la abundancia de mano de obra barata para constituir a México en una plataforma especial para exportar a EUA. Así, se esperaba que las ventas de manufacturas al exterior fueran el motor de arrastre del resto de la economía a una senda de expansión elevada y sostenida. Esta búsqueda de un crecimiento liderado por las exportaciones, cimentada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dio como resultado

que más del 80% de las exportaciones mexicanas estén concentradas hacia EUA.

Desde hace décadas, el ritmo de actividad de la manufactura mexicana se ve condicionado por el dinamismo industrial del vecino del norte. De igual forma, la vasta proporción de los flujos de inversión extranjera directa a México provienen de EUA. A la vez, el flujo neto de capitales de corto plazo a México se ve influido por el diferencial de tasas de interés de México y EUA. Hay que añadir que la vasta mayoría de las remesas familiares al país provienen de EUA. Vale la pena mencionar que las remesas representan cerca del 6% de los ingresos de la cuenta corriente de México y que son recibidas en buena medida por habitantes de regiones pobres. Todas esas fuentes de divisas de la economía mexicana son sumamente vulnerables a la evolución de la economía de EUA y, sobra decir, a cambios en sus políticas de comercio exterior, de inversión extranjera directa y de migración.

En el PUED se considera que la nueva administración tiene una disyuntiva muy clara en materia de política macro o, más precisamente, en materia de agenda de desarrollo. La primera opción es continuar con la estrategia macro que, con muy ligeras variaciones, se ha seguido desde la instrumentación de las reformas de mercado a mediados de la década de los años 80. Dicha opción, como subrayamos, sería continuar priorizando la estabilidad macroeconómica -entendida como una baja inflación y una consolidación fiscal incluso recortando el gasto público- y la insistencia en el mercado externo con descuido del interno en el contexto de una muy limitada intervención del Estado en la economía. Con esta opción, no está demás señalar, la distribución desigual del ingreso seguiría fuera de las preocupaciones de la política macroeconómica. La estrategia presupone -contra la corriente más moderna de pensamiento económico- que la desigualdad no incide en el ritmo de expansión de la actividad productiva y que, en todo caso, es un reto que se corrige con transferencias en el ámbito de la política social.

La segunda opción, que hemos difundido e impulsado desde el PUED y con muchos colegas es la de adoptar una nueva agenda de desarrollo en la que la desigualdad y el fortalecimiento del mercado interno son los motores centrales para lograr un crecimiento elevado y sostenido de la actividad productiva y del empleo. El texto que aquí se presenta ahonda en esta propuesta, partiendo de una identificación con cierto detalle de los retos específicos que enfrenta el país y los instrumentos de política fundamentales para avanzar hacia una nueva agenda de desarrollo. Sin pretender hacer una exposición completa de la estrategia, cabe apuntar en que la nueva agenda de desarrollo

reconoce la necesidad de realizar una reforma hacendaria integral para por una parte hacer más eficiente, transparente y progresivo tanto la parte del gasto público, como la de ingresos y financiamiento.

Urge, en especial, aumentar la inversión pública en infraestructura y modernizar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) para que los proyectos se diseñen, pongan en marcha, y se evalúen con una vastamente mejor concordancia con las prioridades de una agenda de desarrollo centrada en impulsar el crecimiento de la actividad económica y del empleo, y la reducción de la desigualdad. Estimamos que, bajo esta nueva agenda de desarrollo, la economía mexicana recuperaría gradual pero significativamente su dinamismo, alcanzando un alza promedio del 4 - 4.5% en el PIB real, probablemente alcanzando registros del 5% hacia el final.

Ello requiere, como se explica en el texto, una reforma fiscal que incremente los recursos en al menos cuatro puntos del PIB, para poder aumentar la inversión pública y atender las necesidades sociales. Crear el consenso político para tal reforma –indispensable para solventar la nueva agenda de desarrollo nacional y garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas - es el gran reto político. Exige por una parte vencer las resistencias a hacer una política de redistribución del ingreso en un esfuerzo firme y significativo para reducir la desigualdad y para sumar a los que se han quedado rezagados en la marcha por un México mejor y ,por otra, incentivar al empresariado nacional a que invierta para modernizar y transformar la estructura productiva del país a fin de conseguir una economía cuya competitividad resida en las capacidades de innovación y generación de valor agregado y no en salarios bajos. En el texto se identifican tres elementos que ayudarían en ello, partiendo del acuerdo o consenso político ya mencionado: *i)* el fortalecimiento de la inversión pública y su efecto de inducción (*crowding in*), *ii)* la aplicación de una política de desarrollo industrial, diseñada y concertada para inducir la inversión privada hacia la generación de mayores encadenamientos hacia atrás y hacia adelante y a impulsar el desarrollo regional, y *iii)* la aplicación de una política cambiaria orientada a evitar apreciaciones persistentes del tipo de cambio real.

El reto para avanzar en esta nueva agenda es principalmente político; el riesgo de no hacerlo es inmenso en tanto seguramente condenaría al país a seis años o más, de insuficiente crecimiento, ampliación de la brecha frente a las economías desarrolladas, deterioro de la infraestructura, insuficiente generación de empleo de calidad, alza en la desigualdad, estancamiento en la lucha contra la pobreza y profundización de la polarización económica y brechas de bienestar tanto regionales y subregionales entre quienes tienen y quienes no



tienen. Todo ello con la subsecuente tensión a la estabilidad política y social del país.

En este empeño, colocar a la desigualdad en el centro de las preocupaciones de la política macroeconómica, y no solo la social, es un requisito central para que México, además de enfrentar exitosamente la amenaza de Trump, salga de la trampa de lento crecimiento de largo plazo, desigualdad, vulnerabilidad social y violencia en la que se encuentra cada vez más atascado.

## **Reforma Hacendaria: Para aprovechar el espacio fiscal y mejorar la gestión del gasto público**

### **Introducción**

El presente documento establece como el reto central de México el de recuperar una tasa de crecimiento alta y sustentable en términos ambientales, acompañada de una mejor distribución del ingreso. Hacer frente con éxito a este reto es una tarea colectiva que debe ser encarada con las herramientas que la sociedad se ha dado para tal efecto. Entre ellas destaca la política fiscal.

Cualquier propuesta de acción pública general de programa de gobierno, cuyo objetivo sea encarar el reto mencionado, debe entonces plantearse tres cuestiones centrales: *i)* ¿Cuál es la magnitud de los recursos que debe retirarse del ingreso de distintos grupos de ciudadanos bajo la forma de impuestos para alcanzar el objetivo planteado? *ii)* ¿En qué rubros deben emplearse dichos recursos bajo la forma de gasto público? y *iii)* ¿Qué mecanismos deben emplearse para garantizar un ejercicio eficiente, transparente y honesto del gasto público?

### **Propuestas en materia de ingresos**

Desde un punto de vista lógico, un ejercicio de planeación hacendaria debe partir de definir los propósitos que la sociedad, en su conjunto, considera que debe enfrentar de manera colectiva como se insinúa líneas arriba. El punto de partida no puede ser sino el establecido en las garantías y los derechos expresados explícitamente en la CPEUM.

Lo anterior implica trabajar hacia una nueva Hacienda Pública que ponga el crecimiento y la redistribución del ingreso como los medios

sustantivos para alcanzar el fin último de bienestar establecido en el texto fundacional del país.

En ese camino, el de la Reforma Fiscal Integral<sup>6</sup>, habrán de reexaminarse temas jurídicos como las exenciones que autoriza el Código Fiscal de la Federación y que da al ejecutivo amplia discrecionalidad en la política de impuestos, así como las normas que han abierto la posibilidad de ejercer el derecho de amparo en contra de las autoridades en materia fiscal y la distribución de facultades fiscales entre la federación y los estados. Asimismo, habrá de revisarse la pertinencia del establecimiento de impuestos comunes en otros países pero que no forman parte de nuestra tradición fiscal. Los llamados gastos fiscales deberán también someterse a revisión en función del propósito de crecimiento con equidad que anima a la política fiscal. Un tema que habrá que abordar más adelante será el de la renta mínima universal que le garantice a cada individuo el derecho a un piso mínimo de bienestar por el simple hecho de ser miembro de la sociedad.

Se trata de una agenda a desahogar a mediano y largo plazo, sin embargo, es necesario comenzar a actuar ahora. En ese sentido, se presentan las siguientes propuestas concretas en materia de ingresos que deberán rendir los recursos suficientes para acometer la agenda que plantea este documento.

### *Elevar la recaudación tributaria y la progresividad del sistema impositivo*

A pesar del significativo incremento logrado, la relación entre los ingresos tributarios y el PIB sigue siendo baja. Debe notarse que dos factores importantes en la desigualdad de la distribución del ingreso, son la escasa incidencia del sistema impositivo en la distribución del ingreso personal disponible y la falta de progresividad de los impuestos en los tramos más altos de la pirámide de ingresos.

De ahí que la Propuesta 1 consista en elevar la progresividad de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a lo largo de todos los tramos de ingreso y en particular en los tramos más altos.

### *Reforzar la recaudación de impuestos por los gobiernos locales*

Una de las características sobresalientes del sistema impositivo mexicano es la débil recaudación por parte de estados y municipios.

---

<sup>6</sup> Este es un tema sobre el cual Carlos Tello ha venido insistiendo en numerosas publicaciones. Varios de los puntos que se mencionan a continuación provienen de dichos trabajos.

La Propuesta 2 consiste en promover un mayor esfuerzo recaudatorio a nivel local. Se sugiere explorar cambios legislativos que vinculen parcialmente las participaciones en los ingresos federales al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales.

### *Aprovechar el margen de endeudamiento disponible*

Si bien el coeficiente de endeudamiento respecto al PIB ha crecido en los últimos años, la capacidad de pago de la deuda ha mejorado y el costo de la deuda, en relación a dicha capacidad de pago, se ha reducido. Aun así, en esta materia se debe seguir un curso prudente. Dicho coeficiente se mantendrá constante, siempre que la deuda crezca al mismo ritmo que el PIB nominal, lo que abre un espacio de holgura en las finanzas que será tanto más amplio en la medida en que la estrategia de desarrollo cumpla con su cometido de elevar la tasa de crecimiento del producto. Se generaría un círculo virtuoso, en el que utilizar ingresos adicionales provenientes del endeudamiento daría lugar a un mayor crecimiento del PIB, que permitiría mantener bajo control el coeficiente de endeudamiento.

La Propuesta 3 consiste en establecer una política fiscal que aproveche el margen de endeudamiento disponible, cuidando que el coeficiente de endeudamiento respecto del PIB se mantenga constante a lo largo del ciclo económico.

### *Utilizar los impuestos indirectos como variable residual de ajuste, centrándose en los que tienen menor efecto negativo en la distribución*

Una vez evaluadas las necesidades de gasto de la estrategia de desarrollo y las perspectivas de ingreso de la misma, se puede pensar en ajustar al alza algunos impuestos al consumo en bienes que preferentemente estén asociados al consumo de los grupos de mayores ingresos.

La Propuesta 4 consiste en utilizar el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) a los combustibles para conciliar las propuestas de ingreso y gasto.

### *Ampliar los esfuerzos para reducir la evasión fiscal y mejorar el cumplimiento, y ampliar el alcance de las obligaciones de seguridad social*

Debe reconocerse el avance en materia de fiscalización y de eficiencia en la recaudación de los últimos años.

La Propuesta 5 consiste en redoblar los esfuerzos de fiscalización de la actividad productiva y ligar la incorporación fiscal de las empresas a su regularización en materia de seguridad social, al tiempo que se incorporan a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia.

## **Propuestas en materia de gasto público**

### *Elevar la inversión pública*

Es un hecho que el crecimiento del producto nacional descansa en el de la capacidad productiva, elevar la tasa de crecimiento del producto supone incrementar la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB. La tasa de inversión total no ha crecido en la medida necesaria pues el incremento de la inversión privada (como porcentaje del PIB) se ha visto contrarrestada por la caída sistemática en la inversión pública.

Es necesario incrementar el gasto en inversión del Estado, en infraestructura productiva, energética, social y de protección del ambiente, en alrededor de tres puntos como porcentaje del PIB.

### *Seguridad social universal*

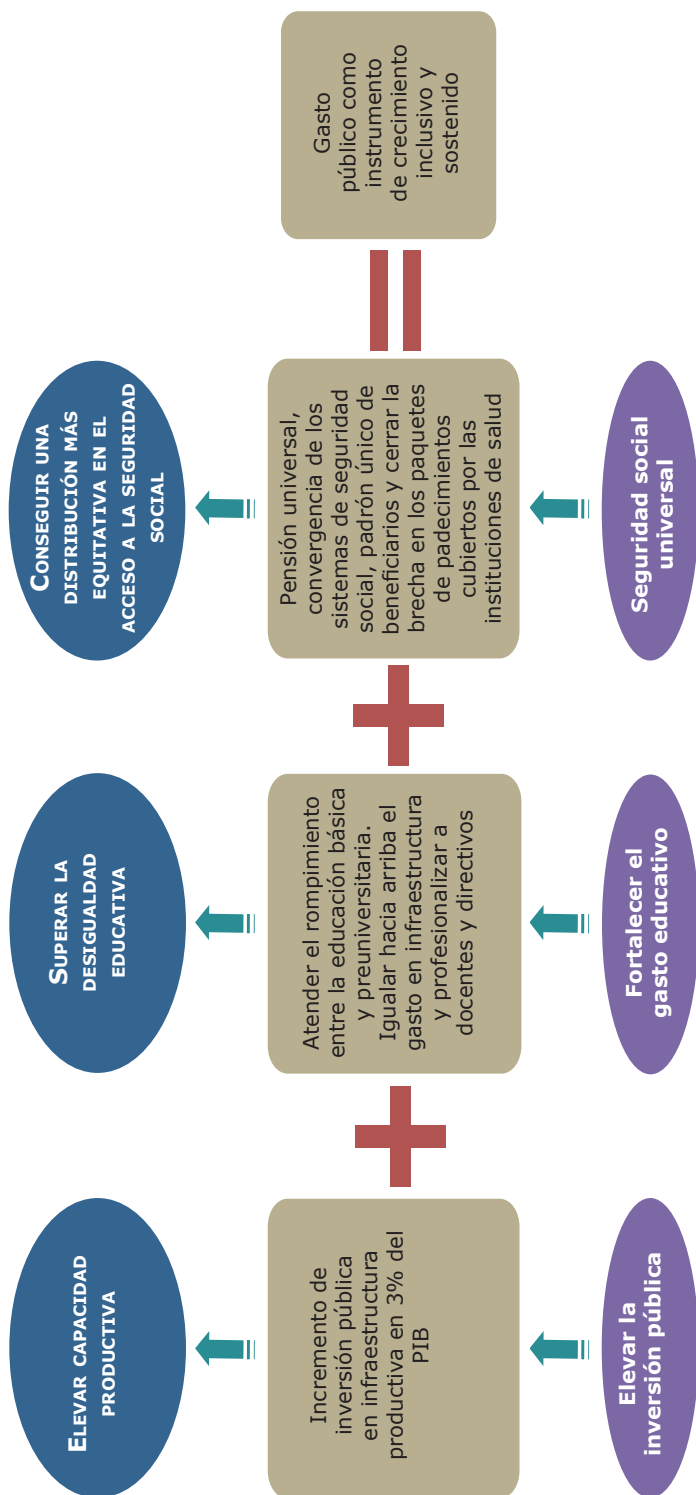
Los objetivos estratégicos de reducción de la pobreza y de alcanzar una distribución del ingreso más equitativa están vinculados con una política tributaria más progresiva y con una elevación de la tasa de crecimiento del PIB, pero también con una distribución más equitativa del acceso a la seguridad social.

Lo anterior supone establecer una pensión por vejez o invalidez mínima de acceso universal, un calendario preciso de cierre de la brecha entre el paquete de padecimientos cubiertos por las instituciones de salud vinculadas al trabajo formal y los que se ofrecen a población abierta financiados mediante nuevos mecanismos de afiliación. El objetivo final, es la convergencia de los sistemas de seguridad social existentes.

### *Fortalecer el gasto educativo para superar cuellos de botella*

La desigualdad educativa es una de las dimensiones más evidentes de la desigualdad en México. Hay aspectos del sistema que no han sido suficientemente atendidos y que suponen la aplicación de recursos adicionales. A estos aspectos se aboca la Propuesta 3 en materia de gasto:

Figura 1. Propuestas en materia de gasto público



Fuente: Elaboración propia, (2018).

- Igualación hacia arriba de la infraestructura de los planteles educativos.
- Formación, profesionalización y actualización de docentes y directivos.
- Atender el rompimiento de la cobertura entre la educación básica y la preuniversitaria mediante becas condicionadas.

### **Propuestas en materia de reformas para una mejor gestión del gasto**

El eje temático 5 de este volumen es importante para las acciones que se proponen en materia de gasto y para la estrategia fiscal que se presenta aquí. Una estrategia como la que se propone, debe ganarse la aprobación de una sociedad que ve con creciente recelo a los responsables de la acción pública.

Ambas condiciones de éxito requieren cambios institucionales en la manera de gestionar el gasto y en los mecanismos de rendición de cuentas. Se presentan tres propuestas.

#### *Monitoreo del gasto en inversión con participación social*

A pesar de los esfuerzos institucionales por transparentar los procesos de asignación de obra pública, incluyendo la participación de testigos sociales y la publicación de distintas fases de los procesos de licitación, subsiste la percepción de falta de transparencia y de corrupción.

La Propuesta 1 consiste en la creación de Consejos Consultivos Sectoriales (infraestructura carretera y de transporte; infraestructura hidráulica; sector energético; educación y salud) con participación de organismos y asociaciones profesionales, así como de la sociedad, que den seguimiento a las licitaciones, convenios modificatorios, avances físicos, financieros y puesta en marcha de los principales proyectos de inversión. Dichos Consejos serían órganos auxiliares de las instancias ciudadanas del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

#### *Fiscalización del gasto de las entidades fondeado con recursos federales*

A lo largo de los últimos años, los recursos federales ejercidos por

los gobiernos locales han venido aumentando sistemáticamente<sup>7</sup>. Los controles de dicho gasto, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas, tienen marcos normativos diversos y son de calidad muy heterogénea, lo que ha dado lugar a múltiples conflictos, así como a una creciente desconfianza ciudadana en muchos gobiernos estatales.

Por ello se plantea la Propuesta 2, que se refiere a la homologación de las legislaciones locales en materia de responsabilidad de los servidores públicos y rendición de cuentas, que incluya una participación más amplia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la supervisión del gasto público fondeado por recursos federales.

### *Racionalización de los programas sociales*

En las últimas dos décadas, los programas de política pública que tienen como objeto combatir la pobreza mediante transferencias en efectivo o en especie, se han multiplicado dando lugar a mayores costos, traslapes y pérdida de eficiencia y equidad.

Por las razones anteriores, en el rubro de reformas institucionales para una mejor gestión del gasto, se propone racionalizar los programas sociales estableciendo un catálogo nacional de programas sociales y un padrón único de beneficiarios de los mismos.

### *Austeridad en el gasto*

Cualquier estrategia de desarrollo que pretenda, como es el caso de ésta, elevar la tributación y el gasto del Estado, debe incluir no solo elementos que apunten a una mayor eficiencia y transparencia del gasto como las que se han presentado. También debe contener propuestas y gestos, que apunten a persuadir a la ciudadanía de que el mayor ingreso y gasto públicos persiguen fines colectivos.

La Propuesta 4 consiste en reforzar las disposiciones del PEF en materia de austeridad en el gasto, promover la eliminación de cualquier partida de gasto de asignación discrecional por los legisladores en lo individual e introducir la prohibición del gasto en publicidad de las obras, programas y logros de gobierno, mediante los cambios pertinentes tanto en la legislación federal como en la local.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Gasto Federalizado, que incluye Participaciones (de asignación libre), Aportaciones y Otros Subsidios y Transferencias representó el 6 por ciento del PIB en 2000, alcanzó el 9.1% en 2015 y se ubicó en 8.8 por ciento en 2016. El rubro de Aportaciones representaba el 2.3% del PIB en 1990 y alcanzó el 3.6 unidades porcentuales en 2016. Así, el gasto ejercido por estados y municipios alcanza más de un tercio del PEF en la actualidad.

**Figura 2. Desequilibrios del mercado laboral en México que dificultan el empleo de calidad**



Fuente: Elaboración propia, (2018).

## **Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo**

### **Planteamiento general**

En el diseño de la política económica y de las políticas laborales implementadas en los últimos años en México, se han propuesto, como principales objetivos, elevar los niveles de empleo y mejorar las condiciones de trabajo de la mayor parte de la población ocupada. Sin embargo, los resultados de las estrategias de desarrollo nacional han sido insuficientes para subsanar los rezagos y los desequilibrios del mercado laboral.

Las decisiones de política pública que aquí se exponen, parten de las siguientes premisas: *i*) la creación de empleo depende fundamentalmente de las decisiones de política económica; *ii*) la calidad de empleo depende de medidas contra la formalidad y la



precariedad laboral; *iii*) en el país existe el incumplimiento efectivo de derechos laborales y de protección social en amplios sectores de la población ocupada; y *iv*) las políticas públicas recientes han tenido limitaciones de diseño y de resultados.

Para sostener estas propuestas se describen los principios normativos para la implementación de una política de desarrollo del empleo de calidad, así como un conjunto de consideraciones basadas en el diagnóstico del mercado de trabajo.

### *Principios normativos*

El Estado debe implementar las acciones necesarias para garantizar el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido, así como la igualdad de oportunidades en el acceso de los recursos básicos, la justa distribución de los ingresos y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo.

Tanto la normatividad internacional como la nacional, constituyen un marco de principios en los que conviene fundamentar las políticas económica y laboral para garantizar la creación de empleo de calidad.

### *Consideración de diagnóstico y de diseño de política*

El mercado de trabajo en el país sigue enfrentando diversos desequilibrios que dificultan la generación de empleo de calidad, como son: la deficiencia crónica en la creación de empleo y una especial vulnerabilidad ante los ciclos económicos, la debilidad de la demanda de empleo asociada a las bajas tasas de crecimiento del PIB, la elevada y persistente informalidad laboral, los bajos niveles de remuneración, la discriminación y la inequidad en las relaciones laborales, la carencia de condiciones dignas de empleo, la impartición deficiente de la justicia laboral así como la presencia de fenómenos que ponen en riesgo la calidad y la estabilidad del trabajo, como la flexibilidad laboral o la contratación temporal.

La creación de empleo depende, fundamentalmente, de la adopción de una política económica orientada al crecimiento productivo y al dinamismo de la inversión. No basta con alcanzar la estabilidad de las variables macroeconómicas, pues la generación de nuevos puestos de trabajo radica en la expansión de empresas y mercados, en la apertura de nuevos negocios y la gestación de nuevos nichos de mercado. Por ello, es indispensable promover una política fiscal que retome a la

inversión pública como motor de crecimiento, así como una política industrial y comercial que promueva tanto nuevas inversiones como el fortalecimiento de los encadenamientos productivos. Asimismo, se requiere de estrategias que impulsen la innovación y el desarrollo de la tecnología, las condiciones de competencia en los mercados, la capacitación laboral y la formación de recursos humanos, entre otras medidas que ayuden a elevar la productividad y la competitividad de la economía mexicana. Es importante coordinar las decisiones de política económica y laboral con reformas en los sistemas fiscal, de salud y de seguridad social.

## **Propuestas de Política**

*Reformar el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para establecer la obligatoriedad del registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de los trabajadores que pertenezcan a las empresas registradas en la Hacienda Pública a través de este régimen*

### *Argumentación*

El RIF es una medida creada con la finalidad de facilitar y promover tanto el registro como el control de los micro y pequeños negocios, y disminuir con ello la informalidad. Este régimen permite la condonación de impuestos a lo largo de diez años, lo que constituye un subsidio indirecto por parte de la autoridad hacendaria. Un gran número de personas se han inscrito al RIF, pero no se ha traducido en la formalización de los trabajadores.

Es conveniente incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social ya que no existe una disposición en el RIF para garantizar que el registro fiscal se convierta en dicha afiliación.

*Crear un régimen especial de incorporación al IMSS para los trabajadores por cuenta propia, con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados, y financiamiento proveniente del Estado y de las contribuciones del trabajador. Este régimen especial podría implementarse en etapas y tener las siguientes características:*

- *Incorporación de carácter obligatorio para todos los trabajadores por cuenta propia registrados en el Servicio de Administración Tributaria (SAT).*

- *Inscripción de una ventanilla única con un procedimiento administrativo simplificado y digital.*
- *Contribución fiscal única (monotributo) de los trabajadores, que integre ISR y la cuota de la seguridad social.*
- *La contribución del Estado es significativa durante la primera etapa.*
- *Portabilidad del registro que permita mantener el control fiscal y los beneficios de la seguridad social.*
- *Obtención inmediata de los beneficios básicos.*
- *Obtención de un seguro de desempleo.*
- *Obtención progresiva de otras prestaciones conforme aumenta el tiempo de cotización.*

### *Argumentación*

El trabajo por cuenta propia representa una de las principales fuentes de ocupación en México, pero es también uno de los principales segmentos de informalidad laboral. Si bien el RIF abre la posibilidad de incorporarlos a la Hacienda Pública como contribuyentes, las medidas de protección laboral que permitan su inclusión en la seguridad social han sido limitadas. A pesar de que los trabajadores por cuenta propia tienen la posibilidad de inscribirse a la seguridad social, la proporción que accede al régimen voluntario es muy baja. Para elevar la eficacia en la inscripción de autoempleados en el sistema de seguridad social convendría aplicar dos soluciones: la creación del régimen especial de incorporación al IMSS que aquí se propone y, por otra parte, incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social. Además, que se acompañen de una inscripción sencilla y digital, se pague con contribución fiscal única, que se otorguen de inmediato los beneficios básicos, un seguro de desempleo y que las prestaciones aumenten conforme al tiempo de cotización.

*Reforzar las condiciones legales e institucionales de la contratación temporal para evitar el encubrimiento de trabajadores permanentes mediante contratos eventuales, o la rotación e interrupción de la contratación de trabajadores que se realizan para evadir la regulación laboral; lo que ayudaría a reducir los índices de inseguridad y precariedad en el empleo*

## Argumentación

En los últimos años, factores como las transformaciones económicas y tecnológicas y las decisiones políticas que comenzaron en la década de los setenta u ochenta, explican un aumento en el uso de trabajos atípicos. Las empresas utilizan este tipo de empleo para reducir costos, ganar flexibilidad y adaptarse al cambio tecnológico.

En la recomendación 198, emitida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se prevé que los estados miembros lleven a cabo una política nacional encaminada a garantizar una protección efectiva de los trabajadores en el marco de una relación de trabajo. En este sentido, la propuesta planteada se basa en los siguientes elementos: *i)* realizar modificaciones legales a fin de limitar la utilización de la figura de empleados temporales o de duración determinada a un número limitado de eventos y (o) por un plazo máximo definido; éstas debieran aplicarse de igual manera a los trabajadores subcontratados; *ii)* introducir mayores controles a las agencias de empleo temporal, que involucren contar con una autorización especial y presentar informes periódicos; *iii)* introducir normas específicas que hagan requisito la celebración de contratos para los trabajadores de tiempo parcial o temporal y regulen su trabajo en horas extraordinarias; *iv)* asegurar la cobertura de la seguridad social para los trabajadores atípicos mediante sistemas contributivos y no contributivos; *v)* mejorar las capacidades institucionales en las tareas de inspección y fiscalización.

*Fortalecer las capacidades institucionales de inspección laboral y de fiscalización tributaria, mediante la expansión, capacitación y control del personal de las dependencias públicas responsables, así como la introducción de tecnologías y la mejora de procedimientos administrativos*

Algunos de los obstáculos que presenta la inspección laboral son: poca cobertura causada por el registro voluntario, los criterios de aplicación, el anuncio previo de inspección, escaso contacto con los trabajadores, ciertos aspectos clave no se fiscalizan y falta sistematización de los resultados.

La existencia de instituciones fuertes en ámbitos de fiscalización de obligaciones laborales y de seguridad social es un requisito previo e indispensable para aspirar a avances en el tránsito hacia la formalidad. Dada la importancia de la inspección del trabajo en el cumplimiento de la legislación laboral, la OIT ha situado la ratificación de los dos convenios en la materia -los números 81 y 129- como una prioridad. México no ha ratificado ninguno de esos dos convenios, aunque introdujo algunos

de sus lineamientos en la Ley Federal del Trabajo (LFT).

La presente propuesta se basa en priorizar los recursos asignados a la inspección del trabajo, de manera que puedan fortalecerse las plantillas de inspectores, su formación, retención y la cobertura de las empresas fiscalizadas.

### **Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo (SM)**

Tanto por razones de mayor reactivación económica, como por la necesidad de incrementar el ingreso familiar para reducir la pobreza, se requiere una recuperación progresiva pero sostenida de los salarios, que incluya medidas para elevar los salarios mínimos al nivel previsto en la CPEUM. Se proponen las siguientes líneas propositivas.

*Determinar los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad del salario mínimo (SM), en sus alcances de suficiencia y normalidad de los satisfactores, y acordar los ritmos y horizontes del incremento del SM a través de un pacto político y social en el que participen las autoridades federales, las representaciones de trabajadores y empresarios, así como organizaciones sociales*

En lo inmediato se ha tomado como referente en el incremento del SM el costo de dos canastas alimentarias urbanas, lo que no tiene aún reconocimiento legal y tampoco es una definición técnica asociada al ingreso monetario considerado en la determinación de las líneas de pobreza. Las precisiones no tendrían que estar en la CPEUM, pero sí en la legislación secundaria. En tanto reforma legal, de preferencia por iniciativa multipartidaria, la determinación de los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad puede ser simultánea al dictamen en el Congreso, en un proceso de consulta en el que participen no sólo interesados en general, sino también el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el CONEVAL e incluso la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), mientras no sea reformada la institucionalidad relativa a los salarios mínimos (SSMM). Los nuevos criterios de determinación del SM pueden combinar referentes de suficiencia según la línea de bienestar (lo que supone vincularlos a los criterios de pobreza), proporcionalidad en relación a los salarios medios formales u otros.

*Cambiar la institucionalidad de la determinación de los SSMM, a partir de la ruta que se acuerde en el diálogo social para la recuperación gradual y sostenida del SM*

Actualmente, el órgano facultado para fijar el SM sigue siendo la CONASAMI. Lo menos que puede decirse es que no ha cumplido con las expectativas de protección al salario y atención a los derechos sociales de los trabajadores plasmados en el espíritu del Constituyente. Su actuación es clara y sostenidamente violatoria de los derechos sociales de los trabajadores del país. Y no sólo eso: el demérito del salario afecta negativamente a la economía en su conjunto.

De acuerdo al PIDESC y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador (PSS)", ambos ratificados por México, los Estados firmantes se comprometen a garantizar una "remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias...".

El SM mexicano actual no sólo viola cada día y de modo generalizado la CPEUM sino también otros 21 instrumentos internacionales firmados por México. Después de un exhaustivo recuento (estándares de los derechos en nuestras leyes laborales; Declaraciones, Pactos, Convenciones y Protocolos internacionales a los que México está obligado) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) concluye: el SM debe instalarse en el moderno bloque constitucional de derechos, lo cual constituye un salto interpretativo de primer orden. El SM como derecho humano es, probablemente, el avance jurídico más importante en una discusión nacional que ha llevado ya tres años.

La propuesta considera:

1. Reformar el Artículo 123 de la CPEUM.
2. Eliminar tanto en la CPEUM (art. 123, párrafo sexto) como en la Ley Federal del Trabajo la figura de la CONASAMI adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
3. Crear una Comisión (que podría ser independiente o pertenecer a la Cámara de Diputados) que determine los niveles del SM.

*Atención preferente a grupos y colectivos especialmente vulnerables en su ingreso y salario por condiciones de precariedad y desprotección laboral, sobre todo en los casos del trabajo doméstico y algunos grupos de autoempleados o autónomos informales*

La determinación de dichos grupos puede partir de la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, y estar vinculada a los procesos de formalización del empleo. En algunos casos, como el del trabajo doméstico, incluiría la aprobación de acuerdos internacionales pendientes, algunas reformas legislativas y la promoción de mecanismos especiales de representación y defensoría.

*Más allá de los SSMM, definir, también bajo formatos de diálogo social y activación de las nuevas disposiciones legislativas, criterios de recuperación gradual de los salarios en general, que contengan el proceso de precarización del salario y revierta progresivamente la concentración factorial*

La política de recuperación salarial general estaría relacionada con la estrategia distributiva y la reducción de la pobreza, y con la sostenibilidad del consumo y el impulso macroeconómico al crecimiento interno.

### **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**

A partir de la década de los años 80, con la crisis petrolera y de la deuda, tanto el crecimiento, como el desarrollo industrial de México se detuvieron. La apertura acelerada a las importaciones y a las inversiones extranjeras generó un proceso en el que la manufactura perdió gradualmente su importancia en el PIB. Pasó de un 23% en 1981 a un 17% en 2016, a diferencia de países asiáticos que la han llevado a niveles cercanos al 30%. El empleo manufacturero se estancó y luego perdió participación. La apuesta por un desarrollo impulsado por las exportaciones, consolidada con la firma del TLCAN y otros Tratados de Libre Comercio (TLC's), pero sin una política activa de fomento industrial -salvo en el sector automotriz- condujo a la destrucción de cadenas productivas y a la desarticulación entre las manufacturas y otros sectores productivos y de servicios. La industria maquiladora de exportación se convirtió en un creciente generador de empleos con bajos salarios, aun en las ramas líderes. Las exportaciones manufactureras crecieron aceleradamente como porcentaje del PIB, a la par que las importaciones.

México pudo desarrollar en los últimos 30 años, en el marco de una política de libre mercado muy abierta al exterior, algunos sectores industriales con participación extranjera creciente, así como, el impulso de grandes empresas mexicanas, que se han convertido también

en verdaderas empresas transnacionales, donde algunas han sido absorbidas. El problema es su bajo valor agregado local. La pequeña y la mediana empresa han perdido importancia en el PIB y el empleo.

Sin embargo, y a pesar de algunas excepciones distinguidas, no se ha podido desarrollar una nueva industria plenamente competitiva, con capacidades productivas propias que le permitan mantener o crear ventajas comparativas dinámicas. La cultura de la maquila se ha extendido en el país frente a la del desarrollo de empresas estratégicas de avanzada y de empresarios con disposición al riesgo y visión de largo plazo.

Ante las limitaciones, y ahora con Trump, el agotamiento del modelo de crecimiento industrial impulsado por este tipo de exportaciones resulta evidente, por lo cual es urgente diseñar y poner en marcha una nueva estrategia industrial, con políticas, instrumentos y acciones pro-activas, similares a las que están poniendo en marcha algunos países desarrollados, europeos (Alemania, países escandinavos, Irlanda), Japón y en particular los países emergentes de Asia, liderados por China y Corea del Sur.

Para ello es necesario hacer un diagnóstico puntual de la situación actual de la industria mexicana y de los servicios conexos de alto valor agregado, precisando debilidades y fortalezas, así como capacidades que merecen potenciarse mediante políticas y acciones pragmáticas.

Se requiere dejar atrás los enfoques que no son viables y que en muchos casos mostraron sus fallas y, en cambio, examinar las nuevas políticas visionarias, audaces, exitosas y consistentes con los retos de la nueva globalización industria-servicios que está surgiendo en los propios EUA y en particular en Asia. No se trata de volver al antepasado del desarrollo proteccionista, sino de dar saltos hacia adelante para alcanzar (*catch-up*) y sentar las bases para eventualmente innovar y mejorar bienes y servicios conexos como lo han hecho China y Corea del Sur.

Bajo las consideraciones anteriores, se avanza los siguientes planteamientos estratégicos:

### *Atención particular y acciones concretas para temas emergentes de las políticas industriales*

Hay ciertos temas emergentes en las nuevas políticas industriales, que van más allá de las tradicionales áreas de la promoción, la protección y la regulación tanto industrial como de servicios. Temas como el uso eficiente de energía y el desarrollo sustentable; la competencia en



el mercado nacional e internacional; la educación y la capacitación; la promoción de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, incluyendo el desarrollo de patentes, de marcas propias y los nuevos activos de propiedad industrial ligados a la economía del conocimiento y al comercio digital; el mercadeo, el desarrollo y la innovación empresarial que deben recibir atención particular y dar lugar a acciones concretas de política, en apoyo fundamentalmente de una nueva empresa pequeña, mediana y grande de capital nacional. No hay economía ascendente y exitosa que se base en la inversión extranjera.

*Estado desarrollador que apoye al capital y al emprendedor privado y que genere bienes públicos*

Se requiere un Estado desarrollador que apoye al capital y al emprendedor privado y que genere bienes públicos a través de nuevas estrategias, infraestructuras e instituciones compartidas. Es crucial que, en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las nuevas políticas participen activamente, gobierno, empresarios, asociaciones de profesionistas, universidades, sindicatos y organismos relevantes de la sociedad civil.

*Para las micro, pequeñas y sobre todo medianas empresas, programas y políticas federales, pero también locales*

Las micro, pequeñas y sobre todo medianas empresas deben ser objeto de programas y políticas específicos en el ámbito federal, pero también como se constata en los países asiáticos –China, India, Vietnam- con políticas, instituciones e instrumentos locales con el fin de crear núdulos (*clusters*) regionales, competitivos, con mayor resiliencia frente a las disposiciones internacionales y con capacidad de vincularse virtuosamente con universidades y centros de investigación próximos y especializados.

*Dimensiones sub-sectoriales y regionales de la nueva política de desarrollo industrial*

Es indispensable incorporar en una nueva política de desarrollo industrial tanto la dimensión sub-sectorial como la regional, que atienda las demandas y oportunidades prioritarias del país, las demandas y oportunidades de desarrollo de regiones rezagadas y las perspectivas mundiales de desarrollo industrial y tecnológico:

- Ramas industriales amenazadas por la competitividad e impactadas severamente por importaciones, con alta capacidad de generación de empleos y presencia regional de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs).
- Ramas industriales maduras, con presencia de empresas nacionales grandes, exportaciones e inversiones en el exterior; donde existan ventajas comparativas desaprovechadas en las últimas tres décadas, así como viabilidad de modernización productiva, de fomentar la innovación tecnológica y la capacidad de diseño tanto de productos como de marcas propias.
- Ramas dinámicas controladas por empresas transnacionales extranjeras, altamente exportadoras y con tecnologías globales, donde el éxito esté probado, pero existan cambios importantes previsibles en los mercados y tecnologías, que exijan actualización de estrategias y socios.
- Sectores de avanzada y frontera tecnológica donde se prevea alta demanda futura nacional e internacional, y se requiera fomentar la creación o consolidación de empresas nacionales productoras con creciente valor agregado y contenido tecnológico.

*Estado promotor (de inversión) y regulador en función tanto del interés público como del consumidor*

El Estado debe recuperar su papel de promotor del desarrollo, y el de regulador en función del interés público y del consumidor. Es urgente restaurar los niveles de inversión pública -que a su vez estimulen la inversión privada- en infraestructura de comunicaciones y transportes, así como en algunas infraestructuras sociales.

*Promoción de la competencia interna y de empresas de talla internacional*

Se debe promover la competencia en el mercado interno, pero al mismo tiempo asegurar que México pueda contar con empresas de talla internacional para competir más exitosamente en los mercados globales, como lo han hecho los países exitosos, a condición de que exporten con creciente valor agregado e inviertan en recursos humanos calificados, desarrollo tecnológico y, de igual manera, en productos y marcas propias.

*Desarrollo de habilidades y capacidades en esquemas de corresponsabilidad entre empresas, universidades y centros de investigación*

La importancia crucial del desarrollo de habilidades y capacidades tecnológicas propias en la competencia global, exigen una expansión de los recursos estatales asignados a estas actividades- compromiso que sigue sin cumplirse- y en particular del uso de la demanda nacional para generar y canalizar bienes públicos a los sectores productivo y de servicios; al mismo tiempo urge una efectiva corresponsabilidad y participación creciente de las empresas privadas, en estrecha vinculación tanto con las universidades como con centros de investigación tecnológica aplicada.

*Disponibilidad oportuna de créditos de inversión y operación, así como de capital de riesgo, con transparencia y rendición de cuentas*

Un factor clave en la competencia internacional lo constituye la disponibilidad oportuna de créditos de inversión y operación, así como de capital de riesgo. En virtud de la extranjerización de la banca y otros servicios financieros, se hace indispensable:

- una nueva política de financiamiento al desarrollo industrial y de servicios de alto contenido tecnológico, apoyada, en tanto sea necesario, de medidas de orientación e inducción sobre la banca privada;
- la reestructuración y el fortalecimiento de la banca de desarrollo.

Los apoyos no deben ser sin condiciones. Tanto la rendición de cuentas como la penalización por incumplimiento de metas y compromisos deben ser componentes esenciales de una nueva política industrial.

*Nueva política de promoción y de orientación de la Inversión Extranjera Directa (IED) hacia los objetivos y metas estratégicas del desarrollo nacional*

Es indispensable también una nueva política de promoción y de orientación de la IED hacia los objetivos y metas estratégicas del desarrollo nacional. Hay que privilegiar la inversión en activos adicionales, que propicie empleos productivos bien remunerados, genere directa e indirectamente exportaciones, incorpore tecnologías y sistemas gerenciales de avanzada y propicie un desarrollo regional

más equilibrado.

Hay que desalentar, en cambio, la compra de empresas medianas y grandes de capital nacional, como ha sucedido en las últimas tres décadas. México cuenta con un gran mercado interno, posición geográfica estratégica y recursos tanto humanos como naturales atractivos, que en el nuevo entorno global nos otorgan ventajas y un poder de negociación considerable que no debe desaprovecharse.

### *Revisión del sistema institucional de fomento del desarrollo industrial y de la innovación*

Se requiere revisar el sistema institucional de fomento del desarrollo industrial y de la innovación, buscando contar con instituciones comparables a las de países desarrollados y emergentes que han adoptado políticas industriales de nuevo cuño. Es sintomático que, a diferencia de otros países, en México no exista una secretaría de industria, comercio, desarrollo tecnológico e innovación, con áreas y especialistas capacitados y orientados a promover sistemáticamente cada una de estas actividades, así como a desarrollar ventajas comparativas dinámicas.

## **Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas estratégicas para el desarrollo**

### **Introducción**

La ciencia es fundamental para el avance de la humanidad. La descripción matemática del funcionamiento de la naturaleza permite el desarrollo de nuevas herramientas y máquinas que hacen nuestra vida más fácil; el estudio de las enfermedades se traduce en tratamientos médicos que mejoran considerablemente nuestras vidas; el acelerado desarrollo tecnológico, en síntesis, está cambiando el paradigma de la sociedad del conocimiento, en la que el dominio de la ciencia y la tecnología son esenciales para la prosperidad.

La actividad científica busca el desarrollo de nuevo conocimiento por sí mismo sea o no de aplicación inmediata para la sociedad. Por su lado, la tecnología implica el desarrollo de nuevas herramientas, mayormente destinadas a mejorar nuestra calidad de vida. La innovación es un elemento necesario del desarrollo tecnológico.

México cuenta con un desarrollo científico y tecnológico moderado, pero ciertamente por debajo de las dimensiones y potenciales del país y de sus necesidades de desarrollo. Somos mayormente dependientes de tecnologías generadas en el extranjero y se requiere un cambio importante para que la ciencia y la tecnología tengan un impacto positivo en el desarrollo económico de la nación.

## **Ciencia y tecnología en México: antecedentes y situación**

Aun cuando México no se caracteriza por ser un país con altos índices de desarrollo científico, se puede identificar el avance que ha tenido a lo largo de los años. El precario México de las décadas de los años 30 y 40 representan un punto claro de partida para referenciar este desarrollo. La escasa investigación científica de aquel entonces ocurría casi exclusivamente en la UNAM, autónoma desde 1929, teniendo su origen en ese año con la creación de los institutos de Biología y Geología, así como la incorporación del Observatorio Astronómico Nacional ubicado en Tacubaya. En 1938 se crea el Instituto de Física, precursor de los institutos de Química, Matemáticas, Geografía y Geofísica fundados en la década de los años 40.

La construcción de Ciudad Universitaria, inaugurada en 1954, dio un nuevo impulso a la UNAM y en particular a la investigación, abarcando un amplio espectro de áreas del conocimiento. En 1980 la UNAM inicia un nuevo esfuerzo de descentralización que actualmente incluye instituciones en la mayoría de los estados de la República.

Desde la fundación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el impulso a las universidades estatales en los años 80, la actividad científica se intensificó. Los Centros Públicos de Investigación (CPI) del propio CONACYT constituyen el principal esfuerzo en la descentralización de la ciencia en México, comprendiendo investigación básica, aplicada y en las ciencias sociales. El sistema de centros públicos de investigación del CONACYT, constituido como tal en 1992, agrupa instituciones que en su mayoría fueron fundadas en los años 70 y 80.

La investigación científica se da también en otras instituciones de educación superior, como el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Inicialmente asociado al IPN, el Centro de Investigación y Estudios Avanzados (CINVESTAV) fue creado en 1961 con el fin específico de modernizar la ciencia en México. El CINVESTAV representa hoy en día la tercera instancia en investigación científica en el país, con una producción por encima del IPN y cuenta con sedes en nueve entidades de la República. Las universidades estatales, en particular las

integrantes de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) centran su actividad en la impartición de la educación superior, realizando investigación científica y desarrollo en gran medida por el estímulo que el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) proporciona a los académicos activos en la educación.

El sector salud realiza también labores de investigación científica, en particular a través de los institutos nacionales, por ejemplo, los de cardiología, cancerología y nutrición. Uno de los indicadores de esta actividad es la presencia de un número apreciable de médicos dedicados a la investigación nacional en el SNI.

No hay mucha información acerca de la investigación en el sector privado y la que hay se encuentra en forma de datos dispersos. INEGI indica que en 2010 y 2011 el gasto en investigación y desarrollo tecnológico del sector privado represento el 0.2% del PIB.

Desde la década de los años 80, la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en México ha oscilado entre 0.35% y 0.50% del PIB. La inversión proviene principalmente del sector público, a diferencia de lo que sucede en países con alto nivel de desarrollo donde las empresas privadas invierten en investigación y desarrollo. La relación entre el número de científicos y la población crece de manera agonizantemente lenta, siendo el SNI uno de los pocos alicientes para que los académicos dediquen esfuerzos para realizar investigación científica. Con muy pocas excepciones, México no ha realizado inversiones importantes en infraestructura científica de relevancia internacional o en el desarrollo de su propia tecnología.

Los indicadores comparativos de la OCDE evidencian un nivel pobre de desarrollo científico en México. El avance científico en México ha sido mayormente inercial y con indicadores consistentemente por debajo de la mayoría de los países de la OCDE. Son muchos los elementos que muestran un rezago: la proporción de académicos con la población del país; educación en matemáticas; formación de recursos humanos; patentes; investigación de sector privado en relación al público, entre otros.

Por otro lado, la investigación científica en México, si bien limitada por una población de investigadores comparable a la de Noruega o Hungría, tiene un buen nivel de reconocimiento internacional en campos como la astronomía, la biología, la física y la biotecnología. La investigación científica de nuestro país está acotada por la cantidad, más que por la calidad, y también está limitada por la disposición de recursos para la infraestructura, la operación y otras necesidades.

## **Los esfuerzos a partir del 2001**

El Gobierno Federal ha realizado esfuerzos crecientes, aunque discontinuos e insuficientes, para lograr el desarrollo científico y tecnológico que requiere el país. Si bien no se ha concretado un aumento sustancial en el presupuesto, en la planta académica y en el estímulo a la innovación en el sector privado, sí se han establecido bases que podrían desencadenar el potencial del país.

Entre las medidas que sí se lograron está la creación de los consejos estatales de ciencia y tecnología, y de los fondos mixtos y sectoriales. A lo largo de estos tres sexenios se ha conseguido una mayor vinculación de los CPI para la atención de problemas nacionales. Tal vez el logro principal haya sido la aprobación de la Ley de Ciencia y Tecnología que establece algunas directrices necesarias y vigentes para el desarrollo científico del país.

La Ley de Ciencia y Tecnología es una ley reglamentaria que, en su fracción V, versa: "Además de impartir la educación primaria, secundaria y media superior señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá a todos los tipos y modalidades educativos – incluyendo a la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura..."

El artículo 2 de la Ley de Ciencia y Tecnología establece la integración del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, asimismo en su artículo 3, estipula que será con una Política de Estado definida por el Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, encabezado por el Presidente de la República Mexicana. La Ley contiene y ha desarrollado en sucesivas reformas los principios y los instrumentos para el impulso científico.

Sin embargo, las disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología han tenido éxito limitado en la práctica: las presiones económicas inmediatas han derivado en una política de financiar el desarrollo científico y tecnológico "con el sobrante"; y, ante situaciones económicas desfavorables, el sistema nacional de ciencia y tecnología se convierte en una de las primeras áreas propensas a recortes presupuestales. Como resultado seguimos teniendo una planta académica insuficiente para las dimensiones del país.

En este marco, y a partir de la trayectoria y resultados que ha tenido la política científica y tecnológica de México, se proponen y retoman las siguientes líneas estratégicas:

*Una agenda científica, tecnológica y de innovación con la más alta prioridad política y alineada con las prioridades de un desarrollo incluyente y sustentable*

Que la CTI sea realmente una política de estado tiene, entre otros, el requisito de asumir que el desarrollo nacional en lo social, cultural, económico, ambiental y territorial se origine cada vez más, de forma consistente y suficiente, en las economías del conocimiento, la innovación y la información, en tanto son las fuentes más dinámicas de la generación de valor.

La prioridad efectiva de la CTI supone también, un acuerdo social y político, que comprometa no sólo a gobiernos y a legisladores, sino al empresariado y a las organizaciones ciudadanas para proteger a las instituciones científicas y universitarias de los vaivenes de corto plazo, que genere un horizonte de certidumbre y seguridad de que la CTI está en el núcleo de las aspiraciones nacionales. Demanda, además que la sociedad, la comunidad científica, las cámaras empresariales, les den seguimiento riguroso a las metas anuales de desarrollo científico, evalúen los esfuerzos de forma objetiva, y movilicen los apoyos o reclamos necesarios para que no se sigan acumulando más rezagos.

*Invertir lo necesario en CTI, no lo sobrante: intensificar el esfuerzo para mayores niveles de financiamiento, tanto público como privado, con mejor calidad en su ejecución y mayor participación tanto de las empresas como de los gobiernos estatales e incluso municipales*

Importa cuánto, pero también cómo, dónde y con cuál proceso se logrará el incremento del gasto. En el cuánto, la aspiración a corto plazo de alcanzar el 1% del PIB está vigente, por supuesto, y debe traducirse en un compromiso del Ejecutivo y el Legislativo, que año con año debe ser refrendado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y debería blindarse frente a los ajustes presupuestales. En el cómo, los nuevos programas de CTI deben hacer más énfasis en la calidad y la orientación del gasto, con el cumplimiento de los indicadores pertinentes en todos los campos científicos prioritarios. En el dónde, requerimos intensificar la investigación científica hacia las regiones y estados que muestran un mayor rezago como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, con modalidades que van desde el surgimiento de nuevos centros públicos, la ampliación de la investigación en universidades estatales, la creación de consorcios desde los centros ya existentes, entre otras opciones.



*Un impulso especial a sectores de alto potencial bajo el marco de la economía del conocimiento y las áreas de mayor rezago en el desarrollo.*

El acelerado desarrollo científico y tecnológico que está viviendo el mundo exige atacar tanto las necesidades clásicas asociadas en el atraso en el desarrollo, como a los requerimientos vinculados a los procesos emergentes en las áreas más dinámicas, que están a la cabeza en innovación y el surgimiento de nuevos procesos y productos. La preponderancia de las superpotencias científicas es tal que se puede cometer el error fatal de renunciar al objetivo de impulsar la CTI y asumirse como seguidores tecnológicos y, en el mejor de los casos, como adaptadores. Algunas naciones están mostrando, en sentido inverso, que se pueden convertir en sociedades científicas emergentes, y que pueden aprovechar tanto la condición globalizada y multipolar de la CTI, como las oportunidades que surgen de los problemas locales y globales. Hay grandes derroteros de la ciencia global y hay grandes problemas nacionales y locales a enfrentar. El dilema no es optar por una u otra de ambas vertientes, sino hacer ciencia bajo ambas prioridades, que a fin de cuentas presentan convergencias.

## **Política digital, conectividad e información**

### **Planteamiento General**

La convergencia de las tecnologías de información y comunicaciones detonó un cambio de grandes proporciones en la dinámica de vida y en los procesos de producción y distribución. Dando lugar al desarrollo de una Tecnología de Propósito General (TPG) que incide directamente en los niveles de productividad, competitividad y bienestar.

Existe evidencia empírica de una asociación lineal, entre el entorno tecnológico y la utilización tecnológica con la competitividad.

Nuestro país debe contar con una estrategia efectiva para absorber estas tecnologías y ponerlas en beneficio del desarrollo económico y del bienestar de la población.

El apropiamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) enfrenta dos tipos de barreras, una de acceso, conocida como brecha dura, y otra de aprovechamiento, llamada brecha blanda. La primera representa la cobertura, calidad y accesibilidad de las TIC, y la segunda, la capacidad de las personas para utilizar estas tecnologías.

Los consumidores, que ejercen su poder de compra a través de diversas formas digitales, dimanan datos por doquier, esta información se vuelve conocimiento para aquellas empresas que tienen la capacidad de analizarla y asociarla con otros cúmulos de datos. El progreso en la utilización de estas tecnologías de información no se ha acompañado del cabal aprovechamiento de las oportunidades para desarrollar una industria de software y de servicios relacionados. La falta de disponibilidad de capital humano especializado, financiamiento, y capital de riesgo para las empresas, han sido los principales inhibidores del crecimiento de esta industria en México.

El impulso a la competencia, el aliento a la información y el despliegue de la red compartida se presentan como opciones atractivas para incrementar de manera efectiva el acceso; no obstante, hay que recordar que se requiere de un impulso notable para remontar el rezago acumulado durante los últimos 20 años.

En síntesis, es imprescindible que nuestro país estructure una política de aprovechamiento de la revolución digital, no solo para optimizar las operaciones de las empresas y del gobierno, sino para favorecer el desarrollo de la innovación, el aumento de la productividad y un mayor bienestar para la población. En el mundo se observan muy diversas iniciativas de fomento que reconocen que la velocidad del cambio tecnológico precisa de la asistencia de una política pública capaz y suficiente para modificar las condiciones de competitividad y bienestar en el mediano plazo.

### *Ampliar la conectividad y hacer efectivo el acceso universal a internet*

La CPEUM, en su artículo 6, establece el derecho de todos los mexicanos al acceso a internet. Si bien la reducción efectiva de los precios de las telecomunicaciones está ocurriendo, y la canasta de bienes reconoce ya la importancia que las familias mexicanas conceden dentro de la asignación de su gasto, conviene acelerar el proceso de adopción, sobre todo en la población que registra mayores rezagos.

Es preciso que la conectividad de banda ancha se extienda no solo en condiciones de proximidad, sino también de suficiencia. Uno de los desfases más importantes en el mercado de las telecomunicaciones, es la falta de cumplimiento entre la especificación contratada y el servicio otorgado, es decir, incluso en condiciones de acceso, se registra un amplio incumplimiento en la entrega efectiva de la banda ancha que cada consumidor compra.

En México se estableció un impuesto especial a las telecomunicaciones, que para 2015 generó una recaudación de 3

mil 252 millones de pesos. Este impuesto debería desaparecer, y de no hacerlo, servir de base para un monto al menos equivalente para reducir la brecha digital.

*Favorecer el apropiamiento de las tecnologías de información, especialmente por la población de menores recursos*

Es necesario propiciar que la población, especialmente la de 30 años y más, desarrolle las habilidades de búsqueda de información, envío y recepción de correspondencia electrónica, así como derechos y obligaciones en el mundo digital y medios de pago. También favorecer la capacitación en ofimática.

Para la población de menor edad, los programas de entrenamiento deben asociarse a la educación básica.

Tomar ventaja de que los jóvenes se apropian en primera instancia de los nuevos productos y son ellos quienes pueden más rápidamente enseñar a los mayores en el uso de estas herramientas bajo un modelo de aprender haciendo.

El aprovechamiento de iniciativas de alfabetización digital, el uso de la red México Conectado, y la utilización de estrategias de retos para la innovación social pueden ser también mecanismos atractivos para lograr el interés de personas y comunidades.

El fortalecimiento de las opciones de educación pública a distancia de alta calidad, sea para la formación técnica o profesional, que favorecerá la adopción de estas tecnologías.

*Impulsar la innovación con base en el uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones en los negocios*

Para fortalecer la competitividad de las empresas, y elevar la productividad de los trabajadores, se recomienda el alineamiento de los instrumentos de política pública de fomento empresarial para inducir el uso de las TIC en los procesos de negocio. En el caso de las empresas de menor tamaño, conviene buscar un efecto en cascada a través de los jugadores relevantes de cada cadena de valor, apoyándose en la creciente penetración de los dispositivos móviles que se registra entre los pequeños empresarios.

Especial atención en el entrenamiento para la realización de operaciones de comercio electrónico, la ciberseguridad a todos los niveles y el uso de productos financieros asociados al desarrollo del internet, mismos que están favoreciendo la diversificación de los medios de pago.

Una oportunidad adicional para la innovación en los negocios representará la puesta a disposición de activos de información de uso abierto mediante la cual se pueden explorar alternativas para la detección de oportunidades empresariales, así como para el rediseño de los propios negocios.

Las tendencias de cómputo en la nube, internet de las cosas, industria 4.0, inteligencia artificial y bioinformática deben traducirse en oportunidades transversales a cualquier tipo de negocio, por lo que los programas de fomento empresarial deberían de acercar información y conocimiento en estas materias a empresarios y trabajadores, con el propósito de incidir favorablemente en la innovación.

El uso intensivo de la tecnología de información también debería enfocarse a reducir el costo de la formalidad en la medida que todas las operaciones ante los diferentes órdenes de gobierno puedan gestionarse en línea, al igual que todas las realizadas ante los entes financieros.

### *Fortalecer la política industrial para el desarrollo del sector de Tecnologías de Información (TI) y servicios relacionados*

El sector de TI puede ser un importante generador de empleos, innovación y exportaciones, tanto en el desarrollo de software como en la venta de servicios basados en tecnologías de información.

México cuenta con un gran cúmulo de profesionistas que puede aprovecharse en la oferta de servicios basados en tecnologías de información. Esto representaría la generación de empleos con ingresos superiores a la media nacional con la evidente consecuencia positiva en la derrama económica en las regiones donde se ubiquen esas empresas.

Es necesario invertir en el desarrollo de las habilidades digitales y en el dominio del inglés, por lo que sería conveniente el diseño de un paquete de estímulos de reentrenamiento para el trabajo.

La política industrial Prosoft 3.0 está dando un giro para favorecer que esta industria desarrolle soluciones de negocio, para fortalecer las capacidades de innovación de la industria, enfocándola a problemas concretos del desarrollo industrial en México.

A pesar de ello, los recortes presupuestales y la falta de vinculación regional han minimizado el impacto de dicha política industrial en los últimos años, ya que el presupuesto disponible se redujo a casi una tercera parte del máximo histórico que se había registrado en el año 2008 y la participación de los estados se redujo prácticamente a cero.

Interrumpir el proceso de madurez de la industria puede derivar en la disminución de la oferta competitiva mexicana.

### *Establecer un programa de transformación digital de los servicios públicos*

El avance de las TIC ofrece la posibilidad de rediseñar los servicios públicos del gobierno más allá de la optimización de sus operaciones.

Se trata de modificar los esquemas a través de los cuales se ofrece la cobertura de los servicios de salud con mayor suficiencia y calidad.

Se busca transformar el sistema de educación, intensificando el uso de la tecnología para que la experiencia de enseñanza-aprendizaje resulte cada vez más productiva y enriquecedora para las personas.

Tanto en salud como en educación debemos tener en cuenta los efectos de los aumentos de la esperanza de vida de los mexicanos, que por un lado provocarán una mayor demanda de servicios asociados a la atención de enfermedades crónico-degenerativas, y por el otro, el aumento de la demanda de oportunidades para el reentrenamiento orientado a escalar las habilidades de las personas que ahora deberán laborar durante un periodo más largo antes de su retiro.

La tecnología puede favorecer la mejora de las condiciones de vida que ofrecen las ciudades, orientado a una mejor gestión de las diferentes redes de servicios para mejorar el bienestar y reducir el costo operativo del gobierno.

El uso intensivo de las TIC favorecerá también una mayor transparencia y abrirá las posibilidades de desarrollar nuevas formas de gobernanza y de gobierno en las ciudades.

## **Consideraciones finales**

Es necesario el diseño e instrumentación de una política digital con visión de largo plazo, que ofrezca claridad a los agentes económicos para impulsar su transformación y que, al mismo tiempo, les presente oportunidades de corto plazo para acelerar la incorporación de estas tecnologías en sus operaciones cotidianas y en el diseño de las innovaciones que les permitan acceder a nuevos mercados.

La política debe fomentar la innovación, la difusión de las TIC, y la efectividad de las políticas gubernamentales, al igual que impulsar el talento local y la internacionalización.

## **Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción**

### **Planteamiento**

La población rural de México, si bien viene disminuyendo, es aún considerable: más o menos 23 millones de personas. Es en este conglomerado poblacional donde debe estar el énfasis principal del combate a la pobreza, pero también es este el grupo objeto de las políticas de fomento productivo y sustentable que aquí desarrollaremos. Alrededor del 70% de los productores del campo trabajan en minifundios menores a 5 hectáreas (ha); la mayoría de ellos lo hacen en predios aún menores a 2 ha. Esto hace más difícil remontar sus condiciones de pobreza, además de plantear problemas con el agotamiento de suelos y recursos naturales. Aquí desarrollamos con más detalle políticas que tienen implicaciones territoriales, en consonancia con el enfoque de territorios que se desarrollan en este volumen de la colección Informe del Desarrollo en México.

Debemos partir por dos condicionantes críticas que atañen a las estrategias que proponemos: las notables transformaciones territoriales en curso y la consecuente disfuncionalidad de algunas instituciones a las nuevas circunstancias.

La otrora tajante dicotomía urbano/rural se va difuminando, y emergen, por un lado, zonas de urbanización difusa o "periurbanas" en los márgenes rurales de las ciudades; y, por otro lado, se hacen evidentes de modo creciente los llamados "territorios funcionales", que más allá del concepto tradicional y unívoco de hinterland, consiste en la especialización e intercambios entre uno o varios asentamientos urbanos (incluso pequeños pueblos) y su(s) territorio(s) productivo(s) aledaño(s). En este sentido, es de notarse que cerca del 90% de la población rural vive ya a menos de una hora de alguna ciudad, por lo menos pequeña. Al mismo tiempo, la urbanización crece y se consolida en un Sistema Urbano Nacional (SUN) conformado por cerca de 400 ciudades, alrededor de 70 zonas metropolitanas. Las 250 ciudades pequeñas dentro del SUN van aumentando de tamaño y número y, lentamente, se va revirtiendo la enorme dispersión de asentamientos menores a 2 mil 500 habitantes. Es cada vez más evidente, que las ciudades pequeñas (y aún las llamadas "medianas pequeñas") cumplen un papel de mediación entre pueblos, la población dispersa, las ciudades medianas y aún las grandes. Esto tiene serias implicaciones para el diseño de políticas públicas territoriales de crecimiento y desarrollo.

Por otro lado, algunas de las instituciones fundamentales del medio rural del siglo XX ya no son plenamente vigentes o funcionales para el México que se aproxima a la tercera década del siglo XXI. Nos referimos esencialmente a las de tenencia de la tierra, y a las formas estatales o gubernamentales de coordinación y gobernanza para el medio rural y el sector primario de la economía.

### *Las Instituciones de Tenencia de la Tierra y el Ejido*

Hoy, más de la mitad de la tierra en México, se organiza pretendidamente en forma de ejidos: nada menos que 105 millones de hectáreas, en poco más de 30 mil ejidos. Desafortunadamente, los ejidos han perdido fuerza y representatividad. Las razones son múltiples: desde el debilitamiento de la central política que los representaba dentro del estado (la Confederación Nacional Campesina, CNC), hasta la entronización de una nueva ruralidad donde lo estrictamente agrario o agropecuario ha cedido lugar a empresas y actividades múltiples, donde las meramente agrícolas, materia de la legislación y reglamentación ejidal son cada vez menos.

Lejos de terminar con el ejido, se debe aprovechar su presencia y enorme experiencia institucional para dotarlo de nuevas funciones y capacidades.

### *La deficiente gobernanza del sector rural agroalimentario*

Si estamos hablando de temas de territorio y su gobernanza como tema central de estas propuestas, debemos atender con sentido de urgencia tanto formas de organización territorial como de su gobierno que respondan realmente a las necesidades y circunstancias actuales y no quedar anclados en formas e intuiciones que funcionaron bien hace medio siglo. Por eso se plantean las siguientes propuestas sobre cómo apoyar a la población mayoritaria en el mundo rural, a los pequeños agricultores, aumentar las superficies bajo cultivo y la reconversión productiva de extensas superficies. Por último, proponemos reformas a la estructura funcional de los ejidos, así como nuevas formas de gobernanza y vinculación del Estado y los habitantes del medio rural.

## **Cinco propuestas estratégicas**

### *Apoyo prioritario a la pequeña agricultura familiar*

Un amplio programa de reactivación rural, debe partir por el apoyo a los

pequeños productores, familiares o de tipo similar, a menudo trabajando en condiciones de minifundio. Esto incluye una visión incluyente de los territorios rurales, donde ocurren actividades económicas tanto agrícolas, como de muy diversos tipos: la estrategia debe partir de una visión incluyente de los territorios rurales empobrecidos y una renovada apuesta por la pequeña y muy pequeña agricultura, definiendo para ello una Población Objetivo Preferente (POP).

Se propone arrancar la estrategia productiva con apoyos a la población empobrecida, en condiciones de minifundio o cuando mucho, trabajando en pequeña o mediana escala, en unidades menores a 20 ha. No es el caso de volver hacia atrás, sino de empezar asumiendo las condiciones realmente existentes para la gran mayoría de productores. Por otro lado, este enfoque permitirá tomar en cuenta y aprender de los saberes y de las culturas locales.

La eficiencia a mayores escalas, que en ciertos cultivos y circunstancias son correctas, se pueden lograr a través de asociaciones y formas de organización, que permitan encadenamientos eficientes en las cadenas de valor.

### *Aumentar la superficie bajo cultivo y alentar la reconversión productiva*

Incorporar a la producción a un gran número de pequeños productores, significa también aumentar gradualmente la superficie bajo cultivo, sobre todo de alimentos básicos. Esta expansión de la superficie cultivable es enteramente posible pues, por diversas razones, en los últimos años, México deja de cultivar entre 4 y 7 millones de ha de una "frontera agrícola" máxima de alrededor de 31 millones de ha. Asimismo, se puede inducir una gradual reconversión de cultivos que permita también una expansión de la superficie sembrada con granos alimenticios y oleaginosas, en áreas de vocación natural para los mismos. Tanto el INEGI como el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), después de deducir tierras que no se cultivan por descanso o por otras razones, reportan que dentro de la frontera agrícola estarían disponibles todavía alrededor de 3.7 millones de ha que, con los incentivos apropiados, podrían incorporarse a la actividad productiva. Esta superficie podría resultar algo mayor, si de modo gradual se van incorporando más tierras por recuperación de suelos, o a través de la expansión de la red secundaria de riego.

Esta expansión puede darse, sobre todo, en el centro y centro sur del país. Es justamente en las entidades de mayor pobreza, del sur y el sur este del país, donde se encuentra el mayor potencial productivo.



### *Inversiones y apoyo a pueblos y pequeñas ciudades rurales*

La gran mayoría de las pequeñas ciudades, a pesar de la diversificación reciente, mantienen una clara vocación agrícola (o son primordialmente pueblos agrícolas). Son nodos de articulación entre los productores y su entorno inmediato, así como con otros asentamientos y regiones más distantes. Permiten transitar del autoconsumo a mercados locales. Esto no contradice la tendencia general a la diversificación de actividades y la "rururbanización" en marcha, sino que suele ser su condición original. Debe apoyárseles con sentido y enfoque territorial: equiparlos con mejor infraestructura, para agregar valor localmente. Sobre todo, en áreas como el acopio, la transformación agroindustrial, el almacenamiento y la comercialización.

Concretamente, cuando hablamos de apoyarlos y equiparlos para formar verdaderos clústeres de actividades agroindustriales, integrados a cadenas de valor que les permitan agregar valor localmente y dar salida a su producción a precios más remuneradores. Se trata, en otros términos, de crear pequeñas empresas, dentro de circuitos o cadenas cortas de oferta. Empresas de los propios pequeños productores minifundistas que les den más productividad y capacidad para adquirir insumos y servicios, y participen como socios en las actividades de las cadenas de valor. En este sentido, hay que reparar en el hecho de que los llamados productores de autoconsumo, son en realidad, pequeños minifundistas que en parte consumen su propia producción y en parte, la venden en mercados locales; formando así una cadena que forma, a su vez, parte de mercados regionales: esto debe no solo preservarse, sino fomentarse.

### *Renovar la figura ejidal: un nuevo papel para el ejido en la acción colectiva*

El ejido ha perdido fuerza y representatividad en el México actual y requiere revitalizarse. Cuando hablamos de la revitalización de los ejidos, entendemos que éstos deben, sobre todo, democratizarse. Revitalizarse, para ser sujetos de las asociaciones instituidas en la Ley Agraria y para que, a partir de la acción colectiva, puedan recibir y administrar bienes públicos, entre otras cosas. La democratización es indispensable para que los intereses legítimos de los dueños de las unidades de producción que lo integran puedan hacer valer sus derechos y ser tomados plenamente en cuenta. Es, sobre todo, la superestructura ejidal - la del llamado "comisariado"- la que debe democratizarse, renovarse en el poder periódicamente y ser capaz de rendir cuentas de modo transparente. El comisariado ejidal no debe

involucrarse en las que son decisiones productivas y económicas propias de las unidades de producción que lo integran. El comisariado, en una visión actual, debe ser una instancia de apoyo común, al conjunto; a lo sumo una instancia de coordinación cuando sea necesario, una figura de gestión de las tareas de conjunto y de gestión de los bienes públicos, ante las autoridades.

Debemos considerar ahora, al menos, tres tareas críticas para los ejidos en su conjunto. "Primera: Como núcleo para la acción colectiva y solidaria, recibe y administra los bienes públicos destinados al disfrute de sus miembros; y vela, sobre todo, por sus territorios, por el patrimonio ejidal, sus recursos naturales y biodiversidad. Las tareas de recuperación de suelos, restauración ecológica y reforestación deben ser organizadas y programadas por el ejido en su conjunto, toda vez, que ahí se incluyen las "tierras comunes". Los servicios ambientales que le serían reconocidos, deben también acceder a los ejidatarios, pero deben ser cuidados y administrados por el ejido como tal y extender sus beneficios a otros asentamientos campesinos adyacentes, aldeaños o vecinos. Segunda: vinculado al punto anterior, los ejidos deben ser el núcleo básico de beneficios y de bienes públicos tan importantes como el "extensionismo integral" los servicios de sanidades y capacitación para la organización en el territorio donde se asientan. Y, tercera: el ejido debe ser el núcleo del cual se inicien las tareas comunes en apoyo de la producción de cada unidad parcelaria en particular –como maquilas, fertilización, acopio de insumos, etc.- que, si bien son tareas propias de las unidades productivas, su manejo de conjunto, produce ventajas de escala y resulta más económico y eficiente"<sup>8</sup>.

Hay que tomar en cuenta la conveniencia de facilitar la "entrada y salida" a la titularidad de derechos en los ejidos, pues con los reglamentos y salvaguardias del caso, la renta de parcelas, por ejemplo, disminuiría el problema del envejecimiento de los sujetos agrarios que hoy se padece tan agudamente. Campesinos más jóvenes pueden de esa manera acceder a la tierra y hacerla más productiva. Estas posibilidades de "entrada", deben corresponderse con otras de "salida" que permitan a los ejidatarios y campesinos viejos conseguir una pensión de vejez digna y confiable.

### *Replantear formas de gobernanza e interlocución entre el Estado y los productores organizados*

Las propuestas hechas hasta aquí, quedarían incompletas si no hablásemos de la necesidad de buscar una nueva gobernabilidad o

---

<sup>8</sup> Véase referencia completa en el documento original.

gobernanza del sector agroalimentario en su conjunto y el Estado. No solo se trata de objetivos productivos y de garantizar la seguridad alimentaria, sino que se debe coadyuvar con otros sectores en los objetivos de elevar el crecimiento de la producción, abatir los niveles de pobreza y, en general, procurar el desarrollo pleno de los territorios rurales o “rururbanos” y de otro tipo. Se trata, también, de hacer las cosas de manera sostenible y de proteger la biodiversidad, conservando suelos, bosques y aguas.

Es por esto que una nueva gobernanza requiere sobre todo de una visión sistémica, transversal, de todos los programas que se emprendan y la involucren. Hay que tener presente que las tareas de producción, transformación y distribución de alimentos en la sociedad mexicana corre a cuenta de los productores privados, por lo que debe fortalecerse la organización de los productores campesinos y en general de los habitantes del medio rural.

Los campesinos y productores organizados deben ser interlocutores válidos y también corresponsables en los procesos productivos. Para esto sus organizaciones deben reformular sus modos de operación, democratizarse y dedicarse realmente a sus propósitos productivos y de eficiencia y no, como suele suceder, a la extracción de rentas y capturas regulatorias.

Existe la necesidad de que las instancias de gobierno establezcan una nueva forma de interlocución y autoridad con las agrupaciones de productores y organizaciones campesinas. Es tiempo de privilegiar el diálogo democrático, construir acuerdos y dejar de lado a la confrontación maximalista y estéril. Bajo nuevas modalidades y acercando más a los distintos niveles de gobierno con los productores y grupos locales de interés, se podrán forjar nuevas agendas y formas de diálogo y cooperación para beneficio de todos.

## **EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD**

### **Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable**

Las propuestas estratégicas que aquí se perfilan parten de que las concepciones contemporáneas del desarrollo están obligadas a contemplar la sustentabilidad ambiental en sus relaciones con las dimensiones económicas, sociales y territoriales. Estas relaciones se asumen como interdependencias, en el sentido de que tanto el sostenimiento de la actividad económica en el tiempo, como el fortalecimiento del bienestar humano colectivo e individual, requieren, al menos:

- Mantener adecuadamente o recuperar la funcionalidad de los ecosistemas y de los servicios ecosistémicos;
- Avanzar hacia sistemas productivos más eficientes en el uso de los recursos naturales y de la energía, así como en el manejo de los desechos;
- Ordenar la ocupación y manejo del territorio, y
- Reducir la vulnerabilidad ante los impactos del cambio global.

La funcionalidad de los ecosistemas naturales, es decir los procesos de interacción entre todos sus componentes, genera un conjunto de beneficios a la sociedad, algunos materiales y fácilmente perceptibles, y otros intangibles, los cuales son indispensables para el desarrollo y bienestar humano; a estos beneficios se les denomina servicios ecosistémicos y en ellos radica la dependencia de la sociedad sobre la naturaleza.

Para su mejor comprensión y estudio, los servicios ecosistémicos se han dividido en cuatro categorías: *i*) los servicios de provisión (los que se obtienen directamente de los ecosistemas como los alimentos, la madera, medicinas, agua), *ii*) los de regulación (del agua, suelo, clima, control de plagas, polinización, entre otros), *iii*) los culturales (recreativos, estéticos, espirituales, educativos) y *iv*) los de soporte, que permiten la provisión de todos los demás (como la productividad primaria, la formación de suelo fértil).

Si bien la diversidad de formas de apropiación de los servicios ecosistémicos a lo largo de la historia de la humanidad es inconmensurable, la característica distintiva de las sociedades modernas es su reducción y simplificación.

Indistintamente de las modalidades que adquieren estos procesos complejos, la tendencia común es que los servicios ecosistémicos y en general los entornos ambientales continúan perdiendo funcionalidad y están deteriorándose o degradándose a ritmos que son variables, pero que en conjunto tienden a estar o están ya bajo umbrales críticos.

Lograr en México un crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza requerirá profundas modificaciones en las políticas sociales y económicas, pero estas no serán suficientes si no se acompañan de sistemas productivos sustentables y diversificados; del fortalecimiento de las capacidades en el ámbito nacional, regional y local, de las instituciones y los actores, en el manejo sustentable de los recursos naturales; del cambio de una cultura social e individual, que exija productos sustentables; de la aplicación de instrumentos de planeación territorial que reconozcan la diversidad y las características sociales, ambientales y económicas de cada región; del diseño e implementación de nuevas formas de gestión pública que reconozcan los derechos humanos vinculados al medio ambiente y del acceso efectivo a la justicia ambiental.

Las líneas estratégicas que en seguida se resumen, consisten en vertientes de cambio relacionados a los factores mencionados y suponen un vínculo con los otros ejes que articulan el presente volumen.

*Acelerar la aplicación de estrategias y medidas para que los sistemas productivos reduzcan su carga o intensidad ambiental, de tal forma que sea posible sostener tasas de crecimiento económico más elevadas, sin causar más daño ambiental e incluso reduciéndolo, así como reducir o sustituir el consumo de productos insustentables con estrategias de innovación o regulación*

En las actividades primarias se han desarrollado tecnologías y prácticas de manejo que reducen los impactos negativos en el medio ambiente, como son las actividades agroforestales, silvopastoriles, la pesca responsable y el manejo forestal sustentable. Además, en el caso de la agricultura, la riqueza genética de las variedades nativas constituye un enorme potencial para la producción de alimentos adaptados a las distintas condiciones ambientales, lo cual, ante las amenazas del cambio climático, constituye una muy importante medida de adaptación.

En el caso del turismo se puede llegar a la misma conclusión. No solo puede ser compatible con el entorno natural, sino ser éste precisamente la base de atracción turística (servicio ecosistémico cultural), o puede realizarse a costa de los ecosistemas naturales, utilizando solo el elemento natural de mar, playa y sol, a costa de todos los demás servicios ecosistémicos. La alternativa del ecoturismo constituye una opción viable, con gran potencial de crecimiento y compatible con la conservación de los ecosistemas y servicios ecosistémicos.

La gestión de las opciones productivas sustentables se encuentra con numerosos obstáculos administrativos, de falta de financiamiento, de capacitación y acompañamiento. Es necesario modificar las políticas de fomento productivo con un enfoque de diversificación productiva a partir del capital natural nacional y promover y facilitar su gestión, las inversiones y el fortalecimiento de capacidades.

*Intensificar la protección y restauración de los ecosistemas naturales para conservar los servicios ecosistémicos que generan bienes ambientales, como el agua, la biodiversidad y sus recursos, los flujos de nutrientes, los paisajes y otros esenciales para la sociedad*

Es una visión errónea considerar que todos los ecosistemas naturales del país deben ser intervenidos para el bienestar social. Incluso sería un equívoco, aunque se aplicaran prácticas de manejo sustentables. Existen procesos funcionales y especies que requieren de grandes extensiones para mantener un funcionamiento saludable y paisajes únicos. México, al ser un país mega diverso, tiene la responsabilidad global de garantizar la existencia de la biodiversidad, en todos sus niveles -genes, especies, ecosistemas y paisajes-, ubicados en nuestro territorio. Es obligación del Estado garantizar su conservación.

En México se cuenta con algunos instrumentos para la conservación *in situ* de la biodiversidad: *i*) las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que se han incrementado notablemente en el último cuarto de siglo, pero requieren extenderse hacia los ecosistemas poco representados, así como concluir tanto los procesos de diseño como de aplicación de los programas de manejo y de incrementar los recursos tanto humanos como económicos para su correcta gestión. Sin embargo, ya que su decreto restringe las actividades productivas que se pueden realizar en los terrenos, al existir población legalmente establecida, se deben fomentar actividades productivas sustentables que generen los ingresos y empleos necesarios. Al no existir una acción coordinada e integral de gobierno, se generan tensiones entre el instrumento y la población; *ii*) El programa de pago por servicios ambientales, que trata de cerrar la brecha entre la conservación y el desarrollo económico. Es

una alternativa para remunerar a los dueños de la tierra que destinan sus recursos a la conservación; y *iii*) las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) son opciones productivas basadas en el uso diversificado de la biodiversidad que permite a los dueños de la tierra tener ingresos y empleos a partir de sus propios recursos naturales, sin la destrucción de los ecosistemas.

En los sitios en donde los servicios ambientales se perdieron o disminuyeron, según el nivel de intervención, es necesario aplicar medidas de restauración ambiental para su recuperación. Las políticas de restauración deben concentrarse en sitios estratégicos para recuperar zonas de interés por sus servicios ambientales (recuperación de suelo, fauna, flora, agua, o el ecosistema en su conjunto).

Esta línea estratégica se asocia con el mantenimiento de las capacidades vitales de la sociedad, pero tiene implicaciones muy directas e inmediatas, así para el bienestar humano como para la producción. Algunas de las acciones de esta línea estratégica son muy relevantes para el ingreso de la población rural y por tanto se asocian con la reducción de la pobreza de algunos grupos, también lo es para el desarrollo de algunos estados del Sur y del Sureste, por lo que tiene implicaciones para el desarrollo regional.

*Ampliar y aplicar bien los programas de planeación territorial, como los ordenamientos del territorio, la gestión integrada de cuencas y las estrategias de adaptación ante los efectos del cambio climático*

Una política territorial sustentable requiere reconocer de entrada las distintas regiones ecológicas que tiene el país, para adecuarse a las condiciones de cada una.

Entre los instrumentos de planeación territorial se pueden destacar el ordenamiento ecológico del territorio, el manejo integral de cuenca y la estrategia de adaptación frente al cambio climático.

El ordenamiento ecológico del territorio es una condición para diseñar bien la conservación, protección y restauración de los servicios ecosistémicos que generan bienes ambientales y para orientar el desarrollo urbano y territorial.

Otro enfoque de planeación del uso del territorio es el nivel de cuencas, en el cual están establecidos diversos mecanismos de participación de los actores involucrados, incluyendo usuarios y sociedad organizada. Sin embargo, la falta de reglamento actualizado no ha obligado a las autoridades del ramo a acelerar los procesos de planeación participativa para el manejo integral de cuencas y solo

contamos con algunos ejemplos exitosos en el país.

Un instrumento indispensable para lograr el sano funcionamiento del ciclo hidrológico de las cuencas es la medición del caudal ecológico, es decir, el volumen mínimo de agua que debe conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema.

Estos instrumentos están adquiriendo más significación ante las urgencias de adaptación ante los impactos del cambio climático.

### *Transformar los sistemas de gestión hídrica para garantizar la dotación de agua de calidad y el saneamiento*

La gestión hídrica está en crisis y una de las consecuencias es el incumplimiento cabal del derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible. El acceso al agua está marcado por la desigualdad y el incumplimiento de este derecho se expresa como una de las carencias que registra la pobreza multidimensional.

La cobertura de agua potable en 2015 era de 92.5%, (95 en zonas urbanas y 83 en rurales), la de alcantarillado de 91% (93 en las zonas urbanas y 73 en las rurales). En los siguientes años será necesario incrementar significativamente las inversiones en infraestructura para atender la demanda de la población que vive en el rezago, más la de la nueva población que se incrementará, al menos en 15 millones de personas en los siguientes 20 años. Además, se requieren inversiones adicionales para garantizar el abasto constante y de calidad a toda la población.

Esfuerzos aún mayores serán necesarios para el saneamiento de los cuerpos de agua contaminados y para prevenir las descargas a los mismos. Reciben tratamiento solo 35% de las descargas domésticas y 18% de las industriales. Esto ha provocado que solo 27% de las cuencas tengan calidad aceptable o excelente, 45% estén poco contaminadas y 25% contaminadas a altamente contaminadas. El hecho de que 91% de la población cuente con alcantarillado y que solo se traten 35% de las aguas domésticas implica que muchos de los drenajes se descargan directamente a los cuerpos de agua, afectando su calidad, su estado de salud y, por supuesto, reduciendo su disponibilidad para consumo humano.

### *Introducir nuevas formas de gestión pública para garantizar el cumplimiento de los derechos ambientales y el acceso efectivo a la justicia ambiental*



Los derechos ambientales, como colectivos y difusos, se reconocieron mucho antes de la gran reforma del artículo 1 de la CPEUM, pero hasta la fecha no se ha conseguido alinear la planeación, el ejercicio de los presupuestos y otros aspectos de la gestión para contar con una política ambiental basada en los derechos. El cambio supone una revisión de las prioridades de política, la adopción de criterios claros de progresividad, la aplicación del principio de reparación, entre otros pasos. También involucra medidas en el acceso y la impartición de justicia, así como en la defensoría ciudadana y en los mecanismos para garantizar el cumplimiento.

Estas líneas estratégicas se vinculan con la reducción de la pobreza sobre todo en la reducción de las carencias asociadas a los servicios y saneamiento, y también a través de las mejoras en el ingreso de la población pobre. Las transferencias directas condicionadas para la protección de servicios ambientales, son un instrumento que también debe ser considerado como parte de las estrategias sociales. En cuanto a la desigualdad de acceso a bienes públicos ambientales, es necesario sobre todo reducir las brechas en el acceso a los servicios de agua y de tratamiento de descargas. Asimismo, las políticas ambientales deben atender con más intensidad la seguridad humana en general, a través de la prevención de daños a las zonas vulnerables e infraestructura y la minimización de daños al patrimonio.

## **Cambio climático y transición energética**

La reforma energética instrumentada a partir de 2013 ofrece al país la disyuntiva de continuar la trayectoria basada en la explotación y uso intenso de los hidrocarburos, que le ha sido característica durante más de medio siglo, o entrar de lleno y a fondo a la transición hacia las energías renovables, como lo tienen previsto numerosas sociedades y gobiernos del orbe. La finalidad de la transición es reducir en forma progresiva el uso excesivo de combustibles fósiles, intensificar el de energías renovables y profundizar la eficiencia y el ahorro en todos los usos de la energía. Se pretende mitigar el cambio climático y conciliar los objetivos de desarrollo y diversificación de la economía con los de seguridad, equidad y sustentabilidad en el suministro y consumo de energía.

El objetivo estratégico y la instrumentación de la reforma se concentran en propiciar la explotación y uso de los hidrocarburos, como reacción al notorio descenso mostrado en los últimos años en la extracción, exploración y en los ingresos petroleros del gobierno

federal, fuente importante de financiamiento del gasto público. La transición energética se ha supeditado a los propósitos petroleros, recaudatorios y de captación de divisas.

Esta tendencia se acentuaría aún más si en la renegociación del TLCAN, la energía, y en especial los hidrocarburos, se orientan a reforzar indiscriminadamente la inercia de integración energética de la subregión, lo que acentuaría la subordinación del socio con los menores aportes de recursos, reservas, tecnología y financiamiento.

Para el período 2018-2024 se propone implementar una estrategia de transformación estructural de la matriz energética basada en hidrocarburos, hacia otra más diversificada y con participación creciente de energías renovables y eficiencia, que concilie seguridad, equidad y sustentabilidad en el suministro y uso de la energía para el desarrollo. En el horizonte 2030 y más allá, se consolidaría el cambio hacia nuevos patrones de producción y consumo de energía.

La propuesta reconoce, entre otras limitantes, la gran inercia del sector energético; los proyectos en construcción; los compromisos adquiridos por la administración federal con empresas e inversionistas nacionales y extranjeros; la dificultad para cambiar comportamientos y hábitos enraizados; la degradación general de los indicadores operativos por escasa inversión tanto pública como privada, así como el fraccionamiento del que ha sido objeto el sistema nacional de suministro de energía para acomodar a operadores distintos a Petróleos mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Se presentan al respecto cinco propuestas para integrar la estrategia de transición energética:

### *Aumentar y acelerar la participación de las energías renovables en la matriz energética*

Los pilares para profundizar la participación de las energías renovables deben orientarse a, primero, fortalecer, ordenar y ampliar la estrategia nacional de energías renovables, con identificación desagregada de objetivos, instrumentos, instituciones y ámbitos de participación pública, privada y social. Segundo, priorizar las inversiones y esfuerzos para abatir la intensidad energética en los sectores productivo, residencial y público y fomentar el uso no dispendioso de la energía.

### *Intensificar las acciones de eficiencia y ahorro de energía*

El primer paso para incrementar el esfuerzo de abatimiento de la

intensidad energética consistiría en una revisión a fondo de la idoneidad y efectividad de esas acciones en actividades de transformación industrial, transporte y uso de energía en hogares, comercio y servicios públicos, para dar prioridad a las que ofrezcan mejores resultados; y completar y mantener actualizado el catálogo de normas de eficiencia energética, desde los puntos de vista técnico y operacional.

### *Articular la transición energética a las capacidades de desarrollo nacional*

Para elevar el contenido nacional en las inversiones en el sector energético, se propone diseñar e instrumentar un mecanismo operativo de financiamiento a la fabricación de bienes de capital y a la incorporación de procesos de innovación y aprendizaje requeridos en la transición energética. El mecanismo operativo de financiamiento debería dar lugar a la incorporación de esa función en uno de los bancos de fomento especializados (Nacional Financiera (NAFIN), por ejemplo).

### *Adecuar la operación de las Empresas Productivas del Estado (EPE) a los objetivos de desarrollo nacional*

Todos los actores del sector, incluyendo a las empresas privadas establecidas a raíz de la reforma energética, deben compartir el compromiso de satisfacción prioritaria de la demanda nacional de energía. La finalidad es disminuir la disparidad estructural entre oferta y demanda, mediante el uso racional de los activos productivos y las reservas propiedad del Estado; y dotar a las EPE que operan en la transformación de hidrocarburos (refinación, petroquímica y fertilizantes) de capacidad empresarial flexible y suficiente para lograr una administración óptima del patrimonio nacional.

Se propone por ello fusionar las EPE que actúan en la transformación de hidrocarburos (Transformación Industrial (TRI), PEMEX Etileno y PEMEX Fertilizantes) en una sola EPE, de la cual dependerían las tres filiales ya referidas. Se requiere asegurar la existencia de un canal único de comercialización en el exterior de crudo mexicano y asegurar la atención de las necesidades de energía del mercado interno, en congruencia y convergencia con los objetivos de desarrollo en sus dimensiones de seguridad, equidad y sustentabilidad energética.

## **Reestructuración financiera de PEMEX**

Se propone no postergar la necesaria reestructuración financiera de PEMEX, mediante la capitalización ordenada y programada de sus pasivos y que ésta se constituya en el detonador del cambio productivo de la empresa para la transición energética.

### *Recuperar la voluntad de desarrollo del Estado*

Reordenar y recomponer el objetivo y la gestión de las instituciones del Estado en materia de planeación, rectoría, fomento, administración y regulación de los recursos naturales, con deslinde puntual de ámbitos de participación pública, privada y comunitaria, que aseguren la transición eficiente hacia las energías renovables. Es urgente evaluar la unificación de la responsabilidad institucional sobre energía, transición energética y combate al cambio climático en una sola dependencia de la administración pública.

### **Articulación transversal**

La finalidad de las propuestas referidas es contribuir al desarrollo del país en sus dimensiones de seguridad, equidad y sustentabilidad energética. La expectativa es incidir en objetivos de desarrollo en materia de finanzas públicas, cuentas con el exterior, estímulo y financiamiento a la inversión pública y privada.

### *Finanzas Públicas*

El país debe adoptar una política impositiva a las emisiones atmosféricas de carbón y de otros contaminantes. La valorización e internalización de externalidades en el uso y transformación de energía debe constituir un instrumento básico para la fijación de impuestos.

### *Cuentas con el exterior*

Es fundamental reposicionar las cadenas petroquímicas en los mercados internacionales, con especial énfasis en la exportación de estos productos y la sustitución competitiva de las importaciones.

### *Inversiones en energía y mecanismos de financiamiento*

Están creadas las condiciones para el diseño de nuevos esquemas de financiamiento a la inversión pública y privada en hidrocarburos y electricidad (EPE y sus filiales).

## **Estrategia Territorial y Urbana**

## **Presentación**

El territorio nacional ha sufrido grandes transformaciones que deben ser tomadas en cuenta en relación a las principales políticas para buscar nuevos derroteros a nuestro desarrollo económico y social. Sobresalen las relativas a: *i)* la creciente urbanización, que alcanza ya al 80 por ciento de la población; *ii)* la ampliación de las desigualdades territoriales, en particular el preocupante rezago del sur del país; *iii)* la degradación ambiental y paisajística, y, *iv)* la profunda transformación en curso del México rural.

Por su importancia particular, nuestra propuesta territorial, tras el planteamiento general, se desdobra en otras dos que bien pudieran estar dentro de la misma: una estrategia urbana en general (incluidas las áreas “periurbanas”), y otra más para las ciudades pequeñas y medianas que se vinculan muy directamente con la estrategia rural, que se presenta adicionalmente. Para entender la dinámica urbana es preciso considerar también las regiones en las que se asientan las ciudades, más allá de su *hinterland* tradicional. En realidad, conforman una sola visión estratégica del territorio.

## **Para una estrategia territorial nacional**

### *Visión de conjunto y premisas básicas*

México requiere de una estrategia de planeación y desarrollo territorial única (ET), aplicable para todo el país, con fuerza de ley, una estrategia que sea la contraparte espacial del PND. Esto resulta imprescindible tanto para optimizar, con una visión de conjunto, los usos del suelo para los asentamientos humanos, los recursos naturales -por definición, siempre escasos- las actividades productivas y extractivas, así como para minimizar la vulnerabilidad a fenómenos climáticos extremos y el calentamiento global. También resulta crucial para lograr una mayor convergencia en los niveles de desarrollo, cohesión y seguridad entre las distintas regiones del país. Esto incluye la protección general del territorio, las fronteras, costas y mares, así como incrementar la resiliencia a dichos fenómenos.

Existen, desde luego importantes avances en la dirección correcta, pero persisten también la descoordinación, programas regionales con objetivos en conflicto y muy a menudo, en los hechos, un proceso de ocupación y explotación del territorio que en la realidad difiere mucho de los planes parciales postulados

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)<sup>9</sup> en fase previa a ser desarrollada (para 2018), representaría un avance crucial en este sentido. Pero hay más tareas que cumplir antes de poder concretar una visión de conjunto para la planeación y el correcto desarrollo territorial de México. Estas, eventualmente, deberán luego retroalimentar a la ENOT para hacerla más robusta, completa y finalmente unificadora. Valga decirlo, convertirla en un nuevo modelo territorial, en el "mapa de mapas" de tipo indicativo para los distintos usos, tipos y modos de ocupación del territorio. Ese es el sentido principal de esta propuesta.

Una ET de este tipo, necesariamente general y gradual, para comenzar, debe respetar algunas premisas y contar con algunos atributos esenciales:

*Establecer un mínimo común denominador para los grandes temas de valor estratégico*

Establecer una serie de restricciones, taxativas o señalamientos negativos: se refiere a actividades, acciones e intervenciones que no se pueden realizar, pues tendrían como resultado neto el empobrecimiento o degradación del territorio, su viabilidad, su seguridad o su riqueza biótica.

*Tomar en cuenta las escalas de atención y acción*

La ET que aquí postulamos, como la ENOT, operaría a una muy amplia escala; a otros niveles, operarían con libertad y amplitud muchas otras estrategias, pero siempre sin contravenir en lo esencial las grandes líneas de la estrategia territorial básica.

*Dotar de resiliencia y equipar territorios y ciudades ante sus principales desafíos: vulnerabilidades climáticas, hídricas y sísmicas*

La ET señala la necesidad de prevención y eventual reubicación de la población sujeta a mayores riesgos. Por otra parte, la ET señalará a aquellas ciudades y zonas agrícolas que no podrán seguir sobreexplotando sus acuíferos ni invadiendo o tumbando bosques y selvas.

---

9 Conducida por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y un grupo técnico, con la participación del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, el PUED-UNAM y la Universidad Autónoma de México - Xochimilco (UAM-X).

### *Respetar y atender la estructura federal de México, con sus tres niveles de gobierno*

La ET, si bien operaría a una escala nacional o, si se quiere, con una óptica federal, debe someterse y respetar las jurisdicciones y atribuciones que la federación confiere a los Estados y municipios del país.

### *El territorio nacional tiene instituidos derechos de propiedad consagrados en el artículo 27 de la CPEUM que deben respetarse y cubren todo el territorio nacional*

En México existen muy pocas tierras públicas, que el estado pueda utilizar para propósitos de asentamientos humanos, protección ambiental profunda<sup>10</sup> y a perpetuidad, conservación escénica u otros propósitos.

### *Contenidos básicos de la ET*

La ET que por ahora proponemos, por ser de algún modo inédita<sup>11</sup> será en un principio, un ejercicio transicional. Pensamos que no puede conseguirse un modelo territorial definitivo en un primer ejercicio.

La formulación misma de la ET debe continuar incorporando las premisas básicas del desarrollo sustentable, como son la valorización de la biodiversidad y el patrimonio natural, el uso eficiente del agua, la restauración de suelos, paisajes y ecosistemas, así como el fomento de patrones de consumo sostenibles y la adopción de energías renovables. Posteriormente, éstas se deben hacer compatibles con las estrategias propiamente de desarrollo, fomento productivo e infraestructura, tomando en cuenta las dimensiones territoriales, desde las más amplias (macro territoriales), hasta las locales.

Las dimensiones sociales y culturales, muy arraigadas en las distintas regiones son también materia de la ET, así como los de combate a la pobreza, desarrollo de los pueblos indios y los temas de educación, salud, perspectiva de género, juventud, entre otros. Conviene insistir en la necesidad de iniciar una política integral para la protección y restauración de los paisajes, tanto naturales, como urbanos y antrópicos.

La ET que se postula tomará en cuenta también una renovada inserción internacional de México, y atenderá sus principales desafíos geopolíticos.

---

<sup>10</sup> La encomiable labor de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) enfrenta estos desafíos.

<sup>11</sup> Existe un valioso antecedente del año 2012. "Estrategia Territorial Nacional" por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2012).

Debemos señalar los planes o instrumentos legales que debe tomar en cuenta la ET para su diseño. Se trata de ir haciendo compatibles sus premisas y contenidos estratégicos básicos con el andamiaje programático y legal existente en el país.

### *Algunas propuestas específicas*

- Mejorar el acceso, atención y equipamientos, en zonas de extrema pobreza, marginación y aislamiento.
- Dar atención prioritaria a los territorios y asentamientos de la zona Sur-Sureste, dentro de la visión de una renovada Inserción Internacional de México.
- Dotar de equipamiento e infraestructura a ciudades, puertos, y regiones de mayor vulnerabilidad ante el cambio climático y la ocurrencia de desastres naturales y sismos.
- Detener y revertir la urbanización caótica y depredadora en muy alto grado, de las costas y playas de México.
- Asegurar la conservación y sustentabilidad en el aprovechamiento de la vida silvestre en general, de acuerdo a los criterios de la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México (ENBIOMEX).
- Restauración ambiental de ecosistemas degradados y fomentar la conservación de germoplasmas *ex situ* (a diferentes escalas).
- Los paisajes mexicanos, tanto urbanos como rurales, han sufrido un ostensible y doloroso deterioro en las últimas décadas, que es preciso detener. La ET deberá intentar una clasificación precisa de los mismos y a partir de la propia estrategia, recomendar acciones y políticas públicas diferenciadas para su recuperación y conservación.
- En relación al Programa Nacional de Infraestructura (PNI), la ET debe tomar en cuenta la necesidad de hacerlos converger con las premisas de conservación de la biodiversidad, en especial los ecosistemas más frágiles de selva, bosque, desierto y manglar. Particular cuidado debe ponerse en relación a la preservación de los paisajes naturales, de montaña, selvas y costas.
- Dentro de la ET las estrategias de transporte y movilidad, deben insertarse en una visión sustentable de conectividad. No solo entre las ciudades, sino al interior de las mismas.



- El PNI deberá atender a los criterios de la "renovada" inserción internacional de México, dentro de su estrategia ya definida de equipamiento y logística en corredores prioritarios de comunicaciones y transporte.
- Las ingentes necesidades de infraestructura del país, deberán incluir también, como gran prioridad las necesidades de avanzar en la transición energética, en particular en relación a las energías limpias y renovables, tal como lo indica el apartado correspondiente de éste Informe del Desarrollo.

### **Delinear una estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente**

En el caso de México, para el 2030 alrededor del 80 por ciento de los mexicanos se asentarán en ciudades y zonas periurbanas. El tradicional concepto mismo de ciudad se ha venido transformando en categorías más amplias y diversas: zonas periurbanas adyacentes a las ciudades, formación y crecimiento de zonas con ciudades concatenadas, los llamados "corredores urbanos", así como "ciudades-región" y grandes zonas Metropolitanas, entre otras. Dicho de otro modo, las ciudades serán la primordial expresión territorial en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030.

### **Elementos de estrategia urbana sustentable para el 2030: visión del territorio en conjunto y sus transformaciones**

Postulamos una estrategia que, a partir del territorio como una totalidad fuese, a la vez que diferenciada por tipo y tamaño de ciudad, consistente con las metas del ODS 11 relativa a las ciudades sustentables y resilientes. Por otro lado, es un principio general comúnmente aceptado, pero difícil de implementar, el de ir induciendo desarrollo urbano y regional con base al potencial ecológico y económico de cada ciudad.

Aquí solo mencionamos las metas más estratégicas, precisas y estrictamente urbanas: *i)* propiciar una forma urbana conducente a la sustentabilidad<sup>12</sup>; *ii)* incorporar el diseño (y la restauración) ecológica, natural y paisajística de las ciudades; *iii)* políticas de accesibilidad, movilidad y transporte con una amplia visión de conectividad de

---

<sup>12</sup> También llamadas "manchas urbanas" o "morfología urbana". En general, se postulan formas urbanas policéntricas (desconcentración centralizada), compactas, de mayor densidad y usos del suelo mezclados.

conjunto<sup>13</sup> y, iv) una serie de medidas hacia la plena sustentabilidad, el combate a la contaminación atmosférica, donde México tiene ya una vasta experiencia acumulada; mayor disponibilidad de agua limpia por persona; adopción de energías limpias y renovables y reciclaje de residuos; incremento de zonas verdes, reservas territoriales, vivienda y habitabilidad segura y, muy importante, enfrentar la pobreza y decaimiento en barrios marginales.

En la estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente, éstas se complementan con estrategias de movilidad y transporte, que determinan una mejor accesibilidad y conectividad, hoy por hoy muy deficientes en las ciudades mexicanas.

### *Ciudades resilientes*

En nuestro país, donde por lo menos 65 millones de personas se asientan en zonas urbanas y rurales con alto riesgo de impacto de huracanes, tormentas atípicas de gran intensidad, inundaciones y sequías y, no menos de la mitad de la población vive en zonas de riesgo sísmico, esto es de importancia estratégica.

En concreto, "la resiliencia urbana consiste en dotar de capacidades a las ciudades para enfrentar desastres naturales y de otro tipo, el sistema (ciudad afectada en este caso) deberá tener la capacidad de regresar a su estado natural, esto o es, tener la resiliencia suficiente como para absorber y enfrentar el estrés o choque externo y volver a retomar una ruta hacia el equilibrio y el estado normal de las cosas. En términos prácticos, se trata de fortalecer el sentimiento de comunidad, de pertenencia y darles capacidad de respuesta física a las tareas de recuperación, o restablecimiento del estado anterior a la crisis o perturbación. Esto incluye, entre otras cosas, fortalecer la economía local con capacidad de abasto, cierta autosuficiencia en alimentos, agua y energía y accesibilidad. Mejorar los caminos, las vías de transmisión energética, y dotar de agua con suficiencia y calidad."

Es por eso urgente generar reservas territoriales urbanas y alentar por medio de estímulos económicos la reubicación y, sobretodo, evitar que siga aumentando el número de viviendas en zonas no aptas, sean del tipo que fuere.

---

13 En las estrategias de conectividad se consideran a los "corredores verdes" (*greenways*). Tanto interurbanos, como entre ciudades, parques y zonas naturales.

### *Una estrategia para zonas periurbanas*

Los espacios "periurbanos"<sup>14</sup> son el ámbito de encuentro y conexión entre lo urbano y lo rural. Este peculiar patrón de periurbanización plantea enormes desafíos y a menudo involucra severos costos ambientales y sociales. Suele tratarse de asentamientos muy precarios e irregulares, en zonas que traen riesgos de salud, climáticos o sísmicos para sus habitantes. Es necesario abordarlas ya con políticas públicas específicas, sobre todo en el sentido de consolidarlas y racionalizarlas (posiblemente dentro de la expansión de formas urbanas de tipo "fractal" o compacto). En la mayor parte de los territorios periurbanos es aconsejable la densificación poblacional y privilegiar su diversidad de actividades y funciones.

### **Definir un nuevo papel para las ciudades pequeñas y los territorios funcionales**

Las pequeñas y medianas ciudades dentro del Sistema Urbano Nacional (SUN) tienen un papel central que cumplir en la ET y las políticas de desarrollo y seguridad alimentaria del México rural. Funcionan como nodos que conectan a las ciudades más grandes con pueblos y comunidades.

Se trata de habilitarlas para cumplir su papel nodal o de intermediación entre el mundo rural y las ciudades y mercados urbanos de mayor dimensión. Se requiere equiparlas con mejor infraestructura y caminos. Se identificaron cinco líneas de política o "agendas" para las mismas: apoyar e incidir en la transformación ocupacional; su diversificación, formación de capital humano y capacitación *in situ* e incremento de la productividad del capital humano y desarrollo de PYMES; ampliar la red "capilar" de caminos locales, optimizar opciones de transporte y movilidad (abatir costos de transporte); fomentar y habilitar estrategias de cadenas o "circuitos cortos" y clúster locales en torno a las ciudades pequeñas (abatir costos de transacción y disminuir intermediarios especuladores) y protegerlas frente al poder de los supermercados; inclusión de género y apoyo a la juventud local, mediante incentivos directos, entrenamiento y capacitación. Por último, aprovechar los recursos locales de manera sustentable y a largo plazo, reconociendo, entre otras cosas, pagos por servicios ambientales provenientes de los ecosistemas locales.

---

<sup>14</sup> También llamados "rururbanos".

### Territorios funcionales

Un territorio funcional, puede entenderse como un espacio diferenciado que contiene una alta frecuencia de interacciones entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas.

A menudo, los “territorios funcionales” no coinciden con los límites municipales preestablecidos, sino que los desbordan y los yuxtaponen.

## Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional

En los años recientes se han profundizado las brechas económicas regionales como consecuencia de factores diversos, como el efecto desigual que la inserción externa está tendiendo en las entidades federativas, los impactos de la disminución de la extracción y transformación del petróleo, la inseguridad pública, el comportamiento diferenciado de la inversión privada y pública, y las secuelas de los patrones históricos de la desigualdad regional, entre otros.

**Cuadro 1. Participación de las regiones en el PIB nacional 1993, 2000, 2009 y 2016 (Porcentaje del PIB total)**

Región	1993	2000	2009	2016
Estados Fronterizos	19.5	21.8	22.0	22.7
Noroeste	8.6	9.0	8.9	8.9
Norte	8.7	9.3	9.4	9.9
Noreste	8.2	9.0	9.8	10.0
Centro-Oeste	13.6	14.0	13.7	14.9
Centro-Este	37.5	36.8	35.5	35.5
Sur	5.1	4.6	4.2	3.7
Este	8.5	7.6	8.3	6.7
Península sin Campeche	1.6	1.7	2.2	2.4

Fuente: Formulado con información del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales, PIB por entidad federativa. Para 2015 y 2016 se considera la información del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE). Nota: los totales no suman 100% por la desagregación regional utilizada.

No todas las expresiones de la desigualdad regional evolucionan en la misma dirección y con el mismo ritmo, pues en algunos indicadores sociales se mantienen tendencias a la convergencia.

En años recientes se impulsaron algunas iniciativas de desarrollo regional que deben ser valoradas, como la formulación de estrategias

para las grandes regiones, y el lanzamiento de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Resulta pertinente recuperar estas y otras estrategias que ya cuentan con diferentes grados de avance tanto en consenso como en su ejecución; e incluyen elementos de pronóstico<sup>15</sup>.

La estrategia nacional de desarrollo debe considerar una ruta o escenario de convergencia de las regiones, que contemple no sólo un mayor crecimiento por habitante de los estados que se están rezagando, sino énfasis explícitos en el desarrollo social, la sustentabilidad ambiental y otros factores de integración nacional.

### **Perfil general de propuestas estratégicas**

*Perfilar y activar una estrategia nacional de alta intensidad para el desarrollo regional, que tenga prioridad política elevada, disponga de apoyo presupuestal preferente, y sostenga un esfuerzo de largo alcance para acelerar el desarrollo de los estados y regiones más rezagadas*

Las tendencias recientes a la divergencia regional estructural suponen algo más que lanzar programas formales. Se deben formular, pero se impone ir más allá del tradicional protocolo jurídico-institucional, para buscar algo así como un “pacto regional”, establecer una agenda compartida para la renovación del federalismo y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para el desarrollo.

La estrategia nacional para el desarrollo regional requiere una formulación y conducción compartida entre Gobierno Federal y gobiernos estatales, con agendas compartidas orientadas por la cohesión social y territorial, con prioridades acordadas de temas, instrumentos y recursos.

*Mayor énfasis en las dimensiones territoriales de las políticas de desarrollo, y en las implicaciones inter e intra-regionales. En respuesta al creciente desequilibrio-desigualdad regional: el diseño de la estrategia nacional obliga a dar mayor énfasis a las dimensiones inter e intra-regional del desarrollo*

---

15 La coordinación de Centro Geo-CONACYT, la Unidad de Desarrollo Regional de la SEDESOL y una amplia gama de expertos de diversas instituciones y entidades no gubernamentales, realizaron entre 2009 y 2010 un trabajo altamente colaborativo orientado a un ejercicio de prospectiva centrado en la temática relativa a la consolidación de una estrategia nacional para el desarrollo regional. Este ejercicio se retomó en el año 2012 en la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo territorial por parte de académicos, consultores y otros interesados.

- Mayores niveles de crecimiento del país con obligadas convergencias en las dinámicas regionales (inter e intra); una gama de variables es relevante, sin embargo, la inversión y la productividad pueden ser las que mejor expresen las dinámicas de convergencia/divergencia;
- Índices de desarrollo humano crecientemente convergentes y en persistente fortalecimiento.

*Renovar enfoques en la inversión y los programas de infraestructura. Integración territorial a partir de una creciente ampliación y multiplicación de territorios, es decir, de espacios que presentan flujos que conectan, con la renovación del enfoque y reglas determinantes de los programas de infraestructura*

Aunque sigue siendo necesario mejorar en cantidad y calidad las conexiones entre ciudades de alto dinamismo ubicadas en las trayectorias de los grandes flujos comerciales y de servicios (especialmente, turismo), donde sólo costos y volumen de flujos son los criterios rectores, se requiere pasar a la inclusión con la mayor prioridad a proyectos integrales que comprendan una gama de conexiones interurbanas combinadas con urbano-rurales, que signifiquen la emergencia o consolidación de zonas con cohesión territorial; donde los criterios son la evolución de cadenas de valor en todas sus modalidades, y la creciente accesibilidad de la población a servicios básicos e infraestructura.

*Otorgar prioridad y dedicar más esfuerzos al sur-sureste. La reciente y lenta activación de las ZEE presenta el riesgo de replicar una modalidad de enclave; y también presenta una oportunidad para posicionar al sur-sureste en el centro de la estrategia nacional de desarrollo regional.*

Se requiere una adecuada combinación de:

- ZEE basadas en detonar desarrollo regional en sus zonas de influencia;
- Las ZEE enmarcadas en las "Cinco iniciativas de acción conjunta regional Sur-Sureste"<sup>16</sup> emergentes (consensadas en la

---

<sup>16</sup> Las cinco iniciativas de acción conjunta regional Sur-Sureste son las siguientes:  
i) Estrategia regional de atracción de inversión extranjera en cadenas globales de valor seleccionadas; ii) Desarrollo del transporte marítimo intermodal en puertos

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) e insertas en el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del sur-sureste FIDESUR);

*Desplegar una estrategia de adaptación con criterios regionales. Una estrategia diferenciada por regiones de adaptación a cambios ambientales y climáticos, de los resientes y los previstos más probables según los escenarios regionales de cambio climático*

Componentes:

- Acuerdos inter gubernamentales para la aplicación de una estrategia de adaptación;
- Alineada a la iniciativa: Agendas Biodiversidad-sectores.

Con tres temas prioritarios: *i)* tensión entre producción de alimentos y capital natural; *ii)* manejo de los recursos agua y suelos; *iii)* protección de asentamientos y de la infraestructura.

---

seleccionados del Sur-Sureste; *iii)* Programa de recuperación y desarrollo de las zonas cafetaleras del sur - sureste (tema Regional); *iv)* Programa regional de adaptación al cambio climático; *v)* Paquetes integrados de proyectos de infraestructura carretera de enlace interurbano e integración rural-urbana.

## **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**

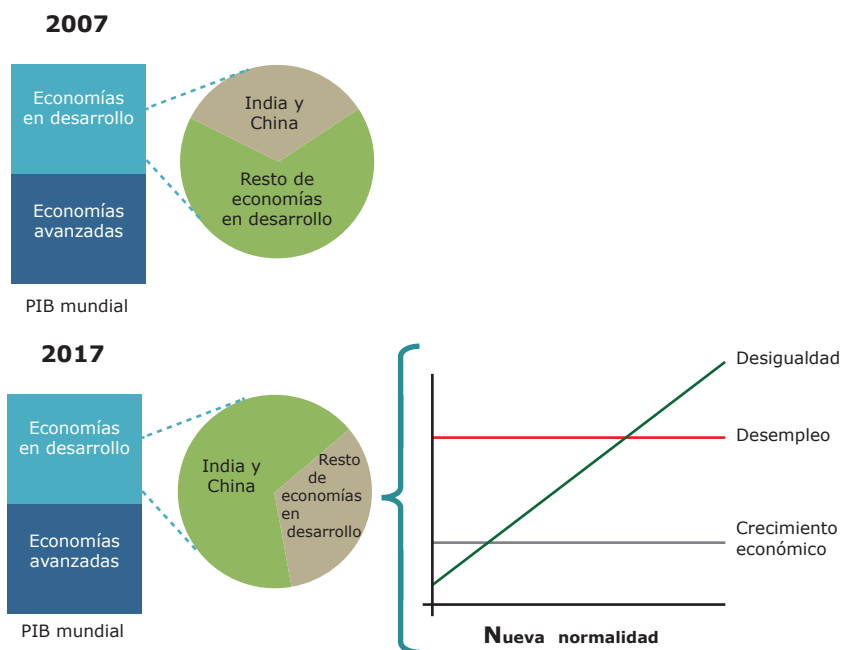
#### **La perspectiva de conjunto**

Hacia finales del año 2017 se voceó una clara confianza en la continuada fortaleza de la recuperación cíclica de la actividad a escala global. Se previeron tasas reales de crecimiento de 3.6% para el año 2017 y de 3.7 para 2018, tasas más elevadas en el mundo en desarrollo (4.6 y 4.9) que en los países avanzados (2.2 y 2). Las mayores y más dinámicas entre las primeras (India, China, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)) seguirán siendo los principales motores globales. El balance de riesgos sigue inclinándose a la baja y han ganado peso los asociados a un desmantelamiento más rápido y perceptible de las políticas monetarias de estímulo; la anulación de regulaciones financieras positivas adoptadas tras la crisis y el giro hacia medidas de restricción tanto del comercio, como de las inversiones.

En el decenio de la Gran Recesión, medida por la magnitud de los Productos Internos Brutos (PIB's) Nacionales (ajustados por paridad de poder adquisitivo), se extinguió y mudó a favor de las economías en desarrollo y emergentes, la brecha Norte-Sur: en 2007, el PIB de las economías avanzadas equivalió a la mitad del mundial y en 2016, a sólo dos quintas partes. En cambio surgió y se expandió una brecha Sur-Sur entre las economías emergentes de Asia, en especial China y más adelante India, así como el resto del Sur. En 2007, el PIB de las primeras representaba algo menos de la mitad de las segundas, pero en 2016 esta proporción se había elevado a más de 55%. Con excepción de esas dos grandes economías, para el resto del mundo en desarrollo y habida cuenta de importantes diferencias de comportamiento en algunas naciones, la nueva normalidad de lento crecimiento, alto desempleo y desigualdad creciente echó raíces desde mediados del presente decenio.



**Figura 1. Cambio en la participación económica en la Gran Recesión**



Fuente: Elaboración propia, (2018).

A pesar de la consolidación de la recuperación de la actividad antes referida, el empleo no ha seguido un comportamiento similar. De hecho, se habla, en los estudios recientes de la OIT, de una desconexión creciente entre el crecimiento y la ocupación, sobre todo el empleo adecuado o el trabajo decente, en términos de estabilidad, remuneración y condiciones laborales. La desocupación adicional y el trabajo precario se concentrarán, en 2016 y 2017, en el mundo en desarrollo.

Otra desconexión notable en estos años es la aparecida entre reactivación económica y comercio internacional. El énfasis en materia de cooperación comercial internacional, más que continuar centrado en la liberalización de los intercambios, se ha desplazado al área de facilitación del comercio. Lo mismo ocurre, por cierto, con la intensidad de las inversiones a escala mundial, que se ha recuperado, pero sigue por debajo de los niveles de las tasas medias alcanzadas antes de la crisis, del decenio pasado. Parecería que los anuncios de diversos gobiernos, cada vez más frecuentes y generalizados, de estar dispuestos a acudir a medidas comerciales proteccionistas y otras de corte restrictivo, aún no se materializan en escala significativa, aunque el riesgo que conllevan continúa latente.

## Los vientos en contra

Junto con la confianza en que la reactivación de la economía será esta vez sostenida, no deja de prevenirse respecto de diversos factores que configuran riesgos importantes para esa perspectiva, sobre todo en el presente y en próximos años.

Alza precipitada de las tasas de interés — La cuestión que se evoca con mayor frecuencia por el Fondo Monetario Internacional (FMI), es que la normalización de la política monetaria en algunos países avanzados, en especial en EUA, puede dar lugar a un endurecimiento más rápido de lo esperado en las condiciones financieras. Un alza precipitada del rédito, originada incluso en una decisión prudente y oportuna de la banca central para iniciar la normalización de la política monetaria y revisar al alza las tasas de interés, como ha venido ocurriendo en EUA desde fines del año 2016, puede tener efectos disruptivos, tras un período tan amplio de tasas ultra bajas que estimuló niveles de endeudamiento a veces excesivos, en empresas y unidades familiares.

Conducta errática de la nueva administración estadounidense — se cita también, a menudo, la incertidumbre respecto de la forma de actuar del gobierno de EUA, que inició funciones en enero del año 2017.

Riesgo de medidas restrictivas al comercio — entre los diversos frentes en que las acciones de restricción al comercio plantean un mayor riesgo de guerra comercial, entendida como una escalada de medidas y represalias de alcance y gravedad creciente adoptadas sustancialmente al margen de la Organización Mundial del Comercio (OMC), preocupaban, sobre todo, en agosto del año 2017, las posibles restricciones estadounidenses a importaciones procedentes de China.

Deterioro del poder adquisitivo de los consumidores — el estancamiento del ingreso personal, perceptible a escala global, fue un factor que retardó y debilitó las recuperaciones basadas en el dinamismo de la demanda de los consumidores.

## Mapa de riesgos para una perspectiva no auspiciosa

El Banco Mundial (BM), en su *Global Economic Prospects* de junio del año 2017, ofrece una visión del enorme desbalance entre los escasos factores de estímulo y los numerosos riesgos que están presentes en la evolución de la frágil recuperación por la que atraviesa, en el presente año la economía mundial y sus más importantes segmentos.

## El debate sobre las opciones de política

Ante la coyuntura de una recuperación que se consolida, se ha mantenido en los últimos años un animado debate acerca de opciones y contenidos de la política económica. Los planteamientos que, en mayor o menor medida, se apartan de la ortodoxia han sido expuestos con insistencia y vigor, al tiempo de que los más tradicionales han seguido siendo expuestos y defendidos.

En los países avanzados ha merecido gran atención la normalización de la política monetaria expansionista, basada en tasas de interés ultra bajas y diversas formas de estímulos cuantitativos, que ha estado en vigor a lo largo del decenio de la crisis y cuyo dismantelamiento se ha iniciado en EUA y, en menor medida, en algunos países europeos.

El debate sobre la magnitud del espacio fiscal en las economías emergentes, sean o no exportadoras netas de *commodities* y las opciones para aprovecharlo en el fortalecimiento de las acciones de política anticíclica o expansionista, fue también muy frecuentado. El mejoramiento de la administración fiscal puede contribuir a la ampliación del espacio fiscal y a un mejor manejo de posibles *shocks* de ingresos de divisas o de corridas cambiarias.

## Una mirada a los próximos tres lustros

Sin duda, el punto de partida de la economía mundial hacia 2030 es el saldo, todavía no por completo definido, de la Gran Recesión. Para hacer un balance no tan equilibrado, trazado desde los paradigmas de la economía de mercado y limitado a las economías de Occidente, debería subrayarse que las reservas ante el libre comercio y la globalización surgieron de deficiencias graves y perceptibles en sus formas de operación real en muchas regiones y en numerosas áreas de actividad; que las élites conquistaron a pulso el retiro de la confianza de gobernados y consumidores; que no se cuenta con una noción de populismo aceptada en forma generalizada y que la ignorancia no es un común denominador que siempre lo caracterice. No sólo Occidente importa en la economía y las sociedades globales.

Reconociéndose a la incertidumbre como una característica que teñirá de manera más o menos permanente la evolución global en los próximos lustros, se explica, por una parte, que sean menos frecuentes los análisis de prospectiva de largo plazo y, por otra, que se manifiesten marcadas diferencias en los resultados de las proyecciones. Algunas diferencias en las proyecciones nacionales son muy considerables, superando con mucho las que pueden atribuirse a la diferencia de año base para el cálculo de los precios reales.

## **Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe**

### **Introducción y contexto**

Las circunstancias del mundo contemporáneo, con un claro corrimiento del poder hacia el Este de Asia, desigualdades que se profundizan, mutaciones tecnológicas profundas y el todavía impreciso proceso de surgimiento de nuevas potencias emergentes, reclaman un nuevo modelo de inserción internacional de México. Todo indica que el ciclo globalizador conducido por los EUA y Europa, parece estar llegando a su fin y será ahora Asia del Este, con China a la cabeza, el núcleo más dinámico y rector en la economía y los asuntos globales. India, a su vez, será la tercera gran potencia del siglo XXI. En poco más de una década, se convertirá en el país más poblado del mundo y, además, será ostensiblemente más joven que China.

México no tuvo nunca, propiamente, una visión o doctrina geopolítica; quizá no la necesitaba o estaba implícita en su disposición cauta y defensiva respecto a los EUA, misma que con el andar del tiempo, fue disminuyendo pero que jamás se dejó de lado o se difuminó del todo. Se alentó privilegiar el nexo con América Latina o fortalecer al sur en relación con el norte. Las cosas solo cambiaron con el arribo a la presidencia de Salinas de Gortari, que optó por una asociación cercana y funcional con EUA. Se habla ya de ser parte integral de América del Norte y de la necesidad de construir una comunidad norteamericana, en desmedro de América Latina. Pareciera que México no quería o no sabía utilizar para su ventaja su doble condición de potencia latinoamericana y, al mismo tiempo, ser un país de Norteamérica.

Ahora, en un mundo muy distinto y veinticinco años después del TLCAN, con un presidente estadounidense errático, despectivo y hostil, y un gobierno republicano muy alejado de la filosofía del libre comercio, se aprecian claramente los límites y riesgos de esa asociación exclusivista con Norteamérica. Es hora de un replanteamiento a fondo de nuestros vínculos con el exterior y mirar más ampliamente y de otra manera nuestro lugar en el mundo.

En las propuestas estratégicas que haremos en este texto, no nos referiremos al vínculo con EUA (y, casi por extensión, a Canadá) sino al resto del mundo; justamente para intentar definir nuestra diversificación, a partir, justamente del vínculo norteamericano. La diversificación, por cierto, no se refiere solo al volumen de comercio, sino a los socios y no únicamente es económica, sino también política y cultural. Son también renovadas relaciones y asociaciones estratégicas y presencia en todas las regiones y países relevantes del mundo.

## **Regiones críticas para la diversificación de los nexos de México con el mundo: cinco propuestas**

### *Fortalecer los nexos con Centroamérica:*

La relación con Centroamérica, debe ser de la más alta prioridad en nuestras relaciones externas, tanto por razones históricas profundas como por imperativos geopolíticos de gran pertinencia y actualidad.

Es aquí donde está nuestro gran desafío geopolítico, sobre todo por los problemas que compartimos y de los que participamos; así como los más grandes riesgos a la seguridad nacional por la violencia y los acuciantes problemas del llamado triángulo del norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), justamente contiguo a nuestras zonas más vulnerables y atrasadas de México.

Centroamérica, como México tiene también sectores económicos pujantes, mercados en expansión, así como una cultura muy rica y diversa. Su extensión territorial equivale a España, y su PIB de conjunto, medido en paridades de compra, se acerca a los 466 miles de millones de dólares, superando holgadamente al de Chile.

Debemos ya dejar de ver a Centroamérica solo como problema y mirarla también como una zona de esperanza y potencialidades que, como México, tiene muchos claroscuros. Necesitamos otra mirada, más amplia, balanceada y estratégica. También más generosa.

### *Fortalecer el acercamiento y la integración con el resto de América Latina y el Caribe*

Muy vinculado a la propuesta anterior y por razones semejantes, toda América Latina debe ser parte de nuestra segunda gran prioridad. Los latinoamericanos formamos un enorme continuo cultural, quizá único en el mundo, donde México, de forma natural, puede desplegar su "poder suave" y más allá de la diversificación, aquí se pueden expandir y profundizar los vínculos no solo comerciales y de inversión, sino los de la cultura y la política. Somos más de veinte naciones adyacentes con una historia, lengua y cultura común.

Entre las elites mexicanas y en parte del propio gobierno, se venía desdeñado la relación con América Latina; son los mismos que exigían concentrar en el vínculo con América del Norte y específicamente con EUA. Como si fuesen opciones tajantemente excluyentes. Esa posición de gran miopía, debe ser superada radicalmente. México tiene esa doble pertenencia: es América Latina y está en América del Norte.

*Propuestas en torno a la política hacia Sudamérica:*

Una primera gran prioridad será la de reforzar las relaciones bilaterales con todos los países de la región, sobre todo con países donde México tiene nexos estratégicos, empezando por Argentina, pero también con Colombia, Perú y Chile. Con ellos hay que profundizar las relaciones "pueblo a pueblo", acrecentar los lazos culturales y educativos; avanzar en la relación comercial y de inversión, que es también otra dimensión importante que no admite descuidos. Por último y no menos importante: persistir en un mayor entendimiento con Brasil en todos los órdenes. Hay que cerrar el círculo sudamericano y es, precisamente, con Brasil con quien más se deben incrementar y multiplicar las relaciones y contactos.

En segundo lugar, se debe dar un apoyo decidido a los organismos y programas de proyección genuinamente latinoamericana. Conseguir una convergencia latinoamericana deberá ser prioritario. Tal es el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) así como el Sistema de las Cumbres Iberoamericanas, que son en parte fruto de una iniciativa de México y de España.

Por último, se debe alentar el proceso de Convergencia entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico (AP). Así como no debe existir una América Latina del norte y otra del sur, tampoco debemos tener una del Pacífico y otra del Atlántico. Este es un tema de acción donde Brasil y México pueden cooperar creativamente. Además, de considerar la posibilidad de emprender de modo conjunto una mayor conexión física e infraestructura, que aminore las distancias y obstáculos entre la Sudamérica Atlántica y la Andina.

*Consolidar y profundizar los vínculos ya establecidos con Europa y con Asia del Este*

Asia del Este, particularmente China, es central para apostarle al futuro. Europa, por su parte, representa una zona ya madura y de escaso crecimiento como mercado, pero de grandes capacidades políticas y tecnológicas.

*Europa y la Unión Europea (UE)*

Es sobre todo con la UE que hemos establecido un profundo Acuerdo de Asociación Estratégica y otro de Libre Comercio (Tratado de

Asociación Económica y Concertación Política y Cooperación entre la UE y México (TLCUEM), también conocido como el "Acuerdo Global"), éste último en avanzado proceso de renegociación y modernización. La doble condición de socios, estratégico y comercial, nos da un ámbito privilegiado de interlocución política, un enorme mercado y un nicho de oportunidad único entre los países latinoamericanos pues se trata del nexo más completo entre un país latinoamericano y la UE. Sin embargo, es claro que no se le ha aprovechado a plenitud.

Los acuerdos con la UE incluyen aspectos tan sensibles como importantes en materia de derechos humanos, desarrollo sustentable y se impulsa ahora una mayor atención a la cooperación en materia de seguridad.

Con el Reino Unido los lazos son importantes, es un país de gran proyección internacional, potencia nuclear y miembro permanente del Consejo de Seguridad; se trata también del 6º socio comercial y el 5º inversionista europeo en México. Sería muy conveniente que, tras el Brexit, se pueda mantener el nivel de relación y el régimen preferencial de comercio e inversiones; específicamente que permanezca un Acuerdo de Libre Comercio.

### *Asia del Este*

Es claro que el centro gravitacional de la economía y el poder político global se está trasladando a Asia del Este y muy particularmente a China. Por fortuna, México ha hecho avances notables en sus nexos con Asia del Este (o Asia Pacífico) en las pasadas tres décadas. Pero no debe perderse el ímpetu hacia la región en general y concentrar esfuerzos cada vez más con China.

### *Japón y la República de Corea*

Japón es, ya un socio maduro y muy importante para México. El TLC con Japón, llamado Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) ha sido claramente exitoso y ha contribuido a que Japón se convierta en nuestro tercer socio comercial en el mundo, justo después de EUA y China. Esta relación debe madurar aún más en los ámbitos culturales, turísticos y políticos.

Pero con Corea se ha perdido cierto ímpetu. Es cierto que somos el socio económico y político primordial de Corea con América Latina y que hay un gran número de empresas coreanas operando en México, pero la gran mayoría son pequeñas empresas de comercio al menudeo.

Urge dar más vitalidad y contenido a la Asociación Estratégica entre los dos países y avanzar en la formulación de un TLC, más ahora que el Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) está virtualmente cancelado. México podría convertirse en un gran exportador de alimentos y bebidas y generar una mayor integración en las cadenas de autopartes, etcétera.

### *China*

China es el país de mayor población y la segunda economía del mundo, además, acumula poder rápidamente y se expresa cada vez más en capacidades tecnológicas, militares y en los más diversos foros globales. Es claro pues que es con China con quien México puede realmente hacer la diferencia en materia de su diversificación política y comercial internacional. Después de los EUA y Centroamérica, China deberá ser nuestra relación principal. Hay que transformar nuestra visión sobre ese país y considerarla más una oportunidad que una amenaza.

La estrategia de México debe correr por el amplio andamiaje institucional ya desarrollado, a partir de la Asociación Estratégica Integral (2013) y centrarse en tres prioridades: *i*) Fomento de las exportaciones mexicanas; *ii*) atracción de inversiones de China (sobre todo aquellas con mayor contenido tecnológico) y, *iii*) aumentar el nivel de diálogo político a varios niveles de interlocución, pero sobre todo a nivel de Jefes de Estado. Esto debe incluir más cooperación en los foros multilaterales.

### *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA)*

México ha tenido una relación quizá más importante en términos bilaterales con los diez países miembros de la ANSEA<sup>17</sup>. Se trata de una asociación de países de desarrollo y población semejante al de América Latina. Tienen entre ellos un acuerdo de Libre Comercio y relaciones estratégicas con el resto de Asia del este, con India y Rusia. México debe estar presente en sus iniciativas multilaterales y sus mecanismos de diálogo político. La relación con Indonesia es la más estratégica y permite un saludable contrapeso a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS).

### *India: sentar las bases para una relación crucial para el futuro próximo*

India, es ya la tercera economía del mundo (medida por paridades

---

<sup>17</sup> Indonesia, Singapur, Filipinas, Malasia, Brunei, Vietman, Laos, Cambodia, Tailandia y Myanmar.



de compra) y pronto será el país más poblado, superando a China antes del cercano 2030; será, además, un país mucho más joven. Sin duda India, con China y los EUA serán las tres grandes potencias a partir de mediados de siglo. México debe anticipar esta realidad de gran significado estratégico, pues vista de ese modo, nuestra relación aún tiene mucho camino por recorrer. El comercio bilateral y las inversiones son una fracción del que tenemos con China. Más de 60 compañías indias invierten en México y algunas mexicanas han incursionado con gran éxito en un mercado que ya se abre al consumo masivo. Pero India es también una potencia tecnológica mundial y podría ser un formidable competidor (o socio) en el sector estratégico automotriz y de autopartes. Asimismo, en industrias tales como las biotecnologías, energía no convencional, químicas, medicamentos, entre otras. Se debe pues avanzar mucho en todos los frentes y retomar una asociación más estratégica, intensa y significativa.

#### *África: Estar presente en su despegue hacia mediados del siglo XXI*

Para México llegó la hora de tomar en serio a África. Se trata de un enorme continente de 54 naciones que en conjunto están creciendo y cambiando rápidamente. A pesar de sus zonas de conflicto, pobreza y otros graves problemas, es apreciable su claro avance en términos de estabilidad, algunos indicadores sociales, por lo menos en una mayoría de países, y el crecimiento económico sostenido de la región lo demuestran.

En primer lugar, debemos reforzar las embajadas que tenemos, sobre todo las de Sudáfrica, Kenia, Nigeria y Etiopía. Estas embajadas se convertirían en una suerte de "ancla regional" hacia las grandes subregiones del continente: Sur, Este y Occidente. La embajada en Etiopía sería el ancla en el "Cuerno de África" y el nexo con la Unión Africana; faltaría una presencia en el Centro de África. Esto nos permitiría mayores vínculos con naciones adyacentes en las organizaciones subregionales.

En segundo lugar, aconsejamos que México establezca una asociación Estratégica con la Unión Africana (UA), con sede en Adís Abeba. Se trata de la principal organización multilateral del continente africano. La UA mantiene una estrategia de vinculación global por medio de "asociaciones estratégicas" de cooperación (*partnerships*) con los principales países o esquemas de integración del mundo. De entre los mayores emergentes, solo falta México.

*Principales líneas de cooperación:*

La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) proporciona la estructura y el modus operandi idóneo para la cooperación entre México y África.

*Las relaciones comerciales y de inversión*

El desconocimiento de las oportunidades, las deficientes comunicaciones y condiciones de mercado son los principales obstáculos para una expansión franca y sostenida del comercio y la inversión. México tiene una clara ventaja en manufacturas y artículos de consumo final para las clases medias y populares. Pero enfrenta una importante competencia con China, India y Brasil. Aun así, las oportunidades existen y son interesantes, sobre todo, se trata de mercados de consumidores jóvenes y en clara expansión.

*Norte de África y el Gran Medio Oriente*

Se trata de un conjunto de países más amplio que los del mundo árabe, en el norte de África y la Península Arábiga. En general, la diplomacia y las relaciones mexicanas con el grupo de países conocido como NIKTA (formado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) son adecuadas y, salvo la necesidad de avanzar en los nexos estratégicos con Turquía y Egipto, la actual dinámica sirve bien a los intereses del país.

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

### **La perspectiva de la democracia**

Escudriñar cuál es la perspectiva de la democracia no es sencillo. Pero el ejercicio puede resultar interesante si se pondera aquello que tiende a fortalecerla y aquello que tiende a erosionarla en el aprecio de las personas.

#### **Introducción**

Si bien las elecciones no son sinónimo de democracia, sin ellas resulta imposible hablar de democracia. Resulta obligatorio inyectar al análisis de las elecciones la dimensión política. Suena obvio, pero pareciera que de pronto se olvida lo fundamental: los ciudadanos que acuden a las urnas y votan. El mecanismo electoral está funcionando, pero nadie en su sano juicio puede negar que se reproduce en un ambiente de profundo malestar.

Nuestra germinal democracia está sometida a profundas convulsiones en comparación con la relativa quietud que acompañó al antiguo régimen heredero de la Revolución Mexicana. ¿Cuáles fueron los nutrientes de ese consenso (si se quiere pasivo) con los gobiernos que se decían herederos de la lucha armada? Algunas ideas y respuestas: *i*) una asentada legitimidad de la llamada ideología de la Revolución Mexicana.; *ii*) la construcción de un sistema de mediaciones con las grandes organizaciones de masas; *iii*) la construcción de instituciones públicas destinadas a atender algunas de las necesidades más sentidas de los trabajadores; *iv*) un crecimiento económico sostenido y alto; *v*) y si a ello se agrega el contexto latinoamericano, México aparecía como una sociedad más habitable que sus similares y conexas.

Nuestra naciente democracia modificó la fuente de la legitimidad. A través de elecciones, las diferentes ofertas tienen que ganar la adhesión de los ciudadanos. Muchas de las instituciones siguen funcionando y atendiendo necesidades de diferente tipo, pero se encuentran desgastadas y al ser sectoriales (no universales) dejan sin cobijo a millones de excluidos. Sin embargo, la nueva legitimidad se ve también erosionada sobre todo por la corrupción (antes, no suficientemente exhibida), el estremecimiento que produce la violencia expansiva y la

falta de crecimiento. Si esos déficits no se atienden, el aprecio por el nuevo régimen seguirá desgastándose.

### **Lo que la fortalece**

México se encuentra en un hartazgo extendido con la vida política, un malestar en la democracia que se está convirtiendo en un malestar con la democracia, una fragmentación partidista que se incrementará con la irrupción de los candidatos independientes y con una legislación electoral cada vez más barroca.

El desencanto, sin embargo, puede ser explotado sin ton ni son y se corre el riesgo de no distinguir lo que se debe conservar, defender y reformar de aquello que hay que desterrar.

Es necesario subrayar dos adquisiciones recientes que han permitido mejorar y hacer más civilizada la vida política: *i)* no existe fuerza política, corriente académica, grupo de poder o medio de difusión significativo que no acepte que la única fórmula legítima para arribar a los cargos de gobierno y legislativos es la vía electoral y *ii)* nadie ganará todo ni perderá todo. Se tendrán congresos plurales, ayuntamientos gobernados por distintas expresiones políticas, gobernadores de dulce, chile y manteca, ello sumado a un senado multicolor.

Lo que se encontrará en juego, es un nuevo reparto del poder político, que no se encuentra única y exclusivamente en la presidencia. Las condiciones de la competencia se han equilibrado como nunca en la historia del país.

Ese piso robusto de equidad, sin embargo, puede ser erosionado –no destruido– por conductas ilícitas:

- Desvío de recursos. Si un funcionario público deriva recursos para las campañas, debe ser sancionado.
- Compra y coacción. Una vez que los votos son depositados, nadie puede distinguir entre sufragios auténticos y comprados. Por ello, es menester atajar y sancionar ese ilícito antes o durante la jornada electoral.
- La legislación electoral mexicana no solo estableció una base de equidad, quiso además construir un techo. Los contendientes no pueden gastar más allá de una cantidad establecida. Sobrepasar el límite de gasto, es causal de nulidad de la elección. Pero, esa causal puede activarse para impugnar porque no se obtuvo el resultado esperado.

Nuestra germinal democracia es precaria porque está edificada en terrenos movedizos: una sociedad escindida por oceánicas desigualdades. A pesar de todo, el poder de atracción de las elecciones sigue gravitando. Fuerzas y grupos que antes le daban la espalda, han anunciado que ahora participarán. El imán electoral sigue atrayendo voluntades: no hay fuerza política significativa que no afirme que la única vía legítima para llegar a los gobiernos y los congresos es la electoral.

### **Lo que la debilita**

No existe un solo nutriente del malestar, pero los siguientes resultan ineludibles.

Corrupción. Quizá no exista un disolvente más poderoso de la confianza en las instituciones que la corrupción. Pero el efecto corrosivo de la corrupción en las entidades públicas, sumada a la impunidad, genera un malestar y una irritación. Si no se le combate, solo se robustece el cinismo y la desvergüenza.

La exposición de pillerías desata en sí misma una especie de sanción pública moral. Pero ni la exhibición pública de la corrupción ni su utilización como arcabuz político son suficientes. Se requiere y reclama que los culpables sean sancionados tanto por la vía administrativa como por la penal y que se intenten recuperar para el erario los bienes y dineros mal habidos.

### *Demagogia e identidades cada vez más débiles*

- El primer y quizá más relevante recurso de la política es la palabra. El discurso tiene usos múltiples, pero resulta insustituible en una actividad en la cual hay que buscar el apoyo de los ciudadanos. Se quiere pensar que la política –la buena- puede servir para develar los problemas, discutirlos y eventualmente forjar soluciones.
- Las grandes construcciones ideológicas están en desuso. Los programas también brillan por su ausencia. A lo más se anuncian buenas intenciones que suelen ser compartidas por todos. No son suficientes para diferenciar a los adversarios porque lo que repiten son metas compartidas y no rutas para llegar a ellas.  
El recurso para lograr crecer en las preferencias del público –se cree- es la descalificación del adversario.

- Total, demagogia, escándalos y descalificaciones mutuas arman una bonita espiral destructiva.  
Desigualdad, carencia de crecimiento económico. Los retos del México de hoy son de una profundidad tal que solo asumiéndolos y procesándolos en conjunto se podrá intentar salirles al paso.

Dígame lo que se diga, se ha avanzado en términos democráticos. Pero ese mismo proceso amplió los márgenes de libertad de muchos actores y generó huecos, así como, nuevos espacios. En una capa más profunda se encuentra el caldo de cultivo que alimenta las patologías sociales y que no es otro que el de una sociedad escindida. El centro de la política debería ser un horizonte que fuera diluyendo las abismales desigualdades que cruzan al país. Se requiere una política económica que más allá de preocuparse por la estabilidad financiera y la inflación, ponga en el centro lo que tensa y escinde al país: la oceánica desigualdad.

### **Oteando el futuro**

¿Liberalismo o populismo? No solo se trata de una opción maniquea sino impermeable a lo que sucede en nuestro país.

Por supuesto, las nuevas realidades no pueden explicarse solamente por el impacto de las ideas, lo que en el fondo cambió, fue la correlación de fuerzas en el Estado y en la sociedad. Pero la preocupación por regular, dividir y fiscalizar a los poderes públicos sin duda tiene una fuente en el pensamiento liberal-democrático.

En contraste, el populismo no tiene demasiado aprecio por las construcciones liberal-democráticas. El pueblo y su liderazgo son una y la misma cosa y el laberinto democrático suele ser contemplado como una barrera innecesaria para la manifestación de las aspiraciones populares. Suele poner en el centro de sus preocupaciones las carencias populares, las desigualdades sociales, las necesidades no atendidas de amplísimas capas de la población.

México requiere apuntalar, fortalecer y ampliar muchos de los logros que han edificado una germinal democracia. Pero si a esa agenda no se le agrega la llamada cuestión social, mucho de lo alcanzado se puede reblandecer (de hecho, eso ya está sucediendo).

Ahora se dirá lo mismo como si se tratara de una obra de teatro.

### *Primer acto. La ola democrática*

Las últimas décadas del siglo pasado fueron las de un potente reclamo democrático que acabó por desmontar el añejo régimen monopartidista y abrió paso a un sistema plural de partidos, maso o menos equilibrado, altamente competitivo y que cristalizó en congresos plurales, fenómenos de alternancia, coexistencia de la diversidad en las instituciones representativas.

La democracia se entendía como un fin en sí mismo que permitiría la convivencia y la competencia tanto institucional como pacífica de la diversidad política y como un medio para lograr que problemas políticos y sociales fueran atendidos.

### *Segundo acto. La ola liberal*

Se trata de un movimiento que intenta y logra expandir las libertades individuales, que desea protegerlas de la acción impertinente del Estado y que busca que las instituciones se comporten conforme a derecho. No obstante, al colocar en el centro de visión a las instituciones públicas, de manera inercial y reduccionista, se ve en estas el manantial de todos los males.

### *Tercer acto. La ola social. Por escribir*

Los logros en código liberal-democrático están a la vista y los faltantes, también. Se debe activar a las instituciones públicas. La pobreza inamovible, la desigualdad social que escinde al país, la exclusión en el ejercicio de los derechos, los salarios mínimos pírricos, son temas que reclaman de políticas para revertirlos si es que se quiere, como lo ha planteado la CEPAL, construir un mínimo de cohesión social. Si no se hace, lo poco o mucho de lo edificado en los dos primeros actos, puede reblandecerse.

## **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 (SAN) y en julio del año 2016, se aprobó la Ley General del SNA. El nuevo mecanismo de

combate a la corrupción se concibe como un sistema para atender la corrupción que 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 que atraviesa todos los niveles de gobierno, 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.

Las fallas detectadas en el entramado institucional son parte del problema. Ello junto a la desconfianza que existe hacia el gobierno dieron paso a un SNA en donde se apuesta a la intervención ciudadana (Comité de Participación Ciudadana (CPC)) en la dirección misma del órgano rector (Comité Coordinador (CC)). 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 CC del SNA pueda ejercer sus tareas de manera coordinada y eficaz.

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. 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 control de la corrupción y la impunidad.

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 enfrentar 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. Es un problema sistémico, obedece a las interacciones entre las instituciones que forman parte del sistema político. La impunidad 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. 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. El objetivo es corregir las fallas estructurales de nuestro sistema político, así como fortalecer los pesos y contrapesos. 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 (CICC). 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 (MERICIC). En el marco de este instrumento, 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, sin consecuencias o castigos para los responsables.

### *¿Por qué el SNA 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.

## **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.

Una de las herramientas más relevantes del SNA es la información generada y compartida por cada integrante del Sistema. Es a partir de la información que se podrán formular políticas públicas y soluciones adecuadas a las diversas aristas del problema.

Una de las fortalezas del reciente mecanismo de combate a la corrupción se encuentra en las nuevas facultades otorgadas a instituciones existentes. 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. 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 combatirla y prevenirla.

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, obstaculizando la tarea de investigación de delitos de corrupción e impactando el acceso a la información; tampoco han sido designados los magistrados especializados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. A ello debe sumarse que los sistemas locales anticorrupción tampoco han sido integrados en su totalidad.

### **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 aquellos 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. 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. También es importante establecer mecanismos de control ciudadano para fomentar la rendición de cuentas.

La desconfianza en las autoridades y las instituciones obliga a que el SNA ofrezca resultados a corto plazo. Para inyectar confianza en el SNA, el CPC se planteó diseñar una lista de proyectos estratégicos para trabajar en su diseño con las diversas organizaciones de la sociedad

civil. El CPC tiene dos grandes objetivos. El primero, coadyuvar al cumplimiento de las tareas del CC. El segundo objetivo consiste en ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema. 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.

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.

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 CPC, su trabajo se ha centrado en la edificación de la estructura institucional, 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.

## **Gobierno Abierto**

Hoy en día las instituciones y los gobiernos se encuentran bajo la presión ciudadana para que se abran al escrutinio público y aumenten su eficacia y calidad, rindan cuentas y muestren una capacidad de innovación constante.

El Gobierno Abierto se presenta como una ventana de oportunidad, pues consiste en un nuevo paradigma sobre la gobernanza, el cual establece la idea de una nueva forma de gobernar a partir de una relación intensa y constante entre los ciudadanos y gobierno en todos sus niveles para crear soluciones efectivas ante los problemas públicos que nos afectan.

En la septuagésima Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el mes de septiembre de 2015, el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) lanzó la Declaración sobre Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Su objetivo es hacer que las acciones que en materia de apertura gubernamental de los países contribuyan a la instrumentación y

culminación de las metas de desarrollo sostenible a través de una participación activa de los ciudadanos en el cumplimiento de éstas.

En México, el tema del Gobierno Abierto ha sido promovido por el Poder Ejecutivo Federal, comprometiéndose a nivel internacional y creando una plataforma en donde se unen esfuerzos nacionales para impulsar estrategias que abran la puerta también a los estados y así aumenten la calidad de los gobiernos.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) no están de acuerdo con la manera en que el gobierno ha venido implementando la estrategia del Gobierno Abierto. Los resultados han sido cuestionados desde la perspectiva de dichas organizaciones, pues lo hecho por el Gobierno Federal Mexicano no ha sido suficiente y, sobre todo, no son resultados que abarquen por completo la idea de Gobierno Abierto, ya que las metas se encuentran previstas para aumentar la calidad de vida de los mexicanos, así como la relación entre el gobierno y la sociedad.

No existe una línea general que deban seguir los gobiernos para que apliquen las estrategias de Gobierno Abierto. Sin embargo, lo fundamental es que hay que aplicar los cuatro principios que permiten conformar un Gobierno Abierto, los cuales son: la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación y tecnología. Con ellos se busca que los gobiernos comiencen a aplicar una nueva forma de gobernanza que permita trabajar en conjunto con las OSC, las empresas y los ciudadanos.

Un tema central es que actualmente en México los procesos de toma de decisiones aún no consideran la participación de los ciudadanos, al igual que las organizaciones.

Por otro lado, existen diversos portales web con datos abiertos, pero el uso de esos datos no es significativo y, sobre todo, aún se cuenta con altos niveles de desconfianza ante las autoridades por parte de los ciudadanos. Esto es debido a que el contexto mexicano se caracteriza por altos niveles de corrupción, desvíos de recursos, poca participación ciudadana, entre un sinnúmero de cuestiones no favorables para una democracia eficiente.

Con tales características no podemos hablar todavía de la existencia de un Gobierno Abierto; tampoco de resultados que contribuyan al establecimiento de una mejor relación entre gobiernos, ciudadanos y OSC.

Es necesario implantar estrategias que vayan más allá de incrementar las estadísticas de transparencia y apertura de datos. Se debe trabajar mucho más en la conformación de una gobernanza basada en la participación y la colaboración. Esto puede ser mediante una democracia participativa, siendo uno de los insumos centrales de

cualquier gobierno la comunicación entre gobernantes y gobernados. Por ejemplo, el voto es una forma de expresión de aprobación o desaprobación de las acciones del gobierno, pero carece de riqueza informativa que dé cuenta de sus motivaciones o de las preferencias alternativas del elector.

Las tecnologías de la información son una gran herramienta para ampliar y profundizar el diálogo e interacción del gobierno con sus ciudadanos. Si el voto sólo genera un dato de la primera preferencia del ciudadano entre las opciones en una boleta electoral, las redes sociales y el gobierno abierto ofrecen mecanismos para que los gobernantes capturen los humores, motivaciones y demandas de los ciudadanos y éstos, a su vez, puedan conocer de forma cotidiana las acciones y justificaciones de los gobiernos.

La existencia de mayor interacción entre gobiernos y ciudadanos permitiría una mejor rendición de cuentas, una respuesta más eficaz de los gobiernos ante las necesidades de la población, un aumento en la calidad de la información pública, una reducción en los costos de transacción política y, en última instancia, un impacto positivo en el desarrollo social.

Para que en una democracia la participación ciudadana sea efectiva, requiere ser un acto colectivo que conduzca a un aprendizaje social generalizado, no una acción individualista y atomizada.

Hay esfuerzos y ejemplos de llevar a la sociedad los beneficios políticos que facilitan las tecnologías de la información. El sistema Infomex del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es uno de transparencia reactiva que podría convertirse en un mecanismo proactivo.

Aún no existen estrategias que apuesten a la participación de la ciudadanía, que incentiven a los ciudadanos a involucrarse en los procesos de toma de decisión y que logren entablar colaboraciones para resolver problemas públicos.

Tampoco existe una difusión de los resultados y de lo que el gobierno está realizando. Incluso, esos mínimos logros son socializados únicamente ante aquellos círculos que tienen una relación directa con las estrategias de Gobierno Abierto en México, como los académicos y las organizaciones civiles que participan en ella.

Si las personas no saben que existen datos abiertos y mayor información, evidentemente ésta quedará solo en los portales sin generar los impactos que el acceso a ella y la apertura de datos prometen.

Sin una buena estrategia de difusión, la información estará abierta, pero sin usarse, además de que la cultura y abstención a participar que distinguen a la sociedad mexicana seguirán presentes ante las próximas acciones en materia de Gobierno Abierto.

Sin participación ciudadana y colaboración, el modelo de gobernanza que propone la idea el Gobierno Abierto se presenta incompleto y como parte de un discurso moderno que pretende hacer ruido en el escenario internacional, mientras que dentro de su sociedad simula y omite acciones que permitan que el ideal del Gobierno Abierto se materialice.

## **Planeación y Gestión Pública**

La 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...”.

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...”.

El andamiaje institucional deberá permitir la definición y adopción de perspectivas de mediano y largo plazos cuyos objetivos y metas, programas y proyectos, cuenten con el apoyo de una amplia mayoría de los mexicanos, de los estados y municipios, 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) y 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. 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.

## **Propuesta: Creación del Consejo Nacional Económico, Social y ambiental (CNAESA)**

### *Definición y alcances*

Para 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 para eliminar las interrupciones y reversiones destructivas del esfuerzo nacional, a resultas de una alternancia sin mayorías y de la fragmentación inconexa producto de la parcelación del control de las instituciones. Se propone la creación del CNAESA.

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.

### *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. 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.

### *Interfaces Institucionales*

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 tenga 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. 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.

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.



*Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024. Versión ejecutiva.* Editado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, publicado en medio electrónico internet, formato pdf el 24 de septiembre de 2018, tamaño del archivo 2.5 Mb.

El diseño de portada y la formación estuvo a cargo de Nayatzin Garrido Franco. La edición estuvo al cuidado de Vanessa Jannett Granados Casas

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.

Ahora enfatizamos una serie de planteamientos de mediano plazo que consideramos pertinentes para el cumplimiento de los propósitos igualitarios y de justicia social vinculados a un desarrollo inclusivo.

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 factibles.

ISBN 978-607-30-0931-7



COORDINACIÓN  
DE HUMANIDADES



Programa  
Universitario  
de Estudios  
del Desarrollo  
UNAM