



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



## **CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 28

# **100 PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO 2019-2024**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México

Agosto de 2019

**100 PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO  
2019-2024**



## DIRECTORIO

### Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
**Secretario General**

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez  
**Secretario Administrativo**

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo  
**Secretario de Prevención, Atención  
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
**Director General  
de Comunicación Social**

---

**Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam  
**Coordinador**

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona  
**Secretaria Técnica**

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez  
**Director de la Facultad  
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
**Secretario de Desarrollo Institucional**

Dra. Mónica González Contró  
**Abogada General**

Lic. Enrique Azuara Olascoaga  
**Contralor**

---

### Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



**CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 28

# **100 PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO 2019-2024**

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Agosto de 2019

Primera edición, agosto de 2019

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Contaduría y Administración  
Ciudad Universitaria  
([www.fca.unam.mx](http://www.fca.unam.mx))

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización  
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-3341-1

Impreso y hecho en México

# Índice

Presentación del cuaderno	9
Presentación	19
Los cuatro ejes de las 100 propuestas	
I. Abatimiento de la pobreza y sociedad más igualitaria	31
<i>Políticas para abatir la pobreza</i>	
<i>Reducción de las desigualdades sociales</i>	
<i>Propuestas estratégicas en alimentación</i>	
<i>Política hacia la educación obligatoria</i>	
<i>Decisiones estratégicas para alcanzar</i>	
<i>progresivamente la seguridad social universal</i>	
<i>Salud: equidad, calidad y desarrollo</i>	
<i>La perspectiva demográfica, en especial</i>	
<i>de las personas mayores</i>	
II. Crecimiento más elevado, incluyente y sustentable	109
<i>Aceleración del crecimiento económico con el impulso</i>	
<i>de la inversión y mejores condiciones de financiamiento</i>	

*Reforma Hacendaria: aprovechar el espacio fiscal  
y mejorar la gestión del gasto público*  
*Decisiones para elevar la calidad del empleo*  
*Recuperación gradual y sostenida de los salarios,  
partiendo del Salario Mínimo*  
*Una estrategia para el desarrollo de la industria,  
los servicios de alto valor agregado y la innovación*  
*Ciencia, tecnología e innovación en las propuestas  
estratégicas para el desarrollo*  
*Política digital, conectividad e información*  
*Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones  
y estrategias para incrementar la producción*

III. Desarrollo territorial y sustentabilidad 183

*Servicios ecosistémicos y protección ambiental*  
*Transición energética y cambio climático*  
*Estrategia territorial y urbana*  
*Una política de alta intensidad para  
el desarrollo regional*

IV. Reformas institucionales para el desarrollo inclusivo 227

Relación de propuestas 247

*I. Abatimiento de la pobreza y sociedad más igualitaria*  
*II. Crecimiento más elevado e incluyente*  
*III. Desarrollo territorial y sustentabilidad*  
*IV. Reformas institucionales  
para el desarrollo inclusivo*

## Presentación del cuaderno

La Universidad Nacional Autónoma de México como corporación pública dotada de plena capacidad jurídica, tiene entre sus fines organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales. Parte de la estructura dedicada a cumplir este objetivo, son los Seminarios Universitarios permanentes adscritos a la Secretaría de Desarrollo institucional, como el de Estudios del Desarrollo y este de Gobernabilidad y Fiscalización, en los que se abordan diversas problemáticas de México desde distintas áreas del conocimiento y cuyos trabajos han dado origen a investigaciones y propuestas de

política pública orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población mexicana y de la gestión pública

En esta oportunidad analizaremos y comentaremos las propuestas que hicieran destacados investigadores del Seminario Universitario de Estudios del Desarrollo, así como de distintas áreas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para contribuir a la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el cual vio la luz el 30 de abril de 2019.

Como se cita en la presentación del mismo plan, “La Constitución ordena al Estado mexicano velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero; planificar, conducir, coordinar y orientar la economía; regular y fomentar las actividades económicas y “organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

De todos nosotros es conocida la importancia que tiene la planeación nacional como el medio para

formalizar las estrategias que orientarán la administración del ejecutivo federal durante el periodo de su gestión, las cuales servirán de base para orientar las políticas públicas con las que, entre otros aspectos, se pretenden resolver los problemas nacionales y promover el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos, en cumplimiento de los compromisos que se adquirieron al recibir la encomienda otorgada mediante la soberanía. El Plan Nacional de Desarrollo debe tener como objetivo fundamental, además, promover que toda la población y todos los sectores tengan las mismas oportunidades y las mejores condiciones para el progreso.

Lo anterior nos conduce a afirmar que el PND es la base que debe orientar en primer término la Transparencia, entendida como la obligación del estado para que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados sea pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la Ley”. Entonces la transparencia es

colocar la “información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”<sup>1</sup>.

También el PND es el punto base sobre el cual los servidores públicos deben Rendir Cuentas. Es de destacar el dato curioso de que en un análisis rápido de los planes emitidos desde 2001, el término de rendición de cuentas se consignaba, por lo menos en el dicho, como un objetivo fundamental de los gobiernos y que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 excluyó totalmente la cita expresa de esta obligación fundamental. ¿Por qué la importancia de este término? Para dar respuesta a esta pregunta referiré el estudio que hiciera el Dr. Jorge Barajas Palomo, exsecretario Técnico de este Seminario: Rendir Cuentas “es la respuesta satisfactoria a un mandato superior aceptado

<sup>1</sup> Barajas Palomo, Jorge. Rendición de Cuentas y Control Interno en México: Un proyecto de participación ciudadana en el proceso presupuestario. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias de la Administración. UNAM, 2015.

con responsabilidad” y complemento: por tanto, es la manera de demostrar que se han cumplido las responsabilidades recibidas por la soberanía ciudadana, más allá de la puesta a disposición de información.

Finalmente, otro elemento en el que tiene efecto la planeación nacional es la gobernabilidad, la cual es entendida como el medio por el que se procura el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la debida administración de los recursos propiedad de la nación y la comprobación de su aplicación a dichos fines de mejora permanente.

De lo anterior, podemos percatarnos de la importancia, pertinencia y oportunidad del tema que nos ocupa.

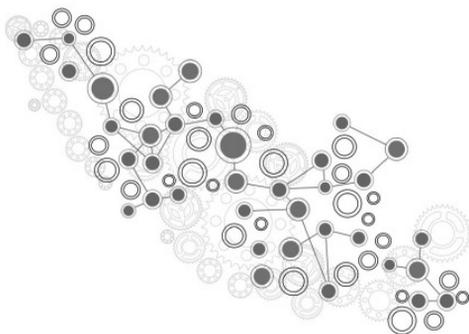


# **100 Propuestas para el desarrollo 2019-2024**



# 100

## propuestas para el desarrollo 2019-2024



PUED UNAM



Las referencias, tablas, ilustraciones y otros soportes técnicos de este documento se encuentran en los siguientes informes del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM: Perspectivas del desarrollo a 2030 y Propuestas estratégicas para el Desarrollo 2019-2024, publicados en 2017 y 2018, respectivamente. Pueden consultarse en: [www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

## **100 propuestas para el desarrollo 2019-2024**

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM  
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado, costado  
sur de la Torre II

Humanidades, campus central de Ciudad Universitaria,  
Ciudad de México, Coyoacán, 04510

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

Agosto de 2019

## Presentación

Estas propuestas para el desarrollo 2019-2024 surgieron del trabajo colaborativo del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, y en especial de dos de sus informes: Perspectivas del desarrollo a 2030, y Propuestas estratégicas para el Desarrollo 2019-2024. Son resultado de formulaciones y discusiones de un grupo de investigadores del propio Programa y de distintas áreas de la misma Universidad, y de otras instituciones educativas, interesados en la generación de ideas y propuestas que procuren el desarrollo

en nuestro país. Se plantean en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y de sus programas, principalmente los sectoriales.

Se trata sobre todo de sugerencias de alcance estratégico, organizadas en cuatro ejes y veinte temas, que perfilan orientaciones que creemos decisivas para avanzar hacia soluciones viables, factibles. En las décadas recientes, en México se promovieron reformas que han dejado un saldo documentado de bajo crecimiento económico, niveles muy elevados de pobreza y de concentración de ingresos y riqueza, y 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.

Junto con la interpelación de esas iniciativas reformadoras de las décadas recientes, hoy no solo es oportuno sino también indispensable contribuir a la generación de proyectos alternativos para el desarrollo y dotar de nuevos contenidos a la idea misma de proyecto nacional. El Programa Universitario de

Estudios del Desarrollo presenta esta contribución como expresión de su compromiso de vinculación universitaria con la sociedad y sus instituciones, y también en ejercicio del derecho a participar en la deliberación acerca de las estrategias que México debe seguir para lograr un mejor curso de desarrollo.

## Los cuatro ejes de las 100 propuestas

### *I. Abatimiento de la pobreza y sociedad más igualitaria*

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 solo de las coberturas. Se pretenden estrategias integradas, articuladas y más eficientes que respondan a las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional, por ejemplo, en alimentación y seguridad social.

Las sugerencias 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. Un aspecto clave es que las estrategias distributivas se entienden como condición y no solo resultado del proceso de crecimiento económico.

## *II. Crecimiento más elevado, incluyente y sustentable*

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 sustentable. No solo 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.

La perspectiva de inclusión se asocia sobre todo con las políticas de empleo e ingreso. Como parte de las estrategias de crecimiento están contempladas las nuevas políticas industriales, pero también las de desarrollo rural, desarrollo científico y de fomento a la economía digital, y las tecnologías de la información y la comunicación.

### *III. 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 para 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.

#### *IV. Reformas institucionales para el desarrollo inclusivo*

Además de recuperar y revalorar la planeación y la idea misma de desarrollo, se enfatiza la necesidad de que los

derechos humanos se ubiquen en el centro de las políticas públicas. 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.

Se reconocen y agradecen las aportaciones de las siguientes personas, a través de sus contribuciones a los informes: Perspectivas del desarrollo a 2030, y Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM.

Rolando Cordera\*

Enrique Provencio (Editor)\*

Mario Luis Fuentes\*

Adriana Vargas - Facultad de Economía de la UNAM.

Alejandro Mohar - Centro GEO.

Alberto Carramiñana - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

Armando Sánchez - Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Carlos Lemus\*\*

Cassio Luiselli\*

Catherine Menkes\*\*

Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.

Cristina Cortinas. Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C.

Curtis Huffman\*

Delfino Vargas\*

Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.

Eréndira Serrano\*\*

Fernando Cortés\*

Francisco Javier Alejo\*

Gabriela Cabestany. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Germán González. Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, A.C.

Iliana Yaschine\*

Itzel Sosa\*\*

Israel Banegas\*

Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.

Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Jorge Eduardo Navarrete\*

José Casar\*

José Woldenberg - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.

Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.

Karina Caballero. Facultad de Economía de la UNAM.

Laura Martínez\*\*

Manuel Aguilera\*

Margarita Flores - UNAM.

Margarita Velázquez\*\*

Mercedes Pedrero\*\*

Maritza Rosales - Instituto Belisario Domínguez,  
Senado de la República.

Mauricio Galeana. Centro GEO.

Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios  
Económicos de El Colegio de México.

Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desa-  
rrollo de la UNAM.

Olac Fuentes - UNAM.

Ramón Carlos Torres\*

Ricardo Becerra - Instituto de Estudios para la Tran-  
sición Democrática.

Ricardo Regules\*

Rodolfo Ramírez - Instituto Belisario Domínguez,  
Senado de la República.

Rosa Elvira Cedillo. El Colegio de México

Sara Ochoa. Facultad de Economía de la UNAM

Sergio Carrera - Centro de Investigación e Innovación  
en Tecnologías de la Información y Comunicación.

## **Colaboradores:**

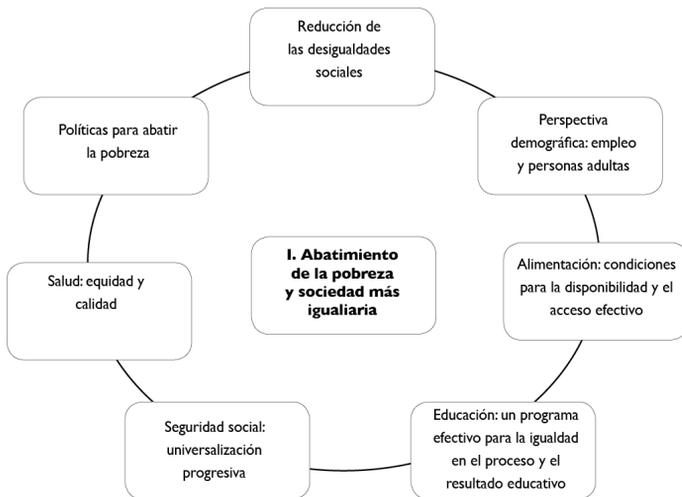
Alejandro Burgos\* Cristina Hernández\* Omar Escalante\* Servando Valdés\* Concepción Torres (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República) Francisco Rodríguez (Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República)

## **Diseño y edición: Nayatzin Garrido\***

Gestión y apoyo: Vanessa Jannett Granados, Araceli Iturralde y Mayra Carpio.

\*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

\*\* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM.



# I.

## Abatimiento de la pobreza y sociedad más igualitaria

Hay un consenso generalizado de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y la concepción particular desde el enfoque de derechos la considera como una clara manifestación del incumplimiento de los derechos humanos. Comprende por tanto una gama amplia de factores, unos económicos más vinculados al ingreso, otros asociados a diferentes carencias o rezagos, algunos más relacionados con otras desigualdades sociales. Una de sus dimensiones, que durante un largo periodo se consideró la prioritaria, es la del ingreso monetario. Primero se abordará la pobreza por ingreso y posteriormente algunos de los

elementos de la pobreza multidimensional. En este eje se abordan simultáneamente la pobreza y la desigualdad, en tanto se trata de procesos conjuntos.

Se asume que la reducción de la desigualdad y de la pobreza son necesarias no solo por razones éticas y sociales, sino también como parte del proceso de relanzamiento del crecimiento económico.

## **Políticas para abatir la pobreza**

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 fueron del mismo orden de magnitud en 2014 que en el año 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.

1. Enfrentar la pobreza a partir del enfoque de derechos humanos y la reducción de las desigualdades, sobre todo las de género, y, en consecuencia, revisar las métricas y metas del desarrollo, alinear los presupuestos con el cumplimiento de los derechos y revisar las estructuras institucionales para enfrentar los rezagos y carencias de ingresos y servicios sociales.

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 esta 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 en 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 1996, el año 2008 se convirtió en el mojón que marcó el punto en que se revirtió la tendencia decreciente observada en la década anterior e inició un ciclo de tendencia ascendente.

Una de las diferencias importantes entre ambas crisis fue la existencia del programa de transferencias monetarias condicionadas 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 con el fin de 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 este 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 decir 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.

2. Vincular explícitamente una estrategia de crecimiento económico más alto, inclusivo y de carácter redistributivo que genere empleos decentes para los individuos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con la reducción de la pobreza y la estabilidad de precios para favorecer el poder adquisitivo, sobre todo en la canasta básica.

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 tanto sobre las características macroestructurales, 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 macroeconómica 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 el 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.

El examen de la evolución de la pobreza monetaria en el país pone en evidencia el estrecho vínculo que esta 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.

3. Destacar y hacerse cargo de los vínculos entre la situación del empleo y la política laboral con la pobreza, incluyendo aquellas políticas que mejoren la demanda laboral, la revisión de la legislación, 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 el acompañamiento técnico para desarrollar iniciativas productivas.

En esta relación se deben incluir también las medidas 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 vincular la oferta y la demanda laboral mediante políticas activas de empleo, así como establecer una mejor articulación entre el ámbito educativo y laboral.

4. Incrementar el gasto social y la eficacia y efectividad de su aplicación en las áreas clave del desarrollo humano, en especial en educación, salud y seguridad social, vivienda y servicios asociados, además de los programas directos de transferencias para combatir la pobreza, lo cual 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.

5. Revisar los resultados de los programas sociales existentes a partir de las recomendaciones y evaluaciones, entre otras las del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tomar las decisiones de reforma con base en las evidencias disponibles y, en su caso, emprenderlas según los criterios de ciudadanía social, con transparencia plena y tomando en cuenta la información pública verificable.

## **Reducción de las desigualdades sociales**

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 y en numerosas naciones en desarrollo,

ha representado un shock por contravenir uno de los supuestos centrales de las teorías económicas vigentes en las últimas décadas. Se trata de elementos clave de la desigualdad estructural que es necesario enfrentar los próximos años en la búsqueda de una sociedad más igualitaria en lo económico y social.

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 primordial de la demanda agregada y su depresión prolongada impacta fuertemente la dinámica y el potencial de crecimiento.

La distribución entre ingresos del trabajo y el capital cayó en el olvido cuando la teoría económica de los años setenta la consideró como una relación constante en cada país. Esta caída tiene serias implicaciones en distintos ámbitos. Pone en evidencia que,

mientras la participación del trabajo siga cayendo, los logros macroeconómicos no se reflejarán en la mejora en el ingreso de las grandes mayorías.

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. Una muestra más amplia de 59 países 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.

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

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. 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.

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 la simultaneidad de todos ellos es la causa central de que esta declinación haya tenido el impacto y la cobertura que ha mostrado en todo el mundo.

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.

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.

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 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.

6. Tener en cuenta los efectos sobre el trabajo en la estrategia de inserción en la economía global. Dicha inserción debe estar enmarcada en una estrategia articulada de desarrollo industrial y fortalecimiento del mercado interno.

En una visión distinta a la de los organismos internacionales, 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 dependen de los intereses y ganancias de capital, más que de las utilidades de las empresas.

7. Fortalecer las instituciones del trabajo, sobre todo la libertad sindical y la 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.

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.

8. Adecuar a nuestro tiempo el esquema limitado de seguro social en busca de un régimen de seguridad social universal para el siglo XXI. Por los nuevos riesgos y necesidades que hoy enfrentan los trabajadores, derivados del acelerado cambio tecnológico y la globalización, se requiere transitar de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados, basados en carencias extremas, a un esquema de derechos básicos exigibles.

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.

9. Sostener la reciente recuperación del salario mínimo, que se deterioró durante cerca de 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.

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.

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.

10. Evitar, en lo referente a la política fiscal, que el financiamiento del gasto recaiga de manera excesiva en el impuesto al consumo, y buscar 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 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 y Gran Bretaña.

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 pensamiento económico pasó de sostener que la desigualdad es buena para el crecimiento a señalar que la desigualdad es mala para el crecimiento.

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, aunque aquí se considerará el caso de la redistribución progresiva.

11. Incidir en la desigualdad a través de la política fiscal, con una reforma tributaria impositiva que no solo incremente la recaudación, sino que a través del sistema impositivo favorezca una reducción de la brecha de ingresos, poniendo especial atención a la desigualdad después de impuestos.

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 empleado en los últimos 20 años ha sido la entrega de transferencias monetarias condicionadas a las familias en 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.

12. Asignar más recursos financieros a actividades productivas privadas realizadas por personas de bajos niveles de ingreso, por medio del apoyo financiero y técnico, con fines productivos, a ejidatarios y agricultores que explotan pequeñas parcelas; así como a los micro y medianos productores en la industria y los servicios, que suelen no tener acceso al crédito de la banca regular por falta de garantías colaterales.

En esencia, se trata de recuperar el funcionamiento de la banca de desarrollo que operó en el pasado, recalando 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.

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.

13. Activar los mecanismos virtuosos de la hacienda pública para reducir la desigualdad, abatir la pobreza y favorecer el crecimiento económico.

El sistema impositivo mexicano, sin embargo, no reduce la desigualdad en la distribución del ingreso, lo cual hace necesario actuar sobre los mecanismos

que vinculan desigualdad con tasa de redistribución. 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 será mayor y es probable que se generen acciones para impedir la reforma. La redistribución en favor de los sectores sociales de menores recursos, no solo 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.

La distribución de los ingresos percibidos por trabajo juega un papel crucial 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. 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.

La reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso es necesaria no solo por un posicionamiento ético, sino que se ha llegado al consenso de que es un requisito para impulsar el crecimiento económico. 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.

## Propuestas estratégicas en alimentación

El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad está reconocido en el artículo 4 de la Constitución, donde se establece que el Estado lo garantizará. En consonancia con el precepto, una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales fue “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 hasta el consumo.

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. A partir de esta 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.

14. Crear condiciones de empleo digno para el acceso a los alimentos por ingreso.

De acuerdo con el artículo 123, inciso A, fracción VI de la Constitución, “... 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 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 Población Económicamente Activa 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.

15. Revalorar y reforzar la educación nutricional, la vigilancia de la salud y la regulación con miras a transformar el modelo de consumo y eliminar 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 se contraponen a los hábitos de consumo que no son saludables, al insuficiente acceso a agua potable y a la 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.

16. 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, 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

replantarse en términos de prioridades, asignaciones presupuestales y coordinación interinstitucional real y coherente con una política alimentaria.

17. Fortalecer los sistemas productivos de alimentos que protejan la biodiversidad y el medio ambiente.

Los resultados de 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 solo 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 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 factores como el ingreso escaso y el deterioro de los ecosistemas. 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.

18. Construir una mejor organización y gobernabilidad de la política alimentaria bajo un modelo de consumo y de producción de alimentos sostenible, saludable y variado que garantice el derecho a la alimentación, con objetivos consensuados y coordinación efectiva 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 a los alimentos básicos dependiendo –al menos

en parte— del mercado externo como fuente para el suministro doméstico, como es el caso de México.

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, y en la que participen 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 responsable titular cuente con las facultades indispensables para la concertación de objetivos, responsabilidades y presupuesto identificado.

## Política hacia la educación obligatoria

Más educación para las nuevas generaciones ha sido históricamente una aspiración de la población mexicana, y 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 Constitución. 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 derechos humanos, 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%. 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 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; lo anterior 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*), indican que casi el 50% de los estudiantes en los campos de lectura y ciencias, y cerca del 60% 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.

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 sistemáticamente en nuestras aulas mediante actividades intelectualmente retadoras, que conecten con la curiosidad de los estudiantes y fomenten su interés en aprender, indagar y resolver problemas; así, la

escuela se concentraría en desarrollar las capacidades del pensamiento y las competencias intelectuales que corresponden.

19. Promover 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 y la comprensión de conceptos y procesos fundamentales del mundo natural y social.

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 que requeriría un mercado laboral más dinámico en un contexto de crecimiento económico; esto 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.

20. 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.

Una evaluación rigurosa de la propuesta curricular oficial 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 necesarios (por ejemplo, el tipo de mobiliario escolar) para desarrollar nuevas formas de trabajo; particular atención se deberá prestar al tamaño de los grupos escolares.

21. Replantear la formación inicial de profesores, con un planteamiento pedagógico congruente con la reforma sustancial de la educación básica.

Supone 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.

22. Garantizar la formación profesional pedagógica para los profesionistas que ingresan al trabajo docente en educación secundaria y media.

La formación adecuada del magisterio 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.

23. Establecer un programa explícito de combate a la desigualdad en el proceso y los resultados educativos, que se oriente a superar los marcados rezagos de los municipios con mayores índices de pobreza y marginación educativa.

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 y con gran apoyo no solamente material sino para que los estudiantes accedan a manifestaciones culturales y participen en experiencias formativas de las que han carecido en su trayectoria de vida.

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 que la reforma educativa, o en todo caso su transformación, coloque el énfasis en los procesos formativos,

la calidad de la enseñanza, la innovación y la desigualdad educativa.

### **Decisiones estratégicas para alcanzar progresivamente la seguridad social universal**

Las propuestas de seguridad social están centradas en el paso a un sistema de cobertura universal con servicios de calidad. La definición 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 universal que garantice el bienestar social en el largo plazo y iv) la importancia de introducir medidas estratégicas que induzcan cambios en todo el sistema.

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. 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 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.

Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reafirma el reconocimiento de los Estados sobre el derecho de toda persona a la seguridad, 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. 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. Del mismo modo, es conveniente que los sistemas de seguridad social cuenten con los atributos de universalidad, integralidad, solidaridad, redistribución, participación personal y portabilidad.

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.

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. Son necesarias también la reforma y la armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene, así como una estrategia para la integración institucional.

24. Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura universal 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, a mediados del siglo.

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 al 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.

25. 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.

26. 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 por ciento.

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.

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.

27. Establecer una estrategia, que conduzca a la integración institucional y que incluya, entre otras, las medidas para un registro único de beneficiarios con la información de expedientes clínicos, trayectorias laborales, fondos y contribuciones de cada individuo, 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, y la coordinación de los esfuerzos institucionales para promover la convergencia de servicios y prestaciones.

Supondría, además, 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 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 para la corrección oportuna de ineficiencias y la reasignación de recursos; y 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.

Para diseñar una reforma de la protección social, será necesario tener en cuenta los elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población aún 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 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 del uso de los recursos públicos, es conveniente una estrategia que permita 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 aquellos que no están funcionando correctamente, así como elevar la calidad del gasto público y promover la rendición de cuentas.

### **Salud: equidad, calidad 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 al establecer a la salud como uno de los componentes clave del Índice de Desarrollo Humano: “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 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, 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 Índice de Desarrollo Humano. Lo anterior pone en evidencia que, pese a los avances logrados, persisten problemas que deben ser atendidos desde el propio sector salud y 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.

28. Asegurar la cobertura universal y efectiva 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.

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 Presupuesto de Egresos de la Federación 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.

29. Avanzar hacia la edificación de un genuino sistema nacional público de salud, revirtiendo la fragmentación y desigualdad que caracterizan a la oferta actual de servicios.

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 abocadas, 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 solo 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 el número de intervenciones garantizadas por toda institución de salud. El sistema, en un país de la dimensión de México y dadas las 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 la 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.

30. 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 el sistema de salud del de protección social.

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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México canaliza, en total, un porcentaje menor al que en la Organización se dedica solo de gasto público. Más aún, en contraste con países latinoamericanos de similar desarrollo, tenemos el menor porcentaje de gasto en salud respecto al PIB. Entre 2014 y 2019, el gasto

público en salud se ha reducido como proporción del PIB.

Las cifras anteriores muestran un claro problema de insuficiencia de recursos públicos. México tendría que destinar al menos otro 3% del PIB como gasto público en salud en los próximos seis años si se pretende asegurar el 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 incluso una proporción del PIB mayor al 3% 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, en especial de las personas mayores**

En las décadas recientes en México se debilitó 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.

31. Incorporar a la planeación e instrumentación de políticas públicas 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.

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 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 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.

32. 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 deben 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 de largo plazo, pues son las generaciones más jóvenes las que llevarán la carga mayor de 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 derechos humanos a fin de garantizar las necesidades de la población adulta mayor.

El enfoque de derechos humanos es propicio para abordar no solo 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.

33. Firmar y ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, a fin de facilitar la incorporación y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas, y 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 solo con una perspectiva de envejecimiento, sino también de derechos humanos y de género. Si bien la Convención 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 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.

34. 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 dentro de 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 esta 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 prevenir la discriminación por edad, la cual afecta sus oportunidades laborales para asegurar un ingreso.



## II. Crecimiento más elevado, incluyente y sustentable

El reto económico mexicano más importante es que la economía escape de la pauta de lento crecimiento en la que está inmersa en el largo plazo, y que la mayor expansión se logre en condiciones de inclusión social por medio de empleos más dignos, productivos y mejor remunerados y de sustentabilidad ambiental. La trampa de lento crecimiento ha tenido consecuencias sociales y económicas muy adversas.

De acuerdo a los escenarios incluidos en los Criterios Generales de Política Económica para 2019, el PIB crecería a una tasa promedio anual de 2.56% entre 2019 y 2024, lo que sin duda sería insatisfactorio y

prolongaría hasta mediados de la década entrante la ya muy extensa etapa de mal desempeño económico. En alguna medida, esta deficiente trayectoria para los próximos años se explica por el bajo coeficiente de inversión pública proyectado, y por la persistencia de condiciones inadecuadas en el financiamiento. Hay serios riesgos, además, de que se mantengan e incluso se amplíen las profundas brechas interregionales, y que se prolongue la precarización del empleo de los años recientes.

Las consideraciones de este eje se orientan por la necesidad de que los próximos años se alcance un crecimiento de alrededor de 4% anual, con un incremento de la inversión pública de al menos dos puntos del PIB como detonante de más inversión privada. Se propone iniciar ya las deliberaciones para una reforma hacendaria, y para un cambio de la política laboral y de salarios para conseguir que el mayor crecimiento sea socialmente inclusivo.

## **Aceleración del crecimiento económico con el impulso de la inversión y mejores condiciones de financiamiento**

El PIB por persona de 1990 a 2018 creció en promedio solo a una tasa de 0.8% anual, como resultado evidente de los fuertes ajustes sufridos en los años de crisis y el mediocre desempeño de la economía en los periodos intermedios. Los canales de transmisión entre el bajo crecimiento económico y las consecuencias sociales han sido la insuficiente creación de empleos, la precarización del empleo, la insuficiencia y el deterioro de la infraestructura productiva y social, entre otros, lo cual afecta indudablemente las condiciones de vida y hace más difícil la superación de la pobreza.

Se han discutido mucho y se siguen debatiendo las razones del bajo crecimiento de la economía mexicana, aunque tiende a presentarse un acuerdo en que los niveles de inversión pública y privada se encuentran entre los principales factores que explican el fenómeno. Las diferentes reformas estructurales, las mejoras

institucionales, el desempeño de la productividad, los esfuerzos por acelerar la innovación y la introducción de nuevas y mejores tecnologías, entre otras áreas de reformas de los últimos años, no parecen haber sido suficientes para elevar el crecimiento potencial.

Del mismo modo, el logro de la estabilidad macro económica, si bien pudo contribuir a que mejoraran algunas expectativas, tampoco constituyó por sí misma el entorno suficiente para estimular mayores tasas de crecimiento. El enrarecimiento del clima social y político de los años recientes, sobre todo por las condiciones de inseguridad pública y el deterioro de la confianza en las instituciones a causa de la corrupción y el desplome de su credibilidad, sin duda contribuyeron como obstáculos a la inversión y al crecimiento.

Tras el largo periodo de insuficiente crecimiento económico, se han perdido posibilidades de desarrollo, se ha acentuado la tendencia divergente con otras sociedades de niveles económicos comparables e incluso se han ampliado las brechas con Estados

Unidos en lo que hace al producto por habitante. A la larga, el país ha caído en círculos negativos entre bajo crecimiento y finanzas públicas débiles, entre salarios débiles e insuficiente capacidad de consumo, que se suman a otras trampas que limitan la expansión. Aunado a lo anterior, 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 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.

Para los próximos años, y luego del contundente cambio político de 2018, México se encuentra ante la extraordinaria oportunidad de corregir las deficiencias estructurales que han ocasionado la larga trayectoria de elevada desigualdad y bajo crecimiento.

35. Orientar el esfuerzo público y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a lograr un mayor crecimiento económico que sea a la vez inclusivo y sustentable, que se aproxime al menos al 4 por ciento anual como promedio los próximos años, con las instituciones y los instrumentos disponibles alineados con ese objetivo.

Desde mediados de la década de los años ochenta, 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 Estados Unidos. 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, dio como resultado que más del 80% de las exportaciones mexicanas estén concentradas hacia Estados Unidos.

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 Estados Unidos. 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 el país vecino en el Norte. Hay que añadir que la vasta mayoría de las remesas familiares al país provienen de Estados Unidos, 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 Estados Unidos, y, sobra decir, a cambios en sus políticas de comercio exterior, de inversión extranjera directa y de migración.

Hay una disyuntiva muy clara en materia de política macro económica o, más precisamente, en materia de agenda de desarrollo. La primera opción es continuar con la estrategia que, con muy ligeras variaciones, se ha seguido desde la instrumentación de las reformas de mercado a mediados de la década de los años ochenta. Dicha opción 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 de

más 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 es adoptar una nueva agenda de desarrollo en la que la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la inversión sean los motores centrales para lograr un crecimiento elevado y sostenido de la actividad productiva y del empleo. Como ya se apuntó, y también se retoma más adelante, la nueva agenda de desarrollo reconoce la necesidad de realizar una reforma hacendaria integral para elevar el margen de acción gubernamental y hacer más eficientes, transparentes y progresivas tanto la parte del gasto público, como la de ingresos y financiamiento.

Reconociendo el papel central de la inversión pública para detonar procesos más dinámicos de crecimiento se enfatiza en primer lugar:

36. Aumentar la inversión pública en infraestructura hasta alcanzar al menos el 5 por ciento del PIB y modernizar el Sistema Nacional de Inversión Pública para que los proyectos se diseñen, pongan en marcha y se evalúen en 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% en el PIB real los próximos años. El impacto sobre el crecimiento dependerá de que las inversiones públicas estén bien seleccionadas y evaluadas en función de su contribución al desarrollo y su impulso a la inversión privada.

37. Articular un acuerdo y compromiso con el sector privado para estimular la inversión productiva en las actividades identificadas conjuntamente como prioritarias, y con programas sectoriales y regionales que permitan enfrentar los rezagos en infraestructura y las brechas territoriales.

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 empresario 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.

Se identifican tres elementos que pueden contribuir al efecto dinamizador de la inversión pública, partiendo del acuerdo político ya mencionado: i) el cuidado del efecto de inducción sobre las inversiones privadas, 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 sobre la estabilidad política y social del país.

38. Reorientar la estrategia de financiamiento del desarrollo aprovechando el potencial de las instituciones estatales en el otorgamiento de créditos a largo plazo y el aporte de capital de riesgo.

El papel de la banca de desarrollo sigue siendo crucial en los países que promueven el desarrollo de sus capacidades productivas en los diferentes sectores económicos, como lo muestran hoy diferentes experiencias internacionales. Su rol es crucial en la canalización del crédito, y también en el estímulo de áreas emergentes de la economía, como podrían serlo los emprendimientos en actividades vinculadas a las nuevas tecnologías, la transición energética y los sistemas de transporte y movilidad, entre muchas otras.

El logro de un crecimiento más elevado, inclusivo y sustentable requiere el fortalecimiento de varios bancos de desarrollo, dado su potencial para perfilar

y evaluar proyectos de inversión. Entre ellos están Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios, la Financiera Rural, el Banco Nacional de Comercio y Turismo y el Banco Nacional de Vivienda. Pueden generar sus recursos en los mercados financieros y de deuda, sin pesar necesariamente en las finanzas públicas.

39. Orientar y regular adecuadamente el sistema bancario privado para elevar la profundización financiera y elevar el crédito productivo.

De forma complementaria al otorgamiento de crédito al consumo y las otras actividades que le representan el grueso de sus ingresos, la banca comercial puede vincularse mejor con el proceso de desarrollo canalizando más crédito productivo, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas. Estas operaciones, rentables de por sí, pueden articularse con las políticas de crecimiento en la industria, los servicios y las demás actividades productivas, y

complementarse con las funciones de la banca de desarrollo.

40. Aplicar adecuadamente los instrumentos de prevención para minimizar el impacto ambiental de las inversiones, sobre todo de infraestructura, incluyendo los ordenamientos territoriales y ecológicos y las evaluaciones ambientales y sociales.

Muchos proyectos de inversión han encontrado resistencias de los pobladores por la poca atención prestada a sus impactos en los ecosistemas y los servicios ambientales, y, principalmente, por la aplicación descuidada de los instrumentos preventivos. Se debe tener presente que la inversión, y sobre todo la infraestructura, debe ser parte de una visión de desarrollo sustentable en sus dimensiones económicas, pero también sociales y ambientales.

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

El reto económico de un crecimiento más elevado, inclusivo y sustentable no puede ser enfrentado solo por el Estado sino por todos los agentes económicos, 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.

En los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2019 se incluyó la siguiente consideración: "... en los primeros años de esta administración se buscará fortalecer la recaudación, mejorando la eficiencia de la administración tributaria, así como reducir los espacios regulatorios que pudieran permitir esquemas de elusión y evasión fiscales, con la finalidad de que el sistema impositivo sea más justo y equitativo. En la segunda mitad de la administración, se propondrá una reforma fiscal con

ejes rectores como la progresividad y la simplicidad del marco tributario, así como minimizar las distorsiones en precios relativos”.

Por su parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2019 adelantó que “... se diseñará e implementará un reforma fiscal que permita a México alcanzar una recaudación tributaria, relativa al tamaño de su economía, similar a la de otros países con un nivel de desarrollo comparable, y cuyo marco tributario siga ejes rectores como aumentar la progresividad, la simplicidad, mantener la neutralidad y la disminución de las distorsiones lo cual permitirá mejorar el impulso para el desarrollo por parte del sector público”.

Coincidiendo plenamente con estos propósitos, se propone iniciar ya en 2019 con un proceso deliberativo que facilite el fortalecimiento de la recaudación de acuerdo a las necesidades del incremento de la inversión pública, del gasto social y, en general, de los componentes prioritarios del presupuesto federal.

Un ejercicio de planeación hacendaria debe partir de definir los propósitos que la sociedad, en su conjunto, considera que debe enfrentar de manera colectiva. El punto de partida no puede ser sino el establecido en las garantías y los derechos expresados explícitamente en la Constitución. Esto 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, 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 este sentido, se presentan las siguientes propuestas en materia de ingresos que deberán redituar recursos suficientes para acometer la agenda que plantea este documento.

41. Elevar la recaudación tributaria y la progresividad del sistema impositivo para alcanzar niveles al menos similares a los de países con grados comparables de desarrollo.

A pesar del significativo incremento logrado en años recientes, la relación entre los ingresos tributarios y el PIB sigue siendo baja. 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. La propuesta consiste en elevar la progresividad de la tasa del Impuesto Sobre la Renta a lo largo de todos los tramos de ingreso y en particular en los tramos más altos.

42. Reforzar la recaudación de impuestos de los gobiernos locales.

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

43. 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. El aprovechamiento del endeudamiento disponible debe cuidar que el coeficiente de endeudamiento respecto del PIB se mantenga constante a lo largo del ciclo económico.

44. 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 asociados al consumo de los grupos de mayores ingresos, por ejemplo, utilizando el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios a los combustibles para conciliar las propuestas de ingreso y gasto.

45. 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, pero es necesario 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 incorpora a la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia.

46. Elevar la inversión pública en infraestructura productiva, energética, social y de protección del ambiente, en alrededor de tres puntos como porcentaje del PIB.

Es un hecho que el crecimiento del producto nacional descansa en la capacidad productiva, y 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.

47. Fortalecer los programas de seguridad social con criterios de cobertura universal y de calidad en los servicios, en un horizonte de convergencia de los subsistemas existentes.

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.

48. Fortalecer el gasto educativo para superar cuellos de botella, mejorar la infraestructura, impulsar la formación docente y asegurar la transición desde la educación básica a la técnica y preuniversitaria.

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. La prioridad se establecería en la igualdad hacia arriba de la infraestructura de los planteles educativos; la formación, profesionalización y actualización de docentes y directivos, y el rompimiento de la cobertura entre la educación básica y la preuniversitaria mediante becas condicionadas.

Una nueva reforma fiscal requiere ganar la aprobación de una sociedad que ve con recelo a los responsables de la acción pública, lo cual requiere cambios institucionales en la manera de gestionar el gasto y en los mecanismos de rendición de cuentas. En esta dirección, se propone:

49. Verificar el gasto en inversión con la participación de consejos sectoriales que facilite los procesos de contratación y puesta en marcha de los proyectos.

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. Se propone la creación de consejos sectoriales (por ejemplo, en 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.

50. Promover 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 en la supervisión del gasto público fondeado por recursos federales.

A lo largo de los últimos años, los recursos federales ejercidos por los gobiernos locales han venido

aumentando sistemáticamente. 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.

### **Decisiones para elevar la calidad del empleo**

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 han sido insuficientes para subsanar los rezagos y los desequilibrios del mercado laboral.

Las propuestas que se exponen parten de las siguientes premisas: i) la creación de empleo depende fundamentalmente de las decisiones de política económica; ii) la calidad del empleo depende de medidas

contra la informalidad y la precariedad laboral; iii) no hay cumplimiento 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.

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 a 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.

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 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.

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

El Régimen de Incorporación Fiscal 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 Régimen de Incorporación Fiscal, pero esto no se ha traducido en la formalización de los trabajadores.

Es conveniente incluir en el Régimen de Incorporación Fiscal 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 que la garantice dicha afiliación.

52. Crear un régimen especial de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social 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; inscripción en ventanilla única con un procedimiento administrativo simplificado y digital; contribución fiscal única (monotributo) de los trabajadores, que integre el ISR y la cuota de la seguridad social; 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 y, progresivamente, de otras prestaciones conforme aumente el tiempo de cotización.

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 Régimen de Incorporación Fiscal abre la posibilidad de incorporación a la hacienda pública como contribuyentes, las medidas de protección laboral para 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.

53. 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 para evadir la regulación laboral, lo cual ayudaría a reducir los índices de inseguridad y precariedad en el empleo.

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, 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; estas 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 establezcan como 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.

54. Fortalecer las capacidades institucionales de inspección laboral y de fiscalización tributaria, mediante la expansión, la capacitación y el 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 Organización Internacional del Trabajo 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.

Es necesario incrementar 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**

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 Constitución. Se proponen las siguientes líneas de políticas.

55. Determinar los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad del salario mínimo en sus alcances de suficiencia y normalidad de los satisfactores, y acordar los ritmos y horizontes de incremento 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 salario mínimo 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 Constitución, 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 solo interesados en general, sino también el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e incluso la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, mientras no sea reformada

la institucionalidad relativa. Los nuevos criterios de determinación del mínimo 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.

56. Cambiar la institucionalidad de la determinación de los salarios mínimos, a partir de la ruta que se acuerde en el diálogo social para la recuperación gradual y sostenida del mínimo.

Actualmente, el órgano facultado para fijar el salario mínimo sigue siendo la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. A pesar de los cambios positivos introducidos a fines de 2018, aún no se cumple con las expectativas de protección al salario y atención a los derechos sociales de los trabajadores plasmados en la Constitución. Además, el demérito del salario afecta negativamente a la economía en su conjunto.

De acuerdo al Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, 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...”

Para la determinación del salario mínimo no solo hay que considerar lo establecido en la Constitución sino también en más de 20 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 concluye: el salario mínimo debe instalarse en el moderno bloque constitucional de derechos, lo cual constituye un salto interpretativo de primer orden.

La propuesta considera reformar el artículo 123 de la Constitución, cambiar tanto en la Carta Magna

(art. 123, párrafo sexto) como en la Ley Federal del Trabajo la figura de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y crear una comisión pública con márgenes de autonomía que determine los niveles del salario mínimo.

57. Atender 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 de 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.

58. Definir más allá de los salarios mínimos, y 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 reviertan 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 estrategia para el desarrollo de la industria, los servicios de alto valor agregado y la innovación**

La apuesta por un desarrollo impulsado por las exportaciones, consolidada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y otros acuerdos, pero sin una política activa de fomento industrial –salvo en el sector automotriz– condujo a la

destrucción de cadenas productivas y 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 con el impulso de grandes empresas mexicanas que se han convertido en verdaderas empresas transnacionales. El problema es el bajo valor agregado local. Las pequeñas y medianas empresas han perdido importancia en el PIB y el empleo.

A pesar de algunas excepciones distinguidas, no se ha podido desarrollar una nueva industria plenamente competitiva, con capacidades productivas propias que permitan mantener o crear ventajas

comparativas dinámicas. Hay una tendencia al agotamiento del modelo de crecimiento industrial impulsado predominantemente por las exportaciones, por lo cual es urgente diseñar y poner en marcha una nueva estrategia industrial, con políticas, instrumentos y acciones proactivas, similares a las que están poniendo en marcha algunos países desarrollados, como Alemania, Irlanda y los países escandinavos y Japón, y en particular los países emergentes de Asia, liderados por China y Corea del Sur.

Se requiere dejar atrás los enfoques 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 industrial y de los servicios que está surgiendo en los propios Estados Unidos y en particular en Asia. No se trata de volver al antepasado del desarrollo proteccionista, sino de dar saltos hacia adelante y sentar las bases para innovar y mejorar bienes y servicios conexos como lo han hecho China y Corea del Sur.

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

59. Construir una visión política de Estado desarrollador, que apoye al capital y al emprendedor privado y que genere bienes públicos, con atención particular y acciones concretas para temas emergentes de las políticas industriales y una revisión del sistema institucional de fomento del desarrollo industrial y de la innovación.

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.

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. Se trata de 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.

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.

60. Desplegar programas y políticas federales, pero también locales, para las micro, pequeñas y sobre todo medianas empresas, con dimensiones subsectoriales y regionales de la nueva política de desarrollo industrial.

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 agrupamientos 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.

Es indispensable incorporar en una nueva política de desarrollo industrial, tanto la dimensión

subsectorial como la regional, para atender las demandas y oportunidades prioritarias del país y de regiones rezagadas, y las perspectivas mundiales de desarrollo industrial y tecnológico en ramas industriales amenazadas por la competitividad, ramas industriales maduras, industrias dinámicas controladas por empresas transnacionales extranjeras, y sectores de avanzada y frontera tecnológica donde se prevea alta demanda futura nacional e internacional, entre otros.

61. Promover la competencia interna y de empresas de talla internacional, y desarrollo de habilidades y capacidades en esquemas de corresponsabilidad entre empresas, universidades y centros de investigación.

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 otros países, 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.

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.

62. Buscar la 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, así como 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.

63. Redefinir la política de promoción y de orientación de la inversión extranjera directa hacia los objetivos y las metas estratégicas del desarrollo nacional.

Es indispensable una nueva política de promoción y orientación de la inversión extranjera directa 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 otorgan ventajas y un poder de negociación considerable que no debe desaprovecharse.

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

No es ocioso insistir en que el dominio de la ciencia y la tecnología son esenciales para la promoción genuina de la prosperidad. México cuenta con un desarrollo científico y tecnológico moderado, pero ciertamente por debajo de las dimensiones y

potenciales del país y de sus necesidades. Somos mayormente dependientes de otros generadores de innovaciones, y se requiere un cambio importante para que la ciencia y la tecnología tengan un impacto positivo en el desarrollo económico de la nación.

Desde la década de los años 80, la inversión en ciencia, tecnología e innovación en México ha oscilado entre 0.35% y 0.60% 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. 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico evidencian un nivel pobre de desarrollo científico en México. 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.

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.

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

64. Diseñar 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 ciencia, tecnología e innovación sean 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 ciencia, la tecnología y la innovación supone también un acuerdo social y político que comprometa no solo 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, y que genere un horizonte de certidumbre y seguridad de que la ciencia, la tecnología y la innovación están en el núcleo de las aspiraciones nacionales. Demanda, además, que la sociedad, la comunidad científica y las cámaras empresariales 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.

65. Invertir lo necesario en ciencia, tecnología e innovación no lo sobra: 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 ciencia, tecnología e innovación 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 los 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.

66. Dar 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 con el atraso en el desarrollo, como 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 ciencia, la tecnología y la innovación 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 ciencia, la tecnología y la innovación, 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 vertiente, sino hacer ciencia bajo ambas prioridades, que a fin de cuentas presentan convergencias.

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

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 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.

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 un impulso notable para remontar el rezago acumulado durante los últimos 20 años.

Es necesario el diseño y la 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 innovaciones para acceder a nuevos mercados. La política debe fomentar la innovación, la difusión de las tecnologías de información y comunicaciones y la efectividad de las políticas gubernamentales, al igual que impulsar el talento local y la internacionalización.

67. Ampliar la conectividad para hacer efectivo el acceso universal a internet y favorecer el apropiamiento de las tecnologías de información, especialmente por la población de menores recursos.

La Constitución, 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.

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 electrón-ica, 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.

68. 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 tecnologías de la información y la comunicación 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.

Requiere especial atención 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.

69. Fortalecer la política industrial para el desarrollo del sector de tecnologías de información y servicios relacionados y establecer un programa de transformación digital de los servicios públicos.

El sector de tecnologías de la información 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.

El avance de las tecnologías de la información y la comunicación 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, y 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.

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 tecnologías de la información y la comunicación favorecerá también una mayor transparencia y abrirá las posibilidades de desarrollar nuevas formas de gobernanza y de gobierno en las ciudades.

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

Aunque viene disminuyendo, la población rural de México es aún considerable: alrededor de 23 millones de personas. Este es el grupo objeto de las políticas de fomento productivo y sustentable propuestas, y es en este conglomerado poblacional donde debe estar el énfasis principal del combate a la pobreza, aunque las

zonas urbanas estén concentrando cada vez más población pobre.

La dicotomía urbano-rural se difumina, y emergen tanto zonas de urbanización difusa o periurbanas en los márgenes rurales de las ciudades, como los llamados territorios funcionales. Cerca de 90% de la población rural ya vive a menos de una hora de algún centro urbano, por lo menos de una ciudad pequeña. Es cada vez más evidente que las ciudades pequeñas (y aún las llamadas "medianas pequeñas") cumplen un papel de mediación entre los pueblos, la población dispersa, las ciudades medianas y también las grandes. Esto tiene serias implicaciones para el diseño de políticas públicas territoriales de crecimiento y desarrollo.

Algunas de las instituciones fundamentales del medio rural del siglo XX ya no son vigentes o funcionales para el México contemporáneo, como las de tenencia de la tierra, las formas estatales o gubernamentales de coordinación y la gobernanza para el medio rural y el sector primario de la economía. Más de la mitad de la tierra en México se organiza

formalmente en ejidos: nada menos que 105 millones de hectáreas, en poco más de 30 mil ejidos, pero estos han perdido fuerza y representatividad. Debemos atender con sentido de urgencia nuevas formas de gobernanza y vinculación del Estado y los habitantes del medio rural y reformar la estructura funcional de los ejidos, para impulsar el desarrollo sustentable de la sociedad rural, mejorar las superficies bajo cultivo y estimular la reconversión productiva de extensas superficies.

70. Otorgar apoyo prioritario a la pequeña agricultura familiar con un amplio programa de reactivación rural que parta del impulso a los pequeños productores, familiares o de tipo similar, que a menudo trabajan en condiciones de minifundio.

Esto implica 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 de una renovada apuesta por

la pequeña y muy pequeña agricultura, definiendo para ello una población objetivo preferente.

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 hectáreas. No es el caso de volver hacia atrás, sino de empezar asumiendo las condiciones realmente existentes para la gran mayoría de los productores. Por otro lado, este enfoque permite tomar en cuenta y aprender de saberes y 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.

71. Aumentar la superficie bajo cultivo sin expandir la actual frontera agrícola, recuperando tierras que han dejado de cultivarse, por medio de incentivos apropiados para 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 dejó de cultivar entre 4 y 7 millones de hectáreas de una frontera agrícola máxima de alrededor de 31 millones. 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 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, después de deducir tierras que no se cultivan por descanso o por otras razones, reportan que dentro de la frontera agrícola estarían disponibles directamente alrededor de 3.7 millones de hectáreas, que, con los incentivos apropiados, podrían incorporarse a la actividad productiva. Esta superficie podría ser 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 Sureste del país donde se encuentra el mayor potencial productivo, lo cual contribuiría directamente al desarrollo de las regiones más rezagadas de México. Se reitera que se trata de un incremento de las superficies cultivadas sin ampliar la actual frontera agrícola, y por tanto sin estimular el cambio de usos del suelo y menos aún en las áreas de conservación o en las que sean relevantes para la provisión de servicios ambientales.

72. Impulsar inversiones y el apoyo a pueblos y pequeñas ciudades rurales con mejor infraestructura para agregar valor localmente, sobre todo en áreas como el acopio, la transformación agroindustrial, el almacenamiento y la comercialización.

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, y 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 a la periurbanización en marcha, sino que suele ser su condición original. Deben apoyarse 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.

Se trata de apoyarlos y equiparlos para formar verdaderos agrupamientos de actividades agroindustriales, integrados a cadenas de valor que les permitan adicionar 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, 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.

73. Renovar la figura ejidal democratizando sus instituciones, sobre todo para facilitar la acción colectiva, velar por sus bienes públicos, el patrimonio natural y los servicios ambientales, y facilitar la entrada y salida a la titularidad de derechos en los ejidos.

El ejido debe revitalizarse para democratizarse, 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, el comisariado, la figura que debe democratizarse, renovarse en el poder periódicamente y ser capaz de rendir cuentas de modo transparente.

Es necesario evitar que el comisariado ejidal se involucre en las decisiones productivas y económicas

propias de las unidades de producción que integran el ejido. En una visión actual, el comisariado debe ser una instancia de apoyo 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, que facilite la acción colectiva y vele 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 ejidatarios tendrían acceso a los servicios ambientales que le serían reconocidos y que deben ser cuidados y administrados por el ejido como tal, y extender sus beneficios a otros asentamientos campesinos adyacentes, alledaños o vecinos.

Los ejidos deben ser el núcleo básico de beneficios y de bienes públicos tan importantes como el extensionismo integral y los servicios de sanidad y capacitación para la organización en el territorio

donde se asientan. También se requiere 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. De esta manera, mujeres y campesinos más jóvenes podrán acceder a la tierra y hacerla más productiva. Estas posibilidades de entrada correspondientes con otras de salida permitirían a los ejidatarios y campesinos viejos conseguir una pensión de vejez digna y confiable.

74. Replantear formas de gobernanza e interlocución entre el Estado y agrupaciones de productores y organizaciones campesinas, acercando más a los distintos niveles de gobierno con los productores y grupos locales de interés.

No solo se trata de objetivos productivos y de promover 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, los periurbanos y de otro tipo. Se trata, también, de hacer las cosas de manera sostenible y de proteger la biodiversidad, conservando suelos, bosques y aguas.

Una nueva gobernanza requiere 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 corren por 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 responsables en los procesos productivos. Esto requiere que sus organizaciones reformulen sus modos de operación, se democratizen y se dediquen realmente a sus propósitos productivos y de eficiencia y no, como suele suceder, a la extracción de rentas y capturas regulatorias.

También es necesario que las instancias de gobierno establezcan una nueva forma de interlocución y autoridad con las agrupaciones de productores y organizaciones campesinas, privilegien el diálogo democrático y construyan acuerdos, acercando más a los distintos niveles de gobierno con los productores y los grupos locales de interés.

### III.

## Desarrollo territorial y sustentabilidad

Las propuestas que se perfilan en desarrollo territorial y sustentabilidad parten de que las estrategias contemporáneas del desarrollo están obligadas a contemplar la sustentabilidad ambiental, las cuestiones urbanas, la transición energética y el desarrollo regional de forma integrada y en sus relaciones con las dimensiones económicas y sociales.

Tanto el fortalecimiento del bienestar humano colectivo e individual, como el sostenimiento de la actividad económica en el tiempo, 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.

Una política territorial y ambiental activa también es prioritaria porque representa valiosas oportunidades de innovación, inversión y creación de empleos. Se trata, de hecho, de todo un campo propicio para la nueva economía del desarrollo, sobre todo con la eficiencia y la transición energética, las nuevas opciones de movilidad sustentable y las reconversiones urbanas. Es también urgente para anticipar los efectos del cambio climático y promover una adaptación basada en ecosistemas, que reduzca la vulnerabilidad y genere comunidades resilientes y seguras.

## Servicios ecosistémicos y protección ambiental

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.

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. 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.

Las líneas estratégicas que en seguida se resumen, consisten en vertientes de cambio relacionadas a los factores mencionados.

75. 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 y 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 precisamente esa la base de atracción turística (servicio ecosistémico cultural), o, por el contrario, 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 sostenibles se encuentra con numerosos obstáculos administrativos: falta de financiamiento, 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.

76. Intensificar la protección y restauración de 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, 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 e 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 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, tanto 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 son para el desarrollo de algunos estados del Sur y del Sureste, por lo que tienen implicaciones para el desarrollo regional.

77. 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

destacan 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.

78. Transformar los sistemas de gestión hídrica, incluyendo la protección de los servicios ambientales, la eficiencia en el manejo y el control de la contaminación, para garantizar la dotación de agua de calidad y el saneamiento de las aguas residuales.

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 o 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.

79. Asegurar que los proyectos de inversión, y sobre todo los de infraestructura con alcances regionales, sean sometidos a evaluaciones ambientales estratégicas y les sean aplicados los demás instrumentos disponibles para valorar los impactos socioambientales y minimizar los riesgos, e introducir nuevas formas de planeación y gestión para garantizar el cumplimiento de los derechos ambientales y el acceso efectivo a la justicia ambiental.

El necesario crecimiento de la inversión pública y privada que se requiere en los próximos años debe realizarse con un apego estricto a los instrumentos ya existentes para prevenir y mitigar sus impactos ambientales, sobre todo en los proyectos que se lleven a cabo en los territorios con mayor fragilidad ecológica y en los que existan áreas naturales protegidas que deben respetarse, según lo establecido en nuestra legislación.

Los derechos ambientales, como colectivos y difusos, se reconocieron mucho antes de la gran

reforma del artículo 1 de la Constitución, 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.

### **Transición energética y cambio climático**

La reforma energética instrumentada a partir de 2013 ofrece al país la disyuntiva de continuar la trayectoria basada en la explotación y el 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 el uso de los hidrocarburos, como reacción al notorio descenso mostrado en los últimos años en la extracción, la 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 tratado comercial con Estados Unidos y Canadá 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 y a la Comisión Federal de Electricidad.

80. Aumentar y acelerar la participación de las energías renovables en la matriz energética, abatir la intensidad en el uso de energía, impulsar las acciones de eficiencia y ahorro, y articular la transición energética a las capacidades de desarrollo nacional.

Los pilares para profundizar la participación de las energías renovables deben orientarse a fortalecer, ordenar y ampliar la estrategia nacional de energías renovables, especialmente la eólica y la solar, con identificación desagregada de objetivos, instrumentos, instituciones y ámbitos de participación pública, privada y social. También se deben 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.

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.

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, por ejemplo).

81. Adecuar la operación de las Empresas Productivas del Estado a los objetivos de desarrollo nacional y enfrentar la necesaria reestructuración financiera de Petróleos Mexicanos, mediante la capitalización ordenada y programada de sus pasivos y que esta se constituya en el detonador del cambio productivo de la empresa para la transición energética.

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 Empresas Productivas del Estado 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 Empresas Productivas del Estado que actúan en la transformación de hidrocarburos en una sola Empresa Productiva del Estado, de la cual dependerían las filiales existentes. 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.

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.

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.

82. Cumplir con la ruta de acciones y compromisos de México derivados de la Conferencia de París sobre Cambio, asumiendo responsabilidades progresivas

en mitigación y adaptación, actuando como cooperante multilateral activo y propositivo, y estableciendo mecanismos de monitoreo y reporte para que el país pueda verificar los avances hacia la realización de las metas adoptadas.

Como parte de los compromisos de la Conferencia de París, México adoptó metas no condicionadas muy relevantes para reducir en 22% las emisiones de gases de efecto invernadero en 2030, en el transporte, la generación de energía eléctrica, la producción petrolera, industrial y agrícola, los usos residenciales y el manejo de residuos, entre otras áreas destacadas. En esta dirección será crucial refrendar la meta de llegar a una generación de 35% de energía limpia en 2024 y de 43% en 2030, incluyendo fuentes renovables, cogeneración más eficiente con gas natural y captura de CO<sub>2</sub> en termoelectricas. Es posible, incluso, acelerar el incremento de las energías renovables solar, eólica y geotérmica para incrementar su participación en la oferta.

También se adoptó la meta de alcanzar en el mismo año la tasa cero de deforestación, y objetivos no condicionados para reducir la vulnerabilidad y elevar la resiliencia en los municipios de mayor riesgo, fortalecer la restauración con un enfoque de adaptación basado en ecosistemas, y desarrollar sistemas de prevención y alerta temprana ante los eventos hidrometeorológicos extremos, entre otras medidas de adaptación. Todas estas líneas de acción se deberán llevar a cabo en la década entrante, por lo que serán cruciales los pasos a dar entre 2019 y 2024, así como el apoyo necesario en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las contrapartes en estados y municipios.

83. Adoptar una política impositiva más amplia 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.

El punto de partida pueden ser las tasas y cuotas establecidas en 2013 a los combustibles, desarrollando el mecanismo tanto para impulsar la eficiencia en su uso, como para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por medio del cambio hacia fuentes renovables, y, además, bajar la contaminación atmosférica en general. Podrían aumentarse las cuotas ya definidas en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no con fines recaudatorios sino teniendo presentes las metas acordadas en el Acuerdo de París con las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional.

También podría considerarse el gas natural como parte de los conceptos para aplicar una cuota, además de adaptar las reglas de pago opcional con las reducciones certificadas de emisiones y los bonos de carbono. Uno de los aspectos clave será que se tomen en cuenta las consideraciones ambientales en las políticas de precios a las gasolinas y el diésel, de tal modo que no se estimule el crecimiento más acelerado del uso

de automóviles en el transporte urbano y el de camiones en el transporte de carga.

En otros temas, sería necesario aumentar las tasas a productos muy contaminantes, por ejemplo, algunos agroquímicos particularmente tóxicos, para estimular el cambio hacia sistemas productivos más sustentables. Estas medidas se complementan con la puesta al día de normas de salud, en especial las relacionadas con reglas de envase y etiquetado en los diferentes usos. También es necesario dar pasos más decididos para corregir precios y tarifas distorsionadas que inducen la sobreexplotación de recursos naturales, por ejemplo, los acuíferos. En otros casos, se requiere revisar algunos incentivos a través de subsidios que favorecen el cambio de usos del suelo y la deforestación, por ejemplo, de programas ganaderos.

En el caso de que este tipo de medidas generen impactos regresivos en la distribución del ingreso, se requerirían acciones compensatorias por medio de apoyos directos transparentes y temporales.

## Estrategia territorial y urbana

El territorio nacional ha sufrido grandes transformaciones que deben ser tomadas en cuenta al buscar nuevos derroteros a nuestro desarrollo económico y social. Sobresalen las relativas a: i) la creciente urbanización, que alcanza ya al 80% 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. La propuesta territorial debe considerar no solo una estrategia urbana en general (incluidas las áreas periurbanas), sino también de las ciudades pequeñas y medianas que se vinculan muy directamente con la estrategia rural.

México requiere de una estrategia de planeación y desarrollo territorial integrada, que sea la contraparte espacial del Plan Nacional de Desarrollo, tanto para optimizar los usos del suelo para los asentamientos humanos, los recursos naturales y las actividades productivas y extractivas, 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 ante dichos fenómenos.

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

84. Adoptar y promover activamente la aplicación de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial para configurar y corregir las dimensiones espaciales del desarrollo de México, teniendo en cuenta los escenarios de largo plazo, al menos 20 años, de los sistemas urbano rurales, las desigualdades regionales, las dotaciones de infraestructura y otros aspectos clave para la sustentabilidad de las

poblaciones, bajo un marco coordinado con los estados y municipios.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial debe ser la base del nuevo modelo territorial para los distintos usos, tipos y modos de ocupación del territorio. Como lo dispone la propia Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, dicha estrategia también debe vincular el desarrollo económico y social, lo cual tiene todo el sentido si se considera que la mayor parte de la generación de producción y riqueza del país ocurre en las áreas urbanas, y que estas son cruciales para abatir la pobreza, dado el crecimiento que en las ciudades viene teniendo la población que no cubre con los mínimos de ingreso y los requisitos de educación, salud y seguridad social, servicios de la vivienda y otros.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y sus programas para los próximos años deben coordinarse con los estados y municipios, y ser una guía efectiva para determinar las agendas de inversión

para el desarrollo urbano y la infraestructura regional y, sobre todo, para orientar el crecimiento demográfico e impedir que se continúen agravando los ya muy marcados rezagos en la dotación de servicios públicos, vivienda y otras necesidades en ciudades que se encuentran rebasadas por el crecimiento de la población.

Como parte de la misma Estrategia también es urgente que la Administración Pública Federal establezca un mejor orden de prioridades para ofrecer servicios públicos, sobre todo de salud y educación media y superior, a las pequeñas y medianas poblaciones, a través de una oferta que se ubique en sitios estratégicos, principalmente en las regiones de mayor dispersión demográfica.

85. Ante las crecientes amenazas y peligros derivados del deterioro de los ecosistemas, de la ocupación desordenada del suelo y del cambio climático, y ante los tradicionales riesgos sísmicos característicos de México, es necesario reforzar las políticas para reducir la vulnerabilidad de las ciudades y pueblos, buscando el logro de asentamientos humanos resilientes.

El patrón de localización urbana de muchas ciudades ha ocurrido en desmedro de la seguridad humana, por la tendencia a ubicar asentamientos en zonas de alto riesgo. La población mexicana todavía crecerá en alrededor de 25 millones de personas antes de que alcance sus umbrales de estabilización, y en su mayor parte se ubicará en áreas periféricas de los centros urbanos, aunque hay oportunidades para la densificación de las ciudades. En muchos casos, incluso se requiere la reubicación de la población sujeta a mayores riesgos. En nuestro país 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.

Salvo excepciones, es baja la capacidad de nuestros asentamientos humanos, y en general de las comunidades, para enfrentar los peligros de origen natural o los de origen humano, y también para responder mejor y adaptarse de forma adecuada a los efectos de los desastres. Esto es, no somos una sociedad resiliente.

La política de protección civil ha sido más que nada reactiva e invertimos poco en la mejora de capacidades y en la prevención y reducción de riesgos. La necesidad de pasar a una política de gestión integral de riesgos está asumida en la Ley General de Protección Civil, y aunque atañe a todo el país y sus regiones, tiene particular importancia en las ciudades y los pueblos.

Se requiere un esfuerzo más intenso y sostenido en la investigación de peligros y amenazas, la reducción de la vulnerabilidad de comunidades y sistemas urbanos, la preparación y ejecución de protocolos, el diseño de mejores mecanismos de aseguramiento y apoyo financiero, y el despliegue de medios de alerta temprana, entre otras líneas de acción. Por la vulnerabilidad que actualmente registran, por su alta exposición y por los efectos que tienen los desastres en sus condiciones de pobreza, las entidades del Sur y Sureste del país deben tener prioridad en las estrategias de gestión integral de riesgos.

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, sobre todo, evitar que siga aumentando el número de viviendas en zonas no aptas, sean del tipo que fueren.

86. Definir una política de protección de los paisajes, tanto urbanos como rurales, que vienen sufriendo un ostensible deterioro en las últimas décadas. La protección de los paisajes debe ser mejor incorporada a la legislación y a los programas de desarrollo, asumiendo incluso la necesidad de restaurarlos en los casos en que ya se han degradado a niveles extremos, como de hecho ocurre en muchas ciudades de distinto rango, en algunas zonas costeras y en otras áreas.

La protección de los paisajes urbanos y rurales es una necesidad vinculada, por un lado, a la integridad y conservación de los ecosistemas que generan servicios esenciales para la sociedad, y por otro a la existencia de espacios de vida atractivos que contribuyan a un componente básico del bienestar, como lo es un entorno armonioso y seguro. La ausencia de políticas efectivas de ordenamiento territorial ha conducido a una ubicación de asentamientos humanos que resulta no solo insegura sino también destructiva del paisaje.

La protección de los paisajes requiere que los municipios se doten de reservas territoriales aptas para el crecimiento urbano-demográfico, y también que se disponga de acciones para una reconversión que mejore la organización del espacio urbano, con ciudades más compactas y densas que optimicen la distribución de servicios y minimicen las necesidades de desplazamientos y que incorporen el diseño y la restauración ecológica, natural y paisajística de las ciudades. También requiere la actualización de las normas de imagen urbana, y una procuración constante de la

calidad de la infraestructura, sobre todo la que afecta más a los peatones.

Todo ello contribuiría a mejorar la calidad de vida en ciudades y pueblos, además de ele-var su potencial económico y turístico, sobre todo si junto con el cuidado y la recuperación del paisaje se fortalece la protección del patrimonio histórico y moderno de calidad urbanística.

87. Otorgar prioridad al mejoramiento de la movilidad urbana e interurbana con una visión sustentable de la conectividad, tanto para mejorar la calidad de vida y las cuantiosas pérdidas de tiempo y productividad, como para reducir la contaminación atmosférica y sus impactos en la salud humana.

Las tendencias de la motorización en México y de la dispersión urbana apuntan a un mayor crecimiento de la disponibilidad de autos, de los recorridos dentro de las ciudades y en especial de las áreas metropolitanas y a mayores pérdidas de tiempo en el tráfico, todo lo cual agravará la contaminación atmosférica y

los daños a la salud de no modificarse pronto los patrones de movilidad.

Algunas innovaciones, como los autos eléctricos, los viajes compartidos, el trabajo en casa y la mejor eficiencia de los autos convencionales, entre otras, significan mejoras e incluso han permitido reducir las emisiones en algunas ciudades, pero en general se mantienen las amenazas de la contaminación originada por la forma urbana dispersa y el predominio del automóvil como forma de transporte. La promoción de la movilidad colectiva a través de formas costo-efectivas, como el transporte rápido de superficie e incluso el metro, que tienen experiencias exitosas en varias ciudades mexicanas, enfrenta problemas sobre todo por la baja capacidad de inversión de la mayoría de las ciudades, pero es indispensable para mejorar las condiciones urbanas, la calidad de vida, la productividad y el fomento de economías urbanas más competitivas.

88. Reformar la política urbana, con una estrategia especial para las zonas periurbanas, y dotar a las

ciudades pequeñas y a los territorios funcionales de infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para que jueguen un nuevo papel en el sistema urbano, ofreciendo ventajas para retener y sostener su población en condiciones económicas y sociales atractivas.

Los espacios periurbanos 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 con políticas públicas específicas, sobre todo en el sentido de consolidarlas y racionalizarlas. En la mayor parte de los territorios periurbanos es aconsejable la densificación poblacional y privilegiar la diversidad de actividades y funciones.

Las pequeñas y medianas ciudades dentro del Sistema Urbano Nacional tienen un papel central que cumplir en la estrategia territorial 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.

Por la diversidad y heterogeneidad del territorio la política de desarrollo nacional debe atender todo tipo de sistemas urbanos y rurales, pero es incuestionable que en buena medida debe conformarse como una estrategia de desarrollo de las ciudades que incluye el fomento económico y la productividad, la dotación de servicios de calidad, la sustentabilidad urbana, el combate a la contaminación atmosférica y la mayor disponibilidad de agua limpia por persona; así como la adopción de energías limpias y renovables y el reciclaje de residuos, el incremento de zonas verdes, reservas territoriales, vivienda y habitabilidad segura y, muy importante, enfrentar la pobreza y el decaimiento en barrios marginales.

Se trata, por supuesto, de diferenciar la política urbana desde las zonas metropolitanas hasta las ciudades pequeñas y medianas, pasando por las zonas periurbanas. En la mayoría de las ciudades actuales de más de 500 mil habitantes la tarea pasa por un esfuerzo de reordenamiento y reorganización, para inducir la densificación y formas urbanas más compactas y policéntricas, pero en muchos otros casos se impone una política preventiva que anticipe un crecimiento que aún está por ocurrir, como en varias ciudades costeras y turísticas, o en otras de la Frontera Norte, por ejemplo.

En todos los casos, y como parte de las políticas sociales y de promoción de la cohesión y la seguridad humana, destaca la prioridad de privilegiar los espacios públicos y procurar el derecho a la ciudad ya establecido en la legislación.

## Una política 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 teniendo 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.

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.

La estrategia nacional de desarrollo debe considerar una ruta o escenario de convergencia de las regiones, que contemple no solo un mayor crecimiento por habitante en los estados que se están rezagando, sino énfasis explícito en el desarrollo social, la

sustentabilidad ambiental y otros factores de integración nacional.

89. 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 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.

89. Desagregar la estrategia nacional de alta intensidad para el desarrollo regional en programas con escalas adecuadas para la planeación de su desarrollo, a través de mecanismos de gobernanza en los que efectivamente intervengan las autoridades estatales, que cuenten con mecanismos financieros ad hoc y agendas medibles y verificables de inversiones, obras y servicios, entre otros contenidos.

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.

90. Renovar enfoques en la inversión y los programas de infraestructura. Integración territorial a partir de enfoques y reglas adecuadas para 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 los de turismo), se requiere pasar a la inclusión con la mayor prioridad en proyectos integrales que comprendan una gama de conexiones interurbanas combinadas con las urbano-rurales, que signifiquen la emergencia o consolidación de zonas con cohesión territorial. Se requiere considerar, entre otros, los criterios de cadenas de valor en todas sus modalidades, y la creciente accesibilidad de la población a servicios básicos e infraestructura.

91. Otorgar prioridad y dedicar más esfuerzos al Sur-Sureste, fortaleciendo las Zonas Económicas Especiales con la difusión de sus beneficios para el desarrollo de las regiones en las cuales se encuentran.

Se requiere una adecuada combinación de Zonas Económicas Especiales, de ser el caso reconsideradas como detonantes efectivos del desarrollo regional en sus zonas de influencia, y enmarcadas en las

iniciativas de acción conjunta regional Sur-Sureste emergentes acordadas en la Conferencia Nacional de Gobernadores e insertas en el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Sur-Sureste.

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

A partir de la Ley General de Cambio Climático y de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, se requiere formalizar acuerdos intergubernamentales para la aplicación de una estrategia de adaptación con criterios regionales, que además esté alineada con las agendas de biodiversidad. La estrategia de adaptación debe atender al menos 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.



## IV. Reformas institucionales para el desarrollo inclusivo

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.

Las siguientes propuestas se refieren sobre todo a la necesidad de recuperar la planeación del

desarrollo como un medio efectivo para movilizar los esfuerzos nacionales con una visión de largo alcance; poner en el centro de las políticas el cumplimiento de los derechos, e incluirlos como un eje transversal del próximo Plan Nacional de Desarrollo; revisar y alinear la programación y el presupuesto y revisar la estructura institucional en función de la aplicación de los derechos; reforzar los sistemas de evaluación, identificación de indicadores y el seguimiento y mejora del desempeño gubernamental; y favorecer una intervención social más amplia y plural en la planeación del desarrollo con la creación de un Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental.

93. Revalorar y prestigiar la planeación como medio para orientar las potencialidades y los esfuerzos sociales, privados y públicos en la promoción del desarrollo nacional, el estímulo al crecimiento económico inclusivo y sustentable y la movilización de las energías colectivas para elevar las expectativas en la construcción de un mejor futuro para México.

La planeación ha devenido una rutina burocrática que no suscita el interés de la sociedad y que tampoco sirve de guía efectiva para ordenar y dar dirección y sentido al quehacer gubernamental. Se formulan planes y programas, en efecto, a los que se alude formalmente en la emisión de documentos e incluso en actos de gobierno, pero que constituyen más un ritual procedimental que una guía efectiva del trabajo público.

Tras décadas de mal desempeño económico y social, de deterioro de la seguridad pública y de la confianza en las instituciones, se impone revalorar y dar prestigio a la planeación como manera de orientar los esfuerzos nacionales en una ruta exitosa de desarrollo. Con modalidades renovadas, la planeación debe recoger y sistematizar la dirección a la que la sociedad busca dirigirse e identificar lo que como nación buscamos alcanzar. También debe proyectarse en escenarios y perspectivas de largo plazo, para adoptar medidas preventivas ante los grandes problemas nacionales que tienden a agravarse, así como perfilar las visiones de país para la próxima generación. De

ser así, la planeación y sus instrumentos adquirirán un nuevo sentido.

Esta es una tarea tanto política como técnica. Política porque el propio Estado debe fortalecer sus capacidades de promoción del desarrollo, sus visiones estratégicas y poner al día las propias concepciones del desarrollo, sobre todo en una perspectiva de mejores equilibrios en las relaciones e interdependencias entre la sociedad, el Estado, los mercados y los agentes económicos. Es también una tarea técnica porque la mejor capacidad estratégica de orientación del desarrollo supone mejores servicios públicos y formas activas de planeación que integren a la sociedad, que involucren a sus agentes económicos y los comprometan en los procesos de inversión, innovación, creación de empleos, elevación de la productividad y la competitividad, en una cultura de cumplimiento tributario, entre otros aspectos clave del desarrollo.

En esta dirección, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 como los programas que se deriven deben ser concebidos como instrumentos

atractivos de convocatoria pública a todos los grupos y sectores clave del desarrollo, diagnósticos, ejes, objetivos y estrategias creíbles y bien sustentadas. Sería muy valioso que dichas formulaciones suscitaran la atención de la sociedad y que el interés se mantuviera para dar seguimiento a los instrumentos de planeación. Los planes y programas son rígidos, inflexibles; pronto quedan desfasados ante los cambios sociales y económicos dinámicos; por ello enfrentan el reto de mantenerse vigentes, de adaptarse al cambio sin perder la visión y el sentido de futuro.

94. Aplicar plenamente la intervención de la Cámara de Diputados en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y su revisión durante el proceso de ejecución, y abrir dicha aprobación a la deliberación e intervención ciudadana.

La Cámara de Diputados ejercerá por primera ocasión en 2019 su facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual deberá revisar que el proyecto que presente el Ejecutivo cumpla con los requisitos

establecidos, y, especialmente, incluya los fines del proyecto constitucional de desarrollo. Es una oportunidad para que dicha Cámara debata las perspectivas a largo plazo, y que establezca algún mecanismo de revisión para verificar los resultados del Plan. Esta es también una ocasión propicia para que los legisladores reciban opiniones de la ciudadanía en los temas y las políticas clave para el desarrollo nacional.

95. Establecer en el próximo Plan Nacional de Desarrollo ejes transversales de cumplimiento de los derechos humanos y de reducción de las desigualdades, sobre todo las de género, y fortalecer el Sistema de Planeación Democrática y su marco jurídico a fin de garantizar que el cumplimiento de los derechos y la reducción de las desigualdades se sitúen en el centro del desarrollo, de la programación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas.

La Ley de Planeación ya incorporó la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos como uno de los principios de la planeación

del desarrollo, junto con la igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación y otros aspectos clave de una sociedad más igualitaria, en consecuencia con el artículo 1 constitucional. Este es un paso valioso que debe ser llevado a sus últimas consecuencias en los procesos de planeación, y sobre todo en la vinculación con la presupuestación, la evaluación y la retroalimentación de las políticas.

Se trata de un reto mayor para la Administración Pública, cuyos sistemas de planeación hasta ahora han sido más nominales que reales, y cuyos documentos básicos se subutilizan en el ejercicio real de gobierno. Sería conveniente que el próximo Plan Nacional de Desarrollo contuviera como uno de sus ejes transversales la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos, bajo los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad que establece la Constitución.

Asimismo, sería necesario que los diagnósticos de la situación nacional determinen el grado de cumplimiento actual de los derechos y las brechas en

relación a lo establecido, tanto en la legislación nacional como en los tratados internacionales, para perfilar los escenarios y las rutas de cumplimiento.

96. Alinear el Sistema de Contabilidad Gubernamental 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 derechos humanos.

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. Es necesario avanzar a que el Sistema de Contabilidad Gubernamental asuma como su fin último un gasto que tenga como objetivo promover el cumplimiento integral de los derechos humanos.

La integralidad, como principio de los derechos humanos, radica en la indispensable realización de uno de ellos 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 anual. 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 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, lo cual 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

derechos humanos 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 Sistema de Contabilidad Gubernamental 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 derechos humanos, que en términos prácticos se traduciría en una cobertura cada vez más amplia, pero también en 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.

De este modo, resulta necesario considerar la contabilidad gubernamental no solo 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.

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, en términos de alinear la contabilidad gubernamental en función de promover la garantía de los derechos humanos.

97. 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 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 Presupuesto de Egresos de la Federación; de ahí

la relevancia de las atribuciones que cada uno de estos organismos tiene para, en función de ellas, plantear una revisión en torno a si se encuentran organizadas de la manera óptima en aras de garantizar los derechos humanos. Esto requiere replantear el contenido completo de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y repensar las funciones de cada una de las Secretarías y de los otros entes públicos que conforman la Administración Pública Federal de conformidad con el artículo primero de la Constitución. 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 magnitud de una reforma como la planteada, 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 contruidos a partir de la estructura institucional ya definida (fortaleciendo incluso los mecanismos ya existentes), articulándolos en torno a los derechos humanos y sus principios.

98. Fortalecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, aprovechar al máximo sus trabajos y reforzar los sistemas de evaluación, identificación de indicadores, y seguimiento y mejora del desempeño gubernamental.

Como lo ha mostrado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en los sistemas de planeación debe contemplarse la mejora de los indicadores para que se refieran a los resultados en lugar de a los insumos intermedios de los procesos; se requiere afinar los diagnósticos para identificar bien los problemas sobre los que incidirá la acción pública y es necesario establecer metas factibles a alcanzar en los plazos de gobierno; además, los programas deben contar con sus sistemas de seguimiento y monitoreo, entre otras oportunidades de avance. El mismo Consejo identificó que en el periodo de gobierno 2013-2018 el desempeño promedio de los programas sociales, visto por medio de sus indicadores, fue de 60%, aunque con marcadas diferencias entre instituciones.

Por su parte, y como resultado de sus tareas de fiscalización de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación reveló que la mayoría de las dependencias revisadas no disponían de mecanismos para incorporar la información sobre su desempeño en las distintas etapas del ciclo de programación y

presupuestación, y que en 44 programas no encontró información acerca del desempeño, lo cual se traduce en riesgos para el uso de los presupuestos. La misma auditoría al Sistema de Evaluación del Desempeño indica que los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública no se vinculan con indicadores, lo que impide una verificación adecuada del presupuesto.

Por estos y otros elementos, y a pesar de los indiscutibles avances que se han evidenciado en la evaluación, definición de indicadores y seguimiento del desempeño gubernamental, sigue siendo muy necesario poner atención a la calidad del ejercicio gubernamental y a la calidad en la aplicación de los presupuestos, además de que el diseño de estos se ajuste realmente a los programas.

Por otro lado, es necesario reforzar y respetar la evaluación como un ejercicio autónomo y, en consecuencia, fortalecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y aprovechar al máximo los resultados de sus trabajos, tanto en el

ejercicio cotidiano del gobierno, como en los trabajos de la Cámara de Diputados para la aprobación y fiscalización del presupuesto.

99. Consolidar la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y auspiciar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica establecido en la Constitución, cuyos datos son oficiales y de uso obligatorio para las autoridades, con el fin de generar y utilizar información de la mayor calidad en la toma de decisiones públicas y privadas.

Sin la captación, procesamiento y difusión de información confiable serían erráticas e inciertas las políticas públicas y muchas decisiones de las empresas. La información estadística y geográfica objetiva, transparente, independiente y captada sistemáticamente, da la pauta para orientar las políticas de desarrollo. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía debe contar con el apoyo presupuestal necesario para realizar sus

mandatos, siempre en el marco la autonomía y el resguardo de su credibilidad.

100. Favorecer una intervención social más amplia y plural en la planeación del desarrollo con la creación de un Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental, y con mecanismos similares para el desarrollo de los estados y regiones.

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 trata de un órgano de Estado 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 Constitución.

El Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental se integraría por ciudadanos representativos de los ámbitos principales de la vida nacional. Aportaría al Sistema Nacional de Planeación la definición y composición de las prioridades nacionales a mediano y largo plazo, las cuales serían objeto de revisión y actualización cada cinco años o en plazos inferiores de así requerirlo el ciclo económico o eventos extraordinarios. Haría 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 tengan a su disposición para su implementación; de los términos en que tales recursos hayan sido empleados, y de

los resultados obtenidos. Tendría la responsabilidad de asegurar, en colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que la información se encuentre disponible y accesible para cualquier ciudadano u organización que desee conocerla. Para este propósito colaborará también estrechamente con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. El Consejo Nacional podrá auxiliar a los estados de la república a crear y establecer su propio Consejo Estatal Económico, Social y Ambiental y otro de cobertura local en las ciudades calificadas como metrópolis, dado que idealmente cada estado tendría que contar con ellos.

# Relación de propuestas

## **I. Abatimiento de la pobreza y sociedad más igualitaria**

### *Políticas para abatir la pobreza*

1. Enfrentar la pobreza a partir del enfoque de derechos humanos y la reducción de las desigualdades, sobre todo las de género, y, en consecuencia, revisar las métricas y metas del desarrollo, alinear los presupuestos con el cumplimiento de los derechos y revisar las estructuras institucionales para enfrentar los rezagos y carencias de ingresos y servicios sociales.

2. Vincular explícitamente una estrategia de crecimiento económico más alto inclusivo y de carácter redistributivo, que genere empleos decentes para los individuos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, con la reducción de la pobreza y la estabilidad de precios para favorecer el poder adquisitivo, sobre todo en la canasta básica.

3. Destacar y hacerse cargo de los vínculos entre la situación del empleo y la política laboral con la pobreza, incluyendo aquellas políticas que mejoren la demanda laboral, la revisión de la legislación, 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 el acompañamiento técnico para desarrollar iniciativas productivas.

4. Incrementar el gasto social y la eficacia y efectividad de su aplicación en las áreas clave del desarrollo humano, en especial en educación, salud y seguridad social, vivienda y servicios asociados,

además de los programas directos de transferencias para combatir la pobreza, lo cual 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.

5. Revisar los resultados de los programas sociales existentes a partir de las recomendaciones y evaluaciones, entre otras las del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, tomar las decisiones de reforma con base a las evidencias disponibles y, en su caso, emprenderlas según los criterios de ciudadanía social, con transparencia plena y tomando en cuenta la información pública verificable.

### *Reducción de las desigualdades sociales*

6. Tener en cuenta los efectos sobre el trabajo en la estrategia de inserción en la economía global. Dicha inserción debe estar enmarcada en una estrategia articulada de desarrollo industrial y fortalecimiento del mercado interno.

7. Fortalecer las instituciones del trabajo, sobre todo la libertad sindical y la 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.

8. Adecuar a nuestro tiempo el esquema limitado de seguro social en busca de un régimen de seguridad social universal para el siglo XXI. Por los nuevos riesgos y necesidades que hoy enfrentan los trabajadores, derivados del acelerado cambio tecnológico y la globalización, se requiere transitar de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados, basados en carencias extremas, a un esquema de derechos básicos exigibles.

9. Sostener la reciente recuperación del salario mínimo, que se deterioró durante cerca de 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.

10. Evitar, en lo referente a la política fiscal, que el financiamiento del gasto recaiga de manera excesiva en el impuesto al consumo, y buscar que los impuestos directos graven de manera más eficiente y equitativa el ingreso proveniente del capital frente al del trabajo.

11. Incidir en la desigualdad a través de la política fiscal con una reforma tributaria impositiva que no solo incremente la recaudación, sino que a través del sistema impositivo favorezca una reducción de la brecha de ingresos, poniendo especial atención a la desigualdad después de impuestos.

12. Asignar más recursos financieros a actividades productivas privadas realizadas por personas de bajos niveles de ingreso, por medio del apoyo financiero y técnico, con fines productivos, a ejidatarios y agricultores que explotan pequeñas parcelas; así como a los micro y medianos productores en la industria y los servicios, que suelen no tener acceso al crédito de la banca regular por falta de garantías colaterales.

13. Activar los mecanismos virtuosos de la hacienda pública para reducir la desigualdad, abatir la pobreza y favorecer el crecimiento económico.

*Propuestas estratégicas en alimentación*

14. Crear condiciones de empleo digno para el acceso a los alimentos por ingreso.

15. Revalorar y reforzar la educación nutricional, la vigilancia de la salud y la regulación con miras a transformar el modelo de consumo y eliminar todas las formas de malnutrición.

16. Articular las políticas sociales y económicas para la población con carencia alimentaria: asistencia alimentaria, fomento productivo y acompañamiento de salud y nutrición.

17. Fortalecer los sistemas productivos de alimentos que protejan la biodiversidad y el medio ambiente.

18. Construir una mejor organización y gobernabilidad de la política alimentaria bajo un modelo de consumo y de producción de alimentos sostenible,

saludable y variado que garantice el derecho a la alimentación, con objetivos consensuados y coordinación efectiva de las políticas públicas.

*Política hacia la educación obligatoria*

19. Promover 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 y la comprensión de conceptos y procesos fundamentales del mundo natural y social.

20. 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.

21. Replantear la formación inicial de profesores, con un planteamiento pedagógico congruente con la reforma sustancial de la educación básica.

22. Garantizar la formación profesional pedagógica para los profesionistas que ingresan al trabajo docente en educación secundaria y media.

23. Establecer un programa explícito de combate a la desigualdad en el proceso y los resultados educativos, que se oriente a superar los marcados rezagos de los municipios con mayores índices de pobreza y marginación educativa.

*Decisiones estratégicas para la seguridad social universal*

24. Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura universal 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.

25. 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.

26. 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%.

27. Establecer una estrategia, que conduzca a la integración institucional y que incluya, entre otras, las medidas para un registro único de beneficiarios con la información de expedientes clínicos, trayectorias laborales, fondos y contribuciones de cada individuo, 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, y la coordinación de los esfuerzos institucionales para promover la convergencia de servicios y prestaciones.

*Salud: equidad, calidad y desarrollo*

28. Asegurar la cobertura universal y efectiva 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.

29. Avanzar hacia la edificación de un genuino sistema nacional público de salud, revirtiendo la fragmentación y desigualdad que caracteriza a la oferta actual de servicios.

30. 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 perspectiva demográfica, en especial de las personas mayores*

31. Incorporar a la planeación e instrumentación de políticas públicas 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

32. 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.

33. Firmar y ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, a fin de facilitar la incorporación y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas, y destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr una adecuada implementación y evaluación de las medidas que se pongan en práctica.

34. 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.

## **II. Crecimiento más elevado e incluyente**

Aceleración del crecimiento económico con el impulso de la inversión y mejores condiciones de financiamiento.

35. Orientar el esfuerzo público y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a lograr un mayor crecimiento económico que sea a la vez inclusivo y sustentable, que se aproxime al menos al 4% anual como promedio los próximos años, con las instituciones y los instrumentos disponibles alineados con ese objetivo.

36. Aumentar la inversión pública en infraestructura hasta alcanzar al menos el 5% del PIB y modernizar el Sistema Nacional de Inversión Pública para que los proyectos se diseñen, pongan en marcha y se evalúen en 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.

37. Articular un acuerdo y compromiso con el sector privado para estimular la inversión productiva en las actividades identificadas conjuntamente como prioritarias, y con programas sectoriales y regionales que permitan enfrentar los rezagos en infraestructura y las brechas territoriales.

38. Reorientar la estrategia de financiamiento del desarrollo aprovechando el potencial de las instituciones estatales en el otorgamiento de créditos a largo plazo y el aporte de capital de riesgo.

39. Orientar y regular adecuadamente el sistema bancario privado para elevar la profundización financiera y elevar el crédito productivo.

40. Aplicar adecuadamente los instrumentos de prevención para minimizar el impacto ambiental de las inversiones, sobre todo de infraestructura, incluyendo los ordenamientos territoriales y ecológicos y las evaluaciones ambientales y sociales.

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

41. Elevar la recaudación tributaria y la progresividad del sistema impositivo para alcanzar niveles al menos similares a los de países con grados comparables de desarrollo.

42. Reforzar la recaudación de impuestos de los gobiernos locales.

43. Aprovechar el margen de endeudamiento disponible.

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

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

46. Elevar la inversión pública en infraestructura productiva, energética, social y de protección del ambiente, en alrededor de tres puntos como porcentaje del PIB.

47. Fortalecer los programas de seguridad social con criterios de cobertura universal y de calidad en los servicios, en un horizonte de convergencia de los subsistemas existentes.

48. Fortalecer el gasto educativo para superar cuellos de botella, mejorar la infraestructura, impulsar la

formación docente y asegurar la transición desde la educación básica a la técnica y preuniversitaria.

49. Verificar el gasto en inversión con la participación de consejos sectoriales que facilite los procesos de contratación y puesta en marcha de los proyectos.

50. Promover 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 en la supervisión del gasto público financiado por recursos federales.

### *Decisiones para elevar la calidad del empleo*

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

52. Crear un régimen especial de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social 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.

53. 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 para evadir la regulación laboral, lo cual ayudaría a reducir los índices de inseguridad y precariedad en el empleo.

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

*Recuperación gradual y sostenida de los salarios,  
partiendo del salario mínimo*

55. Determinar los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad del salario mínimo en sus alcances de suficiencia y normalidad de los factores, y acordar los ritmos y horizontes de incremento 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.

56. Cambiar la institucionalidad de la determinación de los salarios mínimos, a partir de la ruta que se acuerde en el diálogo social para la recuperación gradual y sostenida del mínimo.

57. Atender 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 de algunos grupos de autoempleados o autónomos informales.

58. Definir, más allá de los salarios mínimos, y 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 reviertan progresivamente la concentración factorial.

*Una estrategia para el desarrollo de la industria, los servicios de alto valor agregado y la innovación*

59. Construir una visión política de Estado desarrollador, que apoye al capital y al emprendedor privado y que genere bienes públicos, con atención particular y acciones concretas para temas emergentes de las políticas industriales y una revisión del sistema institucional de fomento del desarrollo industrial y de la innovación.

60. Desplegar programas y políticas federales, pero también locales, para las micro, pequeñas y sobre todo medianas empresas, con dimensiones subsectoriales y regionales de la nueva política de desarrollo industrial.

61. Promover la competencia interna y de empresas de talla internacional, y desarrollo de habilidades y capacidades en esquemas de corresponsabilidad entre empresas, universidades y centros de investigación.

62. Buscar la disponibilidad oportuna de créditos de inversión y operación, así como de capital de riesgo, con transparencia y rendición de cuentas.

63. Redefinir la política de promoción y de orientación de la inversión extranjera directa hacia los objetivos y las metas estratégicas del desarrollo nacional.

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

64. Diseñar una agenda científica, tecnológica y de innovación con la más alta prioridad política y alineada con las prioridades de un desarrollo incluyente y sustentable.

65. Invertir lo necesario en ciencia, tecnología e innovación 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.

66. Dar 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.

### *Política digital, conectividad e información*

67. Ampliar la conectividad para hacer efectivo el acceso universal a internet y favorecer el apropiamiento de las tecnologías de información, especialmente por la población de menores recursos.

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

69. Fortalecer la política industrial para el desarrollo del sector de tecnologías de información y servicios relacionados y establecer un programa de transformación digital de los servicios públicos.

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

70. Otorgar apoyo prioritario a la pequeña agricultura familiar con un amplio programa de reactivación rural que parta del impulso a los pequeños productores, familiares o de tipo similar, que a menudo trabajan en condiciones de minifundio.

71. Aumentar la superficie bajo cultivo sin expandir la actual frontera agrícola, recuperando tierras que han dejado de cultivarse, por medio de incentivos apropiados para la reconversión productiva.

72. Impulsar las inversiones y el apoyo a pueblos y pequeñas ciudades rurales con mejor infraestructura para agregar valor localmente, sobre todo en áreas

como el acopio, la transformación agroindustrial, el almacenamiento y la comercialización.

73. Renovar la figura ejidal democratizando sus instituciones, sobre todo para facilitar la acción colectiva, velar por sus bienes públicos, el patrimonio natural y los servicios ambientales, y facilitar la entrada y salida a la titularidad de derechos en los ejidos.

74. Replantear formas de gobernanza e interlocución entre el Estado y agrupaciones de productores y organizaciones campesinas, acercando más a los distintos niveles de gobierno con los productores y grupos locales de interés.

### **III. Desarrollo territorial y sustentabilidad**

#### *Servicios ecosistémicos y protección ambiental*

75. 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 y regulación.

76. 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.

77. 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.

78. Transformar los sistemas de gestión hídrica, incluyendo la protección de los servicios ambientales, la eficiencia en el manejo y el control de la contaminación, para garantizar la dotación de agua de calidad y el saneamiento de las aguas residuales.

79. Asegurar que los proyectos de inversión, y sobre todo los de infraestructura con alcances

regionales, sean sometidos a evaluaciones ambientales estratégicas y les sean aplicados los demás instrumentos disponibles para valorar los impactos socioambientales y minimizar los riesgos, e introducir nuevas formas de planeación y gestión para garantizar el cumplimiento de los derechos ambientales y el acceso efectivo a la justicia ambiental.

*Transición energética y cambio climático*

80. Aumentar y acelerar la participación de las energías renovables en la matriz energética.

81. Adecuar la operación de las Empresas Productivas del Estado a los objetivos de desarrollo nacional y enfrentar la necesaria reestructuración financiera de Petróleos Mexicanos, mediante la capitalización ordenada y programada de sus pasivos y que esta se constituya en el detonador del cambio productivo de la empresa para la transición energética.

82. Cumplir con la ruta de acciones y compromisos de México derivados de la Conferencia de París

sobre Cambio, asumiendo responsabilidades progresivas en mitigación y adaptación, actuando como cooperante multilateral activo y propositivo, y estableciendo mecanismos de monitoreo y reporte para que el país pueda verificar los avances hacia la realización de las metas adoptadas.

83. Adoptar una política impositiva más amplia 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.

### *Estrategia territorial y urbana*

84. Adoptar y promover activamente la aplicación de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial para configurar y corregir las dimensiones espaciales del desarrollo de México, teniendo en cuenta los escenarios de largo plazo, al menos 20 años, de los sistemas urbano rurales, las desigualdades

regionales, las dotaciones de infraestructura y otros aspectos clave para la sustentabilidad de las poblaciones, bajo un marco coordinado con los estados y municipios.

85. Ante las crecientes amenazas y peligros derivados del deterioro de los ecosistemas, de la ocupación desordenada del suelo y del cambio climático, y ante los tradicionales riesgos sísmicos característicos de México, es necesario reforzar las políticas para reducir la vulnerabilidad de las ciudades y pueblos, buscando el logro de asentamientos humanos resilientes.

86. Definir una política de protección de los paisajes, tanto urbanos como rurales, que vienen sufriendo un ostensible deterioro en las últimas décadas. La protección de los paisajes debe ser mejor incorporada a la legislación y a los programas de desarrollo, asumiendo incluso la necesidad de restaurarlos en los casos en que ya se han degradado a niveles extremos, como de hecho ocurre en muchas ciudades de distinto rango, en algunas zonas costeras y en otras áreas.

87. Otorgar prioridad al mejoramiento de la movilidad urbana e interurbana con una visión sustentable de la conectividad, tanto para mejorar la calidad de vida y las cuantiosas pérdidas de tiempo y productividad, como para reducir la contaminación atmosférica y sus impactos en la salud humana.

88. Reformar la política urbana, con una estrategia especial para las zonas periurbanas, y dotar a las ciudades pequeñas y a los territorios funcionales de infraestructura, servicios y equipamientos necesarios para que jueguen un nuevo papel en el sistema urbano, ofreciendo ventajas para retener y sostener su población en condiciones económicas y sociales atractivas.

*Una política de alta intensidad  
para el desarrollo regional*

89. 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.

90. Desagregar la estrategia nacional de alta intensidad para el desarrollo regional en programas con escalas adecuadas para la planeación de su desarrollo, a través de mecanismos de gobernanza en los que efectivamente intervengan las autoridades estatales, que cuenten con mecanismos financieros *ad hoc* y agendas medibles y verificables de inversiones, obras y servicios, entre otros contenidos.

91. Otorgar prioridad y dedicar más esfuerzos al sur-sureste, fortaleciendo las Zonas Económicas Especiales con la difusión de sus beneficios para el desarrollo de las regiones en las cuales se encuentran.

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

## **IV. Reformas institucionales para el desarrollo inclusivo**

93. Revalorar y prestigiar la planeación como medio para orientar las potencialidades y los esfuerzos sociales, privados y públicos en la promoción del desarrollo nacional, el estímulo al crecimiento económico inclusivo y sustentable y la movilización de las energías colectivas para elevar las expectativas en la construcción de un mejor futuro para México.

94. Aplicar plenamente la intervención de la Cámara de Diputados en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y su revisión durante el proceso de ejecución, y abrir dicha aprobación a la deliberación e intervención ciudadana.

95. Establecer en el próximo Plan Nacional de Desarrollo ejes transversales de cumplimiento de los derechos humanos y de reducción de las desigualdades, sobre todo las de género, y fortalecer el Sistema de Planeación Democrática y su marco jurídico a fin de garantizar que el cumplimiento de los derechos y

la reducción de las desigualdades se sitúen en el centro del desarrollo, de la programación, presupuestación y evaluación de las políticas públicas.

96. Alinear el Sistema de Contabilidad Gubernamental 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 derechos humanos.

97. 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.

98. Fortalecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, aprovechar al máximo sus trabajos y reforzar los sistemas de evaluación, identificación de indicadores, y seguimiento y mejora del desempeño gubernamental.

99. Consolidar la autonomía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y auspiciar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica establecido en la Constitución,

cuyos datos son oficiales y de uso obligatorio para las autoridades, con el fin de generar y utilizar información de la mayor calidad en la toma de decisiones públicas y privadas.

100. Favorecer una intervención social más amplia y plural en la planeación del desarrollo con la creación de un Consejo Nacional Económico, Social y Ambiental, y con mecanismos similares para el desarrollo de los estados y regiones.



*Proceso de Internacionalización de una empresa mexicana*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México se terminó de imprimir en agosto de 2019 en los talleres de Druko

Internacional, S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F,  
col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México.

Su impresión se realizó en papel Cultural de 75g y forros en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas Stempel Garamond y Helvetica. La edición estuvo al cuidado de la maestra Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje: 500 ejemplares

La Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta sobre el significado y alcance de estos dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático, que procuran el sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a los objetivos determinados.

En esta oportunidad el cuaderno 28 presenta los trabajos realizados por el Seminario Universitario de Estudios del Desarrollo, así como distintas áreas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para contribuir a la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el cual recién vio la luz el 30 de abril de 2019.

La Planeación Nacional es el mecanismo base que enuncia los compromisos, metas y logros que se pretenden alcanzar en un periodo sexenal de gobierno y por ello es una de las herramientas fundamentales que facultan a los ciudadanos para exigir la rendición de cuentas sobre su cumplimiento.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN  
<http://sug.unam.mx/>