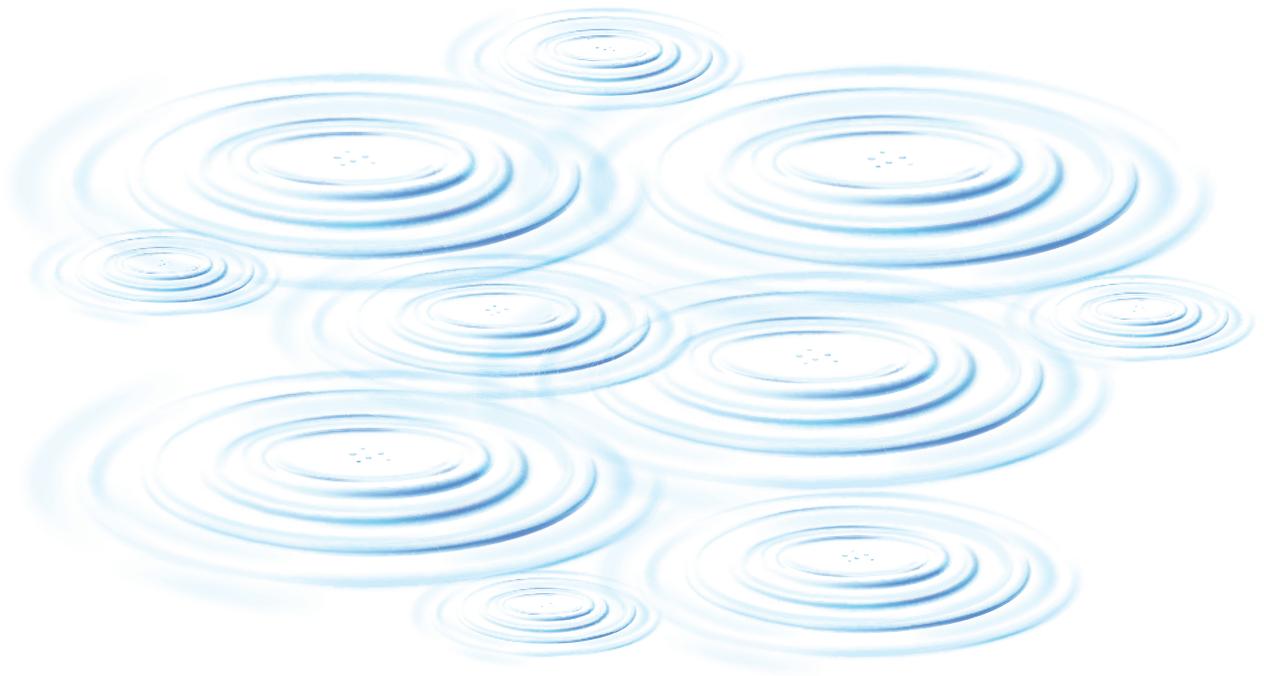


Informe del Desarrollo en México



Horizontes 2030 para el desarrollo



Horizontes 2030 para el desarrollo

Colección
Informe del Desarrollo en México

Enrique Provencio Durazo
Rolando Cordera Campos
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2023

Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Horizontes 2030 para el desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Horizontes 2030 para el desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Enrique Provencio Durazo
Rolando Cordera Campos
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México
2023

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Leonardo Lomelí Vanegas

RECTOR

Enrique Provencio Durazo

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información
Provencio Durazo, Enrique, autor. | Cordera, Rolando, autor.

Horizontes 2030 para el desarrollo / Enrique Provencio Durazo, Rolando Cordera Campos (coordinadores).
Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2023. | Serie: Colección
informe del desarrollo en México.

Identificadores: LIBRUNAM 2223105 (libro electrónico)

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

ISBN del volumen: 978-607-30-8655-4

Temas: Desarrollo sustentable -- México -- Siglo XXI. | Desarrollo económico -- México -- Siglo XXI. |
México -- Condiciones sociales -- Siglo XXI. | México -- Condiciones económicas -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC HC79.E5 (libro electrónico) | DDC 333.7—dc23

Primera edición: 1 de diciembre de 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

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

ISBN del volumen: 978-607-30-8655-4

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510

<http://pued.unam.mx/>

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

Hecho en México.

CRÉDITOS Y RECONOCIMIENTOS

Coordinadores

Enrique Provencio Durazo
Rolando Cordera Campos

Autores

Adrián Acosta Silva
Ana Karina Videgain Martínez
Cristina Hernández Engrandes
Eduardo Robledo Rincón
Fernando Alberto Cortés Cáceres
Héctor Ernesto Nájera Catalán
Iliana Yaschine Arroyo
Israel Manuel Banegas González
Jesuswaldo Martínez Soria
Jorge José Máttar Márquez
José Ignacio Casar Pérez
José Luis Samaniego Leyva
María del Carmen Rodríguez Juárez
María Julia Carabias Lillo
Mario Luis Fuentes Alcalá
Mauricio Rodríguez Álvarez
Naxhelli Ruiz Rivera
Ramón Carlos Torres Flores
Roberto Rodríguez Gómez
Samuel Ponce de León Rosales
Saúl Arallano Almanza
Servando Valdés Cruz
Tonatiuh Guillén López

Asistente general

Eva García Rivera

Diseño, edición y formación

Nayatzin Garrido Franco

Becarios

Alan Adan Flores García
Jesús André Martínez Castro
José Adrián Cortazár Enriquez
Jimena Rueda González
Leire San Román Hevia
Luis Fernando Azeem Torres Vega
Nancy Berenice Pérez Reynosa
Rigell Osiris Ayala Rivera
Sherlyn Muñoz González
Uriel Villaseñor Saucedo
Ximena Añorve Flores

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| <i>Enrique Provencio Durazo y Rolando Cordera Campos</i> Presentación | 12 |
|--|----|

SECCIÓN I. DESARROLLO, CRECIMIENTO, INGRESO Y EMPLEO

| | |
|--|----|
| <i>Jorge José Máttar Márquez</i> Estado de cumplimiento general de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México seguimiento y propuesta estratégica para su aceleración | 20 |
| <i>José Ignacio Casar Pérez</i> Relanzar la inversión y el crecimiento sostenible con igualdad: sinergias posibles entre la estrategia macroeconómica, la política sectorial y la política social | 31 |
| <i>Ramón Carlos Torres Flores</i> Inversión pública y privada. Institucionalidad para el desarrollo | 41 |
| <i>Jesuswaldo Martínez Soria</i> Propuestas estratégicas para la formalización del empleo y el fortalecimiento de la seguridad social | 53 |

SECCIÓN II. BIENESTAR Y CUESTIÓN SOCIAL

| | |
|--|----|
| <i>Ana Karina Videgain Martínez e Israel Manuel Banegas González</i> Desvinculación entre política económica y política social | 67 |
| <i>Fernando Alberto Cortés Cáceres, Héctor Ernesto Nájera Catalán, Iliana Yaschine Arroyo y Servando Valdés Cruz</i> Sobre la política social en México | 73 |
| <i>Saúl Arellano Almanza</i> El acceso a la justicia como condición para el desarrollo | 88 |
| <i>Samuel Ponce de León Rosales y Mauricio Rodríguez Álvarez</i> El Sistema de Salud en México: Crisis y Oportunidades | 95 |

Adrián Acosta Silva y Roberto Rodríguez Gómez
Educación y desarrollo en México: un presente poblado de futuros109

Mario Luis Fuentes Alcalá y Cristina Hernández Engrandes
Centrar la nueva agenda de riesgos sociales en la estrategia de desarrollo del siglo XXI121

SECCIÓN III. AMBIENTE Y TERRITORIO

María del Carmen Rodríguez Juárez
Cohesión Social y Territorios134

Naxhelli Ruiz Rivera
Reducción de riesgos socioambientales: Propuestas estratégicas para el desarrollo150

Enrique Provencio Durazo y María Julia Carabias Lillo
Sustentabilidad ambiental y desarrollo 2024-2030159

José Luis Samaniego Leyva
Transición Climática y Energética:
La oportunidad de ir a un desarrollo económico más inclusivo, más dinámico y más verde169

Tonatiuh Guillén López
La nación transterritorial y el desarrollo177

SECCIÓN IV. PAZ, GOBIERNO Y VISIÓN DEL DESARROLLO

Eduardo Robledo Rincón
Ejes para un buen gobierno del desarrollo187

Tonatiuh Guillén López
El desarrollo y el sistema federal en México199

Saúl Arellano Almanza
Dos estructuras elementales para un nuevo curso de desarrollo210

Jorge José Máttar Márquez
El desarrollo de México a 2030 y 2035. Un escenario posible y deseable217

PRESENTACIÓN

Enrique Provencio Durazo
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

Rolando Cordera Campos
Facultad de Economía - UNAM

El volumen "Horizontes 2030 para el desarrollo" de la colección "Informe del Desarrollo en México", del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que se presenta, pone a discusión un conjunto de propuestas estratégicas para el desarrollo nacional que contribuyan al diseño de una agenda de gobierno para la Administración Pública que se renovará en el año 2024.

Esta edición busca, desde una perspectiva integrada, avanzar propuestas para atender los problemas que de manera crónica enfrenta el país en materia de crecimiento, combate a la pobreza y la desigualdad, a los cuales se han agregado los que la crisis provocada por la COVID-19 marcaron con sello de urgencia, ya que impactan de manera directa en el ejercicio de los derechos sociales básicos de los mexicanos, particularmente el acceso a la salud, la educación, los cuidados y la seguridad.

Atendiendo al mandato del PUED, en esta ocasión se enfoca en la elaboración de recomendaciones que permitan la construcción de políticas públicas que procuren el ejercicio de los derechos económicos, sociales y ambientales que propugna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Las recomendaciones son realistas, plausibles y responsables para su instrumentación en el corto y mediano plazo, ya que México cuenta con capacidades humanas, institucionales y materiales esenciales para responder de manera efectiva

a las exigencias de una realidad compleja, que requiere de la suma de intenciones y la construcción de acuerdos entre los distintos sectores de la sociedad mexicana.

Este ejemplar articula y ordena distintas iniciativas y perspectivas de análisis que abordan la problemática a partir de denominadores comunes: el bienestar y la cuestión social; la sustentabilidad ambiental de la actividad económica; la dinámica económica y el empleo; el desarrollo territorial y el conjunto de temas políticos, económicos y sociales, para la construcción de un nuevo proceso de desarrollo inclusivo y sostenible. Se conforma por cuatro secciones: *I Desarrollo, crecimiento, ingreso y empleo*; *II Bienestar y cuestión social*; *III Ambiente y territorio*, y *IV Paz, gobierno y visión de desarrollo*, integradas por 19 apartados temáticos.

En la sección *I Desarrollo, crecimiento, ingreso y empleo*, Jorge Máttar destaca que la trayectoria actual para el logro de las metas de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de México no es suficiente. Sin embargo, aún hay tiempo para construir una estrategia hacia el año 2030 que permita, mediante una gestión más participativa, democrática e incluyente, impulsar políticas de desarrollo que tengan como prioridad los ODS y su articulación armoniosa con las acciones de gobierno; para ello, es necesario trazar la ruta hacia la imagen deseada del país y concertar una estrategia nacional de desarrollo entre los actores clave, que ubique al Estado como el promotor principal del mismo.

El Estado se concibe como el agente ordenador de una estrategia de desarrollo sostenible que ayude a recuperar el crecimiento alto, sostenido, incluyente y de calidad, que oriente las inversiones y genere empleos que garanticen una vida digna. En esta visión de país a 2030, la estrategia de desarrollo habrá contribuido a la construcción de capacidades para realizar una planeación sustentada en evidencias científicas para la toma de decisiones.

La recuperación del carácter rector del Estado mexicano servirá para relanzar la inversión y el crecimiento sostenible con igualdad, nos indica José Ignacio Casar; para ello nos propone nuevos cursos de acción en el diseño de la política macroeconómica, sectorial y social, que ayude a superar el estancamiento productivo y la persistencia y profundización de la desigualdad, y apunta que una política orientada al desarrollo sustentable debe poner en el centro a la recuperación de la inversión por parte del sector público, para expandir la capacidad productiva y la generación de demanda agregada.

México requiere de manera urgente, un cambio de rumbo para recuperar el dinamismo de la inversión y el crecimiento, evitar el carácter procíclico de la política fiscal y monetaria y -tal como lo propone Casar-, aspirar a que los equilibrios macroeconómicos se alcancen a partir de ingresos y gasto público (como proporción del PIB) sustancialmente superiores a los actuales, para generar una mayor oferta de bienes públicos y elevar la capacidad productiva del país, teniendo como base una mayor disponibilidad de ingresos tributarios, producto de una reforma fiscal progresiva para alcanzar -al menos- niveles comparables a los del promedio de los países de América Latina.

El crecimiento que puede alcanzarse desde este enfoque de la política macroeconómica debe acompañarse de procesos de transformación de la estructura productiva en las distintas regiones del país, para garantizar su continuidad y sus efectos positivos sobre

el desarrollo sustentable. Se debe rectificar el rumbo teniendo en cuenta las nuevas realidades de la economía mexicana y el entorno internacional, y la política regional debe revisarse para detonar procesos de desarrollo en las regiones atrasadas, particularmente el sureste del país.

La inversión pública es el elemento esencial para la promoción del desarrollo con visión de largo plazo, apunta Ramón Carlos Torres. Por tal motivo, es esencial superar las limitaciones institucionales que obstaculizan la capacidad del Estado para "identificar, financiar y ejecutar proyectos de inversión" en ciclos que superen los periodos sexenales, y cambiar la práctica de asignación del gasto que concibe a los recursos destinados a inversión como residuales una vez cubierto el gasto corriente o el servicio de la deuda.

Para la promoción de la inversión pública como motor del crecimiento económico, Torres elabora cuatro propuestas: *i)* generar mecanismos institucionales de planeación democrática para la identificación de proyectos, *ii)* ampliar la capacidad institucional para el financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública de manera respetuosa con los objetivos de estabilidad y responsabilidad hacendaria; *iii)* establecer una política de promoción de inversiones privadas para generar encadenamientos productivos con la inversión pública, y *iv)* construir espacios de concertación y promoción de la inversión privada vinculados a los proyectos públicos.

Las propuestas estratégicas para alcanzar un desarrollo sustentable pasan necesariamente por el mundo del trabajo, de ahí que las recomendaciones que elabora Jesuswaldo Martínez son de la mayor trascendencia. El autor reconoce la persistencia de problemas estructurales en el mundo laboral y destaca los riesgos crecientes de fragilidad laboral y desprotección social, en caso de que la autoridad gubernamental no asuma que la creación de empleos formales debe ser una prioridad para la política económica; por ello, es necesario formular un marco de políticas que procure la formalización y promueva la

generación de empleos decentes, que ofrezcan ingresos seguros y constituyan la base para la extensión de la cobertura de seguridad social.

El reto que México tiene en el corto y mediano plazo no sólo es la generación de nuevos empleos como resultado de un crecimiento acelerado de la economía, sino también la formalización de las ocupaciones que actualmente se realizan en condiciones de informalidad. Para alcanzar esos objetivos, Martínez propone: *i)* la ratificación de los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para fortalecer las capacidades institucionales en materia laboral; *ii)* crear el régimen especial de incorporación a la seguridad social para los trabajadores por cuenta propia; *iii)* crear el seguro de desempleo, y *iv)* integrar un piso de protección social y reforma al sistema de seguridad social para alcanzar su universalidad.

En la sección *II Bienestar y cuestión social*, Israel Banegas y Karina Videgain llaman la atención sobre la desvinculación que existe entre la política económica y la política social y subrayan la urgencia de resolver la falta de armonización entre ambas políticas para ser capaces de saldar deudas sociales históricas y atender los nuevos retos. Los autores coinciden en que es necesario recuperar la rectoría estatal para garantizar la expansión y cumplimiento de derechos y el cambio social.

Para superar la falta de encuentro entre las políticas económica y social es necesario enfocar el objetivo del desarrollo en el bienestar de la población, y para ello es necesario atender los retos que acarrea la dinámica de crecimiento poblacional, reconocer que el elemento unificador de las políticas es la búsqueda del bienestar, la equidad y la redistribución de la riqueza, y fomentar una amplia, informada y abierta discusión sobre los impactos sociales de las políticas económicas.

Para avanzar en el estudio de la política social mexicana, Fernando Cortés, Héctor Nájera, Iliana Yaschine y Servando Valdés realizan una revisión sintética de las

principales características de la política social en las últimas décadas, destacan sus potencialidades y limitaciones y proponen cambios para mejorar su cobertura y servicios prestados a la población. Su análisis se centra en tres problemas sociales emblemáticos: pobreza, desigualdad en los ingresos y marginación, para finalmente presentar recomendaciones de cambio a las políticas públicas que orienten la política social al cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el marco del desarrollo sustentable.

Los objetivos en materia de política social, señalan los autores, se enuncian en la CPEUM a partir de los derechos humanos que deben garantizarse a escala universal. Ante las insuficiencias de la política social, es necesaria la construcción de consensos para el diseño de nuevas arquitecturas institucionales que procuren una cobertura demográfica universal de los sistemas de salud y pensiones, educación, acceso a vivienda digna y servicios básicos, así como el derecho a un medio ambiente sano.

Por su parte, Saúl Arellano apunta que el concepto de justicia vinculado a la noción de igualdad se alinea al enfoque de derechos humanos de la Carta Magna; recuperar esa intencionalidad permitirá avanzar en la construcción de un nuevo curso de desarrollo que tenga como objetivo de largo plazo la garantía plena de los derechos humanos y la construcción de una nueva arquitectura institucional para lo social; de manera particular, por su trascendencia destaca la construcción de un sistema nacional para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia y un sistema para la garantía de la seguridad alimentaria y el derecho universal a la alimentación.

El sistema público de salud en México es insuficiente y los servicios que provee son precarios y de mala calidad, nos indican Samuel Ponce de León Rosales y Mauricio Rodríguez Álvarez. En las últimas décadas, la tendencia apunta a un deterioro en las capacidades de prestación de servicios públicos de salud y la

proliferación de servicios privados, situación que se hizo evidente ante el impacto de la pandemia COVID-19.

Asimismo, la precariedad de los programas preventivos y de salud comunitaria contribuyen a la presencia de enfermedades crónico-degenerativas y a la detección tardía de cáncer y enfermedades infecciosas de alto costo social y económico. Dos temas emergentes en la post pandemia es la creciente vulnerabilidad de los infantes, que sufren las bajas coberturas de vacunas y otros biológicos, así como la mayor incidencia de enfermedades mentales y adicciones.

Frente a esta situación, se recomiendan acciones viables para la construcción de un sistema de salud universal, moderno, seguro, gratuito y justo, que debe construirse con la participación de todos los sectores.

El otro pilar de la política social corresponde al sistema educativo, al respecto Adrián Acosta y Roberto Rodríguez señalan que el Sistema Educativo Nacional (SEN) adolece de problemas en materia de equidad, calidad, eficiencia e impacto efectivo en la corrección de las desigualdades sociales. De esta forma, identifican cuatro temas de atención en la agenda educativa para el futuro inmediato: *i)* políticas para la educación a lo largo de la vida; *ii)* gobernanza centrada en aprendizajes; *iii)* relaciones entre educación y trabajo, y *iv)* universalización de la educación superior.

Una prioridad de la política de desarrollo en materia de servicios educativos será, señalan los autores, reducir la brecha entre lo que la norma constitucional establece como derecho a la educación y lo que existe en la realidad del país. Los desafíos en materia de educación son: *i)* cambiar el enfoque de las políticas educativas, combinando instrumentos regulatorios y financieros que contribuyan a la mejora constante de la cobertura educativa y la calidad del aprendizaje en todos los niveles de educación; *ii)* un sistema de cualificaciones basado en el reconocimiento del valor público de la formación a lo largo de la vida, y *iii)* establecer vínculos sistémicos entre la política

social y la política educativa para mejorar el bienestar social y las oportunidades objetivas del ejercicio de los derechos educativos.

Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández reflexionan sobre la necesidad de incorporar al diseño de las políticas públicas el concepto de "nuevos riesgos sociales" ante la emergencia social que vive el país, agudizada por las condiciones de desigualdad endémica imperantes en México. Los autores desarrollan cuatro propuestas para construir un nuevo curso de desarrollo: *i)* redimensionar los nuevos riesgos sociales que impactan de manera catastrófica en los aspectos esenciales de la vida de las personas, particularmente en los tiempos post-pandemia, *ii)* construir territorios habitables para recomponer el tejido social, en el que las personas desarrollen sus identidades y capacidades, *iii)* asumir a las violencias como el mayor riesgo social y reconocer a las víctimas como nuevos sujetos sociales, y *iv)* promover la construcción de más democracia para garantizar una vida digna para toda la población.

La imagen del Estado social que se propone es la de uno que asuma con seriedad el papel de asegurador y protector de la población, que promueva la construcción de territorios habitables, y recupere o reconstruya los que están profundamente deteriorados. Se trata de un Estado que ante la violencia pueda articular políticas para cubrir la deuda que se tiene con la población de garantizar su derecho a la justicia y la verdad; un Estado que sea promotor de la democracia, para que el nuevo curso de desarrollo haga efectivo el derecho de todos los habitantes a utilizar, ocupar, transformar, disfrutar y gobernar espacios habitables, seguros e incluyentes tal como lo propone ONU-Habitat.

En lo correspondiente a la sección *III Ambiente y territorio*, Carmen Rodríguez nos introduce a la discusión de cómo abordar la planeación y ordenamiento del territorio con el objetivo de promover la cohesión social y el bienestar; generar procesos que permitan fortalecer las capacidades humanas desde territorios concretos y diferenciados por su

naturaleza y geografía, y procurar el desarrollo comunitario a partir de valores compartidos de confianza, reciprocidad, solidaridad, sentido de pertinencia y reducción de inequidades.

En esta aportación, se reconoce que las ciudades son los espacios donde las personas, de manera mayoritaria, construyen su hogar y ejercen sus derechos ciudadanos; por lo que de manera ideal deberían concebirse como espacios libres de discriminación, garantes de la igualdad de género, incluyentes con las minorías y las manifestaciones diversas en lo cultural, racial, sexual y promotoras de la participación política. Para ello, se enuncian cuatro propuestas estratégicas: *i)* diseñar una nueva geografía social que ordene los territorios para la reducción de las desigualdades sociales, el uso sustentable de la naturaleza y la procuración del bienestar; *ii)* construir ciudades y barrios a escala humana que sean habitables, próximos, accesibles y garanticen el derecho a la ciudad y el ejercicio pleno de las libertades; *iii)* reconocer a las ciudades medias como eje del desarrollo nacional que ayude a abatir la desigualdad social y territorial y genere encadenamientos productivos virtuosos, y *iv)* diseñar ciudades incluyentes, seguras, sostenibles y resilientes generadoras de cultura, nuevo conocimiento e innovación.

Naxhelli Ruiz destaca la importancia de reconocer a los desastres de origen siconatural como problemas del desarrollo de la sociedad, y ser conscientes de que muchos de los riesgos y desastres se han profundizado por las deficientes capacidades institucionales, los procesos económicos que degradan los ecosistemas y la permanencia de dinámicas de desigualdad, exclusión y precarización asociadas a las políticas económicas.

La autora destaca que si los desastres no son atendidos con visiones integrales que reconozcan la complejidad de los fenómenos siconaturales, los impactos en el desarrollo social serán más profundos y será más difícil alcanzar una recuperación integral. En esta lógica Ruiz elabora dos propuestas que se asocian a los retos y carencias en el marco

legal, en la disponibilidad de información y en las capacidades de articulación de diferentes niveles de gobierno y actores sociales en los ámbitos de la reducción de los riesgos, y subraya la necesidad de cambiar de manera sustantiva los principios a partir de los cuales se definen los riesgos socioambientales y sus consecuencias.

Las propuestas estratégicas corresponden a: *i)* afinar los mecanismos para la evaluación de riesgos socioambientales que se enfrentan en diferentes regiones del país para desarrollar mejores herramientas de política pública; *ii)* alinear la medición de los impactos de los desastres en congruencia con indicadores de desarrollo humano para entender de manera integral los impactos de los desastres en México.

Enrique Provencio y Julia Carabias postulan la urgencia de asumir la sustentabilidad ambiental como componente orgánico de la estrategia de desarrollo, colocarla como prioridad de alto nivel en la jerarquía de las políticas públicas y otorgar todo el apoyo político y presupuestal necesario para frenar y revertir el deterioro ecológico y el agotamiento de los ecosistemas, sobre todo buscando los objetivos de alcanzar la deforestación cero en 2030, y de acelerar la transición climática hacia una economía de emisiones netas cero de carbono. También llaman a fortalecer las políticas ambientales relacionadas directamente con las condiciones de vida de la población en la salud, agua, abatimiento de la contaminación atmosférica, minimización y tratamiento adecuado de residuos, control del ruido, y en otros aspectos que deben materializar el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar de las personas. Para concretar estos propósitos, plantean la necesidad de potenciar las capacidades institucionales en los tres órdenes de gobierno, dotar de respaldo presupuestal y financiero suficiente a las políticas de sustentabilidad, mejorar la información para la toma de decisiones y abrir plenamente la participación ciudadana en la acción pública ambiental.

Por su parte, José Luis Samaniego reconoce la oportunidad que tiene México para avanzar hacia un desarrollo económico más inclusivo, dinámico y más verde, como parte de la transición climática y energética. Samaniego apunta que nuestro país puede alcanzar un mejor nivel de vida y calidad en su desarrollo, si se toman las medidas para corregir las trayectorias para el logro de los compromisos asumidos en materia de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CDN) y las metas de la Agenda 2030. La reorientación implica un nuevo estilo de desarrollo que recupere las actividades económicas con mayor capacidad de generación de empleo, baja huella ambiental y convergencia entre los objetivos sociales de bienestar y dinamismo económico.

Para tal fin, se formulan tres propuestas: *i)* materializar la asignación de un presupuesto de carbono en la economía mexicana; *ii)* aumentar la participación de las energías renovables como motor industrial de la economía, y *iii)* avanzar hacia la mayor penetración de la movilidad de cero emisiones. De esta forma, una estrategia que haga frente a la emergencia climática y una transición que corrija los desbalances de la matriz energética, tendrá el potencial para dinamizar el desarrollo industrial de México y producir la base material para la descarbonización de la economía.

El estudio del desarrollo sustentable en México no puede ser omiso de las particularidades del sistema federal, ya que su potencial no ha sido plenamente aprovechado, debido a la persistencia de estructuras de poder y gobierno altamente centralizados que contiene los procesos modernizadores del país. Tonatiuh Guillén señala que es necesario reconocer la dimensión estatal del desarrollo para el pleno despliegue del potencial de los estados, en el marco de un proceso democrático estatal y la construcción de un gobierno que disponga de instrumentos institucionales de participación; asumir que el desarrollo nacional es, ante todo, un acuerdo del sistema federal que contiene visiones y prioridades del conjunto del país, al tiempo

que ofrece la posibilidad de reconocer y procesar diferencias y corregir desequilibrios sociales, económicos y territoriales.

En la sección final *IV Paz, gobierno y visión del desarrollo*, se hace notar que el desarrollo no puede entenderse sin los ejes para un buen gobierno, apunta Eduardo Robledo. El buen gobierno es el que busca el bien común, la protección de la vida y de los bienes de la población, la estabilidad política y actúa para favorecer la justicia, la igualdad y la libertad de las personas, la salvaguarda de los derechos humanos, la promoción de la participación ciudadana para favorecer el crecimiento económico y la construcción de mecanismos institucionales para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

En este marco, el autor propone diez ejes medulares que deben ser motivo de atención: *i)* fortalecimiento de las instituciones democráticas y participación social, *ii)* Estado de Derecho y Derechos Humanos, *iii)* reforma hacendaria, *iv)* transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, *v)* innovación, *vi)* enfoque territorial y gestión sustentable del territorio, *vii)* equilibrio en el cumplimiento de funciones, *viii)* coordinación, coherencia e integralidad, *ix)* profesionalización de los recursos humanos, *x)* sistemas de monitoreo y evaluación y uso de la información.

La construcción de un buen gobierno implica, en consecuencia, atender las dimensiones política, jurídica, financiera, organizacional y técnico-operativa, que pese a su complejidad son necesarias para gobernar y aumentar las posibilidades de cumplimiento de la función estatal de ser artífice del desarrollo de las poblaciones.

Por su parte, Tonatiuh Guillén incorpora a la discusión del desarrollo sustentable el concepto de nación transterritorial, cuya riqueza permite dimensionar la transformación de México como nación. A la fecha, señala el autor, la población de México equivale a 167 millones de personas: las que viven en el territorio nacional, las nacidas

en México y que viven en el extranjero; las nacidas en el extranjero descendientes de la población inmigrante nacida en el territorio; los nacidos en el extranjero, de segunda y sucesivas generaciones con nacionalidad mexicana nacidas en el extranjero; y personas naturalizadas mexicanas.

Desde la perspectiva social, la nación se reproduce ahora en el territorio y fuera de él, en condiciones disímiles y sin demérito de su pertenencia y rol de integración para la nación. Para Tonatihu Guillén, la comprensión del desarrollo no puede ignorar el despliegue transterritorial de la población, en primer lugar porque de no hacerlo se cometería una falta jurídica injustificable para el ejercicio de los derechos de todos los mexicanos, y porque, desde la perspectiva de crecimiento económico, se perderían las capacidades de la población mexicana en el extranjero para el desarrollo de México.

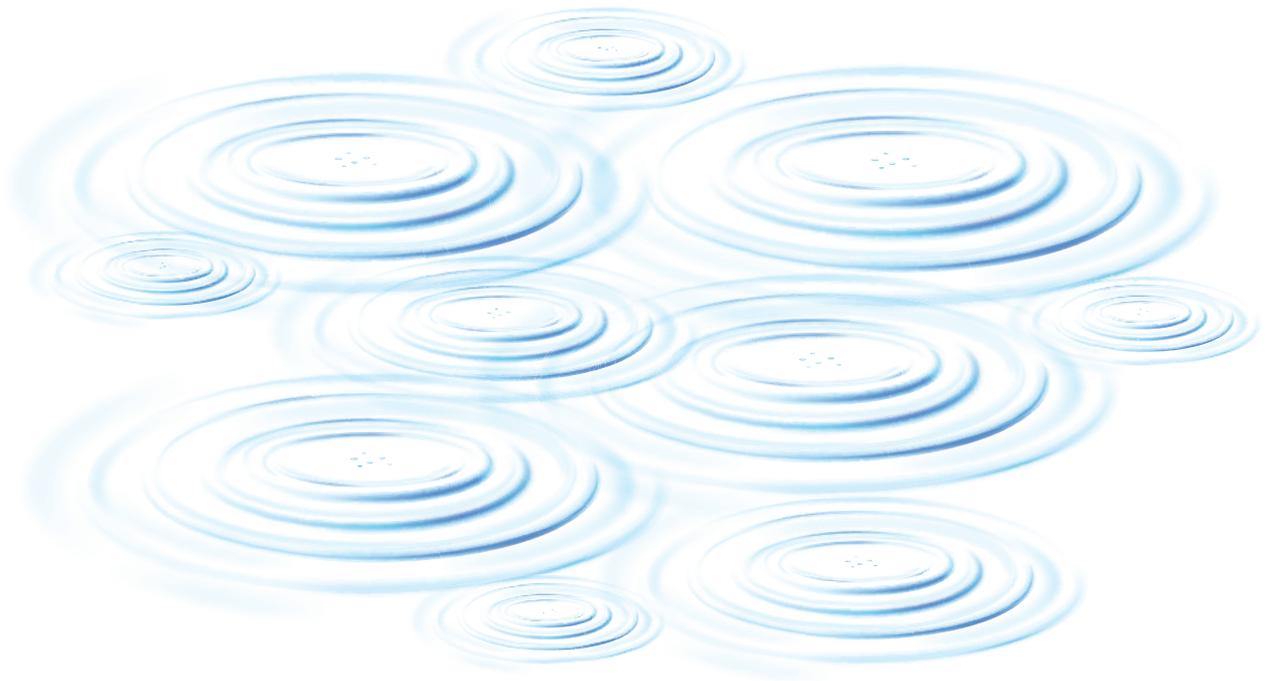
Desde otra perspectiva, Saúl Arellano refiere que el acceso a la justicia y la vigencia del Estado de derecho son precondiciones para la construcción de procesos de desarrollo sostenible de largo plazo y ejes ordenadores del orden democrático del país. El tema es por demás relevante si se tiene en cuenta que uno de los problemas más sentidos por la población es la impunidad y los bajos niveles de confianza de la ciudadanía hacia las instancias de procuración de justicia.

Revisando la realidad mexicana reciente, argumenta el autor, se debe cuestionar si el desarrollo puede concebirse de manera independiente de las condiciones de seguridad, o si se trata de factores indisociables. Sin embargo, es necesario reconocer que el desarrollo humano es un proceso de constante expansión de las libertades que incorpora la dimensión de seguridad humana, misma que está siendo afectada por al menos en cinco tipos delictivos: delitos contra la familia, delitos sexuales, lesiones, corrupción de menores, y feminicidio. Frente a ello, las recomendaciones y propuestas que formula Arellano contemplan: *i)* la construcción de una cultura generalizada de paz; *ii)* la reducción

sistemática y sostenida de la violencia, *iii)* la construcción de un sistema de acceso a la justicia.

De la lectura de este volumen, el lector contará con elementos de análisis para conocer el estado de cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030; las posibles sinergias para la construcción de una estrategia macroeconómica y sectorial que permita un desarrollo sustentable; las recomendaciones para el diseño de políticas públicas en lo social, educativo, empleo, planeación territorial y medio ambiente; al tiempo de que destacar la relevancia de un buen gobierno, la revaloración del federalismo y la incorporación del concepto de transterritorialidad en la construcción de la agenda pública para el presente siglo.





Sección I.

Desarrollo,
crecimiento,
ingresos y empleo

ESTADO DE CUMPLIMIENTO GENERAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO – SEGUIMIENTO Y PROPUESTA ESTRATÉGICA PARA SU ACELERACIÓN

Jorge José Máttar Márquez
Investigador independiente

*[...] Nuestra Agenda Común tiene como objetivo impulsar la Agenda 2030 y hacer que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad en las vidas de las personas en todo el mundo. Porque, a mitad de camino hacia 2030, estamos fuera de curso**.*
António Guterres, 13 de febrero de 2023

Introducción y resumen

El avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hacia las metas establecidas muestra altibajos en México. Las tendencias sugieren que la mitad de los indicadores va en la trayectoria adecuada, aunque algunos necesitan acelerar el paso para llegar a la meta. El 28% de los indicadores muestra una brecha creciente respecto de las metas respectivas. El 13% exhibe una tendencia oscilante y un 9% no cuenta con información suficiente.

Hay tres factores que contribuyen a explicar por qué México no logrará cumplir cabalmente los ODS en 2030: *i)* la pandemia COVID-19 y los efectos de otras crisis globales (conflictos entre potencias, inflación, migraciones forzadas, etcétera)¹; *ii)* la ausencia de una vinculación más estrecha entre la Agenda 2030 y las políticas públicas, que sirva de base para la institucionalización de políticas de estado en el país, y *iii)* casi medio siglo de lento crecimiento del producto, el empleo, la inversión y la productividad, ingredientes clave para el avance de todos los ODS.

* Agradezco el valioso apoyo de Luis Fernando Azeem Torres Vega en la búsqueda, recopilación, análisis y presentación de información estadística y documental.

** Traducción propia, en el original se lee “[...] *Our Common Agenda is aimed at turbocharging the 2030 Agenda and making the Sustainable Development Goals real in the lives of people everywhere. Because, halfway to 2030, we are far off track*” (Guterres, 2023).

1 El producto interno bruto (PIB) en México cayó 8% en 2020. Cabe apuntar que los recursos fiscales destinados a la atención de las consecuencias de la pandemia en México fueron mucho menores que en la mayoría de los países (cf. Cordera y Provencio, 2021). El presupuesto de programas sociales no disminuyó y algunos programas incluso contaron con recursos adicionales.

Aún es tiempo de corregir el rumbo, para lo cual, es preciso construir una estrategia que mire a 2030 y más allá, ajustar la gobernanza del proceso (más participativa, democrática e incluyente) y adecuar las políticas para el desarrollo, empezando por la incorporación significativa de la Agenda 2030 (leída en “clave México”) en la toma de decisiones.

El propósito de este artículo es ofrecer una visión general de la trayectoria de los ODS en México y proponer vías generales para su aceleración. Se ofrecen apuntes sobre su evolución, se describe su situación actual y se hace una proyección cualitativa, preliminar y tentativa de las tendencias de los indicadores que sirven a las metas y a los objetivos. Finalmente, se ilustran recomendaciones para acelerar el paso de los ODS a 2030 y más allá.

La arquitectura institucional que se ha creado en México alrededor de la Agenda 2030 no demandaría mayores cambios, ni recursos adicionales de consideración, para la implementación de las recomendaciones que se presentan en este texto. Se requiere propiciar mayor articulación y sinergias, entre la Agenda 2030 y los grandes desafíos nacionales, para que las políticas públicas se dirijan a cumplir los ODS y también a abonar al desarrollo de largo plazo. Se necesita, pues, fortalecer la cooperación y el trabajo conjunto entre todos los actores del desarrollo, y la actualización continua de prioridades y urgencias. Hay que aplicar el turbo cargador para acelerar los ODS (Guterres, 2023), aprovechando la huella institucional que viene imprimiendo la Agenda 2030, después de más de siete años de implementación (CEPAL, 2023).

En síntesis, como ya lo adelantaba el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) en 2017, los ODS deben ser una prioridad de Estado, en el marco de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que trascienda periodos de gobierno, y que integre las políticas públicas para generar una confluencia efectiva de acciones. Se necesita involucrar a la sociedad, a la academia, a los

empresarios y a todos los agentes sociales en el diseño de estrategias de largo plazo para la sustentabilidad del desarrollo (Cordera y Provencio, 2017, pág. 40). En algunos casos se necesitan ajustes en las estrategias y políticas; en otros, habría que dar golpes de timón; en otros más, cambios de timón y; en los menos, nuevos timoneles.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, acordada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dibuja una imagen deseada de la vida en el planeta en 2030, en la que se habría avanzado significativamente en desafíos vitales, como la disminución de la pobreza y la desigualdad, la erradicación del hambre, el mejoramiento del medio ambiente y el logro de una paz, y seguridad y justicia duraderas. El gobierno de México y organismos no gubernamentales participaron en las negociaciones previas y, junto con 192 países miembros, aprobaron sus 17 objetivos, que tendrían la misma prioridad y serían inseparables e indisolubles, con el lema de “no dejar a nadie atrás”.

La Agenda 2030 revela el destino deseado por todos, pero no indica cómo transitar hacia él. Puede ser un instrumento poderoso como guía y orientación de las políticas públicas, y la planeación del desarrollo; pero debe adecuarse a las condiciones, prioridades y aspiraciones de cada país; dialogarse con las estrategias y políticas nacionales para el desarrollo, las cuales deben crearse (si no existen); fortalecerse y enriquecerse con la participación de todos los actores para que la Agenda 2030 contribuya significativamente al desarrollo sostenible.

El avance de los ODS en México

Políticas y mecanismos de seguimiento

Los Informes Nacionales Voluntarios (INV) tienen como objetivo el seguimiento y la evaluación de la Agenda 2030, y buscan propiciar la colaboración e intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, entre y dentro de los países. El gobierno de México ha coordinado la elaboración de tres INV (2016, 2018 y 2021)²; en el último, colaboraron gobiernos subnacionales, la sociedad civil, la academia, el sector privado, el Congreso de la Unión, la ONU y agencias internacionales de cooperación (Secretaría de Economía «SE», 2021). Estos antecedentes podrían servir para acometer con más fuerza la ejecución, seguimiento y evaluación de los ODS, y también para darle un sentido estratégico al INV. En su formato actual el INV es de una colección de acciones y propósitos, y un intento por alinear, *ex post*, políticas existentes con la Agenda 2030.

En el territorio parece haber mayor vinculación entre las políticas subnacionales y los ODS: catorce entidades federativas de México han alineado su plan estatal de desarrollo con el desarrollo sostenible, algunos estados practican la planeación de largo plazo y en catorce de ellos se cuenta con acceso a información estadística sobre los ODS³.

El Sistema de Información sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS), se localiza en una plataforma web que provee información de indicadores complementarios a los 169 acordados por la Agenda 2030; muchos de ellos se derivan de la desagregación

2 Véase el INV de 2021. Se prevé que el cuarto INV estará disponible en enero de 2024.

3 Varios estados del país han realizado informes subnacionales voluntarios, como Durango, México, Oaxaca, Tabasco y Yucatán; también existen a nivel local, como los de Ciudad de México, Ciudad Valles, Guadalajara, Tizayuca y Mérida.

de la información por entidad federativa y por sexo, y otros son construidos específicamente para México, con lo que su número se eleva a 243. Para la gran mayoría de indicadores existen series de tiempo, para los menos solo existe un dato en el tiempo. El SIODS es una herramienta útil y funcional para el seguimiento del avance de los indicadores, metas y objetivos del desarrollo sostenible.

Panorama general de los avances de los ODS

En términos agregados, se podría decir que la marcha hacia los ODS es relativamente favorable, pues la mitad de los 243 indicadores muestra una tendencia positiva entre CIRCA 2015 y el último año con información disponible (2020-2022 en la mayoría de los casos)⁴; 69 indicadores (28% del total) muestran una tendencia negativa; 31 (13%) exhiben un comportamiento incierto; los restantes 21 (9%) no cuentan con información suficiente para vislumbrar tendencias a 2030 (cuadro 1)⁵.

4 La tendencia favorable no necesariamente indica que la meta, a la cual contribuye el indicador se va a cumplir en 2030. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza (ODS 1) muestra una reducción de 5.6 puntos porcentuales entre 2018 y 2022 (CONEVAL, 2023); sin embargo, la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas en condición de pobreza muy difícilmente se va a cumplir en 2030. Véase también Cordera y Provencio, 2021. Para un análisis de la evolución de la pobreza multidimensional hasta 2022 (Cortés et al., 2023).

5 Una exploración y análisis más detallado de los indicadores permitiría inferencias más desagregadas y precisas; por ejemplo, se podría hacer una distinción entre aquellos indicadores que muestran una tendencia favorable y compatible con el cumplimiento de las metas respectivas en 2030, respecto de otros indicadores que, aunque muestran una tendencia favorable, es muy probable que no cumplan la meta (CEPAL, 2023).

Cuadro 1. México: tendencias del comportamiento de los indicadores de los ODS

| Objetivos a/ | Número de indicadores con tendencia positiva b/ | Número de indicadores con tendencia negativa c/ | Número de indicadores con tendencia incierta | Número de indicadores sin suficiente información | Total |
|---|---|---|--|--|-------|
| 1. Fin de la pobreza en todas sus formas | 5 | 7 | 4 | 1 | 17 |
| 2. Hambre cero, seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible | 6 | 0 | 1 | 1 | 8 |
| 3. Salud y Bienestar | 17 | 10 | 1 | 0 | 28 |
| 4. Educación de calidad y aprendizaje toda la vida | 13 | 5 | 1 | 1 | 20 |
| 5. Igualdad de género | 10 | 6 | 4 | 5 | 25 |
| 6. Agua limpia y saneamiento | 4 | 4 | 2 | 2 | 12 |
| 7. Energía asequible y no contaminante | 4 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| 8. Trabajo decente y crecimiento económico | 13 | 10 | 5 | 0 | 28 |
| 9. Industria, innovación e infraestructura | 6 | 3 | 3 | 0 | 12 |
| 10. Reducción de las desigualdades | 2 | 3 | 2 | 2 | 9 |
| 11. Ciudades y comunidades sostenibles | 5 | 3 | 2 | 4 | 14 |
| 12. Producción y consumo responsables | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 |
| 13. Acción por el clima | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 14. Vida submarina | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| 15. Vida ecosistemas terrestres | 3 | 3 | 0 | 2 | 8 |
| 16. Paz, justicia e instituciones sólidas | 21 | 9 | 4 | 2 | 36 |
| 17. Alianzas para lograr los objetivos | 10 | 1 | 0 | 1 | 12 |
| Total | 122 | 69 | 31 | 21 | 243 |
| Porcentajes (%) | 50.2 | 28.4 | 12.7 | 8.6 | 100.0 |

Notas: a/ Se enuncian los títulos resumidos de los ods. Para su descripción completa, véase CEPAL (2018). La actualización está en vías de publicación.

b/ La tendencia positiva del indicador no se asocia necesariamente al cumplimiento en 2030 de la meta a la que sirve.

c/ La tendencia negativa sugiere que no se cumplirá la meta respectiva en 2030, a menos que se implementen políticas focalizadas contundentes o que acontecimientos exógenos inesperados den un vuelco a la tendencia negativa.

Fuente: Elaborado con datos de ONU, Gobierno de México e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023).

El avance de los ODS ha sido heterogéneo, tanto al considerar los diferentes indicadores, metas y objetivos, como al tomar en cuenta los espacios geográficos, lo cual refleja las desigualdades que persisten en el país. Por ejemplo, los dos indicadores del ODS 13 (acción por el clima) disponibles en el SIODS muestran una tendencia negativa, mientras que seis de los ocho indicadores del ODS 2 (hambre cero y seguridad alimentaria) exhiben una trayectoria favorable. En cuanto a disparidades territoriales, en 2021 la tasa de mortalidad en menores de cinco años por cada 1000 nacidos vivos fluctuaba de 9 en Sonora a 26 en Oaxaca.

Acelerar el paso hacia 2030 y preparar la agenda post 2030

Es posible acelerar el paso para elevar el número de metas cumplidas y cerrar la brecha de los indicadores que presentan una trayectoria negativa. Ello requiere de políticas públicas audaces (especialmente para los casos más emblemáticos y urgentes de corrección del rumbo) y de la movilización de todos los actores del desarrollo. No cumplir con las metas en 2030 debe ser motivo para acelerar el paso y lograr su cumplimiento posterior, pues es inminente el inicio del proceso hacia el acuerdo mundial para una nueva agenda de desarrollo.

Una nueva administración (2024-2030) podría dar impulso a la Agenda 2030, con renovadas estrategias y políticas; para ello sería necesario asignar una alta prioridad a los ODS, pero con una acotación: ubicarlos en el marco de una estrategia de mediano-largo plazo, que trascienda al plan nacional de desarrollo. Se requiere un acuerdo nacional de largo aliento en el que participen todos los actores del desarrollo en un marco de apertura, democracia y transparencia, convocado por el Estado.

El propósito central sería trazar una imagen deseada de nación y acordar las grandes líneas estratégicas y de política para acercarse a ella, dentro de lo cual cabrían

las acciones para acelerar los ODS. Si no contamos con una imagen deseada de lo que aspiramos como colectividad, será imposible recorrer el camino adecuado.⁶ La estrategia actual es un buen referente (Presidencia de la República, 2019), pero debe renovarse a la luz de eventos ocurridos desde 2019 con un marco estratégico de acción que optimice la coordinación y esfuerzos de los actores; nuevas iniciativas; monitoreo y rendición de cuentas; y mecanismos de comunicación sobre la evolución de la Agenda 2030.

Numerosos actores (academia, gobierno, sector privado, organismos internacionales) cuentan con un repertorio de recomendaciones de política.⁷ El propio PUED ha venido haciendo propuestas para cada uno de los ODS, la mayoría de las cuales siguen siendo pertinentes (Cordera y Provencio, 2017; 2018; 2021; Provencio y Cordera, 2023). En este texto nos centramos en aquellas que, además, pueden tener un impacto amplio en el desarrollo y en la gobernanza de la política pública, con decisiones acordadas por los actores del desarrollo para la construcción de un futuro posible y deseable.

La fecha establecida para el cumplimiento de las metas es una referencia, se tiene que pensar más allá del 2030. México tiene que estar preparado para aportar a la agenda post 2030 pero, sobre todo, para ejecutar su estrategia nacional de desarrollo, que tendría que ser acordada como parte de las iniciativas tempranas del próximo gobierno.

6 Existen entidades federativas (Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, entre otras) que cuentan con visiones de futuro que podrían ser referencia para el caso nacional.

7 Véase por ejemplo, CEPAL (2023); INV (2021).

Propuestas para acelerar el desarrollo sostenible

Un Estado desarrollista y en sintonía con los actores del desarrollo

Fortalecer la Agenda 2030 y corregir el rumbo de los ODS que se han desviado de su trayectoria ideal, requiere una estrategia de largo plazo, ajustes sustantivos y de proceso en las políticas públicas, lo que precisa de un Estado que recupere sus funciones como promotor principal del desarrollo. Una primera tarea del Estado desarrollista sería convocar al diálogo a los actores para lograr un gran acuerdo para articular una imagen deseada de nación, con los ODS como referencia clave para la definición de estrategias y políticas públicas de estado.

La coyuntura actual y décadas de resultados mediocres, son factores que deberían desencadenar los procesos de cambio hacia un nuevo contrato social, a partir de acuerdos transformadores, con la participación del sector privado y la ciudadanía. El Estado es el único actor capaz de convocar a realizar tal tarea.

Una nueva estrategia para el desarrollo sostenible. Primero: recuperar el crecimiento

¿Cómo acelerar el avance de los ODS? Se propone seleccionar un grupo de metas "líderes" para cada ODS, cuyo desempeño tenga efectos importantes sobre otros ODS.⁸ Para evaluar el impacto se podrían utilizar

8 Algunos criterios para la elección de metas serían su impacto en: *i*) efectos multiplicadores hacia adelante y hacia atrás; *ii*) desarrollo territorial y reducción de sus disparidades; *iii*) creación de empleo decente; *iv*) impulso de la innovación; *v*) capacidad de exportación de bienes de alto valor agregado; *vi*) reducción de la pobreza y la desigualdad; *vii*) el medio ambiente y la naturaleza; *viii*) eficiencia energética; *ix*) provisión de bienes públicos; *x*) generación de divisas netas, y *xi*) energías limpias.

herramientas como la dinámica de sistemas, la matriz de insumo producto o metodologías prospectivas como el análisis estructural.

Este ejercicio permitiría seleccionar un grupo de indicadores estratégicos, a los cuales se dedicaría alta prioridad, acordando metas realistas, en 2030 y más allá, lo que iría de la mano de ajustes de diverso grado en el diseño y aplicación de las políticas.⁹ Un ejercicio similar se podría hacer usando filtros para seleccionar ODS cuyos indicadores muestran importantes rezagos, por lo que serían necesarias intervenciones urgentes focalizadas para enmendar el camino.

A manera de iniciativa "madre", se propone dar la mayor prioridad a la recuperación del crecimiento alto, sostenido, incluyente y de calidad, es decir que crea empleos decentes, que se retroalimenta con inversiones sostenibles y con la productividad, y que deliberadamente distribuye sus frutos para reducir las desigualdades en todos los espacios y en el territorio.¹⁰ El PIB cumple casi medio siglo creciendo a un ritmo muy bajo, y su dinamismo es probablemente el ingrediente de mayor impacto para el avance de los ODS, de ahí su centralidad como objetivo primordial de la estrategia de desarrollo.

Este esfuerzo redundaría en el fortalecimiento del quehacer público para el desarrollo y una interacción entre los actores, con auténticos mecanismos de discusión, diseño, ejecución, seguimiento, evaluación, y ajuste, en su caso, de las políticas públicas.

9 Sería necesario establecer un "diálogo" entre las políticas nacionales y la Agenda 2030, buscando o provocando convergencias de objetivos; habría que modificar los marcos institucionales de las políticas públicas solo cuando sea estrictamente necesario.

10 Como sostiene Mazzucato, se trata de elevar la tasa de crecimiento y también gobernar su dirección para construir la economía que todos queremos (2023).

Construcción de capacidades prospectivas para allanar el camino del desarrollo sostenible

La aceleración de la Agenda 2030 requiere construir nuevas capacidades de análisis, prospección y anticipación. México puede aprovechar la experiencia internacional y la propia para incorporar a la planeación estratégica, y a la prospectiva como herramientas clave de una nueva forma de hacer política pública. Esta tendría que ser una de las funciones renovadas del Estado, encargado de liderar el proceso, primero en la administración pública, para luego colaborar en la difusión de su uso en las decisiones del sector privado, academia, y sociedad.

La implementación de la Agenda 2030 va dejando una huella institucional de creación y fortalecimiento de capacidades, lecciones aprendidas, colaboración entre niveles de gobierno y entre la sociedad y el sector privado, así como profundidad del sentido de comunidad y pertenencia, sin olvidar los aprendizajes de la experiencia de otros países, principalmente a través de mecanismos de diálogo de la sociedad civil de América Latina (CEPAL, 2023; SE, 2021). Todo esto se debe aprovechar para fortalecer la cohesión y el capital social, recuperar la confianza en la colaboración público-privada, y condiciones indispensables para acelerar la Agenda 2030.

El fortalecimiento de capacidades prospectivas contribuye a proveer evidencia, datos y análisis para la toma de decisiones, generar liderazgos estratégicos, activar la inteligencia colectiva, construir plataformas de información y comunicación, conectar redes académicas, empresariales, gubernamentales y de la sociedad civil con miras a mejorar la comunicación, promover la colaboración, aprovechar oportunidades conjuntas, y mejorar la resiliencia frente a futuras crisis (Medina, 2021).

Creación de Unidad de Análisis Prospectivo (UAP)

Se propone la creación de una UAP, como una entidad del Estado, de preferencia en la presidencia del país o como un organismo público autónomo¹¹.

La UAP estaría vinculada y en contacto permanente con los poderes legislativo y judicial, el sector privado, la academia y la sociedad civil; sus objetivos serían *i*) análisis y elaboración de escenarios del desarrollo nacional e internacional para proveer insumos y evidencia para la formulación de estrategias de desarrollo y la toma de decisiones de políticas públicas prospectivas, y *ii*) difundir resultados de sus análisis e información al público en general, como parte de una política de comunicación que acercaría a la población al quehacer del gobierno en materia de planeación estratégica del desarrollo.

Entre los temas a incluir estarían: *i*) explorar de futuros y conocer las megatendencias globales (cambio estructural, geopolítica, pandemias, acontecimientos inesperados, entre otros) y sus consecuencias posibles sobre México, con el fin de preparar reacciones rápidas y efectivas frente a choques externos, y *ii*) coordinar, con el liderazgo y convocatoria del Estado, un diálogo nacional recurrente, incluyente y transparente de los grandes desafíos nacionales (destacadamente los ODS), que aborde conflictos y divergencia de visiones, y encuentre convergencias y abra caminos al desarrollo sostenible como resultado de la inteligencia colectiva. De manera similar, se propone formar grupos de análisis en el congreso nacional y en las entidades federativas que interactúen con la uap del Estado¹².

11 Por razones de espacio solo se considera una. Otras iniciativas relacionadas se pueden consultar, por ejemplo, en Mazzucatto, 2018; Bitar et al., 2021; Medina Vásquez, 2021; y Medina et al., 2022.

12 Dos referentes son el sistema de interacción entre el ejecutivo y el parlamento en Finlandia, que produce estudios sobre el futuro; y, en

Las UAP también podrían examinar el impacto de largo plazo de leyes y otras disposiciones del legislativo, desde su diseño y no, como suele suceder, para hacerse cargo de las externalidades intertemporales que no se previeron originalmente. Las UAP apoyarían el diseño de políticas prospectivas, es decir, aquellas que se dirigen a resolver problemas estructurales que obstaculizan el desarrollo sostenible y la gobernabilidad democrática y que, por tanto, deben prever un tiempo largo, típicamente mayor al de un periodo presidencial o al de los asientos en las cámaras o al de los gobernadores de los estados. La discusión y la preparación de una política pública prospectiva incluye la participación de la sociedad, el sector privado y otros actores relevantes para que su ejecución trascienda los tiempos políticos y periodos de gobierno y, por tanto, tengan la mayor posibilidad de lograr los resultados previstos.

Fortalecer el SIODS para darle otro sentido a los INV. Seguimiento, evaluación y comunicación con el público

La gobernanza de la Agenda 2030 concierne a toda la población, no solo al gobierno, y todos pueden colaborar en su avance; por ello es muy importante que exista una comunicación fluida y permanente entre los principales actores del desarrollo. Las propuestas para su aceleración deben provenir de decisiones participativas, democráticas e incluyentes, lo que requiere una ciudadanía pro-activa y una relación fructífera de colaboración entre la academia y el sector empresarial.

Por un lado, se propone dar mayor difusión a la plataforma del SIODS y dotarla de funciones que atraigan más el interés general. Por otro lado, se sugiere fortalecer los INV como herramientas clave para la toma de decisiones. Actualmente, se reseñan las acciones de gobierno y de otros actores. En rigor, no presenta un análisis de avances y

lecciones aprendidas de la implementación de la Agenda 2030. El INV de 2021 incluye propuestas para acelerar el paso, que podrían ser un punto de partida para articular, vincular y sintetizar recomendaciones de política.

Finalmente sería deseable una estrategia de comunicación y diálogo con el público sobre las acciones, logros y obstáculos que van ocurriendo a lo largo del camino y que también sea aprovechada para que grupos de la sociedad civil, de la academia y del sector privado den a conocer experiencias concretas, a nivel local o sectorial, que pudieran documentarse en una plataforma web para que el Estado nacional o los estados de los territorios aprendan de estas experiencias y las puedan replicar a niveles más amplios, sea sectorial o territorialmente.

Reflexión Final

Acercarse a las metas de los ODS requiere un esfuerzo considerable por parte de todos los actores del desarrollo. También precisa cuantiosos recursos financieros. En esa dirección, el gobierno de México anunció, en septiembre de 2023, que movilizará de manera directa 1.74 billones de pesos cada año de 2023 a 2030 para lograr su cumplimiento. En total son casi 14 billones de pesos, equivalentes a 5.4 % del PIB de 2023. Los instrumentos que utilizará para captar recursos son emisión de bonos etiquetados, colocación de garantías y créditos verdes, inversión en proyectos de infraestructura estratégicos, entre otros (Secretaría de Hacienda y Crédito Público «SHCP», 2023, pág. 13). En la medida en la que los ODS abarcan todas las dimensiones del desarrollo, esta iniciativa de movilización de financiamiento puede causar un impacto importante en el avance de las metas. Como se indicó antes, tendrían prelación las más rezagadas y que afectan a una parte importante de la población (como la incidencia de la pobreza y el acceso a la salud), así como aquellas iniciativas con efectos multiplicadores amplios y diversificados, como alcanzar y sostener una alta tasa de crecimiento del producto.



Referencias

- Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. (2023a). *Países. Informes nacionales voluntarios, mecanismos institucionales nacionales de coordinación y seguimiento para la implementación de la Agenda 2020 en los países de América Latina y el Caribe*. <https://agenda2030lac.org/es/paises/mexico>
- Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. (2023b). *Datos e indicadores estadísticos. Indicadores Regionales*. <https://agenda2030lac.org/es/>
- Bitar, S., Máttar, J., y Medina-Vásquez, J. (2021). *El gran giro de América Latina: hacia una región democrática, próspera, equitativa e incluyente*. Universidad del Valle. https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/20249/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf?sequence=3
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2017). *Perspectivas del desarrollo a 2030*. PUED-UNAM.
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. PUED-UNAM.
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2021). *Coordenadas para el debate del desarrollo*. PUED-UNAM.
- CEPAL. (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>
- CEPAL. (2023). *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración. Sexto Informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/886ce614-437a-431f-bd64-b19b7f8e6b09/content>
- CONEVAL. (2023). *Documento de análisis sobre la medición multidimensional de la pobreza, 2022*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf
- Cortés, F., Nájera, H., y Valdés, S. (5 de septiembre de 2023). La caída de la pobreza multidimensional en 2022. *Nexos*.
- Guterres, A. (13 de febrero de 2023). *Today We Must Begin 'Moving Recommendations in Our Common Agenda from Ideas to Action - from Abstract to Concrete*. [Comunicado de prensa]. ONU. <https://press.un.org/en/2023/sgsm21686.doc.htm>
- Mazzucato, M. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union*. Comisión Europea.
- Mazzucato, M. (2023). *Rethinking Growth and Revisiting the Entrepreneurial State*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/growth-entrepreneurial-state-direction-more-important-than-rate-by-mariana-mazzucato-2023-08>
- Medina Vásquez, J. (2021). *Propuesta de una Misión para el Desarrollo de capacidades e instituciones prospectivas para las Américas*. Organización de Estados Americanos-Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, Washington.
- Medina Vásquez, J., Patrouilleau, R., y Vitale, J. (2022). *Avances y retrocesos en la construcción de capacidades prospectivas en América Latina*. Universidad del Valle.

- ONU. (2021). *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*. https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf
- ONU. (2023a). *Nuestra Agenda Común. La Cumbre del Futuro en 2024*. <https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future>
- ONU. (2023b). *Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico. Seguimiento estadístico de la Agenda 2030*. <https://agenda2030lac.org/estadisticas/index-es.html>
- ONU-Gobierno de México-INEGI. (2023). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://agenda2030.mx/index.html?lang=es#/home>
- Presidencia de la República. (2019). *Estrategia nacional para la implementación de la Agenda 2030 en México*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf
- Provencio, E. y Cordera, R. (Coords.). (2023). *Los derroteros del desarrollo*. PUED-UNAM.
- SDG Transformation Center. (2023). *Red de soluciones de desarrollo sostenible. ¿Por qué la transformación de los ODS?* <https://www.unsdsn.org/sdg-transformation-center>
- SE. (2021). *Agenda 2030 en México. Informe Nacional Voluntario 2021*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/654347/INV2021_web__1_.pdf
- SHCP. (2023). *Estrategia de movilización de financiamiento sostenible*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/857379/Docu_EMFS_V4.pdf

RELANZAR LA INVERSIÓN Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE CON IGUALDAD: SINERGIAS POSIBLES ENTRE LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA, LA POLÍTICA SECTORIAL Y LA POLÍTICA SOCIAL

José Ignacio Casar Pérez

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

I

Este volumen de la colección Informe del Desarrollo en México tiene como objetivo central poner a discusión un conjunto de propuestas estratégicas para el desarrollo, de cara a la renovación de los poderes federales y buena parte de los locales en 2024. Habida cuenta de que los retos centrales de la economía y la sociedad mexicanas siguen siendo los mismos de las últimas décadas (el crecimiento sostenible y la desigualdad), pero que la crisis propiciada por la COVID-19 los agudizó al tiempo que aumentaba el carácter de urgente de algunos aspectos particulares de ellos (salud, educación, cuidados, crecimiento regional desigual y seguridad por mencionar los más obvios), este volumen presenta secciones con propuestas organizadas en torno a núcleos de problemas con denominadores comunes: el bienestar y la cuestión social; la sustentabilidad ambiental de la actividad económica; la dinámica económica y el empleo; el desarrollo territorial y el conjunto de temas políticos, económicos y sociales que pueden caracterizarse como premisas o habilitadores de un nuevo proceso de desarrollo inclusivo y sostenible (la reforma hacendaria; la recuperación de la paz y la seguridad; la perspectiva de género y la necesidad de una nueva dinámica política basada en el diálogo y la deliberación democráticos para la toma de decisiones). En ese contexto, el presente ensayo busca identificar y poner de relieve la vinculación entre las principales propuestas, esto es, las sinergias, los círculos virtuosos que pudieran presentarse, y debieran

buscarse, entre ellas para lograr que el país se embarque, efectivamente, en un nuevo curso de desarrollo.

Al hablar de un nuevo curso de desarrollo que permita un crecimiento sostenible y dinámico, y que permita avanzar hacia una sociedad que vaya cerrando las enormes brechas de desigualdad de todo tipo (de riqueza e ingresos, de desarrollo regional, de género) es inevitable vincular el fracaso en estos frentes al conjunto de políticas seguidas (con algunas variaciones pero con una continuidad asombrosa dada la diversidad de fuerzas y partidos en el gobierno) desde, por lo menos mediados de la década de 1990. En efecto, si bien estas políticas han permitido evitar crisis de origen interno desde 1995, es igualmente cierto que el desempeño en términos de crecimiento ha sido mediocre, siendo generosos, y que la desigualdad histórica, exacerbada por la crisis y el ajuste de la década de 1980, no se ha atemperado sino, en todo caso, ha seguido aumentando paulatinamente.

Este conjunto de políticas, inspiradas en la vuelta neoliberal a la ortodoxia pre-keynesiana que se volvió dominante en el mundo desde inicios de la década de 1980 del siglo pasado, y que postula la superioridad del mercado como mecanismo de asignación de recursos y la necesidad de minimizar la intervención e incluso la regulación estatal, se ha caracterizado, en lo económico por una preeminencia de la política macroeconómica frente a la política sectorial, o como se le llamaba antes, a la política industrial, y por el énfasis en el fomento de la libre competencia.

En los hechos, además, el objetivo central, por no decir único, de la política macroeconómica devino en la búsqueda de los equilibrios, fiscal y externo, a toda costa; es decir, sin importar demasiado el crecimiento económico. De hecho, se esperaba que una vez cumplida la tarea de la política macroeconómica en materia de estabilidad, las reformas microeconómicas o estructurales (es decir, el cese de la intervención directa del Estado y el fomento de la competencia) darían lugar a la expansión de la inversión privada y a la aceleración del crecimiento por efecto de la mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

En lo social, por otro lado, el énfasis pasó de la necesidad de desarrollar las políticas e instituciones propias de un Estado de bienestar, así fuera incipiente, a lograr la igualdad de oportunidades, básicamente mediante transferencias monetarias a las personas, inicialmente condicionadas y enfocadas en grupos de bajos ingresos, pero derivando en los últimos años a transferencias sin condiciones y universales. En el contexto de crecimiento económico que se esperaba, la estrategia debería abatir la pobreza en el mediano plazo.

La transformación del papel del Estado en la economía tuvo resultados mixtos: se alcanzó la estabilidad macroeconómica (finanzas públicas y cuentas externas en relativo equilibrio y baja inflación), pero dejar al libre mercado la asignación de recursos se tradujo en tasas de crecimiento insatisfactorias desde el punto de vista de las necesidades de empleo de una fuerza de trabajo que crece dinámicamente al calor del bono demográfico (lo que redundó en la persistencia de la informalidad con el correspondiente lastre al crecimiento de la productividad laboral agregada), y desde la óptica del deterioro de la distribución factorial del ingreso. En el caso de la política social, las transferencias parecen haber impedido un deterioro mayor en la distribución personal del ingreso, pero esto no alcanzó a compensar el efecto negativo de la falta de crecimiento de la economía, el empleo productivo, y en consecuencia

el ingreso personal. Adicionalmente, el tránsito de una lógica de provisión de bienes públicos a través de instituciones, que tiene como referente el programa de derechos que marca la Constitución y que genera "derechohabientes", a transferencias a las personas para cubrir sus necesidades en el mercado abierto, ha convertido a los estratos de menores ingresos en "beneficiarios" de los programas de tal o cual gobierno, lo cual sin duda tiene efectos poco saludables sobre la interacción política en el país.

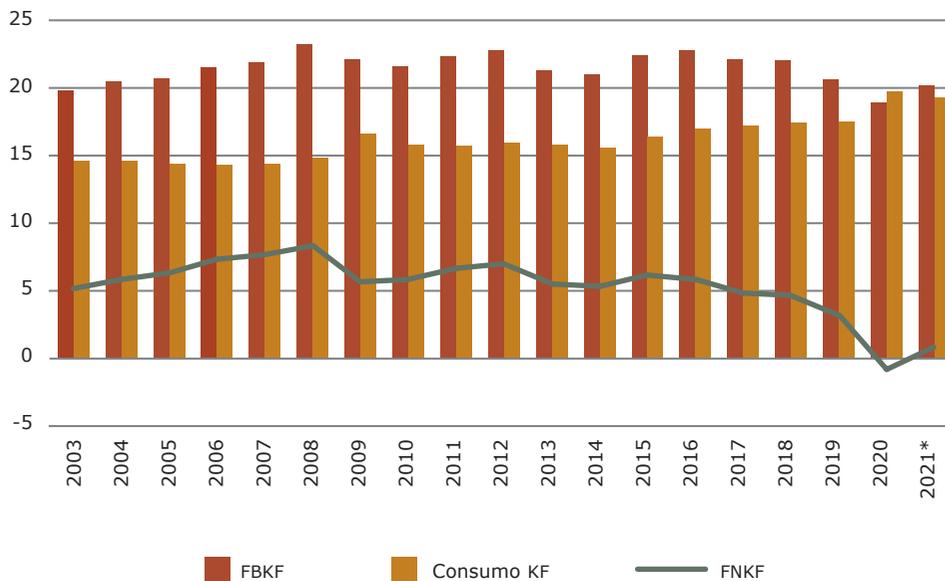
Casi tres décadas de insistencia en un esquema de política macroeconómica, sectorial y social que ha conducido al semi-estancamiento productivo y a la persistencia o profundización de la desigualdad obliga a plantear nuevos cursos de acción en los tres frentes si no se quiere seguir obteniendo los mismos resultados. En lo que resta de este ensayo se pasa revista a las interrelaciones y posibles sinergias entre lo que se puede y debe hacer en las tres áreas para recuperar una tasa de crecimiento alta y sostenible, así como para avanzar en la reducción de la desigualdad.

II

El lento crecimiento tiene como causa inmediata el bajo nivel de inversión como proporción del producto interno bruto (PIB). Por el lado del sector público, el colapso de la inversión se dio inicialmente por el proceso de ajuste posterior a la crisis de la deuda en 1982 y de la década de 1990 para acá como resultado de dos decisiones fundamentales: mantener las finanzas públicas, ya sea en superávit primario (2.3% del PIB en promedio entre 1995 y 2008) o prácticamente en equilibrio (-0.1% del PIB entre 2009 y 2021) y, simultáneamente, no alterar significativamente la carga fiscal. Estas condiciones paralelas, en un contexto de presiones de gasto corriente crecientes, solo podían cumplirse recurriendo una y otra vez a la restricción del gasto en inversión. La única excepción a esta doble regla fue la reforma fiscal de 2013 que lamentablemente

coincidió con, y fue anulada por, la caída en los ingresos petroleros a partir de 2014. Así, la formación bruta de capital fijo en el sector público como porcentaje del PIB ha alcanzado en los últimos años su menor nivel en muchas décadas. La inversión privada, incluida la inversión extranjera directa, ha subido de los niveles que tenía en la década de 1980 (13.9% del PIB en promedio entre 1979 y 1981), pero no lo suficiente para compensar la caída de la inversión pública pues no han rebasado el 18% como proporción del PIB desde 1995. El resultado neto es una tasa de acumulación baja (la formación bruta de capital fijo ha promediado 21.5% del PIB entre 2003 y 2021) y en declive que no es suficiente para generar una expansión de la capacidad productiva suficiente dado el peso creciente del consumo de capital fijo, el cual aumenta cuando se desacelera el crecimiento del PIB (gráfico 1).

Gráfico 1. Formación bruta de capital fijo (FBKF), consumo de capital fijo (KF) y formación neta de capital fijo (FNKF) como porcentaje del PIB (precios corrientes)



Nota: 2021* datos preliminares.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023).

Cabe señalar que el efecto de la restricción del gasto en inversión del sector público es aplicable igualmente a la inversión en educación, salud y ciencia y tecnología, que son factores determinantes en la creación de habilidades y competencias (la acumulación de capital humano) que contribuyen a dinamizar el crecimiento.

La caída en la inversión pública y la incapacidad de la inversión privada para reemplazarla plenamente están interrelacionadas. De manera directa, se debe considerar que la primera supone un crecimiento insuficiente de la infraestructura lo que reduce la rentabilidad, y en consecuencia el volumen, de la inversión privada frente a un escenario de mayor expansión de la inversión pública. Pero, además, la forma

que ha asumido la política fiscal (mantener las metas de balance primario equilibrado independientemente del punto en que se encuentre la economía en el ciclo económico) le ha conferido un carácter pro-cíclico al manejo de las finanzas públicas: al caer los ingresos cuando se desacelera la economía, el gasto se contrae para cumplir la meta fiscal lo que profundiza la desaceleración de la actividad. Al renunciar al uso de la política fiscal para atemperar el ciclo, aumenta la volatilidad de la demanda agregada, lo que aumenta la incertidumbre y conduce a una utilización promedio de la capacidad más baja; ambos efectos tienden a inhibir la inversión privada.

La política monetaria por su parte, con un mandato único centrado en el control de la inflación y en el marco de un régimen de tipo de cambio flexible y metas inflacionarias ha introducido una tendencia recurrente a la apreciación del tipo de cambio real que inhibe la rentabilidad y, en consecuencia, la inversión en los sectores de bienes comerciables, las manufacturas en particular, que son cruciales pues en ellas se presentan las mayores economías de escala y la mayor incorporación de progreso técnico. Esta tendencia ha reforzado el sesgo pro-cíclico de la política fiscal pues, salvo lapsos excepcionales, el tipo de cambio real ha tendido a apreciarse cuando la economía se desacelera y viceversa: así, la restricción de política monetaria, por su efecto en el tipo de cambio real, ha exacerbado la desaceleración económica entre 2000 y 2002; entre 2010 y 2013; entre 2016 y 2019 y con más fuerza a partir de mediados de 2020.

Así, tanto por los bajos niveles de inversión pública como por el carácter pro-cíclico de la política fiscal y monetaria, la política macroeconómica, al contrario de lo que se suele sostener en el sentido de que la misma solo puede contribuir al crecimiento mediante el logro de la estabilidad de precios, se ha constituido en un freno al crecimiento del producto que no ha sido compensado por los efectos positivos que la mayor eficiencia en la asignación de recursos debería producir. Es esta un área en la que es necesario un cambio

de rumbo para recuperar el dinamismo de la inversión y por tanto el crecimiento.

En la figura 1 se ilustran los vínculos causales que se darían a partir de un replanteamiento de la política macroeconómica. Como no se trata de sacrificar el equilibrio macroeconómico, y en particular el fiscal, para lograr un mayor crecimiento (lo que a mediano plazo se autoderrotaría), el primer paso debe ser replantear el equilibrio fiscal. Como es obvio este puede darse a diversos niveles de ingreso y gasto público, y dado el efecto crucial de la inversión pública sobre el conjunto de la acumulación de capital y el crecimiento, debemos aspirar a que el equilibrio fundamental se produzca con ingresos y gasto públicos (como porcentaje del PIB) sustancialmente superiores a los actuales de manera que sea posible financiar una mayor expansión de la oferta de bienes públicos (infraestructura e inversión en capital humano) que eleve la tasa de crecimiento de la capacidad productiva. La elevación del ingreso del sector público requiere, indefectiblemente, una elevación sustancial de los ingresos tributarios (actualmente del orden de 16.5% del PIB) por lo menos a niveles comparables con el promedio de América Latina (23% apropiadamente) por no hablar del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que ronda el 35%. Dadas las presiones de gasto previsible para los próximos años, sobre todo en materia de pensiones, y el agotamiento de los fondos de reserva públicos de los últimos años, una reforma tributaria parece inevitable; sin embargo es necesario ir más allá para enfrentar los retos que supone reorientar y dinamizar el desarrollo del país. Generar recursos para ampliar la oferta de bienes públicos debe aumentar el crecimiento; hacerlo por medio de una reforma fiscal progresiva contribuiría a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso disponible (post impuestos). Acelerar el crecimiento, por su parte, conduciría a reducir la informalidad y reforzaría la recaudación.

El compromiso con finanzas públicas estables a un nivel mayor de ingreso y gasto, por otra parte, no debe confundirse con la renuncia al uso de las herramientas de política macroeconómica para atemperar el ciclo económico y mantener a la economía lo más cerca del pleno uso de los recursos. De hecho, esta es la práctica común en la mayor parte de las economías de mercado.

Así, se debe adoptar una política fiscal anti-cíclica que mantenga un nivel de endeudamiento sostenible a lo largo del ciclo económico y no en cada momento de este, fijando las metas de corto plazo en función del déficit estructural de las finanzas públicas y no atendiendo a los ingresos y gastos corrientes de cada año que se ven afectados por las fluctuaciones de la actividad económica. De hecho, el incremento de los ingresos tributarios recién planteado facilitaría el tránsito a un nuevo régimen de política de manejo de la demanda agregada. Por el lado de la política monetaria, el manejo de las tasas de interés de referencia por parte del Banco de México debería incluir el objetivo de inhibir la volatilidad y la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real. En un esquema de este tipo la política macroeconómica sería más favorable a la inversión (en particular en bienes comerciables) y, por tanto, al crecimiento. En este contexto, la coordinación entre política fiscal y monetaria se vuelve imprescindible para manejar la demanda agregada y evitar que el control de la inflación dependa de la apreciación del tipo de cambio real.

III

Sostener el ritmo de crecimiento a largo plazo, sin embargo, es un reto que va más allá del manejo adecuado de la política macroeconómica. En efecto, la revisión de la historia económica de México y de otros países muestra que el crecimiento durante períodos prolongados va acompañado de procesos de transformación de la estructura productiva o, mejor dicho, es imposible sin dichos procesos que transfieren recursos productivos (trabajo y capital) a sectores que presentan mayores niveles de productividad y que no existían previamente, o que abren mercados y amplían la actividad en regiones previamente atrasadas. Se puede afirmar que en ello consiste buena parte del proceso de desarrollo en su vertiente económica. Es lo que se observa en el proceso de industrialización de los hoy países avanzados, o en la convergencia del sur de Estados Unidos a los estándares de PIB por habitante del resto de la Unión Americana a partir de 1930. Es evidente, también, en la experiencia de los países exitosos del este de Asia en décadas más recientes.

La pregunta crucial aquí es si esas transformaciones estructurales se producen en escala suficiente para detonar un proceso de crecimiento alto del nivel de PIB por habitante, de manera espontánea en el curso natural del proceso económico o si requieren de la acción concertada de los agentes económicos, en torno a una visión común, a una imagen objetivo, de la estructura económica. En otras palabras, la cuestión es si el desarrollo requiere de políticas sectoriales que incidan en el proceso de asignación de recursos o si lo conveniente es que este sea el resultado del libre juego de las fuerzas de mercado.

No es este el lugar para explorar las razones teóricas y la evidencia empírica que abonan a la segunda línea de pensamiento en materia de desarrollo; baste señalar al respecto dos puntos relevantes para el caso mexicano. En primer lugar, el largo período de crecimiento las décadas de 1930 y 1970 supuso un

programa deliberado de transformación productiva: la industrialización del país a través de la sustitución de importaciones; y, en segundo término, que una vez superada la crisis de la década de 1980, el modelo neoliberal fue abandonando, y la intervención estatal en la asignación de recursos a favor del libre juego de las fuerzas de mercado si bien logró una fuerte expansión de los sectores exportadores en el centro y norte del país, no consiguió detonar un proceso de crecimiento alto y sostenido.

Parecería, entonces, que una segunda área en donde se debe rectificar el rumbo en materia económica es la que tiene que ver con la política sectorial o industrial. Evidentemente, sería un contrasentido intentar volver a las políticas del pasado, tanto en sus objetivos como en sus instrumentos pues la realidad de la economía mexicana (y sus retos) y del entorno internacional (y las restricciones que impone) es radicalmente distinto al que existía al inicio del período de industrialización por sustitución de importaciones. La construcción de una nueva política sectorial que fomente la transformación productiva y refuerce y sostenga el impulso la recuperación del crecimiento que podría detonar el cambio en el esquema de política macroeconómica debería tener como elementos centrales los que se presentan en la figura 1.

Figura 1. Interacciones entre las propuestas de reforma de política económica y social



Fuente: Elaboración propia (2023).

La política industrial en el presente tiene que tomar en cuenta los límites que impone la inserción de México en la globalización, y en particular, los que le imponen su pertenencia al bloque comercial de América del Norte. Esto cancela, por ejemplo, la posibilidad de utilizar de manera activa la política comercial o ciertos tipos de subsidios a actividades y empresas específicas; sin embargo, como demuestra la agenda reciente del gobierno de Estados Unidos, hay un amplio margen

para utilizar instrumentos que inciden en la asignación de recursos en determinadas direcciones, tanto en términos sectoriales como regionales. Entre estos, destaca en primer lugar la política regional, en particular el uso de la inversión en infraestructura y la puesta en marcha de una política fiscal y de estímulos diversos (educación, salud, política social) para detonar el desarrollo de regiones atrasadas, en el caso mexicano, el sureste donde es fundamental superar la trampa del lento crecimiento que se puede resumir en que no hay actividad porque no hay infraestructura y no se invierte en infraestructura porque no hay actividad que la utilice. En segundo lugar, y dado el nivel de desarrollo ya alcanzado por el país, es fundamental diseñar y poner en práctica una política de ciencia y tecnología que busque sinergias con el sector privado con énfasis en los sectores hacia los que se busca que se reasignen los recursos. En tercer lugar, dado el "subdesarrollo" de la intermediación financiera que caracteriza a la economía mexicana, resulta urgente establecer una estrategia para reformar el sistema financiero a fin de que se convierta en un verdadero apoyo al crecimiento de la inversión en general. En dicha reforma, que implicaría fortalecer y darle una nueva misión a la banca de desarrollo, debería tener además el objetivo de crear condiciones (garantías, capital semilla, fondos de "venture capital", etcétera) favorables a los objetivos sectoriales de la estrategia de desarrollo.

¿Hacia qué sectores se debería buscar orientar la asignación de recursos que busca transformar la estructura productiva? Debemos evitar la polémica en torno a la pertinencia de escoger empresas o sectores ganadores, y considerar, más bien, que la política industrial debe tener como objetivo detectar oportunidades de actividades nuevas y más productivas y generar las condiciones (y eliminar los obstáculos) para que esas oportunidades se aprovechen. En esta tesitura, y sin pretender ser exhaustivo, parece que cualquier elección de horizontes de inversión a fomentar debe tener en primer lugar a aquellas actividades vinculadas con la

sostenibilidad del desarrollo: la generación de energías limpias, el impulso al conglomerado de actividades en que descansa la transición hacia la electromovilidad y la introducción de tecnologías y prácticas económicas que ahorren energía en empresas y hogares, y el impulso al sector que presta servicios ambientales son candidatos naturales en los que el país tiene ventajas y ha comenzado a avanzar. Un segundo conjunto de actividades, definido de manera laxa, es el vinculado a las tecnologías de la información y la comunicación, tanto como proveedor de bienes y servicios que elevan la productividad de otros usuarios, como fuente de oferta de bienes con una elevada elasticidad ingreso de la demanda. Las sinergias con el desarrollo de otros sectores (como la electromovilidad y la salud) son evidentes y no en balde estos sectores se encuentran en la mira de las estrategias de desarrollo de todos los países de ingresos medios y altos. El tercer grupo de actividades es el vinculado a la salud y las actividades industriales y de servicios que se ubican en torno a ella: industria farmacéutica; equipo de diagnóstico y medición y de tratamiento; sectores de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) especializados, servicios hospitalarios etcétera, que en una estrategia de reforma también de la política social deberían crecer aceleradamente constituyéndose en una fuente de demanda que se debe aprovechar.

Como muestra la figura 1, una política macroeconómica como la planteada en el apartado anterior es imprescindible para disponer de los fondos (reforma tributaria) para invertir en infraestructura, en ciencia y tecnología y para configurar un equilibrio macroeconómico conducente al crecimiento de la demanda manteniendo la competitividad (política monetaria) de las nuevas actividades en un contexto de economía abierta. El desarrollo de las nuevas actividades, por su parte, al contribuir a elevar la tasa de crecimiento y el empleo formal mejoraría la distribución del ingreso y reforzaría la capacidad de recaudación, dando lugar a un círculo virtuoso entre ambas esferas de la política económica.

En el diseño de las políticas sectoriales se debe cuidar, entre otros, dos riesgos que en el pasado limitaron su efectividad. Por un lado, el riesgo siempre presente de generar comportamientos rentistas en la aplicación de la política industrial el cual, sin embargo, se puede enfrentar si las políticas de apoyo incorporan cláusulas de ocaso y de desempeño. Por el otro, el riesgo de establecer demasiadas metas para la intervención pública ya que esto puede conducir a que los estímulos terminen por anularse unos y se pierda la capacidad de la política industrial para orientar la asignación de recursos en determinada dirección.

IV

Más allá de la discusión teórica y empírica sobre la relación entre igualdad y crecimiento es claro que, en las condiciones presentes de México, extrema desigualdad y crecimiento tan bajo que mantiene a una proporción elevada de la fuerza de trabajo en ocupaciones de mínima productividad e ingreso, debiera resultar evidente que acelerar el crecimiento contribuiría a reducir la desigualdad. La afirmación inversa requiere más explicación, pero es igualmente cierta; al menos tres argumentos justifican esta afirmación. *Caeteris paribus*, esto es, por comparación con una situación en que con el mismo nivel de ingreso por habitante la desigualdad es menor tendríamos que *i*) la desigualdad reduce el ritmo de adquisición de habilidades y capacidades por parte de la fuerza de trabajo, es decir, la acumulación de capital humano; *ii*) la desigualdad reduce el ritmo de expansión de la demanda interna, y en particular de la demanda por bienes modernos producidos en condiciones de rendimientos de escala, crecientes al limitar el crecimiento de los salarios reales, y *iii*) la desigualdad favorece el crimen y la violencia lo que, a su vez, limita la inversión y el crecimiento.

Volviendo a la figura 1, la reforma del régimen de política macroeconómica y de política sectorial deberían acelerar el crecimiento, lo que aunado a la reforma fiscal

propuesta, debería liberar recursos para expandir la oferta de bienes públicos y ambos fenómenos permitirían mejorar la distribución del ingreso. El avance en materia de desigualdad dinamizaría el mercado interno y podría conducir a una mayor acumulación de capital humano a condición de estar basada en un esquema de política social que privilegie la salud y una educación alineada con las necesidades de la transformación productiva discutida en el apartado anterior.

Dentro de la política social propuesta el avance hacia un sistema de salud universal debe ser considerado prioritario no solo porque el legado de la pandemia y la gestión sin rumbo del sector en los últimos años han significado un retroceso considerable en numerosos frentes (abasto de medicinas, vacunación, aumento del gasto de bolsillo y de gastos catastróficos etcétera), sino porque la persistencia de un sistema dual (con diferencias acusadas de cobertura y calidad en función de la posición en el mercado de trabajo) se ha convertido en uno de los pilares de la desigualdad entre las personas.

Algo similar sucede con la educación. Las secuelas de la pandemia aunadas a un gasto educativo estancado y cada vez más concentrado en el otorgamiento de becas se han traducido en un rezago creciente que debe ser detenido al tiempo que se pone el énfasis en la calidad de la educación. En el caso de la educación media superior y superior, la búsqueda de sinergias con la estrategia de política sectorial y regional resulta imprescindible y potencialmente crucial para el éxito de la transformación productiva.

Un aspecto poco estudiado de la desigualdad tiene que ver con la infraestructura y los servicios urbanos, los cuales son relativamente escasos dada la penuria de las finanzas de los gobiernos estatales y municipales.

El transporte público, el servicio de agua potable y saneamiento, la pavimentación, los parques y jardines y su mantenimiento, el alumbrado público y los servicios de seguridad pública son rubros que inciden en la calidad de vida mucho más allá de su peso en la contabilidad nacional y están, si acaso, peor distribuidos que el ingreso personal. Su incidencia en la salud, la calidad y la productividad de la fuerza de trabajo es también mayor de lo que se suele apreciar, en particular en el caso de las horas que deben dedicarse al transporte público en las ciudades grandes y en otras partes del territorio. El impacto en el nivel de vida por peso gastado en estos rubros es potencialmente elevado.

Por último, está la cuestión de los programas sociales basados en transferencias monetarias no condicionadas. Parece evidente que su número y reglas de operación, así como la definición de su población objetivo debe revisarse a fin de maximizar su impacto redistributivo. Más aún, deben concebirse como parte del conjunto de la política social y no como sustituto de esta; su expansión no debe darse a costa de estrangular el financiamiento para la provisión de los bienes públicos fundamentales como educación, salud y servicios públicos.



Referencia

INEGI. (2023). Formación bruta de capital fijo, consumo de capital fijo y formación neta de capital fijo como % del PIB (precios corrientes). *Banco de Información Económica* (BIE). [Excel]. <https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10000215#D10000215>

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA. INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO

*Ramón Carlos Torres Flores**

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Introducción

El proceso de inversión pública y privada en acervos de capital productivo fijo es fundamental para el desarrollo y la construcción del futuro de una sociedad. Eso es así por la función determinante que desempeña en la generación de ingresos y empleos y en el suministro de los bienes y servicios que demandan el crecimiento de la economía, el bienestar de la población, la atención de la cuestión social y la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

A pesar de su relevancia, el proceso de inversiones de la economía mexicana se encuentra inmerso en una situación crítica que no es nueva, se gestó hace cuatro décadas y desde entonces se afianzó de distintas maneras. La inversión pública se tornó estructuralmente insuficiente para atender las necesidades básicas del crecimiento de la economía y propiciar al mismo tiempo la más rápida e idónea evolución de la privada.

Más preciso, se adolece de limitaciones de institucionalidad que obstaculizan la capacidad del Estado para identificar, financiar y ejecutar proyectos de inversión de transformación generacional, que requieren periodos de maduración con frecuencia superiores a los ciclos sexenales característicos de la administración pública.

Se presentan en este capítulo propuestas orientadas a remover barreras, cubrir vacíos y corregir desviaciones de institucionalidad que impiden hacer de la inversión pública un instrumento propulsor de la privada y un factor determinante del desarrollo del país en una visión y prospectiva de largo plazo.

Se formulan previamente algunas precisiones sobre los efectos que ocasiona la adversidad institucional en la que se desenvuelve el proceso de inversiones a cargo del Estado y las consecuencias que ocasiona en el desempeño, tendencias y evolución de la acumulación de capital y el comportamiento de la economía.

Institucionalidad adversa a la inversión del sector público

Para los propósitos de este análisis, la institucionalidad se refiere a los objetivos, reglas, normas y organizaciones formales que integran el orden jurídico establecido con un fin específico, en este caso, llevar a cabo el proceso de inversión pública o de formación bruta de capital fijo a cargo del Estado. Pero la institucionalidad comprende también otros ordenamientos normativos y éticos contruidos a partir de la ideología dominante sobre la propiedad y administración pública y privada de los activos fijos renovables.

En la institucionalidad informal que norma las decisiones sobre inversión pública subyace la ideología imperante que cuestiona y disputa la legitimidad, conveniencia y alcance de los preceptos constitucionales que fundamentan la intervención del Estado en la economía. Subyacen además resistencias a

* Se agradece el apoyo de Verónica Vianey Ruiz García, exbecaria del PUEd, en la recopilación y preparación de la información estadística del documento.

que el Estado intervenga como inversionista en algunas funciones económicas, en especial las empresariales de producción de bienes y servicios que van más allá de las convencionalmente aceptadas de rectoría y regulación. Ambas cosas influyen en la interpretación de leyes y las prácticas de su aplicación y observancia.

La identificación, aprobación y financiamiento de proyectos de inversión pública se sujeta al cumplimiento de múltiples disposiciones administrativas en materias de estabilidad macroeconómica, austeridad en el ejercicio del gasto, responsabilidad hacendaria y eliminación de prácticas ilícitas e inmorales en el manejo del patrimonio nacional, entre otras. Al margen de la importancia, pertinencia y legitimidad de estas disposiciones, la forma de interpretarlas y aplicarlas puede devenir en acciones discrecionales que con frecuencia obstaculizan o aceleran el proceso de la inversión pública, más allá del espíritu o la intención de sus fundamentos legislativos.

Así, un mecanismo institucional de restringir la inversión pública ha sido establecer por anticipado “techos” de gasto por unidades administrativas, en la preparación y la aprobación del presupuesto anual de egresos de la federación. Los límites de gasto se fijan en función de criterios de política económica relacionados con la estimación de ingresos previsible, entre los que destacan el precio internacional del petróleo y la extracción potencial máxima de hidrocarburos, entre otros. La justificación formal de estos procedimientos discrecionales es garantizar la estabilidad macroeconómica y el apego ético al uso de los recursos públicos.

Además, los recursos disponibles para la inversión se estiman residualmente, después de considerar el gasto no programable para

el servicio de la deuda y la mayor parte de los gastos corrientes comprometidos, relativamente inamovibles. Es decir, los recursos residuales potencialmente disponibles para la inversión resultan generalmente reducidos y sin correspondencia alguna con la estimación de necesidades ni de la capacidad del Estado de formular y llevar a ejecución los proyectos de inversión.

Las reacciones habidas al interior del Estado para sortear las restricciones prácticas a la inversión pública han sido variadas. Entre ellas se encuentran la adopción de esquemas alternativos de financiar los requerimientos de la inversión a cargo de la federación, mediante aportes privados de capital, que, aunque no eximen al Estado de la obligación de cubrir la deuda y asumir los riesgos propios de la inversión, le han permitido superar la astringencia de recursos y ejecutar proyectos de inversión que de otra manera serían cancelados o pospuestos indefinidamente. Estos esquemas han tenido el inconveniente de elevar innecesariamente los costos de transacción de los proyectos, acotar la capacidad ejecutiva de la función empresarial del Estado y han sido generalmente de alcance transitorio y reducido.

Entre los esquemas alternativos de identificar y llevar a ejecución proyectos de inversión pública se destacan los denominados extra presupuestales “llave en mano”; los Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS), las asociaciones de capital público privado, diversas modalidades de concesión de servicios públicos, contratos mercantiles en actividades reservadas en exclusiva al Estado, venta de empresas públicas y desincorporación de activos, entre otras.

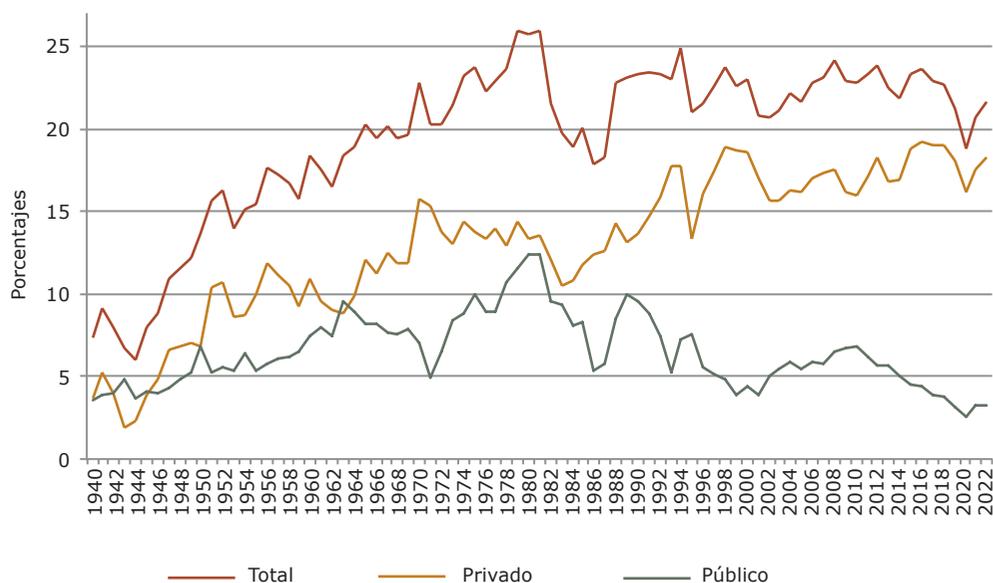
Las consecuencias de una institucionalidad restrictiva al proceso de inversiones del sector público han sido el abatimiento de la capitalización productiva de la economía, la carencia de un programa nacional o una estrategia de inversiones de largo plazo con legitimidad democrática y lo quizás más

relevante, el desmantelamiento de procedimientos institucionales en la identificación, financiamiento y ejecución de proyectos de inversión orientados a atender carencias fundamentales y rezagos sociales en materias de derechos sociales, construcción de infraestructura y producción de bienes y servicios públicos para el desarrollo.

Desempeño, evolución y tendencia de la inversión

La inversión o formación bruta de capital fijo, medida como proporción del producto interno bruto (PIB) ascendió a 22% en 2022, 3% más que la registrada dos años antes con motivo de la emergencia sanitaria por la COVID-19. Se retornó así al rango de modesta capitalización que ha caracterizado a la economía mexicana desde hace tres décadas (promedio de 22% del PIB con variación anual de +/- 4 por ciento) (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la Formación Bruta de Capital Fijo por sectores público y privado (en porcentaje del PIB) 1940-2022



Fuente: Elaboración propia con datos de Forbes (2015) y Banco Mundial (2022).

A pesar de la recuperación post pandemia de la inversión, persistió el rezago acumulado de la inversión pública respecto a la privada, observado desde 1982, con los efectos consecuentes en la capacidad de la economía para atender los objetivos del desarrollo (gráfico 1). En los últimos años (2012-2022) la inversión privada fue equivalente a cuatro o seis veces la pública, cuando en décadas anteriores ese número había sido de solo tres, dos o una vez (cuadro 1).

Cuadro 1. Formación Bruta de Capital Fijo de los sectores público y privado como porcentaje del PIB y Tasa de Crecimiento anual del PIB (TC PIB)

| Sexenios | Sector público (porcentaje) | Sector privado (porcentaje) | Relación entre privado y público | TC PIB (porcentaje) |
|--------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------|
| 1940 - 1946 | 4.1 | 3.7 | 0.9 | 6.2 |
| 1946 - 1952 | 5.3 | 8.1 | 1.5 | 5.8 |
| 1952 - 1958 | 5.9 | 10.1 | 1.7 | 6.4 |
| 1958 - 1964 | 8.0 | 9.6 | 1.2 | 6.4 |
| 1964 - 1970 | 7.7 | 12.5 | 1.6 | 6.2 |
| 1970 - 1976 | 7.9 | 13.9 | 1.8 | 6.0 |
| 1976 - 1982 | 10.9 | 13.4 | 1.2 | 6.8 |
| 1982 - 1988 | 7.6 | 12.0 | 1.6 | 0.1 |
| 1988 - 1994 | 8.0 | 15.5 | 1.9 | 4.1 |
| 1994 - 2000 | 5.2 | 17.2 | 3.3 | 3.4 |
| 2000 - 2006 | 5.3 | 16.3 | 3.1 | 2.0 |
| 2006 - 2012 | 6.3 | 17.1 | 2.7 | 1.8 |
| 2012 - 2018 | 4.5 | 18.3 | 4.0 | 2.4 |
| 2018 - 2024* | 3.0 | 17.5 | 5.8 | -0.1 |

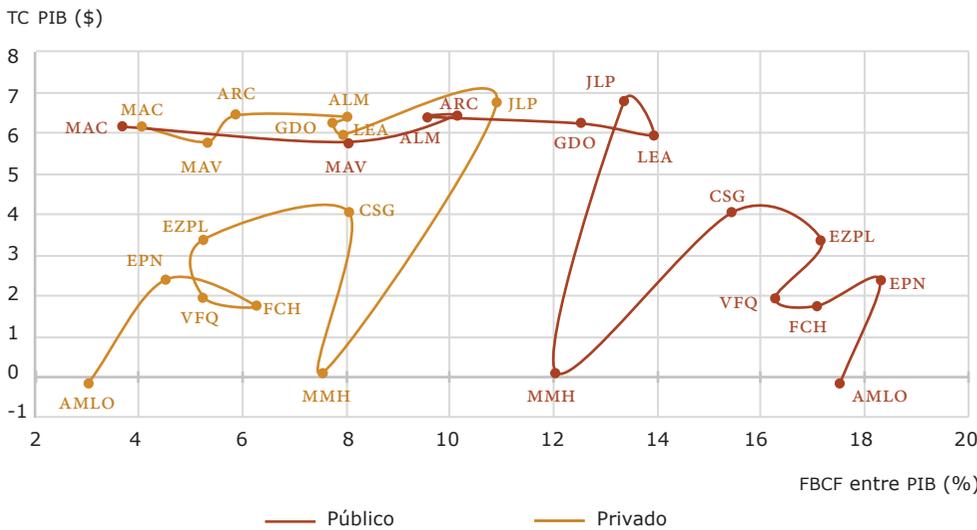
Nota: *Cifras a 2022

Fuente: Elaboración propia con datos de Forbes (2015) y Banco Mundial (2022).

En el rezago influyeron los cambios institucionales producidos en la forma de ejercer la política económica del gasto público. Se arraigó y perdura la práctica discrecional de acotar o restringir la intervención del Estado en actividades productivas y privilegiar en su lugar la apertura y el acceso a la inversión privada.

El modesto desempeño de la inversión pública no es solo una cuestión de magnitud, afecta su función como detonante del crecimiento de la privada y como multiplicador en la productividad de la economía. El análisis de la evolución del PIB y de la formación bruta de capital fijo de ambos sectores durante los últimos catorce sexenios de la administración gubernamental, de 1940 a 2022, ofrece al respecto evidencias empíricas (gráfico 2).

Gráfico 2. Relación entre Tasa de Crecimiento anual del PIB (TC PIB) y Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) público y privado como proporción del PIB. Sexenios de 1940 a 2022



Nota: Manuel Ávila Camacho 1940-1946 (MÁC); Miguel Alemán Valdés 1946-1952 (MAV); Adolfo Ruíz Cortines 1952-1958 (ARC); Adolfo López Mateos 1958-1964 (ALM); Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970 (GDO); Luis Echeverría Álvarez 1970-1976 (LEA); José López Portillo 1976-1982 (JLP); Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988 (MMH); Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 (CSG); Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000 (EZPL); Vicente Fox Quesada 2000-2006 (VFQ); Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012 (FCH); Enrique Peña Nieto 2012-2018 (EPN); Andrés Manuel López Obrador 2018-2024 (AMLO).

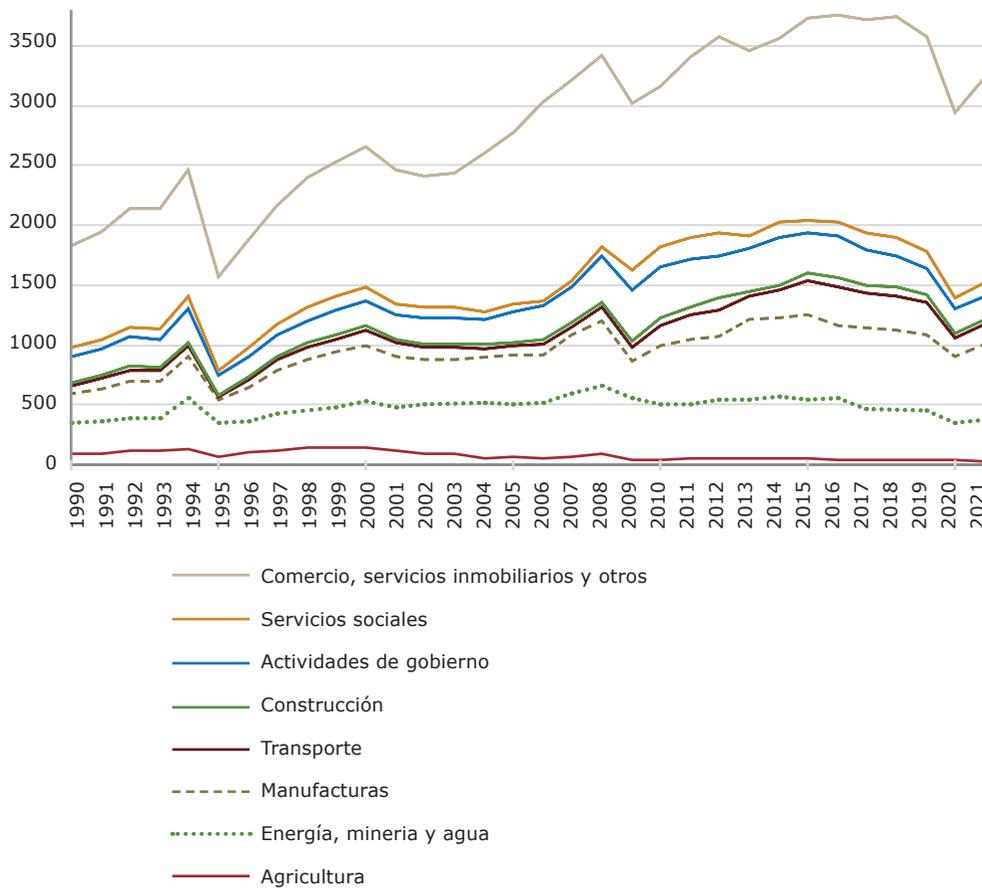
Fuente: Elaboración propia con datos de Forbes (2015) y Banco Mundial (2022).

Durante ese largo lapso de catorce sexenios, los primeros siete fueron de crecimiento acelerado de la inversión, tanto pública como privada, con el consecuente impacto expansivo en el nivel de actividad de la economía. En efecto, la pública aumentó de un promedio sexenal inicial de 4.1%, medida como proporción del PIB, a un máximo de 10.9% (eje horizontal del gráfico 2). El aumento de la privada fue aún mayor, pasó de 3.7% a 13.4%. El efecto combinado del dinamismo de capitalización de ambos sectores propició la expansión sostenida del PIB; las tasas anuales de crecimiento anual registradas por sexenio en ese periodo fluctuaron en una franja estrecha de entre 5.8% y 6.8%, la más alta y sostenida de la cual se tiene registro en la historia del país para una generación poblacional (eje vertical del gráfico 2).

En contraste, en el ciclo de las últimas siete administraciones sexenales (de 1982 a 2022), la inversión pública se abatió drásticamente, pasó de 10.9% a 3.0% del PIB entre los promedios sexenales de ese periodo, en tanto la del sector privado continuó en ascenso, aunque moderado, de 13.4% a 17.5%. En otras palabras, el ascenso de la inversión privada fue insuficiente para contrarrestar los efectos contraccionistas de la pública en la evolución de la economía. Las tasas anuales de crecimiento sexenal del pib en el periodo oscilaron entre 4.1% y una tasa negativa de -0.1 por ciento (gráfico 2).

Las consecuencias de una menor participación del Estado en la inversión pública se manifiestan también en los cambios estructurales del acervo de capital fijo de la economía, por sectores de actividad, observados en las últimas tres décadas. Por razones de mercado, la inversión privada ha tendido a concentrarse con mayor dinamismo en el sector terciario o de servicios de la economía, en correspondencia con un estilo del subdesarrollo que prioriza actividades no productoras o de transformación de bienes materiales (gráfico 3).

Gráfico 3. Formación Bruta de Capital Fijo por sectores de actividad económica 1990-2021
(miles de millones de pesos constantes de 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021).

En efecto, se observa que 53.5% de la formación bruta de capital fijo se destinó en 2021 a las actividades de comercio y prestación de servicios inmobiliarios y solo 3.2% a los servicios sociales de educación y salud, y 1% a la agricultura (cifra inferior al promedio de 5.3% observado en el periodo 1990-2000). En las manufacturas la participación de la formación bruta de capital fijo fue 19.4%; 10.5% en energía, agua y minería; 5.2% en transporte; 6% en actividades de todos los niveles de gobierno; y 1.4% en la construcción.

Construir espacios de institucionalidad para la inversión

Se formulan cuatro propuestas orientadas a abrir espacios de institucionalidad para el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos estratégicos de inversión pública de largo plazo y la promoción concurrente de la inversión privada. El propósito es crear el ambiente institucional propicio, formal e informal, que facilite ampliar la oferta de infraestructura y de bienes públicos y estratégicos requeridos para el desarrollo y el bienestar de la población. Las propuestas son las siguientes:

1. **Planeación democrática.** Hacer del sistema de planeación democrática establecido en la Constitución un instrumento efectivo en la identificación y formulación de proyectos estratégicos de inversión pública de largo plazo.

La Constitución establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática y deliberativa para el desarrollo del país, con base en los objetivos del proyecto nacional contenido en el artículo 26 de la propia Constitución (Diario Oficial de la Federación «DOF», 2023, p. 28).

Dispone además que los programas de la administración pública federal se sujeten a los planes nacionales de desarrollo que habrán de ser formulados y aprobados cada seis años y que deberán ser utilizados para programar y elaborar los presupuestos

anuales de ejercicio del gasto y captación de ingresos. Señala en adición que los planes sexenales de desarrollo consideren la continuidad y adaptaciones necesarias de política industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

La Ley de Planeación (DOF, 1983) contiene las normas, principios, bases de funcionamiento y órganos responsables de formular, aprobar y ejecutar los planes sexenales de desarrollo y asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad principal de coordinar y presentar el proyecto de plan para fines de aprobación.

El sistema formal de planeación democrática así establecido no ofrece elementos explícitos para el diseño y articulación de proyectos de inversión que rebasen los ciclos de implementación anual o sexenal. Ciertamente, como excepción, establece un tratamiento administrativo preferente para el cumplimiento casuístico de compromisos y contratos de inversión multianual, una vez que el Estado asumió formalmente hacer frente a esos compromisos.

Se han creado vacíos inhibitorios en la identificación y financiamiento de proyectos. Esto explica en parte, desde luego no justifica, que en las últimas décadas sean numerosas las iniciativas de proyectos de inversión pública de gran calado que se cancelan, y se ejecutan con significativa dilación o con falta de previsión en riesgos. Más aún, se han propiciado distorsiones operativas o de conceptualización en la formulación de proyectos, al intentar superar restricciones institucionales mediante contratación de deuda o inversiones externas no necesariamente ajustadas al interés nacional prioritario.

Se propone modificar el artículo 26 y la legislación reglamentaria correspondiente, a fin de incorporar en el sistema de planeación democrática y deliberativa para el desarrollo una estrategia de identificación, financiamiento y seguimiento de proyectos prioritarios de inversión,

orientada a garantizar el suministro de bienes y servicios públicos estratégicos que demanda el proyecto nacional contenido en la Constitución, en materias de infraestructura básica y derechos sociales exigibles, y que rebasan el horizonte temporal de los ciclos sexenales.

Además de incorporar en el sistema nacional de planeación la estrategia de identificación de proyectos de inversión de largo plazo, es importante rediseñar los mecanismos deliberativos de consulta que otorguen legitimidad democrática a las prioridades de inversión pública contempladas en esa estrategia.

Con la modificación de los ordenamientos institucionales de la planeación se pretende que las prioridades transexenales de inversión pública sean tomadas en cuenta al elaborar los planes nacionales de desarrollo, aunque no necesariamente tengan fuerza vinculatoria. El propio avance de la planeación democrática de la inversión pública ofrece la potencialidad de devenir en vinculatorio.

El país carece de una estrategia de desarrollo de largo plazo que pueda y deba ser revisada sexenalmente o con la frecuencia que las circunstancias lo demanden y lo acredite la debida deliberación democrática. El ejercicio social de identificar y alcanzar un mínimo de consenso político nacional sobre los objetivos y proyectos prioritarios de inversión pública de largo plazo ofrece la posibilidad del diálogo social y la construcción de institucionalidad democrática que el país requiere ante la inminencia de las elecciones y renovación de los poderes federales ejecutivo y legislativo.

- 2. Financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública.** Ampliar y reforzar la capacidad institucional que dispone el Estado para financiar y ejecutar proyectos estratégicos prioritarios de inversión pública para el desarrollo, sin descuidar objetivos críticos de estabilidad y responsabilidad hacendaria.

El fortalecimiento de la capacidad de los estados nacionales para financiar y ejecutar proyectos de inversión pública con objetivos y temporalidad de gran calado constituye una práctica institucionalizada (formal e informal) muy arraigada en las grandes potencias y en países de menor dimensión con voluntad política y decisión de construir su futuro.

Las modalidades de institucionalidad que se adoptan para esos propósitos son muy variadas, como variadas son también las modalidades jurídicas entre Estados. Prevalcen sin embargo principios arraigados de rectoría social y política del Estado y la decisión de lograr una participación articulada y concurrente de las inversiones pública y privada. Algunos ejemplos de estos proyectos son los siguientes: la ruta de la seda (China), extracción no convencional de hidrocarburos (Estados Unidos), descarbonización energética de las economías (Europa), sistemas educativos (Japón y Finlandia), seguridad social (países nórdicos), entre otros.

En América Latina hace décadas se adoptaron y prevalecen Sistemas de Inversión Pública nacional, con la finalidad de garantizar la estabilidad de las economías y el trato escrupuloso de los recursos públicos. El financiamiento y ejecución de proyectos de inversión pública se sujeta a la observancia de normas e instituciones formales que regulan esos sistemas.

En México la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los egresos públicos federales (DOF, 2006). Asigna a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera análoga a lo que sucede con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la responsabilidad principal de acatar el cumplimiento de esas disposiciones, preparar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en apego a la previsión de ingresos, y someterlo a la aprobación del poder legislativo.

Las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales tienen la responsabilidad de formular, evaluar, ejecutar y operar los proyectos de inversión, alineados a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece además límites al gasto federal asignado a cada institución, en función de los ingresos previsibles de la federación y de la observancia del equilibrio fiscal dispuesto por la normatividad establecida para esos propósitos.

El resultado es que la disponibilidad de recursos destinados a financiar la formación bruta de capital fijo de cada institución es usualmente residual, insuficiente y discrecional. Primero se asignan recursos para atender el servicio de la deuda, gastos corrientes correspondientes a compromisos insoslayables de la administración pública y requerimientos urgentes de corto plazo. Lo que resta se asigna a inversiones, siempre y cuando no se rebasen los parámetros macroeconómicos que se asume brindan estabilidad a la economía.

El financiamiento de proyectos de inversión pública en capital fijo constituye una fracción reducida de esos egresos (3% del PIB). Su dimensión y composición dista de ser congruente con las necesidades del desarrollo, al menos en tres áreas demandantes de proyectos de inversión de largo plazo: suministro de bienes públicos para atender carencias y derechos sociales exigibles (salud, educación y alimentación), construir obras prioritarias de infraestructura (asentamientos humanos, movilidad pública, comunicaciones y agua) y producir bienes y servicios en actividades estratégicas reservadas en exclusividad al Estado (energía).

La brecha entre las necesidades de financiamiento de proyectos de inversión pública, como los referidos, y la disponibilidad residual de recursos públicos es de tal magnitud que plantea

la urgente necesidad de una reforma hacendaria integral y sistémica de gastos e ingresos que garantice contar con recursos indispensables para el desarrollo en las tres áreas prioritarias mencionadas.

Se propone en seguida un primer paso institucional indispensable en la dirección de facilitar el diálogo y el consenso político para una reforma hacendaria de esa naturaleza. El objetivo de la propuesta consiste en ampliar y reforzar las capacidades instrumentales con que cuenta el Estado en la actualidad para financiar y ejecutar proyectos de inversión pública de largo plazo, crear condiciones favorables de concurrencia articulada de la inversión privada y preservar el acato a objetivos de estabilidad macroeconómica y de manejo transparente de los recursos públicos.

En el proceso de presupuestación de la inversión pública, estimada en los hechos de manera residual, se propone etiquetar partidas mínimas y diferenciadas de recursos a proyectos prioritarios de inversión fija bruta, relacionados con la exigibilidad de derechos sociales, la construcción de infraestructura y la producción de bienes en actividades estratégicas reservadas al Estado. Se trata de una metodología de gasto análoga a la que se sigue en la asignación de recursos no programables para el pago del servicio de la deuda. Ofrece además la posibilidad de establecer criterios de inversión diferenciados según la naturaleza de los proyectos, y no como sucede ahora, que se establece, por ejemplo, una competencia artificial entre inversiones en educación y salud versus construcción de carreteras o extracción de petróleo.

Se propone también recurrir a la banca de desarrollo especializada a fin de apoyar a las instituciones públicas con ahorro privado y capacidad de ejecución en la formulación y financiamiento de proyectos de inversión a cargo del Estado, en especial en la construcción de infraestructura y la producción de bienes y servicios

estratégicos (por ejemplo, proyectos para la movilidad, descarbonización de la economía y la producción de energéticos, entre otros muchos). La experiencia nacional y extranjera es prolija y abre al Estado numerosos mecanismos financieros especializados que toman en cuenta el retorno de la inversión para cubrir el financiamiento y administrar los riesgos propios de este tipo de inversiones.

Una tercera vertiente de reforzar indirectamente el financiamiento de la formación bruta de capital fijo a cargo del Estado consiste en deslindar los impactos potenciales de estos proyectos en los factores determinantes de la estabilidad macroeconómica y el manejo de los recursos públicos. El deslinde permitiría individualizar esos impactos en vez de aplicar criterios genéricos de la asignación del gasto público, que no toman en cuenta la función detonadora de la inversión pública en la privada, en la productividad de la economía y en el crecimiento de la misma.

- 3. Política industrial de fomento a la inversión privada.** Establecer una política industrial de promoción de inversiones privadas en los encadenamientos productivos y de tecnología articulados a los proyectos estratégicos de inversión pública.

Se propone diseñar y articular una política industrial de fomento e incentivo a la inversión privada, diferenciando las oportunidades y requerimientos de mercado que genera el gasto público en la proveeduría de bienes de capital y construcciones; el suministro estatal de servicios de infraestructura y bienes públicos y estratégicos; y el aumento de productividad y rentabilidad de las inversiones, resultante del ensanchamiento de la base productiva de la economía.

- 4. Concertación y promoción de la inversión privada.** Constituir un Consejo Económico de Inversiones para la concertación y promoción institucionalizada de inversiones privadas vinculadas a la ejecución de los proyectos a cargo del Estado.

El régimen de economía mixta establecido en nuestro país reconoce la participación libre y competitiva de los sectores público, privado y social en la formación bruta de capital fijo. Corresponde al Estado realizar las inversiones necesarias para cumplir con sus obligaciones constitucionales en materia de suministro de bienes públicos, construcción de infraestructura y producción de bienes y servicios en actividades productivas definidas como estratégicas.

La participación privada en inversiones de capital fijo se ejerce directamente por particulares o empresas formalmente establecidas, nacionales y extranjeras, o mediante variados mecanismos institucionales como son, por ejemplo, las bolsas de valores, las organizaciones bancarias y financieras de ahorro e inversión y otras formas de captación de recursos y promoción de negocios entre particulares.

La identificación y ejecución de proyectos de inversión del sector público hace necesaria la participación articulada de la inversión privada en los mercados que integran la cadena de valor de esos proyectos.

El Estado recurre a diversas políticas de estímulo y atracción de la inversión privada a fin de canalizarla hacia actividades que estima convergentes con el interés nacional. Recurre también al diálogo, la concertación, los acuerdos de voluntades y otros mecanismos discrecionales no formales o de débil fundamento jurídico. Se carece sin embargo de una institucionalidad formal que pueda hacer exigibles esos acuerdos, menos aún en horizontes de proyectos de larga maduración.

Se propone constituir un Consejo Económico de Inversiones con la participación de representantes de los tres sectores, público, privado y social. El propósito es abrir espacios de institucionalidad, aunque al inicio de su operación sea informal, para el dialogo abierto y transparente, la consulta y, en su caso, la concertación y seguimiento de acciones de inversión.



Referencias

- Banco Mundial. (2022). *Formación bruta de capital fijo (% de PIB)-México*. [Base de datos]. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.GDI.FTOT.ZS?locations=MX&view=chart>
- DOF. (1983). *Ley de Planeación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf
- DOF. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. [Reforma del 13 de noviembre de 2023]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- DOF. (06 de junio de 2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [Reforma del 06 de junio de 2023]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Forbes. (2015). La ausencia de inversión pública explica grandes problemas del país. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/la-ausencia-de-inversion-publica-explica-grandes-problemas-del-pais/>
- INEGI. (2021). *Tablas origen-destino de la formación bruta de capital fijo. Base 2013*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/tod/2013/#tabulados>

PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA LA FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO Y EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Jesuswaldo Martínez Soria**

Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Introducción

Tras la dura experiencia de la pandemia COVID-19 y el inicio de la recuperación económica del país, en el mercado laboral persisten los problemas estructurales y se suman nuevas modalidades de trabajo que requieren de regulaciones para evitar su precarización. Las tasas de informalidad retornan a niveles previos a la crisis y se acentúan las debilidades en el ritmo de crecimiento del empleo formal. Con la emergencia sanitaria y sus consecuencias, surgen evidencias que elevan la importancia de atender los riesgos asociados a la fragilidad laboral y a la desprotección social, demandando la actuación responsable de la autoridad gubernamental para tomar medidas oportunas que conduzcan a un mejor estado de desarrollo.

Si antes de la pandemia las estrategias públicas de desarrollo ya enfrentaban fuertes desafíos para diseñar, instrumentar y obtener resultados favorables de las políticas de empleo, en las circunstancias actuales el grado de exigencia es mayor y la creación de empleo formal se constituye como una prioridad incuestionable de la política económica. Si bien es necesario impulsar la generación de nuevos puestos de trabajo formal conforme crece la economía, es conveniente promover la formalización de un elevado número de ocupaciones que hoy se desempeñan en la informalidad.

De acuerdo con la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015), la informalidad representa un obstáculo para los derechos de los trabajadores, la protección social, el trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho; afectando la sostenibilidad y productividad de las empresas, la competencia en los mercados, los ingresos públicos, la solidez de las instituciones y el ámbito de actuación de las políticas gubernamentales. Asimismo, se reconoce que la mayoría de las personas que se encuentran en la informalidad no lo hacen por elección propia, sino por la falta de oportunidades en la economía formal y por la carencia de medios de subsistencia.

Por ello, la OIT (2015) sugiere la adopción de un marco integrado de políticas que facilite la formalización y promueva, entre otros objetivos, el desarrollo sostenible, el crecimiento inclusivo, la generación de empleos decentes, la seguridad de los ingresos, el establecimiento de pisos de protección social y la extensión de la cobertura de la seguridad social. Recomienda también que, a través de un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento regulatorio, se prevenga y sancione la conducta que deliberadamente evade el pago de impuestos y contribuciones sociales y evita el cumplimiento de la legislación fiscal, laboral y de seguridad social.

* El autor agradece el apoyo técnico de Adriana Vargas Flores.

Teniendo en cuenta estas reflexiones iniciales, en las dos secciones siguientes se describen los lineamientos generales y las propuestas estratégicas de política de empleo que ayudarían en el proceso de formalización de las ocupaciones de la economía informal y las medidas que fortalecerían el sistema de seguridad social.

Lineamientos generales de política de empleo

Para impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo formal en las circunstancias económicas actuales, es conveniente definir como prioridad de la política económica un crecimiento más acelerado, sostenido e incluyente, que recupere el dinamismo y fortalezca el tejido productivo. Ello implica la formulación de una política fiscal que reestablezca la importancia de la inversión pública y la edificación de infraestructuras que multipliquen las cadenas productivas y eleven la demanda agregada. Este esfuerzo supone aprovechar el espacio fiscal de las finanzas públicas y asignar recursos presupuestales a actividades productivas estratégicas (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo «GNCD», 2021).

El esfuerzo de la política económica también implica la coordinación de los objetivos e instrumentos de las políticas monetaria, financiera, comercial y otras de tipo sectorial, para facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros, extender los mercados, incrementar los niveles de productividad, competitividad y conectividad de las empresas. Estas acciones de política mantendrían correspondencia con la Recomendación 204 de la OIT (2015) que sugiere promover “políticas macroeconómicas de fomento del empleo que respalden la demanda agregada, la inversión productiva y la transformación estructural, promuevan empresas sostenibles, sustenten la confianza de las empresas y corrijan las desigualdades”.

Si bien la creación de nuevos empleos depende en buena medida de la eficacia de la política económica, es conveniente

instrumentar políticas de empleo que, de manera estratégica, busquen formalizar a un gran número de ocupaciones que se encuentran activas en el mercado de trabajo nacional.

Premisas

Las propuestas se basan en las medidas para elevar la calidad del empleo y reformar la seguridad social, planteadas en la obra de Cordera y Provencio (2018) y toman como punto de partida las siguientes premisas:

Las propuestas estratégicas de política de empleo que aquí se presentan, siguen dos líneas de instrumentación: la formalización del empleo, y la ampliación y reforma de las prestaciones de seguridad social.

1. El funcionamiento del mercado laboral del país, en la actualidad, está influido por los efectos coyunturales de la crisis provocada por la pandemia, el comportamiento del ciclo económico, los problemas estructurales en las condiciones productivas, en las relaciones de trabajo, y por la incidencia de las políticas públicas que se han instrumentado en los últimos años.
2. El crecimiento del empleo formal está en función de la expansión de las capacidades productivas de la economía nacional, que elevan la demanda de trabajo a través de la creación de nuevas empresas, mercados y vínculos comerciales, y de la ampliación de los ya existentes; lo que hace indispensable aumentar la inversión, mantener un entorno macroeconómico estable y asegurar el Estado de derecho que garantice un ambiente de cumplimiento y certidumbre.
3. El crecimiento del empleo formal también requiere de un marco de regulaciones laborales, que establezca beneficios y obligaciones, cuyo cumplimiento sea efectivo y eleve los costos de

incumplimiento. Ello implica tener un conjunto de instituciones robusto y eficiente, que configure un sistema de incentivos a la formalidad y cuente con mecanismos eficaces de fiscalización, inspección y sanción que inhiban la informalidad.

4. La mayor parte del mercado de trabajo en México mantiene una actividad ocupacional. De acuerdo con los datos del segundo trimestre de 2023 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI», 2023), del total de la Población Económicamente Activa (PEA) (60.2 millones de personas), 97.2% se encuentra ocupada (58.5 millones de ocupados) y 2.8% desocupada (1.6 millones de desocupados). Aunque la tasa

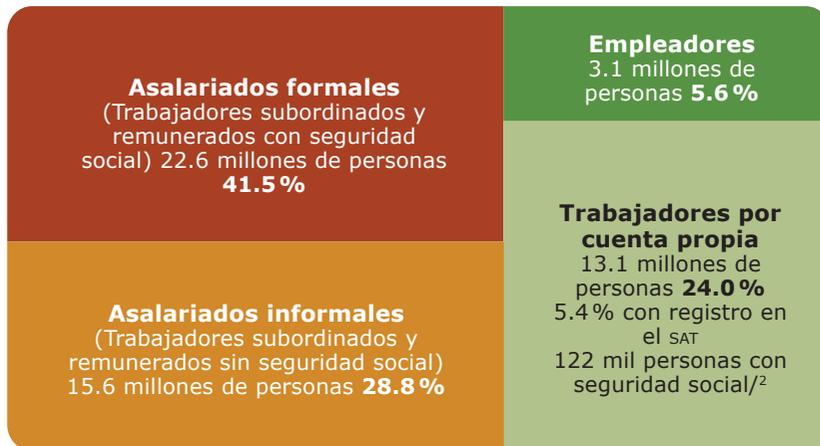
de desempleo es significativamente baja, existe un elevado número de personas que se ocupan en condiciones de informalidad, subocupación u otras actividades con alta precariedad laboral.

5. La mayor parte de la población ocupada se desempeña en la informalidad. Del total de la Población Ocupada (PO), 55.2% conforma la Tasa de Informalidad Laboral (TIL1) (32.2 millones de ocupados informales). En este conjunto de ocupaciones se destacan dos segmentos de empleo informal: los trabajadores asalariados informales (15.6 millones de trabajadores), que se desempeñan en unidades económicas tanto formales como informales, y los trabajadores por cuenta propia (13.1 millones de personas) (figura 1).

Figura 1. Segmentación del mercado de trabajo

Población ocupada: 58.5 millones de personas

Población ocupada con remuneraciones
54.4 millones ^{1/} (93.0% del personal ocupado)



Nota: ^{1/} Esta cifra excluye del total de personas ocupadas (58.5 millones) a 4.07 millones de trabajadores que no perciben ingresos (trabajadores sin pago, y subordinados y remunerados con percepciones no salariales).

^{2/} Prueba piloto de Personas Trabajadoras Independientes (IMSS), septiembre 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2023) e IMSS(2023b).

Población objetivo

Si se toma en cuenta la dimensión de los dos principales segmentos de empleo informal para instrumentar acciones de formalización, la población objetivo asciende a 28.7 millones de ocupaciones. Por un lado, las acciones de formalización de trabajadores asalariados subordinados incidirían en una población de 15.6 millones de personas, y las acciones de incorporación a la seguridad social de trabajadores por cuenta propia lo harían sobre un conjunto de 13.1 millones de autoempleados.

La población de trabajadores asalariados informales está compuesta por personas que laboran de manera subordinada dentro de unidades económicas, en empleos temporales, transitorios o irregulares, que sostienen relaciones basadas principalmente en el salario, los cuales son bajos y pueden ser variables. Carecen de prestaciones laborales, derechos sindicales y otras regulaciones institucionales; por lo que suelen ser ocupaciones de carácter involuntario, cuya existencia se debe fundamentalmente al incumplimiento de la legislación.

El segmento de trabajadores por cuenta propia, son personas que laboran de manera independiente en actividades predominantemente de subsistencia y ocasionales, aunque algunos autoempleados ejercen oficios y profesiones constituyendo negocios con un cierto grado de viabilidad. Si bien la mayoría de estas ocupaciones se ejerce de manera involuntaria, por la falta de oportunidades en la economía formal, también existen aquellos que de manera voluntaria optan por la informalidad para reducir costos de cumplimiento. Suelen ser ocupaciones de baja productividad, de bajos ingresos, que resultan ajenas a los sistemas financiero, fiscal, y de la seguridad social.

Objetivos generales

Con base en las características de los principales segmentos de empleo informal, los objetivos generales de las propuestas estratégicas de formalización laboral y fortalecimiento de la seguridad social son:

1. Fortalecer los mecanismos de inspección, fiscalización e incorporación al sistema de seguridad social para elevar la formalización.
2. Ampliar y mejorar las prestaciones de sistema de seguridad social para garantizar las protecciones en tiempos de crisis y evitar el crecimiento de la informalidad.

De acuerdo con estas premisas, en las propuestas de política contenidas en la literatura disponible en los principios que configuran el marco normativo internacional del trabajo y en seguimiento a la Recomendación 204 de la OIT, se proponen los instrumentos de política de empleo que enseguida se describen.

Propuestas estratégicas para la formalización del empleo y el fortalecimiento de la seguridad social¹

Para lograr los objetivos generales planteados, se requiere de un esfuerzo complejo y decidido que ejecute distintas acciones públicas y que alcance resultados graduales en el largo plazo. Resolver los problemas estructurales del mercado de trabajo supone la definición estratégica de medidas gubernamentales y la asignación creciente de recursos públicos a

1 En esta sección se retoman y sintetizan las propuestas de política para elevar la calidad del empleo y reformar la seguridad social desarrolladas en los trabajos de Martínez y Rosales (2018a y 2018b), replanteadas bajo el contexto post pandémico, siguiendo las directrices de la Recomendación 205 de la OIT, y considerando el diseño y los resultados de las políticas públicas instrumentadas en los últimos años.

través de un plan de desarrollo que priorice el empleo formal y el crecimiento productivo sustentable, sostenido e incluyente.

Como parte de esa definición estratégica, se proponen dos decisiones de política que ayudan en la formalización de los trabajadores asalariados informales y de los autoempleados, así como dos más que amplían las prestaciones laborales y conducen a la construcción de un sistema de seguridad social universal.

Ratificar los convenios 81 y 129 de la OIT y mejorar las capacidades institucionales y los procedimientos de inspección, fiscalización y sanción en materia laboral

Para lograr el cumplimiento efectivo del marco normativo del trabajo, la seguridad social y la fiscalidad, se propone fortalecer las capacidades institucionales de la inspección laboral, de la fiscalización (tanto en el pago de los impuestos, como en el de las contribuciones sociales) y de la incorporación de trabajadores a la seguridad social; mediante la expansión, capacitación y control del personal de las dependencias públicas responsables, así como la introducción de tecnologías y la mejora de los procedimientos jurídico-administrativos.

Debido a la importancia de la inspección del trabajo en el cumplimiento de la legislación, la OIT ha establecido como una prioridad la ratificación de los dos convenios en la materia (81 y 129). Los convenios establecen la obligación de mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos productivos, que deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y de la protección de los trabajadores en el ejercicio de su labor. Se establece la necesidad de que el número de inspectores sea suficiente para garantizar su desempeño efectivo, y la responsabilidad de publicar un informe anual sobre el resultado de los servicios públicos de inspección. Desafortunadamente México no ha ratificado ninguno de estos dos convenios, aunque en el capítulo V de la Ley Federal del Trabajo (LFT) se considera la regulación

en materia de inspección del trabajo (Diario Oficial de la Federación «DOF», 2022).

La misma OIT ha señalado que los criterios de aplicación de la inspección en el trabajo como la magnitud del centro del trabajo, el volumen de negocios o el número de asalariados representan limitaciones en la obtención de resultados que, sumadas a las múltiples deficiencias institucionales, implican que la probabilidad de que un empresario incumpla la normatividad sea alta y el costo de incumplimiento sea bajo.

En las circunstancias actuales del mercado laboral conviene ratificar los convenios de la OIT, y formular una estrategia para fortalecer las plantillas de inspectores y su formación, así como alcanzar una mayor cobertura de empresas fiscalizadas.

Se sugiere revisar la experiencia internacional, en donde la inspección del trabajo goza de autonomía y estabilidad laboral; con remuneraciones atractivas ligadas al desempeño de los inspectores, así como mecanismos de control que evitan la corrupción y alientan la participación de los actores sociales en el proceso de inspección (Bensusán, 2016).

Se sugiere también: *a)* armonizar competencias y facultades de los distintos responsables gubernamentales de la inspección; *b)* mejorar la coordinación institucional, en especial entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); *c)* integrar un sistema de inspección con un padrón único de empresas sujetas a la fiscalización e inspección, *d)* implementar un sistema profesional de inspectores que incluya selección, formación, incentivos, equipamiento, remuneración por desempeño y estabilidad laboral; *e)* introducir tecnologías y dispositivos digitales para el control y gestión de las inspecciones; *f)* instrumentar estrategias de comunicación sobre derechos y obligaciones de trabajadores y patrones; *g)* definir procedimientos integrales de inspección (derechos individuales, colectivos,

seguridad social y fiscalidad), y h) fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de la inspección.

Crear el régimen especial de incorporación a la seguridad social para los trabajadores por cuenta propia

El trabajo por cuenta propia representa una de las principales fuentes de ocupación (13.1 millones de personas) (figura 1), pero solo 5.4% está registrado fiscalmente en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y una mínima parte (122 mil personas) se ha incorporado a la seguridad social a través del programa piloto instrumentado por el imss en 2022.

Aunque desde hace tiempo la Ley del Seguro Social (LSS) (DOF, 2023) preveía la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes al régimen obligatorio, los esfuerzos de política no han sido suficientes en la formulación de incentivos ni en la cobertura de beneficiarios.

En 2019 el IMSS creó el programa piloto para la incorporación de trabajadoras del hogar a la seguridad social, que en sus primeras dos fases fue de registro voluntario. A partir de mayo de 2023, deja de ser piloto y se convierte en un nuevo esquema de incorporación obligatoria. Hasta agosto de 2023 el programa tenía aseguradas a 61.3 mil personas, de una población estimada de 2.35 millones de trabajadoras del hogar. Tanto en la fase de pilotaje como en el nuevo esquema obligatorio, el asegurado y sus beneficiarios cuentan con prestaciones como: servicios médicos, hospitalarios, farmacéuticos, obstetricia, pago de incapacidades, pensión por invalidez y vida, fondo para el retiro y prestaciones sociales como velatorios y guarderías. Estos mismos beneficios forman parte del programa piloto de incorporación voluntaria para trabajadores independientes, que fue creado en 2022 y ha asegurado a 122.1 mil personas autoempleadas hasta agosto de 2023.

En ambos casos, los beneficios ofrecidos no son equivalentes al régimen obligatorio para trabajadores asalariados y presentan limitaciones en el diseño, lo que dificulta la formulación de un sistema de incentivos y obligaciones eficaz y un ritmo de formalización eficiente. Los obstáculos para elevar la inscripción pueden asociarse también a la falta de información, a las limitaciones en la capacidad de pago, a la escasez de beneficios a los que se tiene derecho o a una reducida valoración de los servicios y prestaciones adquiridos respecto al costo que se cubre.

Por ello, se propone impulsar la formalización de los trabajadores por cuenta propia, a través de la reforma al programa piloto o de la creación de un régimen especial de incorporación con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados y financiamiento del Estado y de las contribuciones del trabajador. Este régimen especial podría implementarse gradualmente, primero de manera voluntaria y después de forma obligatoria, y tener las siguientes características:

1. Incorporación de carácter obligatorio para todos los trabajadores por cuenta propia registrados en el SAT, y de forma voluntaria para quienes no lo estén, en una primera fase de implementación. Posteriormente la obligatoriedad tendría que ser aplicable a todos los trabajadores autoempleados².
2. Inscripción a través de una ventanilla única con un procedimiento administrativo simplificado y digital, que registre la inclusión en el SAT y en el IMSS en una sola base de datos, para facilitar el trámite y elevar la eficacia de la fiscalización e inspección.
3. Contribución fiscal única (monotributo) de los trabajadores, que integre el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y las cuotas de la

2 Esta obligatoriedad equivaldría a la establecida en la fracción I del artículo 15 de la LSS para los patrones y trabajadores regulados por el régimen obligatorio del seguro social.

seguridad social. Esta contribución puede determinarse como una tarifa única durante una primera etapa (tres años), y posteriormente modificarse conforme al ingreso promedio de los últimos doce meses y a un esquema de subsidios progresivo para el pago de las contribuciones.

4. La contribución del Estado sería significativa durante la primera etapa, pero posteriormente se determinaría conforme a las características de financiamiento del régimen obligatorio, teniendo en cuenta la estructura de contribuciones de cada seguro y una mayor participación de los trabajadores por cuenta propia después de los primeros tres años de inscripción.
5. Portabilidad del registro que permita mantener por un lado el control fiscal y los beneficios de la seguridad social, y por otro la antigüedad, las contribuciones, y los seguros de los trabajadores frente a las transiciones entre el autoempleo y el trabajo subordinado.
6. Obtención inmediata de beneficios básicos (piso de protección social): seguro de riesgos de trabajo, seguro de enfermedades y maternidad, seguro de invalidez y vida, seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guardería.
7. Obtención de un seguro de desempleo con beneficios definidos conforme al promedio de ingresos de los últimos doce meses y al tiempo de cotización (mínimo de doce meses); con un periodo de carencia de un mes y tasas de reemplazo decrecientes. En la estructura de financiamiento de este seguro sería conveniente una participación mayor de los autoempleados.
8. Obtención progresiva de otras prestaciones conforme aumenta el tiempo de cotización (a partir de los tres primeros años): crédito a la vivienda y otras ayudas, prestaciones y servicios sociales.

Figura 2. Formalización de los trabajadores por cuenta propia



Fuente: Elaboración propia (2023).

La experiencia internacional ofrece un conjunto de mecanismos de incorporación, que conviene revisar para mejorar el programa piloto del IMSS o eventualmente crear un régimen especial. En esa experiencia destacan el Régimen *Auto-Entrepreneur* de Francia, el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de España, el esquema Super Simplex y la Ley Complementaria 128 de Brasil, el Monotributo de Uruguay que integra en pagos únicos las obligaciones fiscales y las de la seguridad social; y los casos de Costa Rica y Filipinas que además de hacer obligatoria la afiliación ofrecen la posibilidad de obtener créditos y la portabilidad de contribuciones.

Crear el seguro de desempleo

Con la crisis derivada de la pandemia, ha escalado la importancia de contar con una protección contra el riesgo de perder el empleo, que permita mantener la atención de la salud y un nivel de ingreso mínimo de las personas para evitar situaciones de informalidad y pobreza.

La carencia de un seguro de desempleo en México ha durado más de un siglo, desde la promulgación constitucional del seguro de cesación involuntaria del trabajo en 1917, como parte de las prestaciones del sistema de seguridad social. Aunque esta carencia se ha intentado subsanar con programas de subsidios o mecanismos de extracción de recursos de las cuentas individuales de ahorro de los trabajadores formales, administradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE); en ningún caso se han logrado beneficios y resultados como los que se observan con el seguro de desempleo en el ámbito internacional. Ni los programas de subsidios son financieramente sostenibles en el largo plazo, ni la extracción de recursos de las cuentas de ahorro individuales es un seguro social porque no se mutualizan los riesgos individuales.

Para cumplir con el mandato constitucional y anticiparse a nuevas amenazas económicas y sociales, se propone 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 a 45 por ciento.

Para evitar problemas 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, ayudaría contar con esquemas asistenciales de subsidios.

Esta propuesta debe acompañarse de medidas como la promoción de la inserción laboral productiva de los desempleados y la implementación de políticas activas de mercado de trabajo. De esta manera, el seguro de desempleo tendría que articularse con otros mecanismos de protección como los programas de transferencias condicionadas, los de generación directa e indirecta de empleo, de formación y capacitación, de intermediación laboral privada y pública; la idea es recuperar el potencial de la fuerza laboral desempleada o informal (Bensusán, 2016).

Las razones y las implicaciones del seguro de desempleo han sido documentadas ampliamente en la literatura. Este seguro 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.

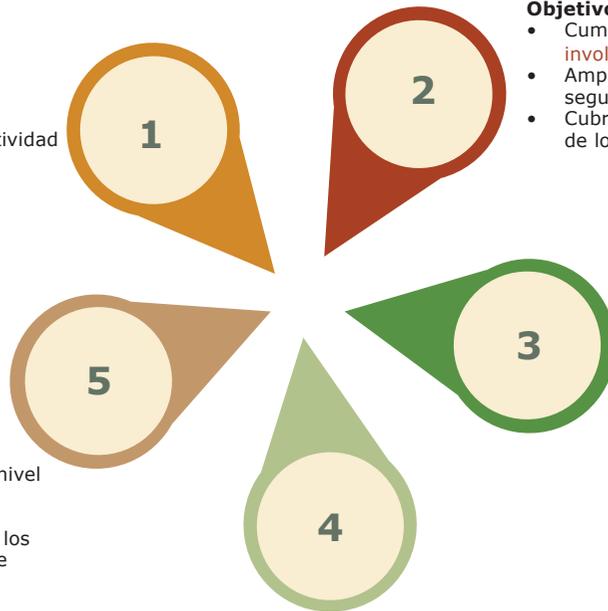
Figura 3. Seguro de desempleo

Motivación

- Atender el riesgo de perder el empleo
- Evitar el crecimiento de la informalidad
- Disminuir las ocupaciones desprotegidas de baja productividad y bajos salarios

Implicaciones

- Protege a los trabajadores
- Asegura la continuidad de un nivel de ingreso y consumo
- Estabilizador automático
- Mitiga las carencias sociales y los riesgos de caer en situación de pobreza
- Favorece la estabilidad social
- Reduce la desigualdad económica



Objetivos

- Cumplir con un seguro de cesación **involuntaria del trabajo** (CPEUM art. 123)
- Ampliar las prestaciones del sistema de seguridad social
- Cubrir parcial y temporalmente el ingreso de los desempleados

Características

- Beneficios definidos conforme al último salario
- Periodo de carencia
- Tasas de reemplazo decrecientes
- Modalidades de adhesión: **Obligatoria** para los trabajadores subordinados, financiado de manera tripartita
Voluntaria para los trabajadores independientes, financiado por el Estado y el beneficiario

Acciones públicas

- Reformar el sistema de seguridad social
- Introducir mecanismos de eficiencia en la asignación de empleo
- Dotar de capacitación para elevar las competencias laborales

Fuente: Elaboración propia (2023).

El seguro representa la oportunidad, para los trabajadores que pierden su empleo, de realizar una búsqueda más selectiva, sin tomar decisiones precipitadas, y reinsertarse en un puesto de trabajo acorde a sus características profesionales y a sus preferencias. Ello implica una mayor eficiencia en la conexión entre la oferta y la demanda de empleo.

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. En este caso, un trabajador puede concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de empleo o en obtener capacitación para elevar sus competencias laborales, en lugar de dedicarse a ocupaciones de baja productividad con remuneraciones mínimas.

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, los riesgos de caer en situación de pobreza, y favorece la estabilidad social y la reducción de la desigualdad económica.

Integrar un piso de protección social y reformar el sistema de seguridad social para alcanzar su universalidad

El sistema actual de seguridad social tiene deficiencias importantes relacionadas con la fragmentación institucional, la incapacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales a toda la población, la reproducción de desigualdades sociales y desequilibrios en su esquema de financiamiento, entre otras. Se enfrenta a amenazas ajenas a su propio funcionamiento, como los fenómenos de transición demográfica y epidemiológica, pero también, como ya quedó patente en 2020, al surgimiento de nuevas pandemias.

Algunos especialistas (Lomelí, 2010; Narro et al., 2010) han planteado desde hace tiempo la necesidad de que la seguridad social adquiera las siguientes características: ser un sistema único con cobertura universal, eficiente, de calidad, descentralizado y con distribución de tareas en entidades jurídicas autónomas y con viabilidad financiera, que incluya tanto el esquema de solidaridad intergeneracional, como las particularidades personales de cotización, que incorpore a los trabajadores de la economía informal, estimule la generación de empleos y articule las necesidades de capacitación y actualización para el trabajo.

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.

Las propuestas sobre universalidad pueden basarse en dos elementos centrales: las acciones de cobertura universal y las prestaciones seleccionadas, que constituyan verdaderos pisos de protección que se fortalezcan gradualmente. Se trata de 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.

Se propone, por lo tanto, diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva que incluya:

1. Un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos.
2. Seguros de invalidez y vida.
3. Una pensión mínima.

La cobertura progresiva supone la ampliación gradual de servicios y prestaciones, de acuerdo con el 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.

En la implementación de este paquete de medidas, convendría reforzar las estrategias de portabilidad del registro y de los fondos de los beneficiarios, y de convergencia en los servicios de las diferentes instituciones. 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, con cobertura universal y acceso efectivo, desvinculado de la condición laboral de las personas e integrado institucionalmente, homogéneo en sus prestaciones, con fuentes sustentables de financiamiento y que ofrezca los beneficios que mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Figura 4. Seguridad social universal



Fuente: Elaboración propia (2023).

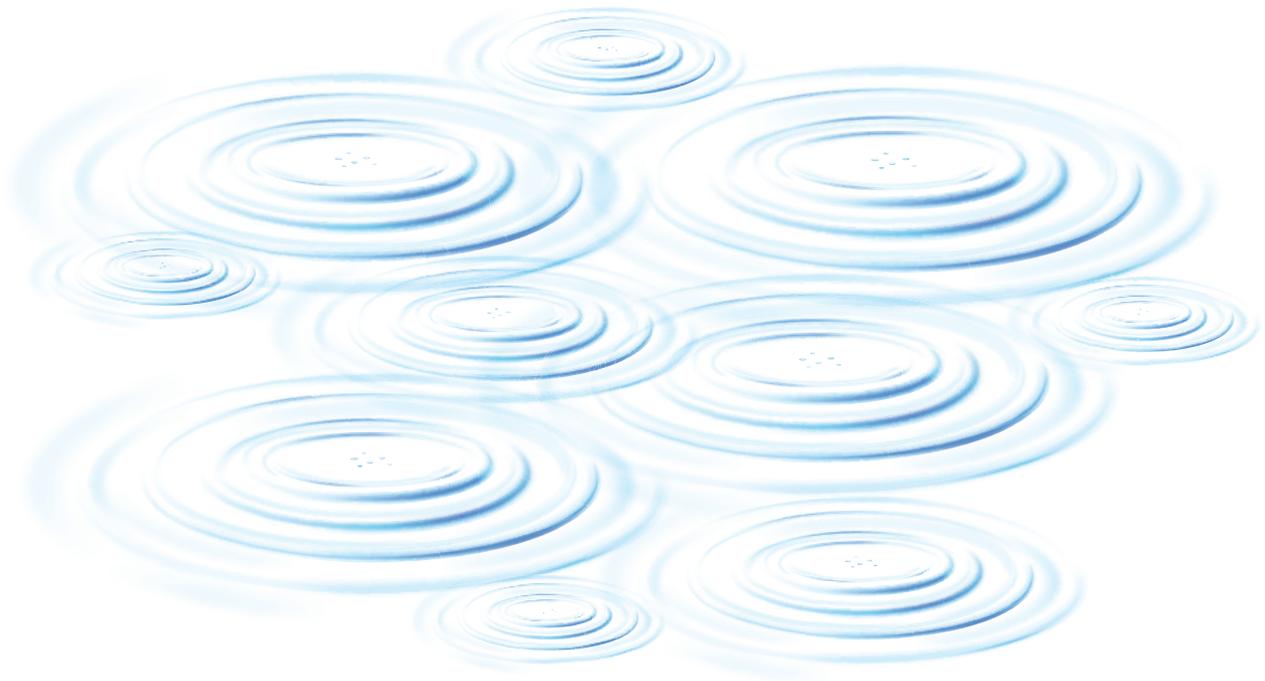
Para otorgar mayor viabilidad financiera al nuevo sistema, de acuerdo con la literatura, convendría crear mecanismos para incrementar voluntariamente la edad de retiro y los años de cotización, incentivar la adhesión de los trabajadores informales, implementar una reforma fiscal para liberar recursos, 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. Convendría 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.



Referencias

- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cordera R. y Provencio E. (Coords.). (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. PUED-UNAM <http://132.248.170.14/publicaciones/16/Propuestas.pdf>
- DOF. (2022). *Ley Federal del Trabajo*. [Reforma del 27 de diciembre de 2022]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- DOF. (2023). *Ley del Seguro Social*. [Reforma del 25 de abril de 2023]. <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>
- GNCD. (2021). *Renovar políticas para un curso de desarrollo en México*. UNAM http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_2021.08_Renovar_%20Politicass.pdf
- IMSS. (2023a). *Programa piloto: incorporación de las personas trabajadoras del hogar*. [Boletín]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/437796/PROGRAMA_PILOTO-comprimido.pdf
- IMSS. (2023b). *Personas Trabajadoras del hogar*. Gobierno de México. <https://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-hogar>
- IMSS. (2023c). *Personas trabajadoras independientes*. Gobierno de México. <http://www.imss.gob.mx/personas-trabajadoras-independientes>
- INEGI. (2023). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Indicadores Estratégicos 2023-2*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Lomelí, L. (2010). Los sistemas públicos de salud en México: necesidad social y viabilidad económica de transitar de la segmentación a la cobertura universal. *Revista de Seguridad Social*, 259(3), 39-49.
- Martínez, J. y Rosales, M. (2018a). Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo. En R. Cordera, y E. Provencio (Coords.), *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* (pp. 139-154). PUED-UNAM. http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/16/Propuestas_estrategicas.pdf
- Martínez, J. y Rosales, M. (2018b). Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social. En R. Cordera, y E. Provencio (Coords.), *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024* (pp. 82-93). PUED-UNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/16/Propuestas.pdf>
- Narro, J., Moctezuma, D., y Orozco, L. (2010). Hacia un nuevo modelo de seguridad social. *Economía unam*, 7, 7-33. <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/166/165>
- OCDE. (2013). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. OCDE Publishing.
- OIT. (1947). *C081-Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226
- OIT. (1969). *C129-Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129#:~:text=El%20sistema%20de%20inspecci%C3%B3n%20del,de%20su%20contrato%20de%20trabajo.

OIT. (2015). *R204-Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204



Sección II.

Bienestar y
cuestión social

DESVINCLACIÓN ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

Ana Karina Videgain Martínez

Investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Israel Manuel Banegas González

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

La política social necesaria para 2030 requiere saldar las deudas sociales de hoy y tomar medidas para enfrentar los retos sociales de las siguientes generaciones. Para lograr esto es indispensable evidenciar el problema central de la cuestión social: la desvinculación entre política social y política económica. Problematizar esta desvinculación remite a estudiar cómo ha evolucionado, en términos operativos, el concepto de desarrollo y cómo dentro de esta idea, lo social ha quedado subordinado o utilizado funcionalmente o de manera ideológica. Es a partir de lo anterior que quedan explícitos los pares antagónicos de la discusión entre desarrollo económico y desarrollo social.

En efecto, esta utilización ideológica es evidente en la arquitectura institucional de la política social del México de la segunda mitad del siglo XX. Esta es un reflejo de las interacciones entre los grupos en el poder y los actores políticos y sociales que llevan a premiar aliados, mantener privilegios, o perpetuarse en el poder (Cordera y Tello 2010; Brachet, 1996). La fragmentación y la estratificación en el acceso y calidad de los servicios en salud o educación se pueden explicar a partir de la forma en la que se articula la relación entre la política social y la política económica en la concepción del desarrollo.

Tanto en tareas del ámbito doméstico (vinculadas a trabajos de cuidado) hasta su presencia en campos antes manejados solo por el Estado, a nadie se le escapa que el mercado, como mecanismo de distribución

de recursos, ha colonizado numerosas parcelas de nuestra sociedad. Fue Karl Polanyi quien contundentemente advirtió de las consecuencias sociales de la creciente mercantilización. Mientras que en sociedades tradicionales la economía es un fenómeno «invisible», al estar incorporada a relaciones de parentesco o religiosas, en el capitalismo, el mercado se separa radicalmente de las demás instituciones sociales y, al establecerse al margen, ha obligado al resto de la sociedad a funcionar plegándose a sus leyes particulares (2017).

El concepto de “doble movimiento” en el análisis histórico de Polanyi es central en su argumento al ilustrar la constante tensión entre la expansión implacable del mercado y la necesidad de la sociedad de responder institucionalmente y protegerse de las posibles consecuencias perjudiciales del capitalismo desenfrenado.

Esta tensión entre la expansión del mercado y las medidas de protección resulta una característica fundamental de las sociedades capitalistas modernas; ya que cuando las fuerzas del mercado se vuelven demasiado dominantes, y no reguladas, se generan demandas de medidas de protección para paliar las crisis sociales y económicas.

A la explosiva propagación de la economía de mercado se gesta una respuesta social para controlar esta expansión con movimientos de protección cívica, social y nacional. El fiel de la balanza es la emergencia de instituciones políticas centrales que regulan políticamente "la liberación de los mercados" y a su vez, son las únicas capaces de preservar la vida de la sociedad en un entorno capitalista.

La contradicción existencial entre los requerimientos de la economía de mercado capitalista para su expansión ilimitada, y los de las personas para vivir en una relación de sociedad mutuamente comprensible llevan a este "doble movimiento". Por un lado, surge el Estado social como un mecanismo de autocorrección a los excesos del fundamentalismo del mercado y, por otro lado, es su misma existencia lo que da viabilidad al capitalismo.

En el marco de este "doble movimiento", es necesario reflexionar sobre los procesos que tensionan la vinculación entre lo económico y lo social a partir de los modelos de desarrollo en México y América Latina. Es en la construcción misma del concepto de desarrollo que se han jugado las condicionantes históricas de su emergencia que hacen a un modo de identificar los desafíos de su época y maneras propias de adecuar las soluciones.

Desde un primer momento, asociado a un proceso de descolonización, al final de la segunda guerra mundial, los Estados emergentes como las viejas potencias coloniales, se enfrentaban al dilema de hacerlas económicamente viables y socialmente estables. Esto lleva a debatir sobre el rol que debía desempeñar el Estado como promotor, o no, de condiciones propicias para el desarrollo, generando procesos de cambios en las estructuras económicas en países aún no desarrollados.

La incorporación de la noción de desarrollo en el centro del pensamiento teórico en América Latina se expresa en gran parte en el pensamiento de Raúl Prebisch; que se encarna institucionalmente en la constitución de la Comisión Económica para América Latina

(CEPAL) de las Naciones Unidas. La teoría desarrollista, como vino a ser conocida, tuvo como núcleo una crítica a la teoría convencional del comercio internacional, al tener como objetivo principal mostrar empíricamente que era falso que el comercio internacional fuera un mecanismo de distribución de ventajas del progreso técnico a través del intercambio basado en ventajas comparativas.

El argumento central de la visión desarrollista es que los tipos de productos intercambiados expresan el grado de industrialización de los países. Esta conexión entre industrialización y desarrollo fue el paradigma del desarrollo predominante en las décadas de 1950 y 1960 en América Latina, momento en que se profundizan los procesos de industrialización en la región.

El aporte que la teoría desarrollista propuso fue dar una explicación alternativa a la idea de progreso y atraso. Los mecanismos que sostenían ese subdesarrollo eran ahora económicos. Estas ideas impactaron de manera contundente el pensamiento social de la región al ser un ejercicio de cierto entrelazamiento entre política económica y política social; políticas económicas activas de subsidios y barreras comerciales, así como un ejercicio público en materia de salud, educación, vivienda e infraestructura. Tanto en México como en el resto de América Latina, el Estado jugaba un papel relevante en la creación de condiciones y posibilidades para el desarrollo económico, pero también actuaba como un agente desmercantilizador y creador de ciudadanía social.

Ya en la década de 1980, con un escenario cambiado, tanto en relación con el funcionamiento del orden capitalista como del orden geopolítico, se reformula lo que se entendía por cambio social y desarrollo. En lugar del pleno empleo y protección social se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar y la justicia social. Todo lo anterior presentado como el boleto de entrada al nuevo mundo global del mercado mundial unificado y la democracia representativa (Cordera, 2014).

A partir de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982, se impone una nueva línea de pensamiento en las ciencias sociales de la región, el llamado neoliberalismo. El cual se caracteriza por mover el péndulo del “doble movimiento” a una desvinculación entre lo económico y lo social, al impulsar la liberación del mercado y la retracción del Estado en su papel de garante de derechos sociales. La expresión emblemática de estos cambios esta dada en el denominado Consenso de Washington que delinea los caminos “sugeridos” para avanzar al desarrollo, como la desregulación de los mercados y el papel marginal del Estado en la economía. El crecimiento económico sigue siendo el objetivo último, pero ahora las tareas a cumplir, para generar ámbitos propicios a la inversión, llegan a convertirse en el propio fin: la estabilidad macroeconómica.

Esta visión productivista del desarrollo, entendida como la movilización de las políticas públicas para aumentar la capacidad productiva, lleva a políticas sociales que están, en palabras de Kerstenetzky (2017), económicamente orientadas. La premisa central es que el crecimiento económico antecede a la redistribución. De ahí que todo lo que impida el libre tránsito de factores (regulación laboral, por ejemplo) es visto como un freno para lograr el tan esperado “derrame”, concepto que es mal atribuido a Kuznets (1954) y que, en sí, puede ser explicado dentro del paradigma dominante neoclásico de la relación entre trabajo y ocio en Okun (1975).

La política económica no solo se separa de la política social, sino que le pone un freno. Esta transformación de lo social es evidente en la mercantilización de las acciones que en otro momento estaban a cargo del Estado o en la concepción de política social como un conjunto de programas “remediales” que aminoran los costos, externalidades de la apertura económica, en el individuo, y no en el colectivo de ciudadanos. Para acceder a los esperados frutos de la globalización económica, el individuo debe hacerse responsable de su bienestar y hacer uso de

los programas de apoyo a la acumulación de capital humano.

Más aún, se identifican dos procesos de cambio en la vinculación entre lo económico y lo social que se expresan en la forma de justificar el accionar del Estado. El primero apunta a entender lo social, no como elemento necesario en el esperado crecimiento económico, una inversión, sino como, en términos llanos, un gasto.

En segundo término, al estar supeditado el papel de la política social a la política económica se transita a una individualización del objeto social, donde es el ciudadano el “cliente” atendido, ahora, por una lógica gerencial de lo social. Si es el individuo, con ayuda remedial del Estado, el que debe invertir en su capital humano para poder ser parte del esfuerzo de desarrollo, la política social pierde su objetivo de integración y de derechos sociales. En otras palabras, el gasto de lo social debe ser compartido por los responsables de su bienestar: los individuos y las comunidades. Es larga la lista de acciones públicas que propusieron en la “coinvertión” el mecanismo de cambio, al justificar la implementación de programas como un problema de recursos escasos y corresponsabilidades de los diferentes actores.

Asimismo, una de las consecuencias más relevantes de desvincular la política social de la económica es convertir a la primera en una suma de programas sociales. A pesar del llamado a observar lo social desde lo multidimensional, los programas sociales presentan soluciones unidimensionales y atomizadas. Esto impide que, desde un ámbito democrático y abierto, se discutan las políticas sociales y económicas que requiere el país para crecer.

Según Cordera (2014) la profunda contrarreforma económica del Estado inició un proceso de extravío: no solo en términos de ritmos de expansión o estabilidad macroeconómica, sino de aquellos valores y criterios que dieron lugar a la gran visión de un desarrollo entendido como expansión

de derechos y cambio social, al reducirlo a su mínimo, hasta volverlo una entidad puramente instrumental. La apertura comercial y las reformas estructurales han marcado un parteaguas en el rumbo de la economía nacional a partir de la reducción de las funciones del Estado nacional impuesta por las políticas de corte neoliberal. El modelo de economía abierta acota y define la conceptualización de desarrollo y política social. Los efectos directos son la reorientación acotada de la política económica que llevaron a privilegiar la focalización como mecanismo de asignación en la política social ante la reducción del gasto público.

El descrédito a la idea del desarrollo ha llevado a las ciencias sociales de la región a problematizar el ámbito de las políticas económicas y el acotado rol del Estado, pero lo ha hecho en un proceso de parcelación disciplinaria. Como nos dice Yocelvezky

(1997), estamos frente a un doble dilema: la desvinculación de los ámbitos sociales se ha acompañado con la desarticulación disciplinar en el campo del conocimiento de las ciencias sociales. Durante muchas décadas, y hasta muy entrado el siglo XXI, no sólo las economías regionales aparecían dominadas por el paradigma neoliberal; sino también el pensamiento intelectual y las ciencias sociales, en general, se encontraban bajo el influjo de la teoría económica neoclásica. Se produce una parcelación del conocimiento sobre la vida social y una colonización de la mirada económica imperante sobre las otras ciencias sociales. Un ejemplo de lo anterior es como los problemas sociales son vistos como efectos no deseados (claro ejemplo de esto puede ser la pobreza creciente) y no como parte de la discusión económica. La cuestión social se torna algo ajeno a los procesos de desarrollo socioeconómico de las naciones.

México es un ejemplo paradigmático del dilema de la región, porque enfrenta las consecuencias de décadas de apertura económica y repliegue del Estado, que lo condujo a la inmensa deuda social que ha tornado urgente a las políticas de desarrollo social, con la misma urgencia que debe hacer frente a la desarticulación del pensamiento en materia de desarrollo; como consecuencia de tantos años del repliegue de las ciencias sociales en estudios sobre el desarrollo y la primacía de una economía que se pensaba "sin política económica". Superar la desvinculación entre lo económico y lo social requiere de reconocer el papel que juega el bienestar de la población en el crecimiento económico. Esto implica:

1. Reconocer que el gozne entre las políticas económicas y las políticas sociales es la búsqueda del bienestar, la equidad y la redistribución, a través de políticas económicas y el fortalecimiento de una política laboral que garantice el acceso a oportunidades laborales y fomente la productividad en el mercado de trabajo al orientar el capital humano de la fuerza de trabajo a los futuros desafíos tecnológicos. Un modelo de desarrollo requiere pensar de manera conjunta la economía y la sociedad, la matriz de inserción internacional y la cuestión social que deriva de ella. Porque la dimensión del esfuerzo público para atender las necesidades de bienestar debe estar a la medida de los procesos de construcción y destrucción de los cambios en la matriz productiva y distributiva de las naciones; que siempre reorganizan los grupos que juegan en las pugnas distributivas y las especificaciones de la demanda de fuerza de trabajo.

2. Abordar desde ahora los retos que implica la dinámica del crecimiento poblacional. El envejecimiento poblacional solicita discutir y planear las políticas de cuidado que se requerirían en un futuro próximo. El Estado no debe alejarse de su papel rector en mediar y conciliar las desigualdades presentes entre el mundo del trabajo y el mundo del hogar.
3. Fomentar una discusión abierta, plural e informada sobre los impactos sociales de las políticas económicas. Esto requiere que tanto los poderes de gobierno, como la sociedad civil participen activamente en las discusiones sobre las implicaciones de todas las políticas a mediano y largo plazo.



Referencias

- Brachet, V. (1996). *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. El Colegio de México.
- Cordera, R. (2014). El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía. *Economía UNAM*, 11(33), 03-25. [https://doi.org/10.1016/S1665-952X\(14\)72179-6](https://doi.org/10.1016/S1665-952X(14)72179-6)
- Cordera, R. y Tello, C. (2010). *La disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo*. Siglo XXI.
- Kerstenetzky, C. L. (2017). *El Estado de bienestar en la edad de la razón. La reinención del Estado social en el mundo contemporáneo*. Fondo de Cultura Económica.
- Kuznets, S. (1954). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28. <http://www.jstor.org/stable/1811579>
- Okun, A. (2015). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Brookings Institution Press.
- Polanyi, K. (2017). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Yocelvezky, R. A. (1997). La ideología del desarrollo nacional en las ciencias sociales latinoamericanas. *Política y Cultura*, (8), 319-334. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700815.pdf>

SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Fernando Alberto Cortés Cáceres

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Héctor Ernesto Nájera Catalán

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Iliana Yaschine Arroyo

Investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Servando Valdés Cruz

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Introducción

Los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos que vive la población son muy concretos, conforman experiencias de vida, y suelen examinarse desde diferentes ópticas apoyándose en las miradas conceptuales que ofrecen las diversas disciplinas académicas, pero en la experiencia cotidiana esos distintos aspectos se presentan, a quienes los viven, en articulaciones complejas y como totalidad. Por ejemplo, la pobreza que aqueja a una persona suele percibirse por:

su vestuario, sus niveles de consumo, las condiciones materiales de su vivienda, el acceso a los servicios de las viviendas, su nivel educativo que habitualmente se expresa a través del habla, desempeño en trabajos de mala calidad, ya sea como autónomo o trabajador dependiente, además de actitudes de desaliento, anomia, escasa integración social, probablemente apego a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida con la que impera en el resto de la sociedad. (Altimir, 1979, pp. 1 y 2).

En esta cita queda claro que la pobreza estaría conformada por varias dimensiones como son, por ejemplo: educación, laboral, psicológica, política, social, económica, cultural, aunque las diferentes estrategias para medirla y comprenderla tienden a privilegiar algunas

de las dimensiones señaladas o subconjuntos de ellas.

La definición, diagnóstico y mitigación de los problemas sociales a partir de una política social adquieren plena validez y sentido dentro de paradigmas que delimitan, entre otros, enfoques conceptuales considerados legítimos, formas de observar y construir la evidencia, criterios para diferenciar las explicaciones válidas de las no válidas y formas de validación empírica. Por ejemplo, en México, desde fines de los años noventa predominó la concepción neoliberal según la cual la pobreza es una falla de mercado que debe corregirse actuando sobre la educación, salud y alimentación para dotar a la población pobre (en particular, a las próximas generaciones de las familias en situación de pobreza) del capital humano necesario para desempeñarse en el mercado de trabajo (Cortés, 2023). Dado este diagnóstico se diseñó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que tuvo vigencia a lo largo de cuatro sexenios presidenciales (aunque fue cambiando de nombre), y articuló las acciones de las Secretarías de Salud, Educación, Hacienda y Desarrollo Social.

Este escrito está dedicado a presentar una revisión sintética de las principales características de la política social mexicana, sus particularidades y sus formas de

operación, y sobre la base del conocimiento de las potencialidades y limitaciones que ha experimentado durante las últimas tres o cuatro décadas, propone cambios con el propósito de mejorar su cobertura y los servicios que prestan a la población, empleando adecuadamente los recursos disponibles.

En la sección que sigue se presenta una síntesis del comportamiento en el tiempo de los tres problemas sociales emblemáticos que han concitado el interés de la política social durante los últimos 30 años en México: pobreza, desigualdad en los ingresos y marginación. En la tercera sección se destacan los aspectos más relevantes de ella: segmentación, estratificación y coordinación. En el último apartado se presenta un conjunto de cambios necesarios en la política social para sintonizarla con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el marco de un estado orientado a promover un desarrollo económico y social, sustentable.

Diagnóstico: Tres problemas sociales

Pobreza

La primera evaluación oficial de la prevalencia y el número de personas en condición de pobreza empleó el método de pobreza por ingresos y se dio a conocer en el año 2002 por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP). Posteriormente este mismo Comité procedió a calcularla retrospectivamente en todos los años pares iniciando en 1992. En 2004 y 2006 el cálculo estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y a partir de 2006, la función pasó al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo creado por la Ley General de Desarrollo Social en 2004, pero que comenzó operaciones en 2006. El CONEVAL continuó la serie hasta 2014, año en que dejó de calcularla.

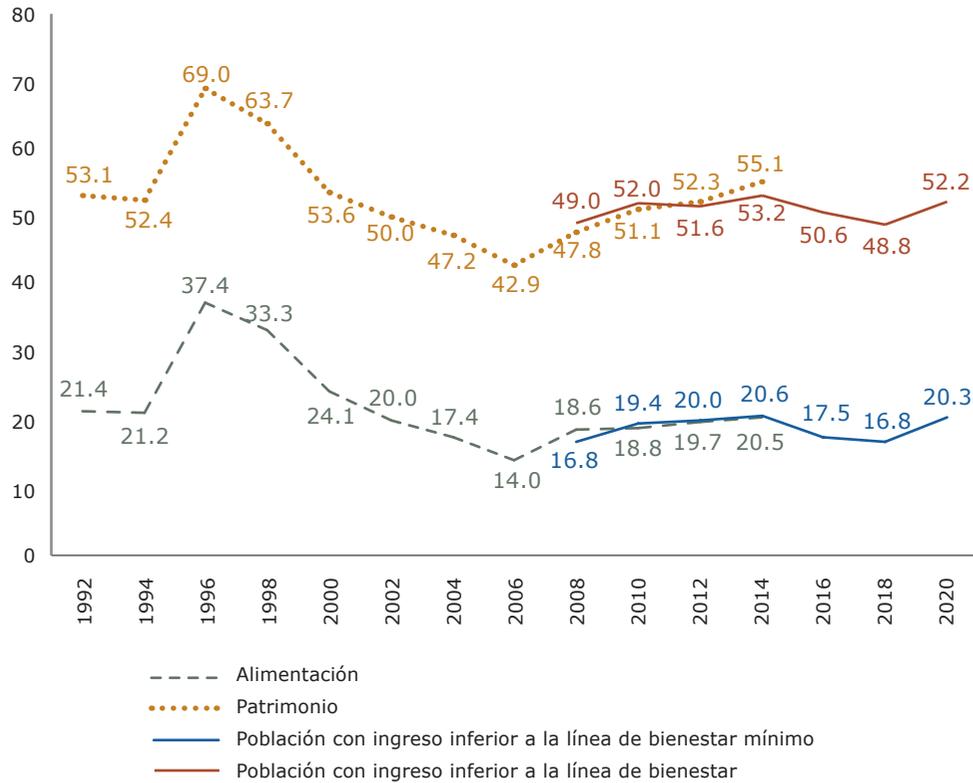
A pesar de ello, el mismo CONEVAL estableció las correspondencias entre la pobreza

alimentaria y el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, por una parte, y la pobreza de patrimonio y el porcentaje de población con ingreso inferior a la línea de bienestar, por la otra. De modo que es posible continuar la estimación de pobreza por ingresos basándose en los recabados en la actual medición oficial de la pobreza¹.

En el gráfico 1 se despliega la evolución de la pobreza y pobreza extrema por ingresos entre los años 1992 y 2020.

1 Como a la fecha el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no ha dado a conocer el Modelo Estadístico para la Continuidad aún no se conocen los niveles de pobreza por ingreso para el año 2022. Ante esta ausencia se han ensayado distintas formas de estimar las prevalencias de pobreza en 2022. Algunos de los métodos empleados se pueden consultar en la nota técnica del Micro sitio "Pobreza y desigualdad en el ingreso de México", en la siguiente dirección electrónica: <http://pued.unam.mx/opencms/archivos/Investigaciones/1/desigualdad.html>

**Gráfico 1. Evolución de la población en pobreza por ingresos.
México, 1992 a 2020**



Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI (2023).

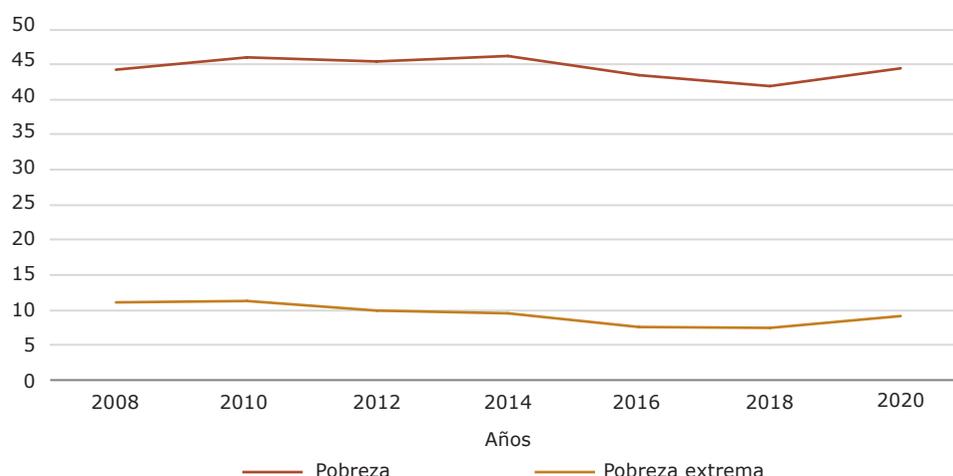
Como se observa en el gráfico 1 la prevalencia de personas en situación de pobreza alimentaria y pobreza patrimonial² siguen los ciclos económicos. Destaca el salto que experimentó a raíz de la crisis 1994-1995 y el lento descenso posterior, alcanzando un mínimo en 2006, para volver a elevarse en los años de la primera crisis económica del siglo XXI (2008-2009); sin embargo, esta vez el máximo estuvo muy lejos del alcanzado en 1996. En los años posteriores al denominado "error de diciembre" la pobreza se mantuvo relativamente estable, aunque con oscilaciones.

² Un hogar (y todos sus miembros) están en condición de pobreza alimentaria si su ingreso no alcanza para comprar los bienes de la canasta alimentaria, y en pobreza patrimonial si su ingreso además de no alcanzar para adquirir los alimentos no es suficiente para tener acceso a la vivienda y al vestuario ni para comprar los servicios de educación y salud.

A pesar de que en los últimos 30 años se han comprometido recursos y esfuerzos en la erradicación de la pobreza, la verdad es que las proporciones de personas en pobreza alimentaria (o extrema) y de patrimonio en el año 2020 tienen niveles similares a los de 1992³.

A partir de 2008 y con intervalo de dos años hasta la fecha, México cuenta con una medición multidimensional de la pobreza, elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019) construida con un enfoque de derechos sociales. A la dimensión económica (bienestar) se agregó otra de carencias sociales. El comportamiento en el tiempo de la medición multidimensional tanto de la pobreza como de la pobreza extrema muestra que, en más de una década, a pesar de los esfuerzos de diferentes administraciones este problema social no cede⁴.

Gráfico 2. Prevalencia de la pobreza y pobreza extrema multidimensional (porcentaje). México, 2008 a 2020



Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI (2023).

3 La serie de pobreza que inicia en el año 2008 se discontinuó en 2016 debido a mejoras que introdujo el INEGI en el operativo de campo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de ese año. Para no perder la información respecto al comportamiento de la pobreza de más largo aliento el INEGI elaboró el Modelo Estadístico para la Continuidad (MEC). Desde esa fecha en adelante hay dos mediciones de pobreza, la que corresponde a la que empieza en 2016 y la que inicia en 2008, que a partir de 2016 se basa en el MEC. En agosto de 2023 el CONEVAL publicó las cifras de pobreza del año 2022, pero no calculó las prevalencias y el número de pobres de la serie que inicia en 2008 debido a que INEGI no ha entregado aún el Modelo Estadístico para la Continuidad.

4 No se incluye el dato de 2022 porque oficialmente no está disponible. Ante la ausencia del MEC (2022) se han hecho varias estimaciones de la pobreza en 2022, comparables con la serie que empieza en el año 2008, el tratamiento de este tema queda fuera de los límites de este texto. Aún más existe la posibilidad de que nuevos cálculos relativicen las afirmaciones realizadas en este texto.

Sin embargo, las carencias en educación, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda han mostrado una tendencia decreciente en los doce años comprendidos entre 2008 y 2020, a diferencia del acceso a la alimentación que ha tenido variaciones pequeñas, sin tendencia clara. Por otra parte, el porcentaje de personas sin acceso a la salud exhibió una reducción sistemática, clara y significativa, pasando de 38.4% en 2008 a 16.2% en 2018 al impulso de la expansión del programa conocido con el nombre de Seguro Popular. Con su desaparición la prevalencia se elevó a 28.2% en el año 2020, lo que podría responder a una caída en el acceso, a un aumento inusitado en la demanda de los servicios debido a la COVID-19, o bien a problemas de validez de la información pues las respuestas se levantaron cuando la sustitución del Seguro Popular por el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) era muy reciente, de modo que los entrevistados pudieran no haber tenido claridad para responder. En todo caso, a pesar del éxito relativo de los programas sociales, la reducción en el porcentaje de personas carentes en la dimensión de los derechos no fue suficiente para contrarrestar el impulso que ha dado a la pobreza el comportamiento de los ingresos.

En definitiva, con la información disponible a la fecha en que se escribe este capítulo, la prevalencia de la pobreza es igual y de la pobreza extrema un poco menor en 2020 que en 2008. Esta última había mostrado un descenso a partir de 2014, sin embargo, con la pandemia covid-19 tuvo un rebrote.

Tanto la medición de la pobreza por ingresos como la multidimensional llevan a concluir que los esfuerzos realizados solo han servido para contener, pero no para abatir la pobreza.

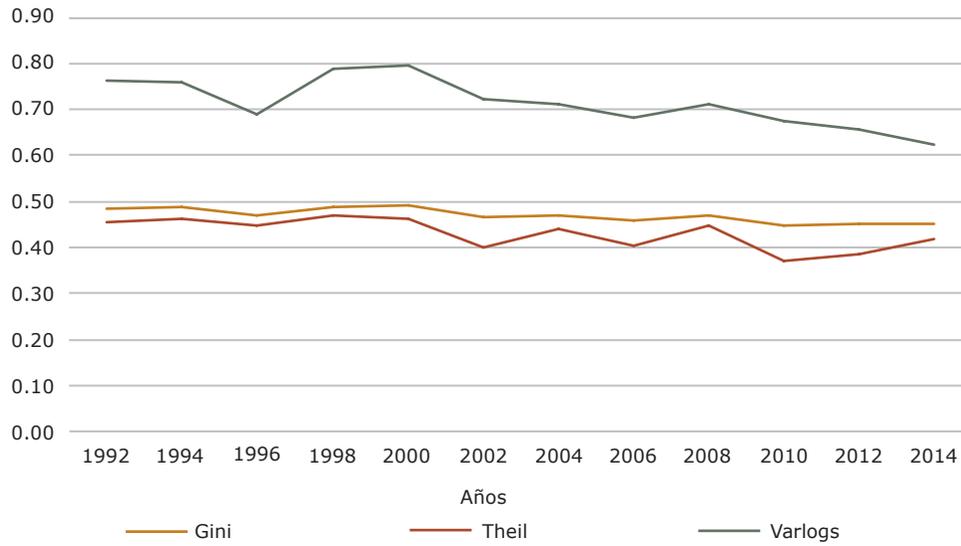
Desigualdad en los ingresos

La desigualdad en la distribución del ingreso corriente total de los hogares ha tenido fluctuaciones menores entorno a una tendencia plana entre 1992 y 2014, independientemente de que se mida con el índice de Gini, Theil o varianza de los logaritmos (gráfico 3). La serie solo llega a 2014 pues a partir de 2016 el INEGI introdujo modificaciones en la manera de captar ingresos que tuvo como resultado la no comparabilidad en el tiempo.

Los datos de 2016 a 2022 muestran una leve tendencia a menor desigualdad en la distribución de los ingresos (gráfico 4).

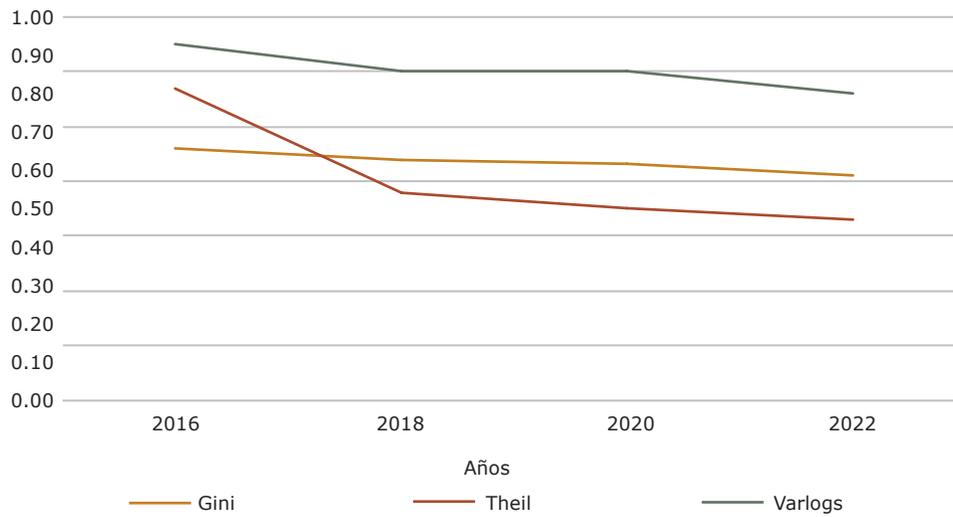
A pesar de los esfuerzos desplegados por la política social implementada por los diversos gobiernos en los últimos treinta años, la inequidad no presenta reducciones de importancia, aún más pareciera que la tendencia iniciada en 2016 está más relacionada a la política de recuperación del salario mínimo real aplicada a partir de mediados de la segunda década de este siglo que a la política social.

Gráfico 3. Índices de Gini, Theil y varianza de los logaritmos, del ingreso corriente total. México 1992 a 2014



Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI (2023).

Gráfico 4. Índices de Gini, Theil y varianza de los logaritmos. México 2016 a 2022



Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI (2023).

Marginación

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) diseñó el índice de marginación para dar cuenta de la evolución de la marginación, entendida como un concepto que permite observar en el territorio la

precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, quienes se ven expuestos a privaciones, riesgos y vulnerabilidades que a menudo escapan a su control y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes público, privados y sociales (Anzaldo y Prado, 2007, pág. 11).

Cortés y Vargas (2017), propusieron un índice alternativo de marginación que, a diferencia de CONAPO, permitiría comparar los valores a lo largo del tiempo. Sus resultados muestran una tendencia leve y decreciente de la marginación en México entre 1990 y 2010, lo que estaría indicando magros resultados de la política social en el territorio. Aún más, el análisis detallado de las trayectorias de la marginación dejó en claro que un número no despreciable de municipios del país mostraron una marginación elevada y una tendencia creciente, mientras que la mayoría experimentaban, en 1990, niveles de marginación media y tuvieron una tendencia levemente decreciente, pero un aumento en su dispersión a lo largo del tiempo (Cortés y Vargas, 2017).

El comportamiento de la marginación en el tiempo desemboca en la misma conclusión a la que lleva la desigualdad y la pobreza: ineficacia de la política social para, por lo menos, aminorar los problemas sociales que se han declarado prioritarios en los últimos 30 años, los cuales parecen estar más relacionados a los precarios niveles de crecimiento económico, a las crisis sufridas por el país y con la manera como se distribuyen entre los mexicanos los productos de la actividad productiva.

Algunas características de la política social en México

Segmentación y estratificación del sistema de bienestar mexicano

El sistema de bienestar mexicano hacia fines de la década de 1970 tuvo una configuración institucional caracterizada por una intervención social motivada por intereses políticos y clientelistas, una cobertura demográfica diferenciada según distintos sectores de política social (mayor en educación que en los demás sectores), una expansión territorial parcial y orientada a las ciudades, y una alta estratificación en la provisión de beneficios que generaba una estructura dual entre los grupos incorporados (principalmente a través de su inserción a un trabajo formal) y la amplia mayoría de población no incorporada (Filgueira y Filgueira, 2002).

La segmentación y estratificación han sido rasgos definitorios del sistema de bienestar mexicano, a los cuales se agregaron otros propios de la puesta en práctica de la ideología neoliberal que ha dominado el quehacer gubernamental desde mediados de la década de 1980. Mientras que las instituciones sociales públicas fueron debilitadas a partir de privatizaciones, como es el caso prototípico del sistema de pensiones, se afianzaron la focalización como criterio de intervención social y las transferencias monetarias condicionadas como mecanismo de intervención (Valencia et al., 2012; Barba y Valencia, 2013; Ochoa y Yaschine, 2019; Barba, 2004; Barba, 2021). Lo anterior condujo a profundizar la segmentación y estratificación, consolidando la existencia de "diversas ciudadanía sociales" (Valencia et al., 2012, pág. 98).

El gobierno federal actual ha permitido la continuidad de los rasgos centrales de nuestro sistema, manteniendo la fragmentación de las instituciones sociales públicas, algunos elementos de focalización, así como las transferencias monetarias como eje de la acción social del Estado. Esto ha

resultado en la persistencia y consolidación de la estratificación de los bienes y servicios públicos, así como la dualidad entre incorporados y no incorporados (Yaschine, 2023).

La columna de esta dualidad se asienta en torno a dos rasgos definitorios: la segmentación de sus instituciones y la estratificación de los bienes y servicios que provee. Esta segmentación y fragmentación de las instituciones sociales se refiere a la existencia de múltiples instancias proveedoras que ofrecen bienes y servicios sociales a distintos grupos de la población con criterios de acceso y niveles de calidad diferenciados. Las distintas áreas sectoriales de la política social comparten este rasgo. Un primer clivaje importante en el país es aquel entre instituciones públicas y privadas. En el ámbito público, como ejemplo, si ponemos el foco en el ámbito público federal es conocido que el sistema de seguridad social se conforma principalmente por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y podríamos agregar programas no contributivos de pensiones; el sistema de salud está partido entre el IMSS, el ISSSTE y actualmente el IMSS-Bienestar, el sistema educativo es formado por escuelas de diversas características (generales, técnicas, a distancia, por ejemplo).

La estratificación es consecuencia de la fragmentación recién descrita. La oferta diferenciada favorece a los grupos que tienen acceso a la seguridad social por vía de su inserción al mercado laboral o tienen recursos económicos para comprar en el mercado lo que requieren para satisfacer sus necesidades con provisión de mayor alcance y mejor calidad, con lo cual estos grupos tienen probabilidades más altas de alcanzar mayores niveles de bienestar o de realización de sus derechos. La distribución de ventajas y desventajas sociales han seguido la ley del cuidado inverso, donde el acceso y la calidad correlacionan inversamente con el tamaño de la necesidad de ciertos grupos de población (Haines et al., 2021).

Desde principios de este siglo y hasta la fecha, el enfoque de derechos humanos se ha colocado como un elemento central en la narrativa de la política social nacional. Esto ha tenido algunas expresiones concretas en materia normativa,⁵ pero sin cambios determinantes en el diseño o ejecución de los componentes sustantivos de la política social. Entre los principios de este enfoque, el que más han destacado los gobiernos recientes es el de universalidad que, en un sentido minimalista, se ha visto meramente como una generalización de la cobertura. En esta lógica se ha buscado, por ejemplo, ampliar la cobertura del acceso a la salud, a través de programas como fue el Seguro Popular, o más recientemente el INSABI y el IMSS-Bienestar. También es el caso de la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas para atacar los bajos niveles de acceso a la seguridad social.

Sobre la coordinación de programas sociales

La gestión pública se ha organizado funcionalmente en Secretarías de Estado como son Educación, Trabajo, Salud, Hacienda, Economía, Desarrollo Social, Agricultura, Turismo, etcétera; es decir, con miradas que privilegian enfoques disciplinarios, que son superados por problemas sociales de envergadura como son la marginación, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional, la desigualdad en sus diversas vertientes, el desarrollo regional y local, por mencionar algunos de los más señalados en los últimos 40 años.

La propia naturaleza de los problemas sociales y la organización burocrática del gobierno han convocado la concurrencia de varias Secretarías y organismos de Estado a atender algunos de los problemas sociales más acuciantes que enfrenta el país, por

5 Por ejemplo, la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, la reforma al artículo 1 constitucional en 2011 y las reformas al artículo 4 constitucional en 2020.

ello México tiene una vasta experiencia en la coordinación de instancias gubernamentales que se han asociado para llevar a cabo acciones estatales coordinadas sobre problemas sociales complejos.

Cuatro décadas de transitar por la coordinación de programas sociales en México han dejado una vasta experiencia sobre este tema. En 1977 se echó a andar la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977 a 1983) cuyo modelo de coordinación fue una unidad administrativa ubicada en la Presidencia de la República que organizaba a “distintas dependencias gubernamentales, en el plano federal y estatal, (para que) enfocaran sus acciones hacia regiones del país rezagadas y con la mayor parte de su población en situación de pobreza, con una metodología específica, uniforme e integral” (CONEVAL, 2018). En el año 1997 se creó mediante decreto presidencial PROGRESA que a lo largo del tiempo se transformaría en OPORTUNIDADES, para, por último, cambiar a PROSPERA (PROP). Este programa, con tres caras distintas en el tiempo, enfrentaría la pobreza

en el marco de una política integral, acciones intersectoriales para la educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, a efecto de impulsar, así como fortalecer sus capacidades y potencialidades, elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo (Diario Oficial de la Federación (DOF), 1997).

A partir del año 2005 se planteó la Estrategia de Microrregiones que en lo esencial orientaba las acciones y programas en las zonas de marginación y pobreza identificadas por la estrategia, enfocada, principalmente, a las carencias o insuficiencias de infraestructura, servicios básicos y actividades productivas (Secretaría de Desarrollo Social «SEDESOL», 2004). En el año 2007 se echó a andar la Estrategia 100x100 creada por la comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que consistió en “un esquema de coordinación de los programas y las acciones de las

dependencias del Gobierno Federal” (Presidencia de la República, 2008) orientada a favorecer los municipios socialmente más rezagados y abatir las desigualdades regionales. La Cruzada Nacional contra el Hambre, creada en 2013, concentró los esfuerzos y recursos federales, estatales y municipales y los sectores público, social, privado y de organismos internacionales para abatir la prevalencia de la población en pobreza multidimensional extrema y con carencia en el acceso a la alimentación (SEDESOL, 2014). Por último, en el año 2016 se puso en práctica la Estrategia Nacional de Inclusión, que consistió en un esquema de coordinación creado para orientar las instituciones y los instrumentos de focalización existentes para contribuir al cumplimiento de los derechos sociales y por esa vía disminuir las carencias que forman una de las dimensiones de la Medición Multidimensional de la Pobreza (CONEVAL, 2018, pág. 96).

Del análisis exhaustivo de las principales experiencias de coordinación, el CONEVAL (2018) extrajo una serie de enseñanzas que deben ser tomadas en cuenta al abordar los problemas sociales a través de la acción coordinada de varios agentes, algunas de ellas son:

1. La efectividad de la acción conjunta requiere de una clara definición del problema y su delimitación empírica, así como identificar a la población que lo experimenta, especificar el modelo teórico explicativo, establecer la secuencia de las intervenciones que se deben realizar para aminorar el problema, señalar con claridad a los actores que tengan la autoridad para impulsar las intervenciones, definir los espacios de decisión dentro de cada programa, establecer los mecanismos para adoptar acuerdos conjuntos y llevar a cabo acciones articuladas.
2. La coordinación requiere información de calidad, oportuna, disponible en una base de datos única de acceso múltiple, que se pueda utilizar en la toma de decisiones sobre el diseño y operación. Es necesario

institucionalizar el levantamiento, sistematización y uso de la información para dar apoyo eficaz a la coordinación, así como a los programas sociales.

3. Solo a partir de la definición del problema será posible precisar la población que lo padece, pero puede involucrar una o más unidades, considérese, como ejemplo, la carencia al acceso a la alimentación de las personas en su medio socio-geográfico, ello implicaría establecer su relación con la marginación o con el rezago social de sus municipios.
4. La articulación de los componentes de la estrategia no solo dependen de consideraciones conceptuales, de organización y administración; sino también de la disponibilidad y normas para hacer uso de los recursos presupuestales durante su operación.
5. La coordinación requiere una instancia de decisión con la autoridad suficiente para modificar, en los casos que sea necesario, su diseño y operación. No es poco usual que durante la operación sea necesario hacer cambios estratégicos y administrativos, para lo cual se debe contar con las atribuciones necesarias para actuar.
6. El modelo de coordinación y el problema que se quiere resolver deben definir quiénes participarán en la toma de decisiones. Esto es necesario pues en caso contrario tenderán a presentarse discusiones sobre aspectos accesorios al problema que se interesa resolver, como por ejemplo, discutir sobre el papel de la cultura en la pobreza cuando interesa reducir la pobreza multidimensional extrema.

Conclusiones y recomendaciones

Disponer de objetivos consensuados y de largo plazo, en el marco de un Estado con vocación de desarrollo y justicia social, permitiría orientar la política social, así como su transformación a lo largo del tiempo. Los objetivos están claramente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte, así como las garantías de su protección (artículo 1º). El artículo 3º garantiza el derecho a la educación, el artículo 4º el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como la protección al derecho de la salud, a vivir en un medio ambiente sano, al acceso, disposición y saneamiento de agua y a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, y el artículo 123º mandata que los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos. Los derechos sociales cubiertos por la Constitución refieren a todas las personas y no hace distinción alguna entre ellas.

Si se cumpliera el mandato constitucional no habría pobreza en el país y campearía la equidad. Sin embargo, la distancia entre la imagen de sociedad que se desprende de la CPEUM y la sociedad realmente existente es muy grande, y el sistema de bienestar social debería contribuir a cerrar dicha distancia.

Ante la magnitud de las limitaciones de nuestro sistema de bienestar, las iniciativas puestas en práctica desde el gobierno federal han sido claramente insuficientes para sentar las bases de instituciones que permitan avanzar hacia una verdadera universalización, la cual además de la cobertura demográfica generalizada exige calidad de bienes y servicios generosos similares entre toda la población (Martínez y Sánchez, 2016). Esta versión universalista se distingue por perseguir resultados en el orden social que se

contraponen a la estratificación histórica que ha distinguido al sistema mexicano.

Distintas propuestas elaboradas desde la academia y la sociedad civil organizada enfatizan la relevancia de avanzar hacia arquitecturas institucionales que, entre otros elementos, empleen primordialmente los sistemas de salud y pensiones como vía para alcanzar una cobertura demográfica universal, así como también una mayor generosidad y equidad en la entrega de beneficios⁶.

Sin duda es necesario promover este orden de propuestas y contribuir a generar los consensos políticos y sociales necesarios en torno al sentido de los cambios requeridos en la institucionalidad de lo social, así como en el ámbito fiscal para garantizar el indispensable incremento de recursos públicos. Asimismo, se deben definir con claridad las responsabilidades compartidas entre los distintos actores nacionales, públicos y privados, y generar diseños institucionales y operativos que sean viables y permitan materializar los propósitos de cambio.

La reforma institucional de la política social debe proveer seguros ante eventos laborales como son los seguros por accidentes del trabajo y por desempleo, así como pensiones por jubilación, en igualdad de condiciones para todos, del mismo modo que el acceso de igual calidad a la atención médica, hospitalaria y a los medicamentos, para toda la población. Los seguros y la atención médica deben ser financiados con impuestos generales.

La educación no solo debería garantizar la formación de seres humanos y ciudadanos comprometidos con sus connacionales, sino también dotarlos de capacidad de aprendizaje y de los instrumentos conceptuales necesarios para que se adecúen a las cambiantes circunstancias de un medio laboral que experimenta cambios vertiginosos. No solo hay que impartir conocimiento sino también

6 Véase de la Torre, 2018; Malo y Vélez, 2012; Martínez y Molano, 2013; Antón et al., 2013; Levy, 2019; Altamirano et al., 2020; y Krozer y Aparicio, 2020.

se necesita enseñar a aprender, donde el estudio de la lógica, las matemáticas e idiomas juegan un rol central.

La política social universal, no segmentada y estratificada, aplica a las características que debe tener la política de viviendas, la cual debe desembocar en residencias dignas y decorosas, con acceso a agua potable de calidad y con suministro regular; proveer los medios para que las familias vivan en un medio ambiente sano, sus miembros accedan a alimentación nutritiva y de calidad, y así con cada uno de los derechos hasta cumplir la plena satisfacción con los consignados en la Carta Magna y en los tratados internacionales suscritos por México. Para lograrlo, resulta indispensable transitar hacia nuevas configuraciones de las instituciones sociales que hagan posible la prestación de servicios con calidad y equidad.

La pobreza monetaria en los hogares de un país depende del volumen de bienes y servicios disponibles en un periodo dado (que normalmente se mide por el producto interno bruto «PIB»), también de la parte que llega a los hogares (según la distribución funcional del ingreso) y de la forma como se reparte entre ellos (de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares). En consecuencia, el aumento del producto se traducirá en menor pobreza bajo el supuesto de que las distribuciones funcional y familiar se mantengan constantes, y la reducción de la prevalencia de la pobreza sería aún más marcada si las negociaciones tripartitas de los salarios entre gobierno, empresarios y trabajadores resultan favorables a la fuerza de trabajo o por lo menos que impidan el retroceso en los salarios mínimos reales, y podría reducirse aún más si se contase con un sistema tributario progresivo que fuese complementado por un gasto fiscal que beneficiara a los sectores sociales de menores recursos; la experiencia muestra que una política agresiva de redistribución del ingreso permite abatir sustancialmente la pobreza monetaria, como es el caso de los países europeos en que las transferencias la reducen a la mitad (EUROSTAT, 2016). La disminución

de la pobreza vía reducción en la desigualdad en el ingreso permitiría a México transitar por el círculo virtuoso menor desigualdad mayor crecimiento económico, de modo que las políticas igualitarias podrían resultar en ganancias para todos, aunque deberían ser mayores en los sectores sociales de menos recursos (Dabla-Norris et al., 2015; Guerrero et al., 2009; De Ferranti et al., 2004; Levy et al., 2009; Birdsall et al., 2010; Voithovsky, 2005; van der Weide y Milanović, 2018).

La reducción de la pobreza monetaria, a su vez, incidiría sobre la caída en algunas de las carencias sociales, tendencia que se aceleraría, como consecuencia de una política social orientada a garantizar la realización universal de derechos, anclada en el principio de igualdad y no discriminación. Ello tendría como resultado la reducción en la pobreza multidimensional.

La ventana de oportunidad que proporciona la actual coyuntura económica en que la inversión extranjera, especialmente de origen americano, está ingresando al país atraída por su cercanía a los Estados Unidos, convoca a elaborar una política industrial que atraiga y seleccione aquellas que sean de interés nacional, pero que las oriente a localizarse en el territorio con el propósito de reducir las desigualdades regionales.

Además, en consonancia con la política de inversiones desplegadas en el territorio habría que diseñar una política social de "acompañamiento". Por ejemplo, la localización geográfica de una planta en una ubicación específica debería concitar la coordinación de los tres niveles de gobierno para no solo analizar los posibles efectos económicos y sociales de la inversión, sino también diseñar el conjunto de acciones que deben asumir los municipios, con participación estatal, para proveer los servicios básicos que requerirán los trabajadores ya sea en viviendas, transporte, mercados, escuelas, servicios de salud, espacios recreativos, etcétera (Jusidman, 2023). En síntesis, se trata de coordinar en el espacio la política económica con la política social. Profundizar

en este tema excede los estrechos límites de este breve artículo, sin embargo, es la oportunidad para aplicar el conocimiento acumulado y sistematizado en relación con la coordinación de programas sociales (sección 3 de este capítulo).

El abatimiento de la pobreza, la disminución de la desigualdad en la distribución funcional y familiar del ingreso y un desarrollo regional más equilibrado serían las consecuencias del conjunto de consideraciones que se han planteado en este escrito.

Aún más, el diagnóstico y las propuestas incluidas permiten destacar qué acciones sociales aisladas para acometer cada uno de los complejos problemas sociales que han constituido el foco principal de la política pública, necesariamente tendrán resultados limitados. La necesidad de coordinación de las acciones de las distintas políticas que constituyen la política social cae por su propio peso; convoca al diseño de una política social orgánica que, además, tiene que estar articulada a la política económica.

Por último, pero no por ello menos importante, llevar a cabo una política social con los atributos señalados requiere de un Estado con clara vocación de desarrollo, cuya acción y posible éxito dependerá en gran medida de los recursos disponibles. La concreción de ellas dependerá de una reforma tributaria que provea al Estado de los recursos necesarios para llevar a cabo una política social integrada con la política económica, que se traduzca en mejores condiciones de vida para toda la población del país.



Referencias

- Altamirano, M., Campos, R., Alba, C., Sobarzo, H., Carrillo, J., Rodas, A., Arenas, A. y Porcel, A. (2020). *Hacia un Estado de bienestar para México*. COLMEX.
- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL.
- Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2013). *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Interamerican Development Bank.
- Anzaldo, C. y Prado, M. (2007). *Índice de marginación a nivel localidad 2005*. CONAPO.
- Autor, D. H., Dorn, D. y Hanson, G. H. (2016). The China Shock: Learning from LaborMarket Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, (8), 205-240. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080315-015041>
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. *Serie Políticas sociales* (núm. 92). CEPAL.
- Barba, C. (2021). El régimen de bienestar mexicano: Inercias, transformaciones y desafíos. *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la cepal en México* (núm. 191). CEPAL.
- Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 47-76.
- Birdsall, N., De la Torre, A. y Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a Damage Brand*. Center for Global Development. Working Paper 213.
- Cohen, S. (2004). *México desde sus microrregiones: desarrollo local*. Secretaría de Desarrollo Social.
- Comité técnico para la medición de la pobreza. (2005). Medición de la pobreza, variantes metodológicas y estimación preliminar. En M. Székely (Coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. Porrúa.
- CONEVAL. (2018). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. [Boletín]. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>
- CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Cortés F. y Vargas, D. (2017). *Origen es destino. Un análisis longitudinal de la marginación municipal. México 1990-2015*. PUED-UNAM-Siglo XXI.
- Cortés, F. (2023). La metamorfosis de la relación entre la desigualdad en el ingreso y el crecimiento económico, con perspectiva latinoamericana. [Ponencia]. *50 años del Centro de Estudios Sociológicos (CES)*, COLMEX.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (2012). El progreso como respuesta a la crisis de 1994. En M. González de la Rocha y A. Escobar (Coords.), *Pobreza, transferencias condicionadas y sociedad*. La Casa Chata-ciesas.
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F. y Tsounta, E. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Fondo Monetario Internacional. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

- Dautrey, P. (2013). Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: El caso de México. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 94 (Abril 2013), 25-42. <https://www.jstor.org/stable/23408420>
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. y Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial.
- De la Torre, R. (Coord.). (2018). *Estado y perspectivas del Sistema Nacional de Salud*. Centro de estudios Espinosa Yglesias (CEEY). <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/Estado-y-perspectivas-del-Sistema-Nacional-de-Salud.pdf>
- DOF. (1997). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social*. [Reforma del 8 de agosto de 1997]. https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4890287&fecha=08/08/1997&cod_diario=209549
- EUROSTAT. (2016). *At-risk-of-poverty rate before and after social transfers. Eurostat, statistics explained*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers,_2015_\(%\)_YB17.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:At-risk-of-poverty_rate_before_and_after_social_transfers,_2015_(%)_YB17.png)
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (2002). Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability. En E. Huber (Ed.), *Models of Capitalism. Lessons for Latin America* (pp. 127-158). The Pennsylvania State University Press.
- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópulos, J. y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En C. G. Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina* (pp. 19-58). Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- Guerrero, I., López, L. F. y Walton, M. (2009). The Inequality Trap and its Links to Low Growth in Mexico. En S. Levy y M. Walton, *No growth without equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Palgrave Macmillan-Banco Mundial.
- Haines, A., Pollock, A. y Victora, C. (2021). 50 Years of the Inverse Care Law. *The Lancet*, (297). [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)00505-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)00505-5)
- INEGI. (2023). *Enigh 2022 Nueva serie*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- Jusidman, C. (2009). Desigualdad y política social en México. *Nueva sociedad*. <https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-politica-social-en-mexico/>
- Jusidman, C. (2023). Los riesgos sociales del 'nearshoring'. *La silla rota*. <https://lasillarota.com/opinion/columnas/2023/3/29/los-riesgos-sociales-del-nearshoring-421608.html>
- Jusidman, C. y Marín, O. (2010). Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. En E. Valencia (Coord.), *Perspectivas del universalismo en México*, (pp. 52-63). ITESO.
- Krozer, A. y Aparicio, R. (2020). *Agenda para un bienestar trascendental en México*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Levy, S. (2019). *Una prosperidad compartida: transformando la seguridad social en México para crecer con equidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002060>

- Levy, S. y Walton, M. (2009). Equity, Competition, and Growth in Mexico: An Overview. En S. Levy y M. Walton (Eds.), *No Growth without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico* (pp. 1-45). Palgrave Macmillan-Banco Mundial.
- Malo, V. y Vélez, R. (Coords.). (2012). *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. CEEY <https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/El-M%C3%A9xico-del-2012.pdf>
- Martínez, J. y Sánchez, D. (2016). *The Quest for Universalism: Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge University Press.
- Martínez, A. y Molano, M. (Coords.). (2013). *El México del 2013. Propuesta para transformar el sistema nacional de salud*. CEEY. <https://ceey.org.mx/el-mexico-del-2013-propuesta-para-transformar-el-sistema-nacional-de-salud/>
- Ochoa, S. y Yaschine, I. (2019) Contexto socioeconómico para la comprensión de la evolución de la desigualdad del ingreso monetario en México, 1970-2014. En F. Cortés y A. Salvia (Coords). *Argentina y México: ¿Igualmente (des)iguales?* (pp. 131-205). UNAM-Siglo XXI.
- Poder Ejecutivo Federal. (1997). Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79893/1998--.pdf>
- Presidencia de la República. (2008). *Segundo Informe de Gobierno*. Poder Ejecutivo Federal. https://books.google.com.mx/books/about/Segundo_informe_de_gobierno.html?id=ZyINzQEACAAJ&redir_esc=y
- SEDESOL. (julio de 2014). *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del programa nacional México sin Hambre*.
- Valencia, E., Foust, D. y Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. Colección Documentos de proyectos. CEPAL.
- Van der Weide, R. y Milanović, B. (2018). Inequality is Bad for Growth of the Poor (but Not for That of the Rich). *The World Bank Economic Review*, 1-24.
- Voitchovsky, S. (2005). Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth?: Distinguishing Between the Effects of Inequality in Different Parts of the Income Distribution. *Journal of Economic Growth*, (10), 273-296.
- Yaschine, I. (2023). Política social en México en el siglo XXI. Cambios, continuidades y retos. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Los derroteros del desarrollo* (pp. 148-162). PUED-UNAM.

EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO CONDICIÓN PARA EL DESARROLLO

Saúl Arellano Almanza

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

En el año 2008 se llevó a cabo una profunda reforma al sistema de justicia penal en México, con el objetivo de transitar del llamado “sistema tradicional” al sistema de justicia penal acusatorio. La reforma estableció que, a más tardar el 16 de junio de 2016, debía estar implementándose en toda la República Mexicana la operación del nuevo sistema.

Entre los objetivos que se perseguían con esa reforma, se encuentran principalmente dos: el primero, garantizar la implementación de un nuevo sistema que asegurara el respeto de principios procesales fundamentales, como la presunción de inocencia, el principio pro personae y el debido proceso; y en segundo, reducir los elevados niveles de impunidad y, como contrapartida, garantizar el adecuado acceso a la procuración de justicia en nuestro país. (Comisión Nacional de los Derechos Humanos «CNDH», 2018).

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) este tema es crucial para alcanzar el conjunto de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Sustenta el organismo: “El estado de derecho es un catalizador del desarrollo sostenible, siendo el acceso a la justicia determinante para la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos humanos” (CEPAL, 2019). Afirmación que tiene sentido sobre todo a la luz de las determinaciones que sobre la justiciabilidad de los Derechos Humanos ha emitido a

través de la interpretación jurisprudencial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)¹.

Puede sostenerse que el acceso a la justicia y la vigencia del Estado de derecho son precondiciones esenciales para la construcción de procesos de desarrollo sostenible de largo plazo, pues se trata de uno de los ejes vertebradores de las coordenadas del orden democrático.

Para el caso mexicano la cuestión es crucial, porque aun cuando se invirtieron cuantiosos recursos para la implementación del mencionado nuevo sistema de justicia

1 En efecto, la Tesis (V Región) 5o.19 K (10a.) (2014):

Derechos económicos, sociales y culturales son justiciables ante los tribunales, a través del Juicio de Amparo. Acorde con los artículos 1o, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de la interpretación que de este precepto realizó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Acevedo Buendía y otros (Cesantes y Jubilados de la Contraloría) contra Perú, la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos, con los económicos, sociales y culturales, conduce a concluir que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello. Por tanto, la exigibilidad de estos derechos amerita que sean justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo (pág. 1731).

penal, prevalece en todo el territorio nacional una tendencia sostenida de impunidad y de muy bajos niveles de confianza ciudadana en las instancias de procuración en impartición de justicia.

La violencia y los límites al desarrollo

La mayoría de las mediciones que existen en México respecto del bienestar (medición multidimensional de la pobreza, índice de rezago social, índice de marginación), y de medición del desarrollo (índice del desarrollo humano); se encuentran desligados de los índices relativos a la violencia y la inseguridad.

La primera propuesta reconoce la necesidad de pensar si el desarrollo puede seguir concibiéndose de manera independiente a la existencia de condiciones de seguridad jurídica y de acceso a la justicia en cualquier sociedad; o bien, si su problematización y conceptualización exigen considerar que se trata de factores indisociables de una noción amplia del desarrollo.

Al respecto hay al menos dos posturas. La primera es que la violencia y la delincuencia que la ejerce constituye un freno al desarrollo, pero que es un "agente externo". La segunda, que resultaría en todo caso inquietante, es que la violencia y diferentes formas de criminalidad son inherentes al estilo de desarrollo dominante en el mundo.

La verificación de cualquiera de esas posturas impone enormes retos a la política pública, y exige acciones diferenciadas. En el caso de la primera, impone como prioridad una nueva lógica explicativa que parta de una nueva fenomenología delictiva y en torno a la violencia, que vaya más allá de las hipótesis de trabajo que suponen que la violencia se asocia de forma dependiente a procesos de marginación, pobreza y desigualdad.

En el segundo caso, se abren preguntas que urge plantear apropiadamente, y que es preciso responder de manera expedita con el propósito de replantear incluso la estructura orgánica y funcional de las ramas del gobierno responsables de resolver la problemática.

Por ejemplo, ¿hasta dónde es posible el crecimiento económico en contextos de violencia extrema?

Al respecto, una idea extendida es que la violencia ahuyenta inversiones. Sin embargo, los casos de Ciudad Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros, Guadalajara, León, Celaya, Manzanillo, y muchas otras zonas metropolitanas y ciudades medias, permiten cuestionar o al menos relativizar tal aseveración, pues a pesar de ser espacios de extrema violencia, de todo tipo, siguen estando entre los ámbitos territoriales de mayor atracción de capitales y de crecimiento económico en el país.

La relevancia de considerar estos aspectos se encuentra asociada al hecho de que uno de los principales supuestos en la mayoría de las teorías es que el crecimiento económico es irrenunciable para garantizar la construcción de procesos ampliados de desarrollo que, se espera, se traduzcan en condiciones de bienestar apropiadas para las poblaciones.

De este modo, la cuestión a explicar es cómo es que se articulan procesos de crecimiento, que llevan por un lado a la expansión del producto interno bruto (PIB) y a la creación de empleo, e incluso a la reducción de la pobreza; pero que, por otro, están rodeados de "industrias criminales" que se expresan en delitos como la extorsión, la trata de personas, el tráfico de personas, el secuestro, el robo en sus distintas modalidades, etcétera.

Para ilustrar lo anterior es relevante considerar como ejemplo al municipio de Apaseo el Grande, en Guanajuato: en los últimos años ha registrado un acelerado crecimiento demográfico, pasando de 85,406 habitantes en el 2010, a 117,197 en el 2020, lo que representa un incremento de 37.22% en solo una década. En ese mismo periodo, el porcentaje de personas en pobreza se redujo, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), de 52.1 de la población a 41.2 por ciento.

Tal crecimiento se asocia a la instalación de empresas globales en esa demarcación,

entre las que destaca la planta armadora de automóviles de Toyota. Como se observa, pudiera pensarse que el municipio es un espacio de ampliación constante de condiciones de bienestar. Sin embargo, en el año 2020, en el municipio se tiene una tasa de 90.44 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes².

Otro caso similar es el del Municipio de Manzanillo, Colima, que es sede del segundo puerto de carga más importante de América Latina, con una movilidad de 3.3 millones de contenedores por año. Ahí, el porcentaje de personas en situación de pobreza disminuyó de 30.2% a 24.7% entre 2010 y 2020 (CONEVAL, 2021). Asimismo, su población creció de 164,680 habitantes a 205,131 en el mismo periodo (24.6% más). Sin embargo, la tasa de homicidios para el año 2020 fue de 134.06 por cada 100 mil habitantes al igual que en el ejemplo previo, es difícil encontrar otros espacios en todo el mundo con tal nivel de violencia homicida.

Como esos ejemplos pueden encontrarse decenas en todo el país, de tal forma que se legitima ampliar las preguntas que se hacen arriba y cuestionar qué se entiende por desarrollo y cuáles son las variables a considerar para su medición. ¿Puede hablarse consistentemente de desarrollo humano o social en un municipio que tiene indicadores económicos-sociales tan relevantes, pero que al mismo tiempo enfrenta procesos de violencia social extrema que indican una presencia estructural del crimen organizado?

Todo lo anterior ocurre en un país donde, en cada una de sus entidades federativas se vive un clima generalizado de impunidad y de severas restricciones de acceso a la justicia en todas las ramas delictivas para las que se tiene registro, particularmente aquellas que

constituyen agresiones que atentan contra la dignidad humana o contra la libertad y la seguridad sexual de las personas, y el libre desarrollo de la personalidad.

Si se entiende que el desarrollo humano es un proceso constante de expansión de las libertades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo «PNUD», 2022), entonces puede afirmarse que el crecimiento económico per se no es asimilable a ese concepto; pero también, que el desarrollo es mucho más que acceso a empleo, a ingreso y a determinados servicios sociales. Pues en sentido estricto, la noción de las libertades implica la dimensión de la seguridad humana, y con ello la protección universal de bienes jurídicos asociados a la dignidad humana.

Panorama estadístico de cinco actividades delictivas que limitan el desarrollo

En congruencia con lo anterior, la segunda es considerar que hay al menos cinco categorías delictivas que imponen severas restricciones a la realización de condiciones generalizadas de desarrollo, en los términos que se han delineado aquí.

Por ello es importante subrayar que la estimación de los niveles de violencia en México ha tenido como principal indicador el relativo al homicidio doloso. Pero la presencia de altos niveles de violencia homicida en enclaves territoriales con altos niveles de crecimiento económico, desarrollo industrial y reducción de la pobreza, obligan a revisar otras formas de violencia social, cuyo impacto aún no ha sido dimensionado en su profundidad y complejidad respecto de la afectación del conjunto de derechos de las personas y, en general, a la presunción de condiciones adecuadas de bienestar y desarrollo.

Frente a lo anterior pueden plantearse interrogantes como: ¿en qué medida podría considerarse como un espacio territorial de niveles aceptables de desarrollo, aquel en el cual haya, por ejemplo, altas tasas de feminicidio, de delitos que atentan contra la

2 La estimación es propia con base en los datos de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2022); así como las estadísticas de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2023).

libertad y la seguridad sexual de las personas; o donde la violencia familiar es una condición de presencia generalizada o extendida?

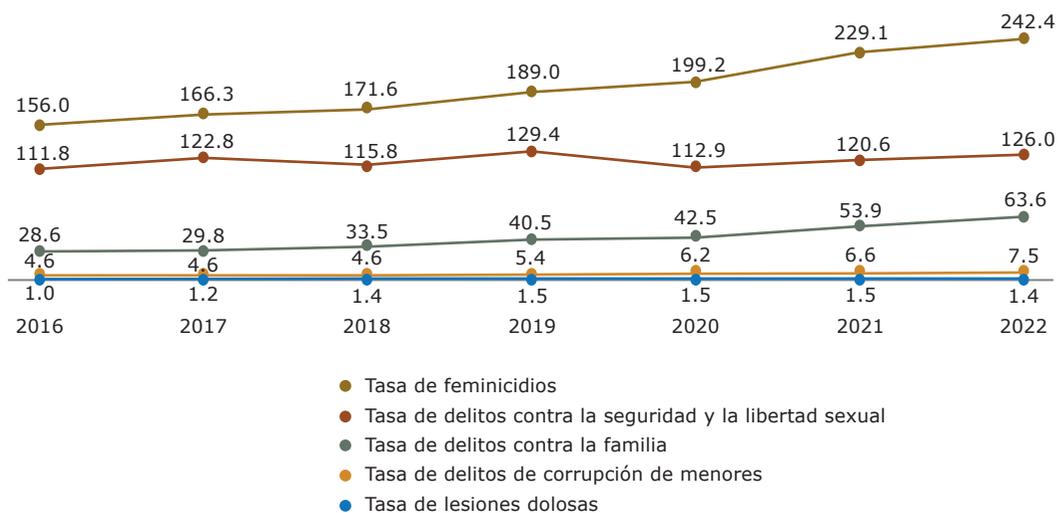
Es importante decir al respecto que, desde una perspectiva civilizatoria, en la que el objetivo mayor es lograr el cumplimiento universal e integral de los derechos humanos, la presencia estructural de cualquiera de esas dimensiones de la violencia y criminalidad resulta inaceptable, pues constituyen graves afectaciones a la dignidad y libertad de las personas.

Por ello es relevante sostener que el análisis de la seguridad y la paz, como componente inherente de procesos integrales de desarrollo, debe considerar el impacto de al menos cinco complejos tipos delictivos: 1) Delitos contra la familia; 2) Delitos sexuales; 3) Lesiones; 4) Corrupción de menores, y 5) Femicidio.

En efecto, de acuerdo con los datos oficiales, en todos ellos ha habido o bien, incrementos significativos, o estancamientos que reflejan la inacción o la insuficiencia de la acción de las autoridades en todos sus ámbitos y niveles para prevenirlos y, en la medida de lo posible, evitarlos.

Uno de los indicadores más preocupantes es la tasa de delitos contra la familia, la cual pasó, de 156 carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes en el año 2016, a 242.4 en el año 2022. Preocupa sobre todo que el incremento es sostenido y con un ritmo alarmante.

Gráfico 1. Tasas de incidencia delictiva por cada cien mil en delitos seleccionados (2016-2022)



Nota: Los datos se refieren a carpetas de investigación iniciadas.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de incidencia delictiva del SESNSP (2023).

En el segundo rubro, relativo a los delitos de índole sexual, la tasa creció de 28.6 carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes, a 63.6; es decir prácticamente tres veces más que la registrada siete años atrás. Por su parte, la tasa de lesiones dolosas pasó de 111.8 por cada 100 mil habitantes en el 2016, a 126 en el 2022; la tasa de carpetas de investigación por corrupción de menores pasó de 4.6 carpetas de investigación por cada 100 mil menores de 18 años en 2016, a 7.5 en 2022; mientras que la tasa de feminicidio pasó de una por cada 100 mil mujeres en el 2016, a 1.4 en 2022.

Todo lo anterior se da en un contexto generalizado de impunidad, pues los datos compilados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023), a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), muestran que la cifra negra³ se ha mantenido consistentemente, por más de una década por arriba de 90 por ciento.

Recomendaciones y propuestas en el ámbito institucional

Como puede observarse, un proceso constante de desarrollo social y humano exige incorporar como componentes esenciales: *i*) la construcción de una cultura generalizada de paz; *ii*) la reducción sistemática y sostenida de la violencia; *iii*) la construcción de un sistema de acceso a la justicia que no podrá cimentarse si no se inicia con el funcionamiento apropiado de las instancias de procuración, avanzando decididamente hacia la erradicación de la impunidad.

De este modo, frente a la evidencia mostrada, el Estado mexicano enfrenta al

menos los siguientes retos en el ámbito institucional, si lo que se quiere es avanzar hacia un curso de desarrollo como el aquí señalado como deseable:

1. Replantear los diagnósticos sobre los que se sustenta la estrategia nacional de seguridad pública y ciudadana, y a partir de ello, articular nuevas estrategias de alcance nacional, basadas en la cooperación y coordinación con las entidades y los municipios de la República, bajo el concepto general de la seguridad humana⁴.
2. Llevar a cabo un diagnóstico integral sobre los saldos y retos que persisten para la adecuada implementación del sistema de justicia penal acusatorio, y llevar a cabo con la urgencia que se requiere las transformaciones que hacen falta para contar con personal suficiente y adecuadamente capacitado en perspectiva de género y derechos de las infancias, con el propósito de brindar atención oportuna e integral, y evitar los procesos de doble o múltiple victimización.
3. Reconstruir y fortalecer el carácter sistémico de la asistencia social; esto debe partir de una reforma a la Ley de Asistencia Social, a fin de eliminar el enfoque sanitarista que aún persiste en el marco jurídico nacional, para transitar hacia una nueva lógica de servicios especializados, con particular enfoque en la intervención, acompañamiento y protección de los espacios familiares, respetando la diversidad y pluralidad de estructuras, formas y arreglos que hoy existen.

3 El INEGI estima a esta categoría como: la razón de los delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin carpeta de investigación, más aquellos en los cuales no se indica si se inició una carpeta o si se denunció, entre el total de delitos referidos por la población, multiplicado por cien (INEGI, 2023).

4 El concepto de seguridad humana es definido por las Organización Naciones Unidas (ONU) como: un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos (ONU, 2012).

4. Replantear la estructura y funciones del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), iniciando con la revisión de la pertinencia de que continúe sectorizado en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a fin de potenciar sus capacidades para continuar con la transversalización de la perspectiva de género en todos los espacios de la vida pública.
5. Diseñar un nuevo esquema integral de referencia y contra referencia institucional, que permita que, para toda víctima de cualquiera de los delitos mencionados, se construyan procesos de atención, seguimiento y acompañamiento integral, hasta lograr los máximos niveles de protección, recuperación y rehabilitación posibles.

Todo lo anterior requiere que el Congreso de la Unión destine los recursos necesarios para su implementación; pero, sobre todo, que el Ejecutivo Federal asuma como prioritario avanzar hacia un nuevo curso de desarrollo que recupere las premisas y planteamientos aquí esbozados.



Referencias

- CEPAL. (2019). *ODS 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods16_c1900801_press.pdf
- CNDH. (2018). *Conoce tus derechos humanos en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio*. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/09-Conoce-DH.pdf>
- CONAPO. (2022). *Indicadores demográficos 1950-2050*. [Base de datos]. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050/resource/68929fc1-c42c-4a60-b394-ab060d87d33e>
- CONEVAL. (2021). *Medición de la Pobreza. Pobreza a Nivel Municipio 2010-2020*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- INEGI. (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENSU)*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/>
- ONU. (2012). Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, *Asamblea General*, 66(290). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement>
- PNUD. (2022). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2021/2022. Programa General. Tiempos inciertos, vidas inestables: figurar nuestro futuro en un mundo en transformación*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22overviewspdf.pdf>
- SCJN. (2014). Tesis: (V Región) 5o.19 K (10a.). Derechos económicos, sociales y culturales. Son justiciables ante los tribunales, a través del juicio de amparo. *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Décima Época*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2007253>
- SESNSP. (2023). *Incidencia Delictiva Municipal 2015-2023*. [Base de datos]. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiv>

EL SISTEMA DE SALUD EN MÉXICO: CRISIS Y OPORTUNIDADES

*Samuel Ponce de León Rosales**

Coordinador del Programa Universitario de Investigación Sobre Riesgos Epidemiológicos y Emergentes (PUIREE), y Profesor de la Facultad de Medicina, UNAM

Mauricio Rodríguez Álvarez

Profesor de la Facultad de Medicina, UNAM

La salud universal es una aspiración global que busca que todas las personas en un país tengan acceso a servicios médicos esenciales sin importar su situación socioeconómica o nacionalidad. Promueve la equidad, mejora la salud pública, reduce la pobreza y contribuye al desarrollo socioeconómico de las naciones.

En las últimas décadas, múltiples avances científicos han tenido un impacto favorable tanto a nivel de la salud individual como en la salud pública y han mejorado tanto la esperanza como la calidad de vida en diversas poblaciones.

Los habitantes esperamos y merecemos servicios de atención médica óptimos, de alta calidad, suficientes, accesibles, y simultáneamente una rápida y eficiente incorporación de los continuos desarrollos terapéuticos que en la actualidad se suceden rápidamente, y que mantienen en continuo cambio las expectativas en enfermedades comunes y también en aquellas graves y complejas. Esto ocurre, siempre con costos más elevados.

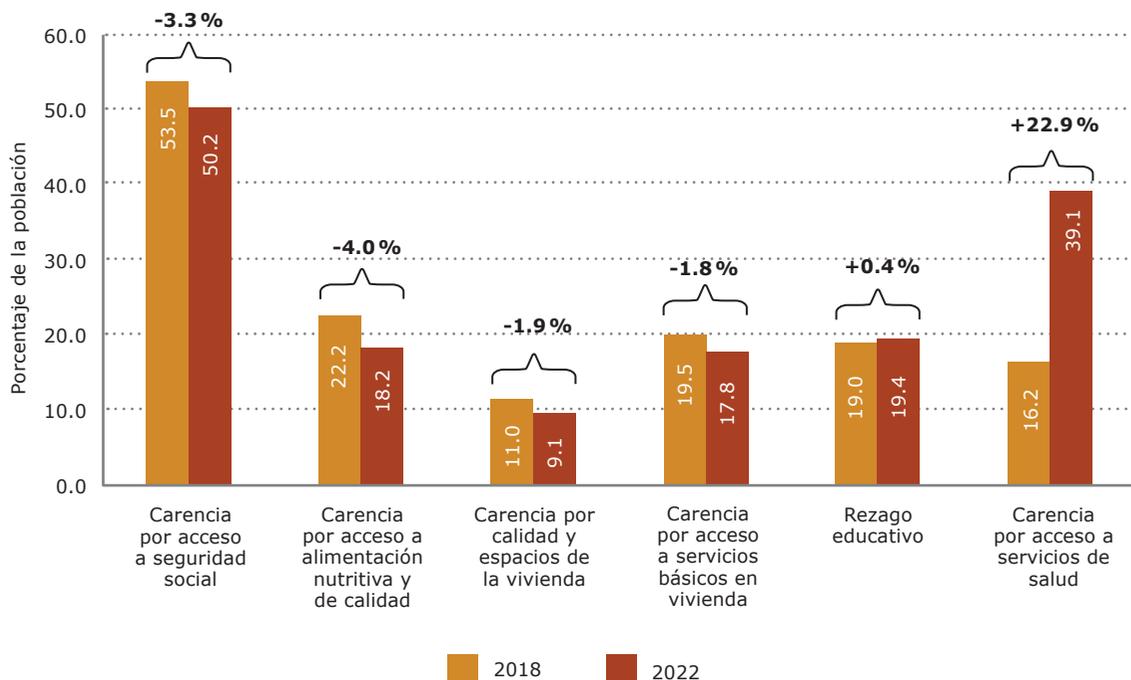
La insuficiencia del sistema actual

Más allá de la crispada discusión actual es un hecho que, por un lado, el estado en el que se encuentra el sistema público de salud en México es insuficiente y los servicios que provee son precarios y de mala calidad, y por el otro, los servicios de salud privados son cada día más numerosos. Ante la ineficiencia e insuficiencia de los servicios públicos la atención privada florece. En México desafortunadamente el sistema de salud en lugar de desarrollarse ha retrocedido en sus capacidades de prestación de servicios y también en la calidad del cuidado médico y los servicios preventivos. Desde luego, la situación actual no es resultado únicamente de la administración en curso y del grave e impredecible impacto de la pandemia COVID-19, sino que es producto de una administración ineficiente que provocó un deterioro creciente y continuo por más de cuarenta años. En ocasiones de forma lenta y gradual, a veces en caída libre. Simultáneamente, no se habían contemplado acciones para la implementación de intervenciones en contra de productos de consumo cotidiano nocivos para la salud con grandes intereses económicos en juego (tabaco, alcohol, bebidas azucaradas, alimentos con bajo aporte nutrimental, y excesivas grasas y calorías), sino hasta la actual gestión. Esto queda expuesto con claridad en los indicadores que miden la capacidad de atención y eficiencia del sistema de salud en el país, que coinciden en revelar graves rezagos en cuanto a recursos, equipamiento y uso de servicios de salud, así como en los indicadores del estado de salud de la población.

* Correspondencia a sponce@unam.mx

Es sobresaliente que, a pesar de que en la mayoría de los rubros de evaluación de la pobreza en México las condiciones mejoraron en 2022 con respecto a 2018, el acceso a servicios de salud empeoró notablemente ya que la proporción de la población que reportó carencia por acceso a los servicios de salud subió de 16.2% a 39.1% en esos años, respectivamente (gráfico 1) (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social «CONEVAL», 2023).

Gráfico 1. Indicadores de carencia social y líneas de pobreza por ingresos en México, [porcentaje de la población a Nivel Nacional (2018 y 2022)]



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL (2023).

Algunos de los rubros que más han resentido las fallas en la administración de los servicios de salud y el impacto de la pandemia COVID-19, son la insuficiencia de servicios accesibles para atención clínica, la precariedad de los programas preventivos y de salud comunitaria (prevención de enfermedades crónico-degenerativas, detección oportuna de cáncer, control de vectores, control de tuberculosis, detección de infecciones de transmisión sexual, etcétera) y el programa de vacunación universal. En particular con este último, destaca lo ocurrido con los infantes, en quienes las coberturas de algunos biológicos se encuentran en niveles tan bajos que representan riesgos que se asumían controlados hasta hace no mucho (sarampión, difteria y poliomielitis).

Con las intervenciones de los últimos años, los embarazos en adolescentes han disminuido en las adolescentes de quince a 19 años, pero no en las niñas menores de quince años; si bien México se encuentra en una de las mejores posiciones en estos indicadores respecto a los países de América Latina, en el contexto de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación

Económica (OCDE, 2023), sigue ocupando la segunda posición más alta en cuanto a tasa de fecundidad en adolescentes (Arvizu et al., 2022) lo cual debe atenderse intensificando las acciones de educación integral en sexualidad desde la educación primaria, así como haciendo pronta y expedita la justicia para las víctimas de abuso.

Otro grupo de enfermedades que son atendidas de manera insuficiente son las enfermedades mentales y las adicciones, también los medicamentos escasean y en general la calidad de la atención de los servicios de salud se percibe y se reporta como mala, particularmente la de los servicios públicos.

La utilización de servicios en el nivel primario

El primer nivel de atención de la salud es el componente con más cobertura de servicios de salud y la mayor presencia a nivel comunitario, y debería ser el primer contacto de la población con este tipo de atención; además, ahí se realizan (o deberían realizarse) a cabo la mayoría de las intervenciones de salud pública. Muchas de ellas con un enfoque preventivo o de identificación temprana de enfermedades de alta prevalencia, como diabetes mellitus (DM), hipertensión arterial y obesidad, actualmente identificadas tardíamente y con frecuencia mal controladas. La realidad es que en México no se hace una adecuada detección temprana ni un manejo oportuno de las principales enfermedades crónicas no transmisibles, prueba de ello son las fallas en el apego al tratamiento de las personas con DM, hipertensión arterial e hipercolesterolemia (Basto-Abreu et al., 2023; Escamilla-Núñez et al., 2023).

En los últimos años se ha documentado un fenómeno que se había observado empíricamente desde hace tiempo en nuestro país respecto a la utilización de los servicios de salud en el primer nivel de atención, en el sentido de que la proporción de personas que buscan atención médica en

consultorios de servicios privados es alta, y lejos de disminuir en los últimos años ha aumentado. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) mostró que en los años 2018-2019, 43% del total de las consultas de servicios ambulatorios reportadas a la ENSANUT se hizo en servicios privados (registrando un incremento con respecto a la medición previa, que fue de 38.9% en la ENSANUT de 2012) (Shamah-Levy et al., 2020). En la ENSANUT continua de 2020, (Shamah-Levy et al., 2021) el 42.7% de las personas encuestadas reportaron haber recibido atención médica por la COVID-19 en servicios privados y en la medición de 2021 esta proporción subió a 68.0% (Shamah-Levy et al., 2022). En el 2022, la ENSANUT continua determinó la proporción de personas que recibieron atención médica en general (no solo la COVID-19), de las cuales 51.2% lo hizo en servicios médicos privados, muchas de ellas a pesar de contar con alguna cobertura por parte de la medicina institucional pública (Bautista-Arredondo et al., 2023).

En los últimos años, la atención en los servicios de salud en consultorios médicos privados (en hospitales o torres médicas, consultorios independientes y consultorios adyacentes a farmacias) se ha convertido en un actor principal para la atención de la población, lo cual, además de representar una opción de atención real para los pacientes, pudiera favorecer algunos fenómenos asociados a su naturaleza comercial, entre ellos la prescripción de medicamentos innecesarios; el seguimiento inadecuado en la atención de las enfermedades (por el cambio de prestadores de salud y la inexistencia del expediente clínico electrónico que pudiera ser utilizado por diferentes prestadores de servicio); el retraso en el manejo de las enfermedades, o manejo inadecuado (que puede significar mayor carga de atención en las instituciones cuando los pacientes con derechohabencia regresen ya que se complicó algo); y además de que en los servicios de salud privados rara vez hay intervenciones de medicina preventiva a nivel comunitario.

Es conveniente que los servicios médicos privados cuenten con instrumentos que les permitan aportar a los sistemas de información en salud del país datos sobre los servicios que proporcionan; de igual forma, la autoridad nacional regulatoria (la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios «COFEPRIS») debe tener una mayor supervisión de estos servicios, tanto para procurar el apego a las Guías de Práctica Clínica nacionales en temas de relevancia nacional (por ejemplo el uso de antibióticos (Miranda-Novales et al., 2023), como a la normatividad en lo que respecta a sus condiciones de operación (tabuladores de precios, verificaciones, certificaciones de prestadores de servicios médicos, hospitales, laboratorios, y de aseguradoras), que en la actualidad tienen una heterogeneidad notable.

Los resultados de un sistema insuficiente, sub-financiado y desordenado, junto con un estilo de vida en el que predomina la mala alimentación y el sedentarismo resultan, entre otras consecuencias, en una baja esperanza de vida (en México es de 75.6 años, mucho menor en contraste con 80.2 años en Perú, y también por debajo de Costa Rica, Colombia, Chile, Panamá y más), así como en elevada prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles (DM, obesidad e hipercolesterolemia), de las más altas en el mundo (Basto-Abreu et al., 2023; GBD 2021 Diabetes Collaborators, 2023; Escamilla-Núñez et al., 2023; Pérez Cuevas et al., 2023). Actualmente, las condiciones del sistema hospitalario se asocian a elevadas tasas de complicaciones derivadas de la atención como infecciones asociadas a la atención en salud, que ocurren en uno de cada cinco enfermos hospitalizados, además de la ocurrencia de otros eventos adversos que son aún más frecuentes.

Hacia el año 2030

Imaginar y proponer acciones para el período 2030-2035 pasa por descifrar qué ocurrirá en este futuro inmediato de 2024-2029. La

aspiración actual es tener acceso universal a servicios médicos de calidad que no impacten las finanzas familiares. La enfermedad causa un grave problema financiero y, de hecho, la protección universal debe extenderse a incluir la protección social necesaria para evitar la carga financiera derivada de la enfermedad en la familia del enfermo.

La construcción de un sistema de salud universal es una enorme empresa. El proyecto es extraordinariamente complejo y costoso, y requiere la participación de todos los sectores (instituciones nacionales, academia, sociedad civil, industria y empresas del ramo (Unger-Saldaña et al., 2023)). No reconocerlo así resulta en los recientes sonados fracasos (Seguro popular, Instituto Nacional de Salud para el Bienestar «INSABI»). La extraordinaria complejidad de proporcionar servicios universales y gratuitos requiere que todos los recursos y sistemas confluyan (privados, seguridad social y servicios del Estado) con el objetivo de alcanzar la universalidad.

Es importante definir a qué debemos aspirar al construir la universalidad del sistema, porque existe el riesgo, confirmado en innumerables oportunidades, de que al considerar lo universal las propuestas se enfoquen exclusivamente en el volumen, provocando los denominados “sistemas de salud basados en volumen” (Seguí-Gómez et al., 2013). Si no se construye un sistema basado en la calidad de los servicios, existe el riesgo de construir instituciones que, lejos de ayudar, generen complicaciones, riesgos innecesarios, muertes y gastos exorbitantes. Hoy ya se celebra como un avance la participación de más de diez estados en IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social)-Bienestar, sin que se tengan claros recursos y servicios.

Es necesaria una cuidadosa planeación para desarrollar los recursos humanos para los próximos lustros que se coordine con la ampliación de la capacidad de infraestructura en todos sus niveles de atención. Se requieren más centros de salud a nivel comunitario, pero también más hospitales generales

y centros especializados; es oportuno considerar la creación de cuando menos tres nuevos institutos nacionales de salud enfocados en resolver la problemática de las enfermedades de la piel (dermatología), los ojos (oftalmología) y las enfermedades infecciosas (la Secretaría de Salud tuvo hace muchos años una institución encargada de la atención de las enfermedades tropicales pero desapareció, no así estos males). El tema requerirá una planeación minuciosa y recursos económicos adicionales al presupuesto habitual, y es necesaria una reforma tributaria que etiquete y canalice los recursos específicos para salud desde su recaudación.

Para la prevención de las enfermedades de mayor prevalencia en nuestro país (crónicas no transmisibles) se deben promover y facilitar los estilos de vida saludables, con proyectos de comunicación efectivos, garantizando acceso al ejercicio y a una alimentación saludable, combate al tabaquismo (incluido el vapeo) y al grave y creciente consumo excesivo de alcohol.

Un aspecto crucial para fortalecer y mejorar la calidad de la atención médica en México es el fortalecimiento real del primer nivel de atención (medicina general, medicina familiar, medicina preventiva y salud comunitaria). Además, se debe hacer un mayor esfuerzo para implementar unidades de atención de salud bucal y salud mental a nivel comunitario, enfocadas a la detección temprana y manejo oportuno de las enfermedades relacionadas con esas disciplinas.

Es necesario, simultáneamente, armonizar el desarrollo de un tercer nivel de atención que, sin el acompañamiento de servicios de salud pública, atención primaria y cuidado social, tiene un nimio impacto, a pesar de que este tercer nivel tiene el mayor volumen de financiamiento y que realiza avanzados y sofisticados proyectos de atención médica en un muy pequeño número de pacientes, con poco impacto social o poblacional. Empero, su existencia se presenta discursivamente como “el alto nivel del sistema” en el país,

e inclusive justifica el limitar el desarrollo de los otros niveles. Esto lo podemos describir como “el espejismo de los centros de alta especialidad”.

En la construcción del nuevo sistema de salud se debe contemplar además de la universalidad que sea un sistema moderno, seguro y justo. Centralmente, la prevención de la enfermedad tendrá que ser el fundamento donde se construya el nuevo proyecto de sistema. En caso de que se pretendan implementar reformas estructurales al sistema actual, preferentemente deberá hacerse con un plan predefinido que incluya claramente, cuando menos, las motivaciones, los objetivos y resultados esperados, las necesidades presupuestales, un cronograma, los actores clave y un plan de comunicación (Reich et al., 2023).

Prevención

El programa nacional de vacunación ha decaído en las últimas dos décadas, lo que representa graves riesgos para la re-emergencia de enfermedades con potencial epidémico que se controlaron gracias a esta estrategia de prevención. En el cuadro 1 se resumen las coberturas de vacunación reportadas por cinco ENSANUT consecutivas; destaca cómo, a pesar de que existan ligeras diferencias en la metodología de evaluación de los parámetros, se ve una variabilidad constante en las coberturas, la cual en algunos años ha llegado a ser alarmantemente baja para prácticamente todos los biológicos de los menores de hasta dos años de edad, fenómeno que se repite con las coberturas de las y los adolescentes, adultos mayores y personas de grupos vulnerables (datos no mostrados).

Prevenir es anticipar un evento negativo y tomar acciones para evitarlo.

Cuadro 1. Cobertura (porcentual) de vacunación en menores en México a nivel nacional

| Parámetro evaluado | Año de reporte de la ENSANUT | | | | |
|---|------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 2012a | 2016a | 2018b | 2020b | 2022b |
| Esquema completo en menores de hasta un año de edad (%) | 49.8 | 51.7 | 18.5a | 27.5a | 27.5 |
| Cobertura por vacuna (%) | | | | | |
| BCG | 94.9 | 93.9 | 97.3 | 86.6 | 78.5 |
| Hepatitis B | 84.7 | 73.1 | 52.7 | 56.7 | 65.1 |
| Pentavalente | 69.4 | 67.6 | 71.8 | 70.1 | 69.0 |
| Neumococo | 80.8 | 76.0 | 85.3 | 86.6 | 88.0 |
| Rotavirus | 63.5 | 73.4 | 84.8 | 77.4 | 81.6 |
| SRP | 87.0b | 68.5b | 64.8 | 72.6 | 61.8 |

Nota: a En menores de un año de edad (excepto SPR). b En menores de uno a dos años de edad. Bacilo de Calmette-Guérin (BCG), vacuna contra tuberculosis meníngea; Pentavalente que contiene el componente acelular de *B pertussis*; Sarampión, Rubéola y Parotiditis (SPR) (vacuna triple viral).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Gutiérrez et al. (2012); Díaz-Ortega et al. (2018); Shamah-Levy et al. (2020); Shamah-Levy et al. (2022) y Mongua-Rodríguez et al. (2023).

El plan de vacunación requiere la planeación estratégica correcta para asegurar anticipadamente la provisión de biológicos y reestructurar el sistema de almacenamiento, distribución, red fría y equipos de vacunación. El sistema debe ofrecer con suficiencia todas las vacunas del programa durante todo el año, además de los esfuerzos regulares para el funcionamiento cotidiano y para las Semanas Nacionales de Salud. El esquema del programa debe ser ampliado buscando coberturas mayores y la inclusión oportuna de nuevos biológicos que traerían beneficios directos para quienes se vacunen e indirectos para la sociedad en general y el sistema, que tendría que atender menos complicaciones por las enfermedades evitadas.

La pandemia COVID-19 reveló la urgente necesidad de que México sea productor de sus propios insumos críticos para la atención de la salud; tanto equipos, medicamentos y equipo de protección personal. Se debe fortalecer e incentivar una agenda de investigación, desarrollo y producción de este tipo de insumos (pruebas de diagnóstico para enfermedades infecciosas, trastornos genéticos y medicina genómica; equipo de protección personal, antibióticos, vacunas, equipos para ventilación mecánica asistida y monitoreo de signos vitales, etcétera) que esté alineada con una agenda científica que busque el desarrollo y atienda los problemas nacionales prioritarios.

En tanto llega el año 2030

En el próximo sexenio (2024-2030) se podrá suponer que se avanzará en gestionar con mayor eficiencia la provisión de servicios públicos. Habrá que verlo. Mínimamente, tendría que agilizarse la compra y distribución de los insumos para la atención médica. Tendremos que ver lo que ocurra con la recreación del IMSS-Bienestar como proveedor universal de los servicios, en un escenario en donde el propio IMSS ha sido insuficiente para atender a su propia población asegurada (Shamah-Levy et al., 2022). Es urgente financiar con prontitud los requerimientos del sector incrementando paulatinamente el gasto público en salud programando al menos un incremento anual inmediato de 1% del producto interno bruto (PIB) y así sucesivamente cada año.

Simultáneamente deben desarrollarse con urgencia, por parte del sector salud y otras dependencias, diversas acciones enfocadas a temas que tendrán un impacto directo en materia de salud en los próximos años. En las que se requerirá un plan estratégico, así como asegurar su continuidad más allá de los periodos administrativos, de lo contrario fracasará cualquier intento:

- a) El país debe estar preparado para responder a los efectos del cambio climático en la salud humana, lo cual puede afectar amplias regiones del país. Más de 50% del territorio tendrá periodos de altas temperaturas que afectarán a la población de una manera no experimentada hasta ahora (incendios, islas de calor y sus consecuencias). Este fenómeno ya ha comenzado a provocar en México y otras partes del mundo problemas asociados a la migración (que modifica las necesidades de atención de la salud de forma casi impredecible), enfermedades que se ven favorecidas por el calor (golpe de calor, deshidratación, diarreas, enfermedades transmitidas por vector), así como alteración en los ciclos de la agroindustria que pueden poner en riesgo la disponibilidad de alimentos para la población.
- b) La provisión de agua debe cumplir continuamente la normatividad para el uso y consumo humano, que ya es y seguirá siendo un tema central para la salud. El país requiere un amplio proyecto para un mejor aprovechamiento del agua (provisión, cuidado, distribución, reutilización y tratamiento) y garantizar el abasto suficiente y seguro. Iniciar la construcción de plantas de tratamiento en todas las poblaciones y su continuo mantenimiento. Se deben establecer sistemas de monitoreo de las aguas residuales, que permitirían obtener información sobre algunos parámetros relevantes para la seguridad (drogas ilegales) y para la vigilancia epidemiológica (detección de patógenos y sus características).
- c) También se debe diseñar e implementar una estrategia para la atención de la condición post COVID-19. La condición post COVID-19 puede representar un aumento en la carga de atención y enfermedad en todos los niveles de atención médica y tener impacto tanto en los costos de atención en las instituciones públicas, el gasto de bolsillo de los pacientes y el impacto en el desempeño laboral y educativo. Implementar una agenda de investigación básica y clínica, así como una serie de consensos y guías de práctica clínica que permitan realizar un diagnóstico y manejos adecuados de los pacientes con alguna relacionada directa o indirectamente con la pandemia (Huang et al., 2023).
- d) Fomentar estilos de vida saludables en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP) desde los más tempranos niveles. Imponer restricciones y mayores impuestos a los productos y actividades nocivas para la salud (etiquetado más claro de alimentos y bebidas, impuestos especiales, restricciones para la comercialización, etcétera).
- e) Fortalecer la capacidad de vigilancia y alerta epidemiológica en todo el país. Se requiere un programa específico de prevención y atención de la salud para el creciente

número de migrantes. Estas poblaciones representan riesgos particulares que deben prevenirse, detectarse y atenderse.

La capacidad instalada actual del sistema de atención primario es insuficiente, pero podría ser mejorada estableciendo una colaboración con la red de consultorios del primer nivel de atención en el sector privado, con más de 17 mil consultorios actualmente que podrían ser coordinados por el sector salud en conjunto bajo estándares de atención óptimos.

Debe ampliarse y modernizarse el sistema de vigilancia de enfermedades de urgencia epidemiológica con la participación de todos los sectores.

Un sistema de salud no solo universal y gratuito sino moderno, seguro y equitativo

Construir un nuevo sistema de salud requiere una planeación para las próximas décadas donde se desarrolle paulatinamente la formación de recursos humanos, la construcción de la infraestructura de centros de salud modernos y la ampliación del sistema hospitalario. Simultáneamente, han de crearse sistemas de atención a distancia, telemedicina y programas de atención basados en inteligencia artificial. El acceso a la atención debe facilitarse con múltiples puntos de atención y en horarios ampliados, y cada unidad debe contar con los servicios de diagnóstico básicos o fácilmente accesibles (imagen y laboratorio).

En el nivel primario, la ampliación y modernización del sistema requiere entre otros cambios la incorporación de desarrollos tecnológicos. La implementación de un programa de telemedicina que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) aporte:

servicios de salud, donde la distancia es un factor crítico, por cualquier profesional de la salud, usando las nuevas tecnologías de la comunicación para el intercambio válido de información en el diagnóstico, el tratamiento y la prevención de enfermedades o lesiones,

investigación y evaluación, y educación continuada de los proveedores de salud, todo con el interés de mejorar la salud de los individuos y sus comunidades (Prados Castillejo, 2013).

Su implementación apoyaría a procesos asistenciales como las teleconsultas y brindaría apoyos en radiología, cirugía robótica, tele-dermatología, anatomopatología, retinografías, tele-psiquiatría, monitorización, entre muchos otros.

Especial foco de atención requieren los grupos con mayor vulnerabilidad, ya sea por determinantes sociales (pobreza extrema, marginación y migrantes) o por alguna condición individual (personas con discapacidad, inmunocompromiso, etcétera), y se requieren acciones afirmativas para que sean incluidos en el sistema de forma equitativa.

Sería deseable que se promueva la inclusión y abordaje multidisciplinario del tema del final de la vida digno en la agenda de salud asistencial, lo cual podría incluir la creación de protocolos de atención institucional con comités locales ad hoc para abordar la problemática relacionada con la atención de personas con trastorno cognitivo mayor, la asistencia de adultos mayores, la voluntad anticipada y el suicidio asistido).

Enfocar la modernización del sector

Para poder fortalecer el componente público del sistema de salud es imprescindible que se generen nuevas plazas laborales formales bien remuneradas para todo el personal de salud que labora en consultorios, hospitales y programas de salud pública y comunitaria tanto en el área operativa como en la administrativa. También regularizar las que se abrieron en la pandemia. A su vez, se debe incentivar la ubicación de profesionales en el medio rural con estímulos económicos suficientes y la seguridad requerida.

Para el segundo y tercer nivel de atención (hospitales generales y de alta especialidad), se deberá implementar un plan para mejorar los indicadores de calidad en la medicina

institucional (tiempos de espera, cirugías, consultas, días de estancia hospitalaria, Infraestructura como servicio (IAAS, por sus siglas en inglés), etcétera).

Para atender situaciones específicas de salud en las que se identifique un rezago en particular o en donde el sector público sea insuficiente (por ejemplo, servicio de diálisis para pacientes con insuficiencia renal, algunos tipos de cirugías resolutivas como oftalmología, traumatología y ortopedia) podrían establecerse convenios específicos entre prestadores de servicios de salud privados y gobiernos e instituciones. Esto debería hacerse de forma transparente, con comités multidisciplinarios enfocados en evitar actos de corrupción y procurando siempre el máximo beneficio para los pacientes sin el menoscabo de las finanzas públicas.

La portabilidad de la información en salud a nivel nominal (específico para cada individuo) es fundamental para la adecuada atención de un enfermo. Por ello, se debería buscar implementar un expediente electrónico único, al que pudieran acceder desde cualquier plataforma los prestadores de salud de forma segura y controlada, sin importar la institución en la que el paciente está recibiendo la atención. La alternativa es una información mínima portátil para la referencia y contrarreferencia. Esto permitirá dar continuidad en tratamientos y temas de salud específicos y permitirá integrar la historia médica de las personas en beneficio de su salud.

La telemedicina es un servicio que tiene que ser incorporado en la práctica cotidiana de los servicios de salud, sobre todo en aquellas situaciones en las que las condiciones compliquen el acceso a los servicios o sean un factor de saturación de estos; pacientes postrados con poca o nula movilidad; comunidades alejadas o vías de comunicación afectadas por desastres naturales o situaciones sociales; centros donde no haya especialistas; consultas de control y seguimiento, etcétera. Para esto se requiere una plataforma tecnológica básica y capacitación del personal, así como equipos e instalaciones especialmente dedicados a ello.

También, la implementación de herramientas de inteligencia artificial en los servicios de salud permitirá contar con servicios de apoyo tanto para las áreas clínicas como las administrativas (descartar diagnósticos diferenciales, integrar información a nivel local y regional sobre el comportamiento de las enfermedades, optimizar la compra y administración de insumos).

El mejoramiento del sector salud no puede hacerse si no se fortalece y moderniza con más personal capacitado, instalaciones, equipos y recursos para una operación adecuada a las autoridades regulatorias, tanto la federal (COFEPRIS) como las estatales (Comisiones Estatales para la Protección contra Riesgos Sanitarios «COESPRIS», COFEPRIS, etcétera).

La modernización también implica adaptarse a la situación epidemiológica e incorporar los productos que se desarrollen para el beneficio de la salud. En el futuro inmediato se deberá dar una discusión técnica para determinar cuáles de las nuevas vacunas que se han desarrollado en los últimos años podrían significar un beneficio a nivel poblacional en caso de incluirse en los esquemas de vacunación universal.

Ante el crecimiento diferenciado entre las regiones del país, el sistema de salud debe fortalecer la medicina institucional de manera proporcional al desarrollo de las ciudades y regiones del país con mayor crecimiento, para lo cual es deseable que haya armonía entre todos los sectores respecto al desarrollo del país.

Si los recursos son suficientes, el sistema público de salud no podrá trabajar adecuadamente ni alcanzar los objetivos planteados. Se necesita que el sistema público de salud crezca y se modernice, lo cual invariablemente requerirá cada vez más recursos. Es recomendable que se establezcan mecanismos legales para que el presupuesto gubernamental destinado a salud se incremente cada año más allá de la inflación y de forma sostenida hasta que esa aportación sea gradualmente mayor a 6% del PIB.

Cualquier plan estratégico sobre salud en nuestro país que se construya para los próximos años debe considerar que alcancemos como país los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2017) relacionados con este rubro, los cuales se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Objetivos de desarrollo sostenible. Objetivo 3. Salud y bienestar.

| Numeral | Objetivo |
|---------|--|
| 3.1 | Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos. |
| 3.2 | Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de cinco años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos hasta doce por cada 1.000 nacidos vivos, y la mortalidad de niños menores de cinco años al menos hasta 25 por cada 1.000 nacidos vivos. |
| 3.3 | Para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria, las enfermedades tropicales desatendidas, combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles. |
| 3.4 | Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar. |
| 3.5 | Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol. |
| 3.6 | Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo. |
| 3.7 | Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales. |
| 3.8 | Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros; el acceso a servicios de salud esenciales de calidad; el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos |
| 3.9 | Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos, la contaminación del aire, el agua, y el suelo. |
| 3.a | Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda. |
| 3.b | Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo, para facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio en lo relativo a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos. |
| 3.c | Aumentar sustancialmente la financiación de la salud, la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo. |
| 3.d | Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, y reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial |

Fuente: Elaboración propia con base en la ONU (2017).

De igual forma, si bien no existe una meta específica que se deba alcanzar respecto a los indicadores de salud de la OCDE (2023), la posición actual de México en la mayoría de ellos (recursos de salud, uso de atención médica, equipamiento y riesgos de salud) es la peor de todos los países que integran esta institución y urge revertirlo (cuadro 3). En algunos de los indicadores se pueden tomar acciones inmediatas y sería factible ver resultados positivos en poco tiempo (por ejemplo, equipamiento para el diagnóstico, camas de hospital); sin embargo, hay otros en los que tomará más tiempo ver mejoría, sobre todo en aquellos que tienen que ver con el estilo de vida de las personas (riesgos de salud, estado de salud). Si se plantean objetivos específicos por año para cada indicador se podrá diseñar y ejecutar mejor la planeación.

Cuadro 3. Desempeño de México en algunos indicadores de salud de la OCDE, su comparación con los países con el mejor y peor desempeño en cada indicador y la posición de México en el conjunto de los países de la OCDE

| Indicador | México (2019 o último dato) | Intervalo Mín-Máx en OCDE | Lugar de México en OCDE (Total= 38 países) |
|---|-----------------------------|-----------------------------------|--|
| Recursos de salud | | | |
| Gasto del gobierno en salud (porcentaje del PIB) | 2.9 | India: 1.1 EE. UU.: 14.1 | 34 |
| Gasto del gobierno en salud (USD / per cápita) | 626 | India: 78 EE. UU.: 10,644 | 32 |
| Gasto en medicamentos (USD / per cápita) | 279 | Costa Rica: 142 EE. UU.: 1,432 | 32 |
| Médicos (por 1,000 habitantes) | 2.5 | Indonesia: 0.7 Austria: 5.7 | 33 |
| Enfermería (por 1,000 habitantes) | 2.9 | Sudáfrica: 1.0 Finlandia: 18.9 | 33 |
| Uso de atención médica | | | |
| Consultas médicas (per cápita, por año) | 1.5 | México: 1.5 Corea: 15.7 | 38 |
| Cesáreas (por 1,000 recién nacidos vivos) | 526 | Israel: 143 Turquía: 584 | 3 |
| Egresos hospitalarios (Total, por 100,000 hab.) | 3,011 | México: 3,011 Bulgaria: 29,269 | 38 |
| Equipo de salud | | | |
| Camas de hospital (por 1,000 habitantes) | 1.0 | México: 1.0 Corea: 12.8 | 38 |
| Equipos de radioterapia (Total, por millón de hab.) | 2.2 | México: 2.2 Suiza: 18.8 | 38 |
| Equipos de Tomografía Computarizada (Total, por millón de hab.) | 7.0 | Colombia: 6.0 Japón: 116 | 37 |
| Equipos para mamografía (Total, por millón de hab.) | 9.5 | Rumania: 9.1 Grecia: 73.1 | 37 |

Continúa

Tabla 3. Desempeño de México en algunos indicadores de salud de la OCDE, su comparación con los países con el mejor y peor desempeño en cada indicador y la posición de México en el conjunto de los países de la OCDE (continuación)

| Indicador | México (2019 o último dato) | Intervalo Mín-Máx en OCDE | Lugar de México en OCDE (Total= 38 países) |
|--|-----------------------------|--|--|
| Riesgos de salud | | | |
| Sobrepeso y obesidad (% de la población de 15 años o más) * | 74.1 | Japón: 27.2 México: 74.1 | 1 |
| Fumadores (% de población mayor de 15 años) | 8.6 | Islandia: 6.2 Indonesia: 32.5 | 32 |
| Consumo de alcohol (litros per cápita al año en personas de 15 años y mayores) | 5.1 | Indonesia: 0.1 Letonia: 12.2 | 31 |
| Estado de salud | | | |
| Años de vida perdidos (Total, por 100,000 habs. De 0-62 años) | 12,475 | Luxemburgo: 2,849 Sudáfrica: 18,162 | 2 |

Nota: *Medido y autoreportado, dólar de los Estados Unidos (USD) y Estados Unidos (EE. UU.).

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2023).

Conclusiones

La actual situación del sistema de salud es precaria (problema conocido), como consecuencia de décadas de abandono. El estado del sistema quedó expuesto dramáticamente durante la pandemia COVID-19.

Es urgente aprovechar el momento para desarrollar una bien planeada reconstrucción, con metas programadas y evitar proyectos pobremente sustentados (que únicamente aspiren a contar con números crecientes de afiliados, pero no servicios de calidad). Se deben garantizar el acceso y la calidad.

La construcción de este enorme proyecto requiere un muy amplio presupuesto que tendrá que ser desarrollado con suficiencia y compromiso. Es necesario desarrollar una reforma fiscal para financiarlo. Las inversiones que se realicen y todo el sistema deberán acompañarse de un programa de rendición de cuentas.

El tema no es únicamente responsabilidad del sector salud y la responsabilidad debe ser asumida también de forma conjunta por la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA), Secretaría de Gobernación (SEGOB) y los gobiernos estatales y municipales.

No es un reto sencillo, pero es ahora, inmersos en la crisis, cuando el Estado debe cumplir lo que inició al inicio de la presente administración. Si no se corrige el rumbo, la salud de los mexicanos continuará sin alcanzar los estándares de calidad y suficiencia que merece el país.



Referencias

- Arvizu, V., Flamand, L., González, M. y Olmeda, J. C. (2022). *Embarazo temprano en México. Panorama de Estrategias públicas para su atención*. COLMEX- Red de Estudios sobre Desigualdades de El Colegio de México-Pfizer.
- Basto-Abreu, A., Barrientos-Gutiérrez, T., Rojas-Martínez, R., Aguilar-Salinas, C, A., López-Olmedo, N., De la Cruz-Góngora, V., Rivera-Dommarco, J., Shamah-Levy, T., Romero-Martínez, M., Barquera, S., López-Ridaura, R., Hernández-Ávila, M. y Villalpando, S. (2023). Prevalencia de prediabetes y diabetes en México: Ensanut 2022. *Salud Publica de México*, 65(supl I), S163-S168. <https://doi.org/10.21149/10752>
- Bautista-Arredondo, S., Vargas-Flores, A., Moreno-Aguilar, L. A. y Colchero, M. A. (2023). Utilización de servicios de salud en México: cascada de atención primaria en 2022. *Salud Publica de México*, 65(supl I), S15-S22. <https://doi.org/10.21149/14813>
- GBD 2021 Diabetes Collaborators. (2023). Global, regional, and national burden of diabetes from 1990 to 2021, with projections of prevalence to 2050: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021. *The Lancet*, 402(10397), 203-234. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)01301-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01301-6)
- CONEVAL. (2023). Medición de la pobreza. *Resultados de pobreza en México 2022*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2022.aspx
- Díaz-Ortega, J., Cruz-Hervert, L., Ferreira-Guerrero, E., Ferreyra-Reyes, L. Delgado-Sánchez, G. y García-García, M. (2018). Cobertura de vacunación y proporción de esquema incompleto en niños menores de siete años en México. *Salud Publica de México*, 60, 338-346. <https://doi.org/10.21149/8812>
- Escamilla-Núñez, M. C., Castro-Porras, L., Romero-Martínez, M., Zárate-Rojas, E. y Rojas-Martínez, R. (2023). Detección, diagnóstico previo y tratamiento de enfermedades crónicas no transmisibles en adultos mexicanos. Ensanut 2022. *Salud Publica de México*, 65(supl I), S153-S162. <https://doi.org/10.21149/14726>
- Gutiérrez, J. P., Rivera-Dommarco, J., Shamah-Levy, T., Villalpando-Hernández, S., Franco, A., Cuevas-Nasu, L., Romero-Martínez, M. y Hernández-Ávila, M. (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. *Resultados Nacionales*. Instituto Nacional de Salud Pública <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2012/doctos/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>
- Huang, C., Huang, L., Wang, Y., Li, X., Ren, L., Gu, X., Kang, L., Guo, L., Liu, M., Zhou, X., Luo, J., Huang, Z., Tu, S., Zhao, Y., Chen, L., Xu, D., Li, Y., Li, C., Peng, L., Li, Y., Xie, W., Cui, D., Shang, L., Fan, G., Xu, J., Wang, G., Wang, Y., Zhong, J., Wang, C., Wang, J., Zhang, D., y Cao, B. (2023). 6-month consequences of COVID-19 in patients discharged from hospital: a cohort study. *The Lancet*, 401(10393), e21-e33. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)00810-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)00810-3)
- Miranda-Novales, M. G., Flores-Moreno, K., Rodriguez-Alvarez, M., López-Vidal, Y., Soto-Hernández, J. L., Solórzano-Santos, F. y Ponce-de-León-Rosales, S. (2023). The Real Practice Prescribing Antibiotics in Outpatients: A Failed Control Case Assessed through the Simulated Patient Method. *Antibiotics (Basel)*, 12(5). <https://doi.org/10.3390/antibiotics12050915>

- Mongua-Rodríguez, N., Delgado-Sánchez, G., Ferreira-Guerrero, E., Ferreyra-Reyes, L., Martínez-Hernández, M., Canizales-Quintero, S., Téllez-Vázquez, N. y García-García, L. (2023). Cobertura de vacunación en niños, niñas y adolescentes en México. *Salud pública de México*, 65 (supl I), S23-S33.
- OCDE. (2023). *Indicadores clave de la OCDE. Salud*. [Base de datos]. <https://www.oecd.org/statistics/indicadores-clave.htm>
- ONU. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible. 3. Salud y bienestar. *Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>
- Pérez Cuevas, R., Savedoff, W., Nigenda, G., Doubova, S., Sorio, R. y Dal Poz, M. (2023). *Rumbo al futuro del personal de salud: tendencias y desafíos para el próximo tiempo*. [Nota Técnica N° IDB-TN-2706]. <http://dx.doi.org/10.18235/0004886>
- Prados Castillejo, J. A. (2013). Telemedicina, una herramienta también para el médico de familia. *Atención Primaria*, 45(3), 129-132. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2012.07.006>
- Reich, M. R., Campos, P. A., Kalita, A., Guyer, A. L. y Yip, W. (2023). *A Guide to Health Reform: Eight Practical Steps*. Harvard T. H. Chan. School of Public Health. Department of Global Health and Population.
- Seguí-Gómez, M., Toledo Atucha, E. A. y Jiménez-Moleón, J. J. (2013). Capítulo 57. Sistemas de salud. Modelos. En M. A. Martínez González (Ed.), *Conceptos de salud pública y estrategias preventivas: un manual para ciencias de la salud* (pp. 419-424). Elsevier.
- Shamah-Levy, T., Romero-Martínez, M., Barrientos-Gutiérrez, T., Cuevas-Nasu, L., Bautista-Aredondo, S., Colchero, M. A., Gaona-Pineda, E. B., Lazcano-Ponce, E., Martínez-Barnetche, J., Alpuche-Arana, C. y Rivera-Dommarco, J. (2021). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre COVID-19. Resultados nacionales*. [Boletín]. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2020/doctos/informes/ensanutCovid19ResultadosNacionales.pdf>
- Shamah-Levy, T., Romero-Martínez, M., Barrientos-Gutiérrez, T., Cuevas-Nasu, L., Bautista-Aredondo, S., Colchero, M. A., Gaona-Pineda, E. B., Lazcano-Ponce, E., Martínez-Barnetche, J., Alpuche-Arana, C. y Rivera-Dommarco, J. (2022). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2021 sobre Covid-19. Resultados nacionales*. [Boletín]. https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2021/doctos/informes/220804_Ensa21_digital_4ago.pdf
- Shamah-Levy, T., Vielma-Orozco, E., Heredia-Hernández, O., Romero-Martínez, M., Mojica-Cuevas, J., Cuevas-Nasu, L., Santaella-Castell, J. A. y Rivera-Dommarco, J. (2020). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19: Resultados nacionales*. [Boletín]. https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_informe_final.pdf
- Unger-Saldaña, K., Lajous, M. y Reich, M. R. (2023). Improving health system performance in Mexico. *The Lancet*, 402(10403), 674-676. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)01454-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01454-X)

EDUCACIÓN Y DESARROLLO EN MÉXICO: UN PRESENTE POBLADO DE FUTUROS

Adrián Acosta Silva

Profesor-investigador en el Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara

Roberto Rodríguez Gómez

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Introducción

México cuenta hoy con uno de los sistemas educativos más grandes y complejos de América Latina y del mundo; 27 millones de estudiantes y 2.1 millones de profesores que imparten cotidianamente clases en más de 260 mil aulas conforman uno de los componentes institucionales de población, infraestructuras e inversiones públicas y privadas más importantes para cualquier tipo imaginable de desarrollo nacional. No obstante, desde hace décadas, el Sistema Educativo Nacional (SEN) padece problemas de equidad, calidad, eficiencia e impacto de sus contribuciones socioeconómicas, políticas y culturales en un contexto que combina desigualdades sociales acumuladas, políticas públicas contradictorias o insuficientes, y ciclos cortos de crecimiento y prosperidad con ciclos largos de estancamiento y débil crecimiento económico.

Esta combinación endurece fenómenos asociados históricamente a las estructuras de la desigualdad social que se traducen en obstáculos, en ocasiones insalvables, para el ejercicio efectivo, universal, del derecho a la educación, enunciado como un derecho humano en el artículo tercero constitucional. Las principales dificultades para cristalizar esa norma son de distinta magnitud y dimensiones, y tienen pesos específicos diferenciados entre

las poblaciones y territorios del país. Explorar algunas de esas dimensiones permite apreciar con mayor claridad el tamaño y complejidad de los desafíos que enfrenta hoy, de cara al futuro, la educación mexicana.

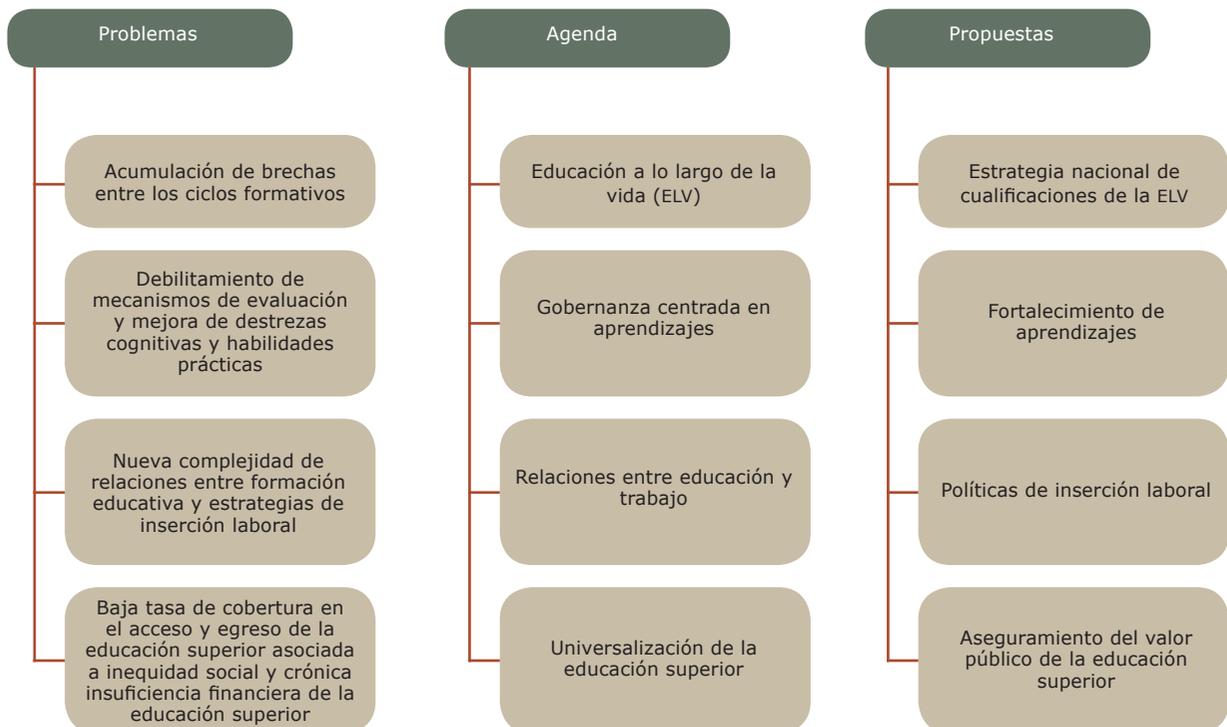
En síntesis, se pueden identificar, desde una perspectiva sistémica, cuatro grandes temas de la agenda educativa nacional para los próximos años: *i*) políticas para la educación a lo largo de la vida; *ii*) gobernanza centrada en aprendizajes; *iii*) relaciones entre educación y trabajo, y *iv*) universalización de la educación superior. Cada uno de estos puntos concentra buena parte de las causas, problemas y desafíos socioinstitucionales que enfrenta la educación mexicana, y que marcarán su rumbo en el corto y mediano plazo (2030-2035).

Desde esta perspectiva, se pueden formular consecuentemente cuatro grandes propuestas de acción para reducir la brecha entre la norma constitucional del derecho a la educación y el ejercicio efectivo de ese derecho a partir del reconocimiento de la distancia que hoy existe entre la norma y los hechos educativos. Son propuestas incrementales más que disruptivas, pensadas como estrategias de acción pública que actúen sobre las causas y no sobre los efectos de los problemas educativos mexicanos.

1. Crear una estrategia nacional de cualificaciones educativas a lo largo de la vida.
2. Construir una gobernanza educativa centrada en el fortalecimiento de los aprendizajes.
3. Articular políticas de inserción laboral de estudiantes y egresados de los diversos niveles y modalidades educativas, con un enfoque territorial y sectorial.
4. Asegurar el valor público de la educación superior.

Estas propuestas tienen como premisa una idea básica común: la educación es un componente vital del desarrollo si se combinan coherentemente los procesos formativos asociados a la escolarización con el mejoramiento de los entornos económicos y socioinstitucionales de grupos e individuos pertenecientes a estratos sociales, territorios y contextos poblacionales heterogéneos. Esta idea supone un par de principios complementarios. Primero, la construcción de una visión de prospectiva estratégica, sistémica, de las políticas educativas de nivel básico y superior. Segundo, la construcción de una institucionalidad pública capaz de asegurar de manera sostenible oportunidades vitales a los individuos.

Figura 1. Educación y desarrollo: México 2030



Fuente: Elaboración propia (2023).

Educación como componente estratégico del desarrollo

Desde finales de la segunda guerra mundial, existe un consenso prácticamente universal en torno a la importancia de la educación como uno de los motores del desarrollo económico, la movilidad social ascendente, la modernización cultural, o la democratización política de las sociedades. Sin embargo, existen diferencias importantes en las políticas que se han diseñado e instrumentado para incrementar el peso cuantitativo y cualitativo de la educación como articulador institucional de los diversos componentes del desarrollo. Desde las macro-teorías de la modernización, las meso-teorías del capital humano, o bajo la influencia del paradigma de la sociedad del conocimiento (y más recientemente, de la "sociedad digital"), se reconoce con distintos énfasis no solo la importancia de una cobertura amplia de la educación entre la población, sino también la relevancia de la calidad y profundidad de los aprendizajes, competencias, habilidades y destrezas que los individuos logran desarrollar en el tránsito de sus procesos educativos a lo largo de la vida.

No obstante, la variedad de políticas educativas implementadas por gobiernos, sociedades e instituciones educativas en distintos contextos nacionales, una de las premisas de las definiciones contemporáneas sobre el concepto de desarrollo tiene que ver con la idea de que este significa una ampliación progresiva de las libertades individuales. Esta idea, formulada por Amartya Sen (1999) desde la perspectiva de la economía del bienestar, se colocó en el centro de un nuevo paradigma del desarrollo a través de la hechura de políticas nacionales e internacionales dirigidas a identificar los diversos componentes que influyen o determinan las capacidades de los individuos para mejorar sus oportunidades vitales a partir de sus capacidades, deseos y aspiraciones personales.

Bajo esta premisa, la educación es uno de esos componentes estratégicos del desarrollo, y las experiencias nacionales permiten identificar algunas lecciones básicas

¿Qué sabemos hasta hoy? Podemos formular sintéticamente cuatro tesis generales al respecto, extraídas de la extensa bibliografía clásica y contemporánea sobre el tema:

1. Cada generación es más escolarizada que la anterior. Después de la segunda guerra mundial, es posible observar en México, y en prácticamente todo el mundo, un crecimiento absoluto y relativo de los niveles de escolaridad de la población, derivado en buena medida de políticas sociales orientadas a ampliar las oportunidades del acceso educativo. A lo largo de estos años, la educación básica se convirtió prácticamente en universal, y la educación media y superior pasó de niveles cuasi-elitistas a niveles de masificación y en algunos casos de universalización del acceso (más de 50% de la cohorte poblacional correspondiente inscrita en alguna modalidad de la educación terciaria).
2. La educación no significa solo escolarización. Aunque la escolarización de la población se incrementó de manera sostenida y significativa, el interés por la consistencia formativa y las cualificaciones técnicas o profesionales se convirtió en parte de las preocupaciones públicas sobre el tema de la calidad educativa. El proceso de masificación educativa trajo consigo el problema de la evaluación de los aprendizajes efectivos, y de las relaciones entre el éxito educativo y los entornos sociales y familiares de los individuos. Gobiernos nacionales, organizaciones internacionales y comunidades académicas impulsaron agendas de políticas dirigidas a evaluar y comparar las relaciones entre la masificación educativa y la calidad de los aprendizajes.
3. La educación es un potente dispositivo de movilidad social (un "ascensor social"), pero que depende de los entornos sociofamiliares de los estudiantes y de la estructura de oportunidades vitales que se desprenden de las políticas públicas. Por sí misma, la educación es un mecanismo insuficiente para traducir

sus contribuciones en prosperidad social y económica para individuos y sociedades. Son los orígenes sociales y las instituciones públicas los factores que influyen de manera determinante en traducir el capital educativo de los individuos en capital social productivo, cooperativo y cohesivo.

4. Las posibilidades de transitar hacia la construcción de sociedades basadas en la "economía de la inteligencia" (innovadoras, cohesivas, cooperativas), será el resultado de un incremento en la cantidad y calidad de poblaciones crecientemente escolarizadas y educadas. El tránsito de la economía basada en el conocimiento a la sociedad basada en la inteligencia requiere de mayores niveles de cualificación de la población. El riesgo de ampliar las brechas de desigualdad de oportunidades laborales se encuentra estrechamente ligada a la desigualdad educativa.

Este conocimiento acumulado permite formular desde una perspectiva de derechos y sostenibilidad los principales desafíos de la educación mexicana para los próximos años.

Educación a lo largo de la vida

El derecho a la ELV fue declarado desde comienzos del siglo XXI como uno de los enunciados normativos de varios países de la Unión Europea. Esto como parte de una nueva generación de políticas de los Estados de Bienestar. Ello significa la hechura de políticas públicas de formación y empleo "desde la cuna hasta la tumba", que amplíen las capacidades sociales de las economías para enfrentar los cambios tecnológicos y las incertidumbres propias de la era de la post globalización. Enunciado como derecho universal, la ELV requiere de condiciones de financiamiento, accesibilidad y asequibilidad que permitan a los gobiernos nacionales y subnacionales garantizar las condiciones y oportunidades suficientes para que niños y niñas, jóvenes y adultos, puedan alargar sus procesos formativos en relación a las necesidades cambiantes del mundo del

trabajo y del bienestar social (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (*UNESCO*, por sus siglas en inglés) y el Instituto Internacional de la unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (*IESALC*) 2020a y 2020b).

Desde esta perspectiva, México enfrenta el enorme desafío de asegurar la cobertura educativa nacional reduciendo las brechas de desigualdad en la inclusión, el acceso y la permanencia acumuladas durante décadas y, al mismo tiempo, implementar políticas educativas que reconozcan el derecho de las personas a la formación escolar desde la edad temprana (dos a tres años) hasta la educación superior, diversificando las opciones públicas y privadas de acceso educativo. La adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas a lo largo de la vida permitirá a los individuos y a los diversos grupos sociales mejorar sus posibilidades de inserción laboral en un contexto donde la innovación tecnológica, los puestos de trabajo y las profesiones requieren de una actualización constante de las formaciones educativas y de los aprendizajes correspondientes.

El desafío educativo incrementa su importancia y complejidad cuando se analiza bajo la lupa de las presiones demográficas que hoy experimenta el país y las que se vislumbran en el futuro próximo. Según proyecciones recientes del Consejo Nacional de Población (CONAPO) cada año durante los próximos siete (2023-2030) aumentará en promedio un millón de habitantes la población mexicana, pues se estima pasar de 131.1 millones de hoy a 138 millones en 2030, para alcanzar los 147 millones en 2053. Junto a ello, la esperanza de vida al nacer promedio de los mexicanos pasará de los 68.9 a los 76.5 años en 2030, y a los 78.4 en 2040 (CONAPO, 2023). Bajo estas circunstancias, se estima que la esperanza de vida escolar (es decir, la cantidad de años promedio que puede esperar cubrir un mexicano o una mexicana nacidos en 2020) puede pasar de los casi catorce años actuales a los 14.7 en 2030, y a los 15.1 en 2040 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI», 2023a).

El rezago educativo, la baja eficiencia terminal de los estudiantes debido a las altas tasas de deserción y reprobación en ciertas regiones y poblaciones,¹ y la ralentización de la educación a lo largo de los diferentes niveles del sistema educativo mexicano (en especial de los niveles básico y medio superior) requiere de un nuevo enfoque de políticas, centrado en la necesidad de reconocer a la educación como el eje de los aprendizajes a lo largo de la vida, no solo para el desarrollo de habilidades laborales, sino también para la formación de ciudadanías comprometidas con la sustentabilidad ambiental, la sostenibilidad socioeconómica o el fortalecimiento de la democratización política.

Gobernanza centrada en los aprendizajes

A pesar de la existencia de disposiciones normativas de orden constitucional que señalan desde el año 2012 la obligatoriedad del Estado para garantizar un mínimo de doce años de escolaridad a la población (un mínimo que comprende la educación primaria, secundaria y media superior), la escolaridad promedio en México es, según datos censales de 2020, de 9.7 años de escolaridad. Es decir, poco menos del primer año de preparatoria. Visto en perspectiva, tomando datos de 2000, 2010 y 2020, a cada década se agrega un año promedio de escolaridad en la población adulta, lo que significa que para alcanzar el mínimo obligatorio constitucional (doce años) nos llevará, al ritmo actual, a obtener preparatoria completa promedio de los mexicanos por lo menos dos décadas más, hacia el 2040. Esto supone que la esperanza de vida escolar actual no corresponde a las disposiciones normativas contempladas en el artículo tercero constitucional y demás leyes secundarias.

1 Según datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (2022), se estima que de cada 100 niños que ingresaron a primero de primaria en el ciclo escolar 2004-2005, solo 26 egresaron de alguna licenciatura en el ciclo 2021-2022.

Además, sabemos que las brechas de desigualdad de la escolaridad entre las diversas entidades y municipios del país son altamente significativas. Así, según datos del INEGI correspondientes a 2020, mientras que el estado con menor escolaridad promedio es Chiapas (7.78, es decir, segundo año de secundaria), la Ciudad de México es la entidad con escolaridad más alta del país, con un promedio de 11.4 años (es decir, segundo año de preparatoria) (INEGI, 2023a).

Algunos estudios sociológicos recientes en México muestran las relaciones de causalidad que parecen explicar el nivel de escolarización y de oportunidades de aprendizajes entre la población. Estas relaciones están fuertemente influenciadas no solo por la voluntad o los méritos individuales de las personas para construir sus trayectorias educativas y los aprendizajes correspondientes, o de las intencionalidades de las políticas públicas para mejorar las posibilidades de acceso, tránsito y egreso del sistema educativo, sino por los entornos sociofamiliares de pertenencia de los individuos. Autores como Blanco (2023), por ejemplo, al tomar como unidad de análisis la familia de origen de los individuos, identifica tres dimensiones clave para explicar las brechas de desigualdad en el acceso, trayectorias y desempeño escolar: *i*) ingresos; *ii*) nivel educativo, y *iii*) ocupación del jefe/jefa del hogar.

Este tipo de estudios permiten apreciar el hecho de que son dos los factores causales que mejoran las oportunidades de aprendizaje de las personas: el ingreso económico y el capital educativo de las familias de pertenencia de los individuos. Estos factores están en la base explicativa de las diferencias en el acceso, logros y resultados de los diversos e inequitativos comportamientos educativos observados entre la población escolarizada del país.

Pero este problema de cobertura, eficiencia y oportunidades de acceso a mejores niveles de escolarización está asociado a los relativamente bajos niveles de aprendizajes observados a través de los datos disponibles

(*Programme for International Student Assessment*, PISA y Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes PLANEA, ambas aplicadas por última vez en 2018, antes de la crisis pandémica de los años 2020-2022). Los resultados en las pruebas PISA de habilidades de lectura, matemáticas y ciencias de los estudiantes de quince años, o los que se obtuvieron de la experiencia de planea organizada por el extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) para medir los logros de los aprendizajes en educación básica, coinciden en identificar bajos niveles de aprendizajes en la mayor parte de la población escolar considerada (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos «OCDE», 2019; INEE, 2018; Backhoff, 2019).

Si se colocan en perspectiva las relaciones de causalidad entre oportunidades vitales, entornos sociofamiliares y desempeños de aprendizajes, parece claro que es necesario un nuevo enfoque de políticas educativas que vaya más allá de las narrativas meritocráticas sobre el éxito o el fracaso escolar, o de las intencionalidades políticas de las políticas públicas. Se trata de construir una gobernanza centrada en los aprendizajes, es decir, políticas inteligentes que articulen la política social con la política educativa, dirigidas a la mejora de los entornos sociofamiliares de los individuos, pero también al fortalecimiento de un sistema educativo que mejore de manera estratégica la calidad de las condiciones escolares y del ejercicio docente. El objetivo de mediano (2030) y largo plazo (2035) es asegurar no solo que la población alcance los doce años obligatorios de la educación básica y media superior, y el acceso a más de 50% de los jóvenes entre 18 y 22 años de edad a la educación superior, sino también mantener y mejorar los dispositivos de evaluación y mejoramiento de los aprendizajes efectivos de estas poblaciones, reduciendo las brechas de desigualdad e inequidad hoy existentes.

Relaciones entre educación y trabajo

El problema de la escolaridad, la educación y los aprendizajes se encuentra estrechamente ligada a las relaciones entre educación, trabajo y empleo (Acosta, 2019; Planas, 2014). Desde hace tiempo se sabe que las posibilidades de encontrar oportunidades laborales y mejores empleos (estables, con salarios dignos y mínimos de seguridad social, que incluyen acceso a servicios de salud, vivienda, pensiones y jubilaciones) se encuentra estrechamente ligada a los niveles de escolaridad de los individuos. Según distintos estudios al respecto, en nuestro país los ingresos salariales más altos de la población están asociados no solo a la escolaridad, sino también, como lo vimos en la sección anterior, a los contextos sociales de los individuos y de sus familias de origen.

La paradoja contemporánea es que a pesar de que tenemos una población más escolarizada, se ha expandido también el fenómeno de la precarización laboral. Esta es la expresión de múltiples causas: el enorme peso de la economía informal, la baja tasa de expansión de las ofertas de empleos públicos y privados, las transformaciones en el mundo del trabajo, el bajo crecimiento de la economía, o la persistencia de desigualdades históricas entre territorios y poblaciones del país.

Según cifras recientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 4.9 millones de personas (8.4% de la población ocupada) estuvieron subocupadas (personas que declararon tener necesidad y disponibilidad de trabajar más horas). Dentro de esta población, destacan los jóvenes entre los 18 y los 29 años de edad, que conforman un segmento que experimenta la precariedad laboral como modo de vida, cuyos componentes son la inestabilidad temporal de los empleos, la vulnerabilidad laboral, la insuficiencia salarial y la desprotección social (INEGI, 2023b).

En términos generales, la tasa de desempleo y subocupación entre la población que cuenta con estudios de nivel universitario es más baja que entre la población que solo

cuenta con educación básica completa o incompleta. No obstante, estudios recientes muestran que, aunque el origen social (escolaridad de los padres) es un factor determinante en la obtención de la calidad y cantidad de empleos a lo largo de la vida de los individuos, la educación es un factor que actúa como mediador de los efectos “fatales” o “salvadores” del origen social en la obtención de empleos (Martínez, 2020). En otras palabras, el incremento de la escolaridad tiende a disminuir o desvanecer paulatinamente las “marcas de clase” entre los individuos y grupos sociales.

Según datos recientes de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), las relaciones entre nivel educativo y posibilidades de desempleo o subocupación dependen fuertemente de la renta nacional global, un factor meta-educativo de naturaleza estructural. Según un informe reciente, 82% de los países de renta baja y 70% de los de renta media-baja (entre los que se encuentra México), la tasa de desocupación es mayor para quienes tienen un nivel educativo avanzado respecto de quienes tienen un nivel educativo básico. Este fenómeno se invierte en el caso de los países de renta media-alta (31%) y alta (16%) (Gammarano, 2018).

Pero las relaciones entre educación y empleo están marcadas también por la dimensión del rezago educativo. Este se define como un componente de las carencias sociales que padecen muchos sectores de la población, por lo cual, se le suele identificar como un factor que incide en la explicación general sobre la pobreza en sus diferentes niveles y dimensiones. En términos conceptuales, el rezago educativo es una situación que existe “cuando no se garantiza la escolarización de los individuos en las edades típicas para asistir a los niveles educativos obligatorios vigentes”, según lo define el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de desarrollo social (CONEVAL, 2023).

“Niveles obligatorios vigentes” significa el mínimo normativo que marca el artículo tercero constitucional, que desde 2012

incorporó a la educación media superior como parte de los mínimos educativos obligatorios que el Estado debe garantizar a su población. Esto significa que, para los nacidos a partir de ese año, la preparatoria o algunos de sus equivalentes debe ser el mínimo educativo básico de su formación escolar, lo que podrá medirse con claridad hacia el año 2030, cuando los jóvenes de esa generación y posteriores hayan cumplido los 18 años de edad. Los que no tengan los doce años obligatorios de escolaridad que marca la constitución, serán parte de los millones de mexicanos que forman parte de ese universo estadístico y vital llamado rezago educativo.

Esta tasa se incrementó ligeramente entre los años 2016 y 2022, al pasar de 18.5 a 19.4% de la población total (CONEVAL, 2023). Esta disminución obedece, parcialmente, a la crisis pandémica experimentada entre 2020 y 2022, en la cual se presentaron altos índices de no inscripción y abandono escolar. Esto significa que pasamos de 22.3 millones de personas a 25.1 millones en situación de rezago en estos seis años, o sea, que hoy uno de cada cinco mexicanos y mexicanas se caracteriza por un déficit de escolarización que los coloca en desventaja relativa frente a la mayoría. Es la expresión estadística de la pobreza educativa que nos acompaña desde hace décadas, pero que esconde millones de trayectorias vitales que construyen estrategias muy diversas para sobrevivir en una economía y una sociedad caracterizadas por la desigualdad, la exclusión y la falta de oportunidades laborales estables y bien remuneradas para los individuos con bajas escolaridades.

Según estimaciones del mismo informe, la población de 16 años o más nacidas entre 1982 y 1997 sin secundaria completa es de 16.6%. La población de 22 años o más, nacida a partir de 1998 sin educación media superior asciende a 36.7%. Mientras que la población de 16 años o más nacidas antes de 1982 sin primaria completa representa 23.7% del total correspondiente. En un contexto donde la población de 15 años o más tienen un promedio general de escolaridad de 9.7 años

(según datos del censo 2020), se endurece la brecha entre lo que marca la norma y lo que muestran los hechos.

En estas condiciones, los desafíos laborales estarán ligados no solo a los déficits educativos sino también a la cantidad y calidad de los empleos disponibles. En especial, el ascenso de la economía del trabajo basada en la inteligencia artificial (IA), transformará el mundo del trabajo, aun cuando es difícil predecir en qué campos y en qué actividades específicas. No obstante, en el horizonte del futuro próximo el impacto de la IA afectará significativamente las relaciones entre educación, empleo y trabajo, incrementando las brechas de desigualdad entre la escolarización, los aprendizajes y la empleabilidad de la población (OCDE, 2023).

Universalización de la educación superior

Dos supuestos permeaban la optimista construcción discursiva sobre la importancia y el potencial de cambio de la educación superior en el arranque del siglo XXI. El primero, la convicción según la cual la inversión en ese nivel de enseñanza abría amplias posibilidades para la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo social. En el escenario de la globalización, se sostenía, la llave de acceso a las ventajas del comercio internacional sería contar con capital humano con un alto nivel de preparación y con capacidades para la innovación y el emprendimiento. Por consiguiente, los países protagonistas del cambio tecnológico en ciernes serían aquellos que lograran articular políticas de educación superior y de ciencia y tecnología estratégicamente alineadas a los sectores económicos de producción y servicios.

El segundo supuesto se desplegó en torno a la noción de “sociedad del conocimiento”, expresión que buscaba combinar el potencial valor económico del conocimiento científico y tecnológico con su valor cultural, social y político en favor del bienestar de las

personas, las comunidades y los países en su conjunto. Desde esa perspectiva, el desarrollo de sociedades del conocimiento implicaría inversiones públicas y privadas para mejorar la calidad de la educación y la capacitación, así como para determinar el orden de destrezas y conocimientos económicos y socialmente relevantes. A nivel político, la idea de aprendizaje continuo y permanente se ubicaba como una prioridad clave, con particular énfasis en moldear sujetos adaptables y con capacidad para adquirir nuevas competencias y aprendizajes.

En el marco de tales ideas y con una renovada caja de herramientas, los sistemas de educación superior, así como las universidades, centros de investigación y entidades de formación tecnológica emprendieron dinámicas de cambio. Las políticas públicas comenzaron a impulsar, en todas las regiones, procesos de crecimiento de la matrícula; desconcentración y diversificación de la oferta; creación de nuevas modalidades; planeación estratégica; implementación de fórmulas de evaluación, certificación, acreditación y rendición de cuentas; impulso a la gobernanza con participación de sectores interesados; financiamiento diversificado y competitivo; reformas curriculares y promoción de nuevas carreras; fomento a la investigación; modelos de educación superior a distancia; programas de internacionalización e intercambio; incentivos a la vinculación con el sector productivo; convergencia horizontal de políticas e instrumentos; e impulso a la inversión privada en el sector, entre otros procesos.

El reto que representa generar las condiciones para hacer posible un acceso universal a la educación superior, en el sentido de ser disponible para todos aquellos que aspiran a ese nivel de formación y han satisfecho los tramos educativos previos, es en primer lugar de naturaleza económica, y proviene de la decisión de destinar suficientes recursos públicos para abastecer el crecimiento y desarrollo de las instituciones que integran los sistemas nacionales. Pero no es el único desafío. La opción de generalizar las posibilidades de acceso y de una

formación profesional de alto nivel académico pone en tensión la cultura de meritocracia que impregna las prácticas de enseñanza y aprendizaje en ese nivel de estudios. Ello tiene una implicación, de ninguna manera trivial, en el reto de desarrollar con creatividad alternativas de naturaleza pedagógica y didáctica, así como en los mecanismos de evaluación y acreditación de los conocimientos. Una educación superior al alcance de todos requiere reformular el currículum universitario y tecnológico en prácticamente todos sus aspectos. Tampoco es trivial enfrentar el desafío que corresponde al vínculo entre la formación educativa y la inserción en el terreno de las ocupaciones y el empleo, sobre todo al tomar en cuenta las tendencias que limitan un escenario que asegure la plena ocupación de los graduados.

En el curso de solo dos décadas y media hemos transitado del optimismo de las soluciones y las grandes imágenes promisorias del pasado reciente al reto de problemas que no encuentran alternativas de solución simple y directa porque dependen de transformaciones que involucran al orden económico, político y social vigente en su conjunto ¿Será posible encontrar respuestas viables y satisfactorias? De la respuesta a esta interrogante depende la orientación, el ritmo y el rumbo al que se encamine la universidad del futuro.

Pertinencia y calidad

Se puede afirmar que la sola ampliación del acceso social a los sistemas de educación superior resulta insuficiente para que estos califiquen como un bien público en toda la extensión de la palabra. Si la masificación de los servicios no está acompañada de su mejora no resuelve satisfactoriamente las expectativas de los individuos, ni las de la sociedad en su conjunto, ni en todo caso las del Estado.

Una educación superior mediocre o de mala calidad difícilmente genera la clase de externalidades positivas que se esperan de

la formación en las profesiones y disciplinas que incluye. De igual manera, si las tareas de investigación que se realizan son irrelevantes para la generación de nuevos conocimientos, difícilmente se consigue traducir los resultados de esa función en respuestas a los problemas del desarrollo, en aplicaciones tecnológicas originales, o en procesos de transferencia educativa.

Aunque hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de impulsar procesos de calidad para un sano desarrollo de los sistemas de educación superior, la cuestión se complica bastante a la hora de definir qué se entiende por calidad y cuáles son, en concreto, las mejores vías para obtenerla. Al respecto conviven dos vertientes interpretativas, que de hecho han estado presentes en el debate sobre dicha noción en distintos ámbitos: calidad es lo mejor de algo, o calidad es el cumplimiento de un estándar convenido.

De aplicarse la primera noción de calidad a los sistemas de educación superior el mayor problema a resolver es de factibilidad: ¿puede un sistema que conjunta tareas de docencia, investigación y difusión aspirar a la excelencia en todos los componentes y procesos que incluye?, ¿resulta factible que la totalidad de las instituciones, programas y proyectos sean de tal naturaleza? La respuesta es necesariamente negativa, porque la idea misma de excelencia está ligada a las de comparación y competencia. En cambio, si se opta por discernir la calidad académica desde una perspectiva centrada en la definición de estándares, los problemas a resolver son, fundamentalmente, de orden práctico. No debe perderse de vista, sin embargo, que la ruta de la calidad apoyada en la adecuación de programas educativos y proyectos de investigación respecto a marcos de referencia comunes y compartidos tiene como punto de partida la respuesta a la pregunta: ¿quién y cómo define los estándares de calidad de tales funciones?

La última pregunta y sus posibles respuestas no radican en el terreno técnico, tiene que ver, más bien, con la configuración

histórica y política de los sistemas de educación superior. En algunos contextos la fuerza relativa de los gremios profesionales, de las comunidades académicas, o de los conglomerados institucionales ha marcado pauta. Aunque, a primera vista, un control de calidad académica que radica en cuerpos de especialistas independientes del poder público puede parecer óptimo, no siempre es posible ni deseable.

En primer lugar, porque un modelo tal supone comunidades profesionales y académicas maduras, con la capacidad de diferenciar el interés general de los intereses particulares, grupales, gremiales o institucionales, lo que naturalmente no es simple. Ello ha justificado, en no pocos casos, la presencia del Estado en la regulación y coordinación de procesos de calidad. Con relativa frecuencia, los mecanismos y procesos de control de calidad académica resultan de una combinación de

actores y agencias en los que están presentes las asociaciones de directivos universitarios, los colegios profesionales, especialistas en evaluación, y diversos órganos de carácter gubernamental.

La multiplicación de agentes que intervienen en torno al propósito de mejorar los sistemas de educación superior tiene ventajas y desventajas. Por un lado, propicia una deliberación más rica y mejor balanceada, aunque, por otro lado, tiende a burocratizar en exceso los procesos de diagnóstico, evaluación, reforma, innovación y rendición de cuentas en torno al tema de la calidad académica. A falta de una solución perfecta, las políticas de educación superior contemporáneas parecen debatirse en torno a la búsqueda de un santo grial: la conjunción óptima de la universalización del acceso al sistema y el logro de niveles de calidad satisfactorios.

Consideraciones finales

Desde una visión de prospectiva estratégica, el pleno ejercicio del derecho universal a la educación en México requiere de enfrentar tres desafíos básicos en los próximos años (2030-2035):

1. Cambiar el enfoque de las políticas educativas, combinando mixturas de instrumentos regulatorios (normativos) con instrumentos de financiamiento público sostenido y creciente, e instrumentos de evaluación y mejora constante de la cobertura educativa y la calidad de los aprendizajes en todos los niveles, desde la educación temprana hasta el posgrado.
2. Estructuración de un sistema de cualificaciones basados en el reconocimiento del alto valor público de la formación a lo largo de la vida, como parte de las estrategias que los individuos utilizan o pueden utilizar como mecanismos de mejora de sus oportunidades educativas y laborales a lo largo y a lo ancho de sus itinerarios vitales.
3. Establecer vínculos sistémicos entre la política social y la política educativa, con una visión de mediano y largo plazo, que permita articular la atención en el mejoramiento de los entornos de bienestar social de la población con las oportunidades objetivas del ejercicio a los derechos educativos.



Referencias

- Acosta, A. (2019). *El futuro de las relaciones entre educación superior y trabajo: perspectivas teóricas, implicaciones prácticas*. ANUIES.
- Avram, S. y Cantó, O. (2017). Situación laboral y origen familiar en Europa durante la crisis: no somos todos iguales. *El Observatorio Social*. <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/situacion-laboral-y-origen-familiar-en-europa-durante-la-crisis-no-somos-todos-iguales>
- Backhoff, E. (2019). México en PISA 2018. *Revista Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/mexico-en-pisa-2018/>
- Blanco, E. (2023). La desigualdad de oportunidades educativas en México. El efecto de los ingresos, la educación y la ocupación del hogar de origen. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 28(98), 809-836. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9091421>
- CONAPO. (2023). Conciliación Demográfica de 1950 a 2019 y Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2020 a 2070. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>
- CONEVAL. (2023). *Medición de pobreza, 2022. Informe pobreza multidimensional*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Pobreza_multidimensional_2022.pdf
- Gammarano, R. (2020). La educación vale la pena, pero hay que tener paciencia. *ILOSTAT*. <https://ilostat.ilo.org/es/education-pays-off-but-you-have-to-be-patient/>
- INEE. (2018). *Planea, Resultados nacionales 2018. 6to. de primaria. Lenguaje y Comunicación, Matemáticas*. https://www.inee.edu.mx/images/stories/2018/planea/PLANEA06_Rueda_de_prensa_27nov2018.pdf
- INEGI. (2023a). Esperanza de escolaridad por entidad federativa. *Serie de ciclos escolares de 2015/2016 a 2021/2022*. [Base de datos]. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_13_c457f93a-1497-43b9-8c16-962c4cf3af40
- INEGI. (2023b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Martínez, J. (2020). Origen social y paro: ¿importa la ocupación de los padres para evitar el desempleo? *Revista Internacional de Sociología*. 78(03). <https://doi.org/10.3989/ris.2020.78.3.19.005>
- MEJOREDU. (2020). *Repensar la evaluación para la mejora educativa. Resultados de México en PISA 2018*. <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/pisa-final.pdf>
- OCDE. (2019). *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2018. Resultados*. https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MEX_Spanish.pdf
- OCDE. (2023). *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>
- Planas, J. (2014). *Adecuar la oferta de educación a la demanda de trabajo. ¿Es posible? Una crítica a los análisis "adecuacionistas" de relación entre educación y empleo*. ANUIES.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

- SEP. (2022). Eficiencia del sistema educativo escolarizado, nacional. En *Principales cifras del sistema educativo nacional 2020-2021* (pp. 14-16). Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2020_2021_bolsillo.pdf
- UNESCO-IESALC. (2020a). *Towards universal access to higher education: international trends*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375686>
- UNESCO-IESALC. (2020b). *El derecho a la educación superior: Una perspectiva de justicia social*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382285>

CENTRAR LA NUEVA AGENDA DE RIESGOS SOCIALES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL SIGLO XXI

Mario Luis Fuentes Alcalá

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Cristina Hernández Engrandes

Investigadora del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Aunque la noción de riesgo y posteriormente la de “riesgo social” han tenido un papel importante en la configuración de la idea de desarrollo en México, estas han perdido su relevancia al ser subsumidas en la de capacidades que, en las últimas dos décadas, han sido el centro de la política social formulada por el ejecutivo federal.¹ En este texto se plantea que un elemento que requiere adquirir mayor centralidad en las discusiones, debates y propuestas hacia la construcción de las estrategias y el curso de desarrollo² no solo del gobierno federal que

entrará en funciones en diciembre de 2024, sino de toda propuesta de gobierno que se proponga para las próximas décadas, es lo que aquí se describe como la nueva agenda de “riesgos sociales” del siglo XXI.

Se trata de una agenda inédita por su complejidad y dimensiones a nivel global, pero que en México adquiere particularidades que la complejizan aún más. Sobre todo por su vínculo con las transformaciones de los territorios y del “espacio social” (en el sentido en que lo define Pierre Bourdieu)³ que han venido ocurriendo durante los últimos años y que fueron aceleradas por la pandemia COVID-19.

1 En su emblemática obra, “El presidencialismo mexicano”, Jorge Carpizo (1978) explicó que la histórica predominancia del poder ejecutivo en la toma de decisiones políticas en México, en todos los ámbitos de la vida social, fue posible gracias al uso de las facultades que le otorga la Constitución, pero también metaconstitucionales mediante las que el presidente de la República adquiriría un poder superior al legislativo y al judicial.

2 Sobre todo si se considera que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Planeación, esta debe asumirse

[...] como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos. (Diario Oficial de la Federación. «DOF», 2023).

3 Es decir, como un espacio físico y simbólico en el que los sujetos interactúan y se relacionan entre sí y con instituciones de distinto tipo en el contexto de una constante disputa por capitales, recursos y legitimidad. El espacio social de acuerdo con Bourdieu esta conformado a su vez por “campos sociales”, estructuras en las que se configura la socialización (Bourdieu, 1998) y en las que, en consecuencia, las personas desarrollan sus identidades, capacidades, nociones sobre lo otro, lo distinto, las normas, entre otras cosas. Para efectos de este análisis se considera que estas estructuras son los hogares, las escuelas, los espacios de trabajo, los espacios públicos, los medios de transporte y todo tipo de infraestructura pública en el que las personas interactúan de forma cotidiana.

A continuación, se desarrollan cuatro propuestas para orientar la discusión en torno a cómo construir un curso de desarrollo que permita enfrentar la emergencia social que vive el país y que, de no llevar a cabo lo necesario hoy, muy posiblemente se agudice en el mediano y largo plazo.

Propuesta 1. Redimensionar los nuevos riesgos sociales

El carácter de novedad que desde la década de 1980 se imprimió a la idea de los riesgos como un problema de Estado⁴ tuvo que ver con la identificación de un conjunto de amenazas inéditas para la población que derivaron de las transformaciones sociales ocurridas durante la última cuarta parte del siglo XX, particularmente con el desarrollo científico y tecnológico, y su acelerada globalización.

En el campo académico, dio origen a distintas corrientes de pensamiento articuladas en lo que también se conoce como la "sociología del riesgo", desde la que se han venido describiendo y explicando los rasgos esenciales de las sociedades de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI y la forma en la que se han construido relaciones, interacciones y acciones sociales entre los sujetos, pero también entre estos y las distintas instituciones políticas, económicas y sociales. Lo que prevalece aquí es la idea de que un elemento propio de las sociedades modernas es la existencia de riesgos globales y sistémicos que no pueden ser prevenidos de manera efectiva mediante las estructuras de poder, gobierno y comunidad del siglo XX

4 Como se verá en las siguientes páginas, la noción de "nuevo" se insertó frente a su concepción clásica vigente durante gran parte del siglo XX (Ochoa, 2016).

(Beck, 2002; Giddens et al., 2011), lo que centra la acción del Estado en intervenciones dirigidas a la promoción de conductas de resiliencia en las personas.

Esta noción de riesgo de fin de siglo, en tanto amenazas u obstáculos para el bienestar, implicaba la existencia previa de "riesgos clásicos" definidos como consecuencias negativas e inevitables del capitalismo industrial y que abarcó poco más de las primeras tres cuartas partes del siglo XX. La postura del Estado frente a estos riesgos consistió, sobre todo, en la convicción de que era obligación estatal atenderlos, y para ello se resolvió la necesidad de construir instituciones públicas de protección y aseguramiento (seguridad) social.

Un elemento insuficientemente señalado en los análisis sobre la conformación de la "cuestión social"⁵ tiene que ver con la forma en la que las nociones en torno a los riesgos sociales del siglo XX han interactuado con la idea de desarrollo que ha dado forma a la propuesta social del grupo que resulta electo para gobernar al país. Al considerarse esto, es posible tener claridad respecto de por qué la noción de protección y aseguramiento social constituyó una propuesta central en el Estado de bienestar que logró instaurarse en México en los años posrevolucionarios y hasta finales de la década de 1970, y por qué a partir de la década de 1990, en el contexto del capitalismo global neoliberal, la idea del bienestar se ha centrado en el combate de la pobreza mediante transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, y la búsqueda de incrementar el acceso a la salud, educación y alimentación.

Es en esta estrecha relación entre la forma en que el Estado ha asumido al o a los riesgos durante el último siglo, y la idea

5 Entendida, precisamente, como aquellos problemas sociales que el Estado, a través de las estructuras gubernamentales y en función de la postura del grupo gobernante frente a ellos, considera como aquellos en los que debe intervenir para enfrentarlos.

de desarrollo que aquí se argumenta, que pensar en los derroteros del desarrollo de las siguientes décadas reclama una redefinición y redimensión de la agenda de riesgos sociales que están acompañando el inicio de un siglo que se prevé sumamente complejo; y, sobre todo, replantear el modelo de desarrollo en su conjunto. Esto cobra aún más importancia si se considera lo descrito por todos los informes de organismos y organizaciones internacionales, así como por los seis Informes sobre el Desarrollo en México publicados por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) entre 2016 y 2023⁶.

Se trata de perspectivas que implican la reconfiguración y redefinición radical de aspectos esenciales de las vidas de las personas pero que, además, se encuentran en el límite de lo catastrófico. Sin embargo, la noción de catástrofe adquiere en esta nueva etapa matices respecto de la que impulsó el surgimiento del concepto de "sociedad del riesgo" propuesto por Ulrich Beck unos meses después del accidente nuclear de Chernóbil; pues aquí la catástrofe no es un evento que se plantee como la situación límite de un riesgo latente, sino como un suceso que se encuentra en marcha ante la incapacidad gubernamental para prevenirla. De ahí que se piense que la noción de "gestión de riesgos", sobre todo asociada a aquellos de tipo meteorológico, ha contribuido a un cada vez mayor resquebrajamiento del Estado social, es decir, uno que asuma con la seriedad requerida su papel de asegurador y protector de la población.

El caso de México resulta particularmente desafiante al pensar en las problemáticas que desde hace un par de décadas aquejan con cada vez mayor crudeza a un número de personas también cada vez más grande: violencias extremas, un profundo deterioro de las capacidades de protección de las estructuras de socialización fundamentales

6 Véase en el Informe del Desarrollo en México del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED): <http://www.pued.unam.mx/opencms/publicaciones/IDM.html>

(hogares y escuelas), conflictos en distintas partes del país en los que estructuras paralelas al Estado disputan el poder por el control del territorio, el agudo deterioro del capital natural, por mencionar solo algunas de las principales. Pero, además, este conjunto de riesgos sin precedentes gravita y se articula en torno a los múltiples efectos de la pandemia COVID-19, una fuerza que, por sus implicaciones, tal como lo han propuesto instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),⁷ ha dado paso a "La década COVID-19".

Hay que decir que la forma en que la pandemia ha configurado una nueva agenda de riesgos esta anclada a elementos previos a ella. En efecto, a inicios del 2020, cuando aún no se dimensionaba en toda su magnitud, el "Informe Social Mundial 2020", publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (DAES-ONU), planteó la existencia de cuatro mega tendencias que, articuladas con la desigualdad (como gran problemática estructural a nivel mundial), estaban poniendo en tensión la posibilidad de avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entonces a diez años de su fecha límite, hoy prácticamente diluida frente a los sucesos ocurridos desde entonces. Las mega tendencias señaladas por el informe fueron: *i*) la innovación tecnológica; *ii*) el cambio climático; *iii*) la urbanización, y *iv*) la migración internacional. Menos de cuatro meses después, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba a la enfermedad respiratoria aguda (hoy reconocida como sistémica) causada por el SARS-CoV-2 como la primera enfermedad pandémica grave del siglo XXI.

Si se detiene la mirada en las múltiples crisis a las que dio lugar la pandemia COVID-19 (cuyo fin como emergencia sanitaria internacional fue declarado apenas

7 En agosto de 2022, la unam publicó una colección de quince tomos titulada "La década COVID en México". Puede ser consultada aquí: <https://decadacovid.humanidades.unam.mx/>

el 5 de mayo de 2023), es posible afirmar que esta significó la aceleración de estas mega tendencias derivando en escenarios globales, regionales y para cada país caracterizados por la complejidad y la incertidumbre en el corto, mediano y largo plazo, en todos los ámbitos de la vida social.

Así, el “Informe sobre el Desarrollo Humano 2021/2022” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido contundente al señalar que los años post pandemia pueden caracterizarse como tiempos inciertos en los que las vidas de las personas son, esencialmente inestables. El informe plantea que el reto entonces va de la posibilidad de reconfigurar el futuro de las sociedades en un mundo en transformación, pero en el que prevalece también una incertidumbre que, aunque no es nueva, lo inédito son sus dimensiones que están adoptando formas nuevas y originando “un complejo de incertidumbre” nunca antes visto, formado por “tres componentes volátiles y que interactúan entre sí” (PNUD, 2022, pág. 28): *i)* el peligroso cambio planetario a causa del Antropoceno; *ii)* la búsqueda de transformaciones sociales generalizadas, y *iii)* la intensificación generalizada de la polarización (PNUD, 2022).

El señalamiento síntesis de la situación descrita por el PNUD es que, por primera vez, en los 32 años que este organismo ha elaborado y medido el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁸ este empeoró a nivel mundial durante dos años consecutivos retrocediendo a niveles de 2016. En el caso de México, el idh se redujo de 0.779 antes de la pandemia a 0.758 en 2021 (una reducción de 2.7%), lo que significa un retroceso de nueve años, al ser este último el valor del IDH para el país en 2012.

8 Indicador que, fundamentado en la teoría del capital humano (Becker, 1993), mide el nivel de bienestar de la población a partir de la operacionalización de tres dimensiones: salud (que a su vez considera como un aspecto elemental los años de esperanza de vida), educación escolarizada e ingresos laborales.

De modo que, para el caso de México resulta especialmente pertinente contextualizar la discusión en torno a las estrategias de desarrollo de los próximos años en lo que desde la UNAM se ha detallado como una década irrevocablemente marcada por este evento global, repleta de efectos aún por conocer, muchos de ellos no deseados, pero que al mismo tiempo “representarán oportunidades únicas e invaluable para repensar y corregir las estrategias de desarrollo equitativo, justicia y adaptación que demandan los nuevos tiempos” (Graue, 21 de junio 2023). Pensar en términos de una década COVID-19 y en la “policrisis global”⁹ a la que de acuerdo con el Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (OXFAM, por sus siglas en inglés, 2023a) ha dado paso, no solo es relevante para calibrar las implicaciones profundas que la “nueva agenda de riesgos sociales” está teniendo en las distintas dimensiones de la vida de las personas (incluyendo la relativa a la salud mental), sino también para explorar las formas en que las personas están buscando sobreponerse o adaptarse a ella, y las implicaciones de esto en las relaciones que construyen entre sí, pero también con las instituciones.

Esto sin perder de vista que la desigualdad continúa siendo una problemática estructural en el país, en donde las brechas en, por ejemplo, el acceso efectivo a servicios públicos no dejan de ampliarse, lo cual expresa mucho más sobre el curso de desarrollo que la disminución de la proporción de población que vive en pobreza o pobreza extrema, entendida esta, en el mejor de los casos, como la combinación de bajos ingresos y la carencia de bienes, servicios y “pisos mínimos” de bienestar (aunque en sí mismo eso implique una contradicción). Por ello, es necesario reflexionar sobre los resultados de la medición de la pobreza publicados

9 Numerosas crisis que se han “originado en múltiples sistemas globales se solapan causalmente de maneras que degradan significativamente las perspectivas de la humanidad” (OXFAM, 2023a, pág. 54).

por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en agosto de 2023. Más allá del relativo a que esta disminuyó de 41.9% a 36.3% entre 2018 y 2020 y que, de acuerdo con expertos se explica, sobre todo, por la recuperación de salarios y los programas sociales de transferencias monetarias implementados,¹⁰ es indispensable ponderar con mayor peso los datos que revelan carencias profundas. Y es que, de acuerdo con el propio coneval, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud se duplicó de 2018 a 2022, al pasar de 15.6% a 39.1%. Esto significa, en términos absolutos, que en 2018 había 20.1 millones de personas en la condición señalada, mientras que en 2022 la cifra ascendió a 50.4 millones.

Es decir que, si bien, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en el Hogar (ENIGH) 2022, en ese año un hogar obtuvo, en promedio, ingresos monetarios equivalentes a \$21,131.60 pesos al mes frente a \$19,807 pesos mensuales obtenidos en 2019, es decir, \$2,324 pesos más por mes (lo cual requiere considerar la persistente inflación que incrementó el precio de los alimentos y medicinas), al mismo tiempo, 14.7 millones de personas que dejaron de tener afiliación a servicios de salud. Esto plantea la pregunta de si esos ingresos adicionales fueron suficientes para el gasto que tuvieron que hacer para atender sus necesidades de salud, no solo en lo que se refiere al diagnóstico de enfermedades o tratamientos, sino en aspectos que tienen que ver con la prevención de padecimientos de distinto tipo, concretamente aquellos de naturaleza crónica degenerativa (diabetes e hipertensión, sobre todo) que constituyen la mayor carga de enfermedad que enfrenta el país desde hace varios años.

10 Véase el análisis “La caída de la pobreza multidimensional en 2022” dirigido por el grupo del Dr. Fernando Cortés, investigador del PUED-UNAM. Disponible en este enlace: <https://redaccion.nexos.com.mx/la-caida-de-la-pobreza-multidimensional-en-2022/> (Cortés et al., 2023).

Al respecto, lo que la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENSANUT) 2023 muestra es que el estado de la salud de las personas que habitan en México, en sus distintas etapas de vida, se ha deteriorado en los años más recientes. Síntesis de esto es el hecho de que la prevalencia de bajo peso, baja talla y obesidad en niñas y niños, no hayan registrado ningún avance sustantivo entre 2006¹¹ y 2023; o bien que el porcentaje de las y los adultos de 40 a 60 años que tuvieron sobrepeso y obesidad haya tenido un crecimiento sostenido durante los últimos años llegando a 85% en 2022.

Asimismo, la ENSANUT da cuenta de que, a la par del deterioro de la salud y nutrición de la población, el porcentaje de personas que atiende sus problemas de salud en el sector público llega apenas a 48% mientras que el resto lo hace en el sector privado. De esta mayoría que no puede o decide no atenderse en el sector público, 36% acudió a Consultorios Adyacentes a Farmacias (CAF), es decir, estructuras que no solo expresan, sino que replican condiciones de exclusión e inequidad.

Aunados a estos datos o, mejor dicho, contextualizándolos, se encuentran los hallazgos de la ENIGH 2022 sobre las carencias de las viviendas y los entornos en donde se encuentran que, en suma, denotan un nivel de privación (Saraví, 2017) profundo entre las personas más pobres del país y que dan cuenta tanto de brechas como de carencias injustificables para la que constituye la economía número trece en términos de su tamaño de Producto Interno Bruto (PIB), por ejemplo, que 30 millones de personas no reciban agua todos los días, que 16.8 millones de personas no cuenten con refrigerador, que cuatro millones no tengan acceso a drenaje al interior de sus viviendas.

Hay que señalar que estas inequidades persisten a la par que los “super ricos”, como lo señala OXFAM México, han visto crecer sus fortunas en 33% desde el inicio de la pandemia; por cada \$100 pesos de riqueza creados entre

11 Año en el que se llevó a cabo la primera ENSANUT.

2019 y 2021, apunta esta organización, 21 se fueron al 1% más rico y apenas 0.40 pesos al 50% más pobre (OXFAM, 2023b, pág. 1). Es decir, se trata de inequidades y brechas que derivan de un modelo de desarrollo excluyente y que ha favorecido (e incluso propiciado) el empobrecimiento de la mayoría de la población y el enriquecimiento sin límites de una minoría cada vez menor.

Además de estas cifras, hay que señalar que en un país en el que la crisis de violencias, de todos los tipos y en todas las estructuras sociales (hogares, escuelas, lugares de trabajo y espacios públicos), la falta de acceso a la procuración de justicia constituye también un factor de empobrecimiento que, en el marco de la Ley General de Desarrollo de 2004,¹² no puede ser considerado en la actual metodología para la medición multidimensional de la pobreza que realiza el CONEVAL cada dos años. Aunado a ello, la impunidad (que, de acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública «ENVIPE», correspondiente al 2021, fue de 93.6%¹³) (INEGI, 2022) esta atravesada y potenciada por la desigualdad, es decir, es más probable que una persona pobre reciba una sentencia condenatoria por un delito que no cometió o que sea discriminada por parte de las autoridades obligadas a recibir su denuncia sobre un delito cometido en contra de su persona y que esta finalmente no proceda.

Es frente a estas dimensiones de privación (categoría que puede dimensionar mejor el grado de desprotección, vulnerabilidad, así como la profundidad de los riesgos sociales que hoy enfrentan las personas en México) que propuestas conceptuales como las del antropólogo Claudio Lomnitz (2022) en torno a la “rasgadura del tejido social”

12 Que se encuentra pendiente de armonizar con el paradigma constitucional de los Derechos Humanos que entró en vigor en junio de 2011.

13 Es decir, que en tan solo 6.8% (menos de siete de cada 100) del total de delitos cometidos hubo denuncia o averiguación previa.

cobran renovada relevancia para construir una relectura de los riesgos sociales que hoy se enfrentan. La propuesta de Lomnitz es de interés en este análisis porque permite plantear algunos elementos que pueden abrir la discusión en torno a cómo transitar de la perspectiva de la individualización del riesgo hacia una que precisa ubicarlos en el contexto de un territorio y también de un “espacio social” (Bourdieu, 1998) en los que, pese a la individualización de todo lo social,¹⁴ persisten relaciones entre sujetos y entre estos con las instituciones que implican una interdependencia ciertamente frágil y endeble (Lomnitz, 2022).

Es decir, que aunque los riesgos se experimentan y configuran en la subjetividad, estos siguen estando en gran medida determinados por aspectos externos a los sujetos, los cuales, como se detallará en el siguiente apartado, están fuertemente vinculados a territorios que constituyen espacios sociales cada vez más desgarrados y en el contexto de una década en la que, como ya se vio, se espera una agudización de todas las carencias y de las estructuras de desigualdad y exclusión que la pandemia hizo aún más evidentes y perniciosas para quienes ya vivían en el límite de sus existencias.

14 En un trabajo previo, Mario Luis Fuentes argumenta que hoy se está no solo ante lo que autores como Zygmunt Bauman, Ulrich Beck y Anthony Giddens han denominado, en el marco de la definición tradicional de la cuestión social, la “individualización del riesgo”, sino, sobre todo, frente a una “individualización de lo social” que ha sido, a su vez, la pauta para la definición de los riesgos sociales que el Estado asume necesario enfrentar (Fuentes, 2022).

Propuesta 2. Construir territorios habitables

La categoría de “tejido social” propuesta por Lomnitz lleva a pensar en otras que, así como esta, permitan aproximarse mejor a la complejidad de los riesgos sociales presentes y futuros en el país. Si la imagen que propone respecto de que el tejido social es una red de relaciones que asemejan lazos, o más bien, hilos, vale la pena imaginar que esta red se encuentra articulada a elementos que le dan forma: la tensionan y distienden, la hacen elástica o rígida, etcétera. Se piensa aquí en el territorio como uno de los elementos más relevantes para dar cuenta de la forma en que estos riesgos sociales se articulan, y por ello, se plantea que una de las tareas fundamentales a llevar a cabo es recuperar su noción no solo como el lugar físico en el que las personas viven, se mueven, se trasladan, sino como un el lugar de encuentro con los otros.

En su definición más elemental, el territorio es una porción de superficie terrestre con límites. Desde las ciencias sociales ha servido como un “concepto teórico y metodológico que explica y describe el desenvolvimiento espacial de las relaciones sociales que establecen los seres humanos en los ámbitos cultural, social, político o económico” (Llanos-Hernández, 2010, pág. 207). Es posible, entonces, pensar en el territorio físico como ese espacio social en el que se concretan los riesgos sociales de forma interdependiente, simultánea y acumulativa, y que moldearán tanto la subjetividad como las relaciones sociales que se articulan en las distintas “estructuras de socialización” que conforman este espacio social (campos sociales),

aquellas en las que las personas desarrollan sus identidades, capacidades, nociones sobre lo otro, lo distinto, las normas, entre otras cosas. Estas estructuras de socialización son los hogares, las escuelas, los espacios de trabajo, los espacios públicos, los medios de transporte y todo tipo de infraestructura pública en el que las personas interactúan día a día.

El territorio no se limita a las dimensiones espacial, geográfica y tampoco económica. Se trata de lugares que, a través de la infraestructura de comunicación instalada en ellos, como carreteras y ferrocarriles, han dado paso a procesos que hoy definen al país en su conjunto, por ejemplo, la fragmentación y segregación poblacional que caracteriza a las zonas metropolitanas del país, o la divergencia de crecimiento económico entre el sur y el norte del país (Provencio y García, 2019), para muestra, el imparable declive económico del sur y el sureste mexicano frente a los enclaves de inversión y crecimiento económicos (no desarrollo) de ciudades como Monterrey, Ciudad Juárez y Laredo. Se trata de procesos sociales, económicos, culturales y otros de las más diversas naturalezas que han desencadenado aceleradas transformaciones y alteraciones del espacio social y las dinámicas que ocurren en ellos.

Por ejemplo, las dinámicas demográficas que se articulan a estas dimensiones, pero también a otras más recientes como la movilidad humana internacional y los desplazamientos forzados, están generando transformaciones radicales con efectos en el mediano y largo plazos aún imprevistos, pero que, en numerosas partes del país se están articulando a carencias fundamentales, como la falta de acceso a agua potable y sistemas de drenaje suficientes.

Hay que insistir, además, en que, tal como lo señaló en julio de 2023, António Guterres, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el mundo ha pasado de enfrentar un cambio climático a una literal ebullición global con consecuencias

catastróficas en numerosas partes del planeta no vistas antes, lo cual se agrava ante una pérdida de biodiversidad y un deterioro del "capital natural" sin precedentes. Pero también estos riesgos y vulnerabilidad frente a los desastres están articulados no solo por la desigualdad, sino también en función del territorio. De esto dan cuenta los efectos de la sequía¹⁵ y deforestación que han expulsado de sus lugares de origen a miles de personas;¹⁶ las olas de calor que la población más pobre vive con mayor intensidad en medios de transporte públicos cada vez más deteriorados; las inundaciones causadas por lluvias atípicas año tras año más frecuentes, pero también por la falta de una infraestructura de drenaje público suficiente, y que se traducen en la pérdida del patrimonio de millones de familias que habitan, en su mayoría, en las periferias de alguna de las 74 zonas metropolitanas que conforman el Sistema Urbano Nacional.

Considerando que una de las megatendencias que está dando forma al mundo del siglo XXI es la urbanización, habría que poner en el centro de un nuevo curso de desarrollo no solo la construcción de territorios crecientemente urbanos habitables, sino la recuperación y reconstrucción de aquellos que están profundamente deteriorados. La noción de habitabilidad que aquí se incorpora es la establecida en el derecho a la ciudad que, de acuerdo con ONU-HABITAT, es entendido como "el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos,

15 En mayo de 2023 afectaba a 33.05% del territorio nacional (Comisión Nacional del Agua «CONAGUA», 2023).

16 De acuerdo con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), 480 municipios de los 2,456 del país son altamente vulnerables y 888 medianamente vulnerables al calentamiento global, al cambio climático y a sus efectos como eventos climatológicos extremos (sequías, inundaciones y huracanes) (Rubio, 2023).

seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna" (ONU-HABITAT, 2023).

Esto requiere una decidida inversión para el desarrollo de infraestructura urbana que contemple desde lo elemental, es decir, banquetas, rampas, alumbrado público, caminos y servicio de drenaje en las 1,512,867 manzanas en las que se divide todo el territorio mexicano, hasta la construcción de espacios públicos, plazas, parques, y otros espacios de recreación, pero también otros, como los sistemas y servicios de transporte que sean suficientes, eficientes y seguros. Se requiere de una política nacional de recuperación de los entornos urbanos que garantice el derecho a una movilidad digna, pero también que funcione como espacios de verdadera inclusión, de encuentro y reconocimiento del otro, como una forma de redistribución de la riqueza y de reconstrucción del "tejido social".

Propuesta 3. Asumir a las violencias como el mayor riesgo social y a las víctimas como nuevos sujetos sociales

Una postura que atraviesa este análisis es que, si es posible ponderar un riesgo social en el país, este es el de las violencias. Se nombran en plural para visibilizar a aquellas que no responden a la lógica del crimen organizado y que también han tenido crecimientos exponenciales en los últimos quince años, por ejemplo, la violencia familiar (que es esencialmente sexual), cuya incidencia se ha incrementado en un 405% entre 2008 y 2022 (Fuentes, 2021) y que se manifiestan tanto en espacios sociales como los territorios, como en los espacios de socialización, es decir, los hogares, las escuelas, los espacios laborales, y el espacio público, en general.

En lo que respecta a los territorios, estos están siendo moldeados por las violencias y la inseguridad que deriva de la desprotección institucional frente a ella. Las estructuras paralelas al Estado que ejercen influencia y disputan su control están dando paso a altos niveles de homicidios y de desplazamientos forzados de personas en busca de seguridad, lo que está segmentando aún más al espacio social, profundizando las privaciones y generando riesgos impensables hasta apenas hace un par de décadas: calentamiento de plazas, la amenaza latente de ser desaparecido, fosas comunes clandestinas, “zonas de silencio” (Lomnitz, 2023), territorios ocupados por grupos criminales en los que además de los homicidios han proliferado delitos como la extorsión, lesiones y amenazas de todo tipo. Por otra parte, las estructuras de socialización se encuentran inundadas de las violencias más diversas, lo que incluso permite plantear la hipótesis de una posible correlación con el incremento de la violencia criminal.

Pero, además, en un país en el que se contabilizan 111 mil personas desaparecidas; 4,806 fosas clandestinas; casi tres mil restos humanos no identificados; y, al mismo tiempo, cerca de 500 mil víctimas de alguna forma de violencia sexual durante los últimos diez años, es no solo urgente, sino indispensable asumir a las víctimas de todas las violencias (tanto las directas, es decir, quienes son asesinadas, desaparecidas o ultrajadas en primera persona, como las indirectas, las familias; las madres, padres, hermanas, esposas buscadoras; las y los huérfanos) como un grupo social prioritario que, desde la ausencia, el dolor, el trauma y el duelo están dando paso a una nueva forma de relacionarse entre las personas y entre estas con las instituciones del Estado. Esto exige considerarlos como nuevos sujetos sociales y también de las políticas que busquen articular un nuevo curso de desarrollo nacional.

Una primera deuda que el Estado tiene con esta población es garantizar su derecho a la justicia y a la verdad, y la garantía de la no repetición. Eso requiere un decidido

impulso de los gobiernos de todos los niveles por enfrentar la crisis de impunidad, pero, en general, la crisis de estatalidad, es decir, aquella que impide que el Estado cumpla con los mandatos que se ha dado a sí mismo, sobre todo, con el gran mandato constitucional establecido en el Capítulo primero de la Constitución con la reforma de 2011, esto es, el reconocimiento y garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos por parte de toda la población, ya sea que habite en el territorio mexicano o que lo transite, como es el caso de las personas migrantes.

Propuesta 4. El Estado a construir: más democracia

Todo lo anterior nos sitúa ante una cuestión mayor que constituye, de hecho, la cuestión fundamental para lograr transitar hacia un modelo de desarrollo que además de ser compartido por toda la población, tenga como objetivo último garantizar una vida digna para toda la población.

Pero construir este modelo de desarrollo solo podrá ser posible mediante la construcción de un Estado que asuma como función mayor la construcción de más y mejor democracia, pero una que sea de ciudadanas y ciudadanos, tal como la define el PNUD, es decir, una mediante la cual sea posible hacer efectivos los derechos y pasar de electores a ciudadanos utilizando “las libertades políticas como palanca para construir ciudadanía civil y social” (PNUD, 2004).

Esta definición se aproxima a la que establece el artículo 3 de la Constitución mexicana, en el que la democracia no se considera solo como “una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (DOF, 2020, art. 3). Con estas definiciones en

consideración no es exagerado decir que el estado de la democracia define el estado del Estado.

Construir una democracia de ciudadanas y ciudadanos es entonces la gran tarea política y social que los gobiernos federales de los próximos años necesitan poner en el centro de la agenda nacional. Diagnósticos como el del “Informe Latinobarómetro 2023”, de acuerdo con el cual estamos ante una “recesión democrática” sin precedentes en toda la región latinoamericana, siendo México el país en el que, entre 2020 y 2023, se registra el mayor incremento porcentual de la población que considera que un gobierno autoritario es preferible a uno democrático (11% frente a un 4% para la región en su conjunto) (Latinobarómetro, 2023), dan cuenta de la dimensión del desafío, pero también de que no hay alternativa.

Es, sin duda, un desafío mayor puesto que implica enfrentar una paradoja: la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos solo puede ser posible si se revierten las situaciones de desprotección ante los riesgos sociales en las que la mayoría de la población se encuentra y frente a los que desde hace años no encuentra aseguramiento por parte del Estado. De manera paralela, es también indispensable impulsar una pedagogía del derecho, es decir, un conjunto de acciones que movilice a los sujetos al conocimiento y cumplimiento de las normas y leyes que permiten una vida común pacífica y sostenible en la que se promueva el respeto a las y los otros y a la diferencia, la intolerancia hacia todas las violencias, la de organización y participación política a través del diálogo abierto y respetuoso, basado en instrumentos que el propio Estado ha construido para la mejora del ejercicio público: información y diagnósticos oficiales, evaluaciones de programas y políticas sociales, entre otros.

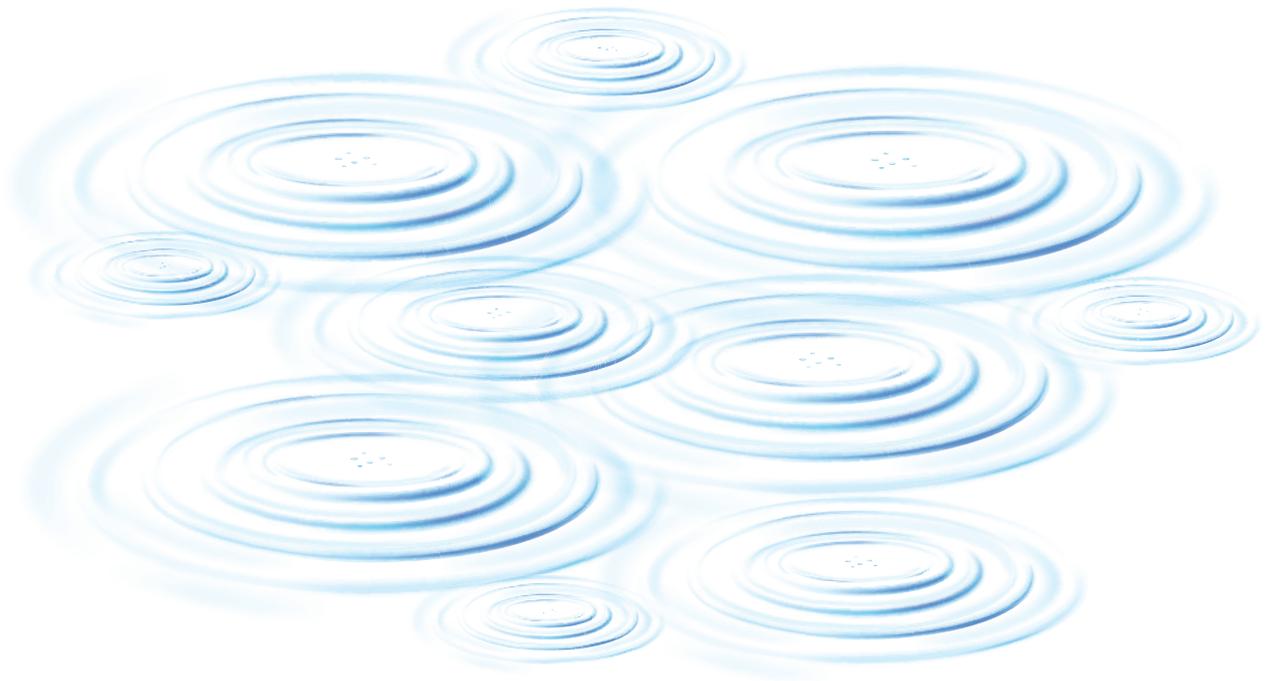
Habría entonces que seguir insistiendo en que un primer y esencial paso es la construcción y articulación de un nuevo sistema nacional de protección y de seguridad social, que tenga como principal objetivo enfrentar y revertir la vulnerabilidad de la población frente a estos riesgos sociales inéditos. Es indispensable que el próximo gobierno federal inicie con la convocatoria a una discusión de gran calado capaz de reunir todos los esfuerzos de la nación y que esta sea articulada por un gobierno con una visión de largo plazo y un liderazgo ético y responsable que asuma la complejidad y gravedad de la nueva agenda de riesgos, pero también la urgencia de construir un Estado eficiente, eficaz y legítimo, y que ello implica dedicar todos los recursos existentes en enfrentar la profunda crisis democrática la cual, en palabras del PNUD, precisa de movilizar la acción política de una ciudadanía integral a favor del bienestar para todas y todos. El tiempo se agota.



Referencias

- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI.
- Becker, G. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1998). *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Taurus.
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- CONAGUA. (31 de mayo de 2023). *Monitor de sequía de México*. [Boletín]. <https://smn.conagua.gob.mx/tools/DATA/Climatolog%C3%ADa/Sequ%C3%ADa/Monitor%20de%20sequ%C3%ADa%20en%20M%C3%A9xico/Seguimiento%20de%20Sequ%C3%ADa/MSM20230531.pdf>
- Coordinación de Humanidades-UNAM. (2023). *La década covid en México*. <https://decadacovid.humanidades.unam.mx/>
- Cortés, F., Nájera, H. y Valdés, S. (2023). La caída de la pobreza multidimensional en 2022. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-caida-de-la-pobreza-multidimensional-en-2022/>
- DOF. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [Art. 3]. <https://www.constitucionpolitica.mx/>
- DOF. (2023). *Ley General de Planeación*. [Reforma del 16 de febrero de 2018]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Giddens, A., Bauman, Z., Luhmann, N. y Beck, U. (2011). *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Anthropos.
- Graue, E. (21 de junio de 2023). *Presenta la UNAM la colección "La década COVID en México"*. [Boletín]. DGCS-UNAM. https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2023_475.html
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE)*. [Base de datos]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf
- Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023. La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207-220.
- Lomnitz, C. (2022). *El tejido social rasgado*. Alacena.
- Lomnitz, C. (2023). Zacatecas: la zona del silencio. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=73327>
- ONU-HABITAT. (2023). *ONU-HABITAT. Por un mejor futuro urbano*. <https://onuhabitat.org.mx/>
- OXFAM. (2023a). *La Ley del más rico. Gravar la riqueza extrema para acabar con la desigualdad*. OXFAM. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-es.pdf>
- OXFAM. (2023b). *¿Quién paga la cuenta? Los mitos detrás de los impuestos a las grandes fortunas de México*. OXFAM México. <https://www.cemefi.org/centrodedocumentacion/11026.pdf>

- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.
- PNUD. (2022). *Múltiples crisis frenan el progreso en desarrollo humano causando retrocesos en 9 de cada 10 países, alerta informe de PNUD*. PNUD México. <https://www.undp.org/es/mexico/comunicados-de-prensa/multiples-criisis-frenan-el-progreso-en-desarrollo-humano-causando-retrocesos-en-9-de-cada-10-paises-alerta-informe-de>
- Provencio, E. y García, E. (2019). *Información regional de México*. [Documento de Excel de uso interno del PUEd inédito].
- Rubio, L. (2023). Desplazamiento por desastres en México y el mundo: la tragedia a la vista de todos. *Otros diálogos*, 23(7). <https://otrosdialogos.colmex.mx/desplazamiento-por-desastres-en-mexico-y-el-mundo-la-tragedia-a-la-vista-de-todos>
- Saraví, G. (2017). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. CIESAS-FLACSO.



Sección III.

Ambiente y
territorio

COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIOS

María del Carmen Rodríguez Juárez
Investigadora independiente

Presentación

Abordar el estudio del territorio a partir del concepto ordenador de cohesión social y su manifestación en el bienestar de la población implica pensar desde un nuevo paradigma de desarrollo, y hacerlo de manera urgente ante la aparente nueva normalidad que la crisis sanitaria mundial por la COVID-19 nos ha impuesto.

La cohesión social fortalece las capacidades de la sociedad para asegurar, desde un espacio concreto, el bienestar de la población y el desarrollo comunitario con valores compartidos de confianza, reciprocidad, solidaridad, sentido de pertenencia, reducción de inequidades e inclusión (Fonseca et al., 2019).

La mejor forma de materializar los procesos de cohesión social desde la perspectiva territorial es mediante la generación de mejores oportunidades de desarrollo económico local, que requieren de políticas que promuevan la inversión, el empleo, las redes de innovación y la generación de activos públicos físicos y culturales a partir del potencial existente en los distintos lugares y regiones del país.

La pandemia COVID-19 ha destacado la urgente necesidad de actuar ante el riesgo de la supervivencia humana. La emergencia sanitaria nos ha hecho conscientes de la vulnerabilidad social y la importancia de estar preparados y anticiparnos a las situaciones de crisis (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico «OCDE», 2023a) que a nivel global se asocian a mega tendencias climáticas, demográficas y tecnológicas

que provocarán transformaciones sociales diferenciadas entre regiones.

Una mirada estratégica para responder de manera efectiva a los procesos de cambio requiere de una perspectiva territorial, con el fin de valorar los impactos diferenciados geográficamente y los mecanismos de respuesta de los grupos sociales para diseñar políticas públicas adecuadas. Al cierre del primer cuarto del siglo XXI, al menos ocho de cada diez personas habitarán en ciudades, de ahí que desde el Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se busca que los espacios urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, tal como se propone en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 de la Agenda 2030 (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), 2020).

Atendiendo a lo dispuesto en el *City Resilience Framework (The Rockefeller Foundation, 2015)*, uno de los detonadores para alcanzar ciudades más resilientes es la cohesión en las comunidades. El espacio y el contexto en el que la población habita trasciende la visión de un contenedor pasivo de las actividades humanas y asume un rol activo en la construcción social y las formas de vida de la población.

En México, el modelo de desarrollo seguido en las últimas décadas no ha aliviado las necesidades de la población más pobre, y prevalecen las condiciones para que la pobreza y la desigualdad sean heredadas. Desde el Programa Universitario de Estudios

del Desarrollo (PUED) se destaca la necesidad de revisar las políticas y estrategias en la materia para ayudar a superar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr una forma de desarrollo inclusiva y sustentable, que movilice las capacidades humanas, económicas y naturales con las que contamos en el país (Cordera y Provencio, 2018).

El punto de partida

En el plano internacional, Organización de las Naciones Unidas reconoce en la Nueva Agenda Urbana (HABITAT III -ONU, 2017) el concepto de ciudad como los espacios que son el hogar de las personas para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Las ciudades se conciben como espacios libres de discriminación, garantes de la igualdad de género, incluyentes para las minorías y las manifestaciones de diversidad sexual, cultural y racial, promotoras de participación política y sustentadas en economías diversas que fortalecen los vínculos urbano-rurales (ONU-HABITAT, 2020).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹ asume que la estrategia de cohesión social tiene en cuenta la dimensión territorial y así lo expresa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) seis, once, doce, trece, catorce y quince, que se resumen en garantizar la gestión sostenible del agua y el saneamiento; lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; garantizar modalidades de consumo y producción sostenible; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático; conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos, y proteger y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y detener la pérdida de la biodiversidad.

Desde el gobierno de México, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT, 2020), reconoce que en las últimas décadas

el crecimiento urbano acelerado ha impactado territorios agrícolas o de alto valor ambiental, y que el proceso de urbanización ha favorecido el crecimiento económico a costa de una mayor desigualdad entre regiones y la degradación de los ecosistemas. Ante esto, propone siete principios: políticas y acciones centradas en las personas; procuración de justicia socioespacial; reconocimiento de derechos individuales y colectivos; respeto al derecho de propiedad; derecho al libre acceso; derecho al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar, y reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

México es un país megadiverso pero sumamente desigual, con diferencias territoriales muy marcadas debido a un crecimiento económico diferenciado regionalmente. La desigualdad territorial pudo ser paliada durante el siglo XX por el dinamismo de la economía nacional; sin embargo, en el primer cuarto del siglo XXI es evidente que las condiciones han cambiado y que no existen procesos locales que promuevan un desarrollo endógeno (Cordera y Provencio, 2020).

Propuestas estratégicas

Las propuestas que se formulan a continuación tienen como objetivo a mediano plazo, que las ciudades sean reconocidas como:

1. Eje ordenador de las estrategias de resiliencia urbana, resultado de la cohesión social y la sustentabilidad territorial.
2. Lugares para la vida, disfrute y encuentro, donde los individuos puedan resolver los problemas de la vida cotidiana y encontrar la posibilidad de ser felices.
3. Espacios públicos transitables sin obstáculos, de manera segura, de forma responsable y respetuosa entre la colectividad y con la naturaleza.

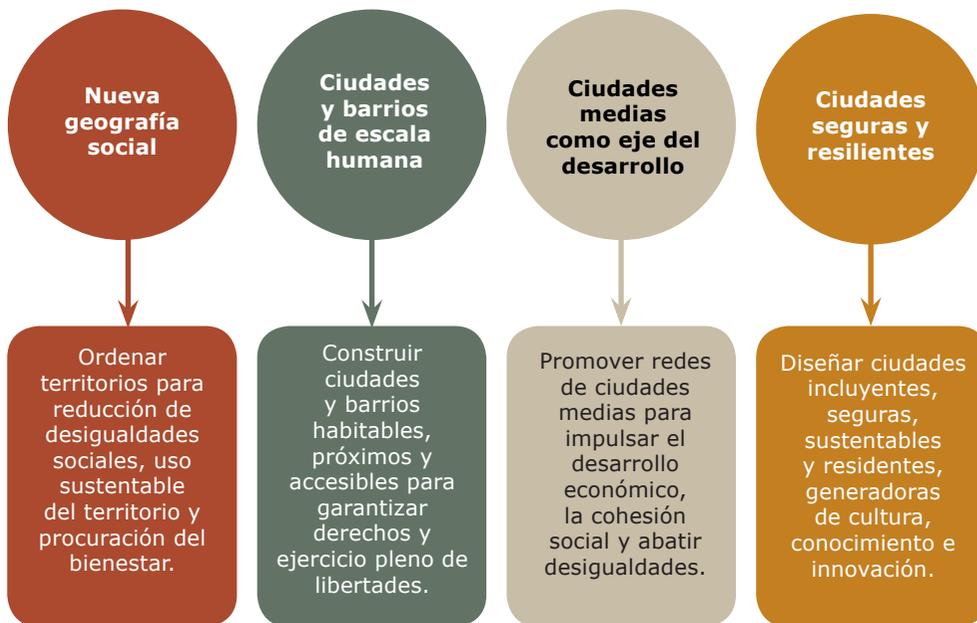
El modelo de desarrollo que sustenta la visión a futuro se sostiene en una nueva

1 Para mayor detalle ver ONU (2023).

geografía social que responde a los principios de justicia, equidad, inclusión, respeto, sustentabilidad, resiliencia y libertad, para construir ambientes creativos, imaginativos y generadores conocimiento.

Las propuestas estratégicas se ordenan a partir del despliegue espacial de las dimensiones social, territorial y ambiental y su respectiva escala de actuación.

Figura 1. Cohesión social y territorios vivibles, seguros, sustentables y sanos



Fuente: Elaboración propia (2023).

Una nueva geografía social

Ordenar el territorio a partir del principio de reducción de las desigualdades sociales, el uso sustentable del territorio y la procuración del bienestar subjetivo.

México enfrenta amplias disparidades económicas, sociales y ambientales entre regiones, como resultado de la aplicación de políticas regionales erráticas insuficientes y desarticuladas (Wong, 2020). Ante la falta de una política de desarrollo regional que articule la actuación del sector público, el desarrollo territorial del país ha sido resultado de la implementación de los programas sociales² de corte asistencialista y de los cuales no se tiene evidencia suficiente de su impacto efectivo para garantizar el acceso a los derechos sociales y la disminución de la pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social «CONEVAL», 2023a).

Para el año 2020, el porcentaje de población en situación de pobreza en México había aumentado en 3.8 millones de personas y la población en condición de pobreza extrema alcanzó un total de 10.8 millones de personas. Las zonas urbanas son el hogar de 39 millones de pobres, y el rezago social se ha concentrado en el sur del país, los estados con mayor rezago son Chiapas, Guerrero y Oaxaca, en contraste con los estados de Nuevo León, Baja California y Baja California Sur (CONEVAL, 2023b).

² Para 2023 se consideran 58 programas sociales, 45 de modalidad S (Sujetos a Reglas de Operación) y trece de modalidad U (Otros Subsidios) que CONEVAL contempla en el listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social.

Según lo reportado por CONEVAL (2023b) al segundo trimestre del año 2022, casi cuatro de cada diez personas se encontraban en pobreza laboral, es decir que, pese a tener ingreso salarial no podían satisfacer sus necesidades alimentarias. En el ámbito urbano 33.9% de la población se encontraba en esa situación en contraste con el rural, donde se registraba un 52% del total.

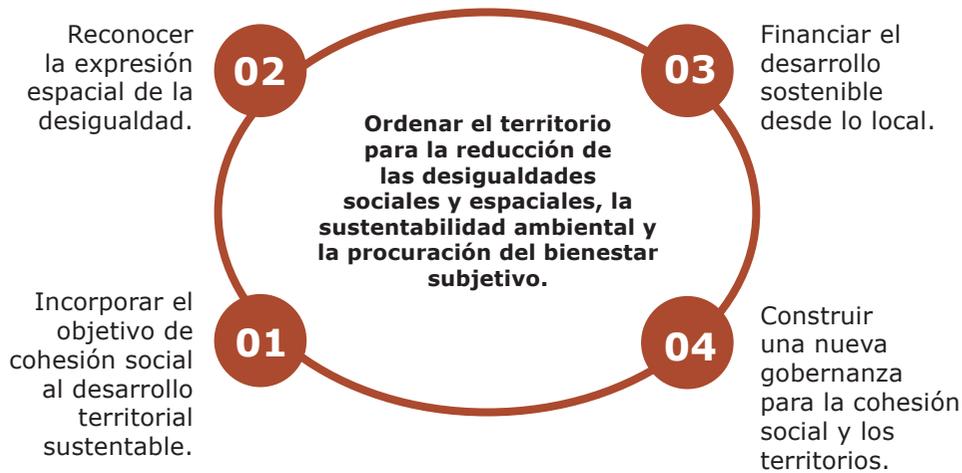
El Índice de Desarrollo Humano en los municipios de México, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), señala que, durante la década de 2010, de las tres dimensiones que evalúa: salud, educación e ingreso, se tuvieron comportamientos diferenciados. En términos de salud y educación el índice a nivel municipal mejoró, pero el de ingreso presentó un retroceso. Según el citado reporte, 51.9% de los municipios del país se encuentra en niveles de desarrollo medio y bajo, (menos de 0.7) y durante el periodo 2015-2020 la reducción de la desigualdad entre municipios se estancó.

Por su parte CONEVAL (2023b), señala que para el año 2020, 67.6% de la población reportaba al menos una carencia social³ y 23% adolecía de tres o más carencias.

Para hacer frente a esta situación se proponen las siguientes vertientes de actuación expuestas en la figura 2.

³ CONEVAL identifica seis carencias sociales: rezago educativo, carencia por acceso a servicios de salud, carencia por acceso a la seguridad social, carencia por calidad y espacios de la vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, y carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (CONEVAL, 2023, pág. 83).

Figura 2. Nueva geografía social



Fuente: Elaboración propia (2023).

Incorporar el objetivo de cohesión social al desarrollo territorial sustentable

Construir una nueva geografía social alineada a la ENOT, bajo las premisas de territorios sostenibles, seguros, incluyentes y sustentables, e impulsar el diseño de políticas de desarrollo regional y social que reconozcan de manera explícita las severas desigualdades territoriales y sociales, como resultado de la concentración del crecimiento y la ausencia de una política pública regional comprensiva y la persistente aplicación de políticas centralistas y sectoriales (Wong, 2020).

Armonizar las políticas de corte regional enfocadas a la superación de las desigualdades territoriales y la pobreza, procurar el ejercicio de los derechos y el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo, aprovechando la diversidad social, económica, cultural y las características del espacio urbano (HABITAT III-ONU, 2017)

Reconocer la expresión espacial de la desigualdad

Revisar y ajustar las políticas de promoción focalizada del desarrollo en territorios específicos. Pasar de las geografías de las desigualdades estáticas y de la exclusión, donde se arraiga la marginación (Cordera y Provencio, 2020), a procesos detonadores del desarrollo regional.

Revalorar las capacidades locales existentes, las estrategias de coordinación entre sectores productivos y órdenes de gobiernos, y generar capacidades locales para superar la debilidad estructural de los estados y municipios, para la gestión de los recursos financieros necesarios para el desarrollo local sostenible⁴.

Financiar el desarrollo sostenible desde lo local

Promover el desarrollo endógeno desde lo local. Aumentar la inversión pública para la construcción de infraestructura básica para las actividades productivas y la prestación de servicio, con mayor impacto en las entidades donde existen más rezagos en productividad y donde el coeficiente de inversión pública a producto interno bruto (PIB)⁵ es más alto (Casar, 2020).

Revisar el esquema de distribución de facultades y recursos entre la federación, los estados y los municipios en materia de federalismo fiscal,⁶ para corregir la

4 Según lo reportado por la OCDE, las finanzas subnacionales de México mantienen una discrepancia entre el nivel de gasto y la recaudación local, lo que apunta a una autonomía fiscal mermada, "la dependencia de los gobiernos locales de los recursos federales promedia 84.2 por ciento de 2000 a 2017". La estructura altamente centralizada de la captación de impuestos provoca que el gobierno federal concentre 90% de los ingresos totales por impuestos, en tanto que los estados y municipios solo alcancen el siete por ciento (OCDE, 2006, pág. 118).

5 En el periodo 2001-2018, los estados que profundizaron la desigualdad regional fueron Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Tlaxcala e Hidalgo, donde se observó una reducción sistemática de la inversión pública (Casar, 2020, pág. 121).

6 Se entiende por federalismo fiscal lo señalado por Clavellina y Herrera: "federalismo fiscal implica la definición de competencias entre los diferentes niveles de administración federal

centralización de atribuciones, la inequitativa distribución de facultades y hacer más eficientes los procesos de recaudación y modernización de la tributación desde lo local (Clavellina y Herrera, 2020).

Construir una nueva gobernanza para la cohesión social y los territorios

Promover transformaciones institucionales que garanticen la descentralización administrativa, política y financiera; impulsar procesos de participación política, para la representación de los distintos sectores de la población en la toma de decisiones y promover esquemas de gobiernos abiertos y colaborativos.

Facilitar el diseño de políticas públicas con base en evidencias científicas,⁷ haciendo uso de la mejor información disponible, especializada, actualizada y a distintas escalas territoriales para intervenir en los procesos de desigualdad, pobreza, exclusión y el monitoreo y evaluación de la actuación pública.

Ciudades y barrios a escala humana

Construir ciudades y barrios habitables, próximos y accesibles que permitan la cohesión social, garanticen el derecho a la ciudad y el ejercicio pleno de las libertades.

La inequitativa distribución espacial de los satisfactores y el acceso desigual a oportunidades para acceder a fuentes de empleo, vivienda, salud, educación, espacio público y cultura son algunas de las causas del

para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público" (2020, pág. 56).

7 Un referente para evaluar véase en Recerca urbana per urbana (2023).

malestar en las ciudades. No solo la desigual distribución de la riqueza genera barreras de acceso a los satisfactores, su distribución espacial profundiza las desigualdades socioeconómicas en perjuicio de los más vulnerables (Brito et al., 2021).

Tal como lo reporta, Instituto de Recursos Mundiales (*WRI* por sus siglas en inglés, 2021) en su Índice de Desigualdad Urbana,⁸ el modelo de urbanización, aunado a las características sociodemográficas de las viviendas, influye en los procesos de desigualdad territorial y agudiza la exclusión y segregación socioespacial⁹.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021), los espacios urbanos a nivel nacional se traducen en 1482 millones de manzanas que cuentan en su mayoría (alrededor de 80%), con la infraestructura básica como banquetas, alumbrado público y algún tipo de arbolado; sin embargo, siguen siendo espacios hostiles para quienes deseen caminarlos, acceder al transporte o usar el espacio público, situación

crítica si se tiene en cuenta que la población vive ya un proceso de envejecimiento y para el año 2070 al menos tres de cada diez mexicanos tendrán más de 60 años (Secretaría General del Consejo Nacional de Población «SGCONAPO», 2023).

En el caso emblemático de la Zona Metropolitana del Valle de México (*WRI*, 2021) reporta la polarización en las oportunidades de acceso: el grupo con mayor inclusión social¹⁰ tiene acceso a empleo por manzana 25 veces más que el estrato con menor inclusión; en términos de distancia a servicios de educación pública los estratos más altos tiene 70 veces más proximidad espacial a escuelas públicas de nivel superior en comparación a los grupos sociales más vulnerables; lo mismo ocurre en el caso de los servicios de salud, donde el acceso a camas de hospital es de 70 a uno entre los grupos sociales de referencia, y en el acceso a espacios públicos abiertos la relación es de 21 a uno (Brito et al., 2021, pág. 4)¹¹.

8 El Índice de Desigualdad Urbana (IDU) se construyó como una herramienta de diagnóstico alternativa a los indicadores de desarrollo tradicionales que suelen definir el bienestar social en términos de crecimiento económico (Brito et al., 2021, pág. 53).

9 El concepto de segregación espacial responde a la propuesta de que:

la segregación socioespacial como fenómeno ha estado ligada desde sus inicios a los estudios sobre la ciudad [...] En sus acepciones más generales plantea la forma en que se organiza la ciudad, mientras que las particulares hacen referencia a la construcción en el espacio de fenómenos de diferenciación social, económica, política, educacional, delictiva, entre otros [...] En este sentido se percibe la segregación como un proceso que separa a la ciudad en unidades delimitadas, cada una de las cuales contiene en su interior una población homogénea que es diferente de la que la rodea (Pérez-Campuzano, 2011, pp. 405 y 406).

10 Se entiende para este reporte por inclusión social al proceso identificado territorialmente [de] la desigualdad al considerar características sociodemográficas que puedan suponer barreras al consumo de la oferta de empleo y servicios urbanos. En términos metodológicos, esta dimensión se analiza mediante el Índice de Inclusión Social Urbana (IISU), construido mediante un análisis de componentes principales a partir de variables censales a escala de Área Geoestadística Básica (AGEB) (Brito et al., 2021, pág. 5).

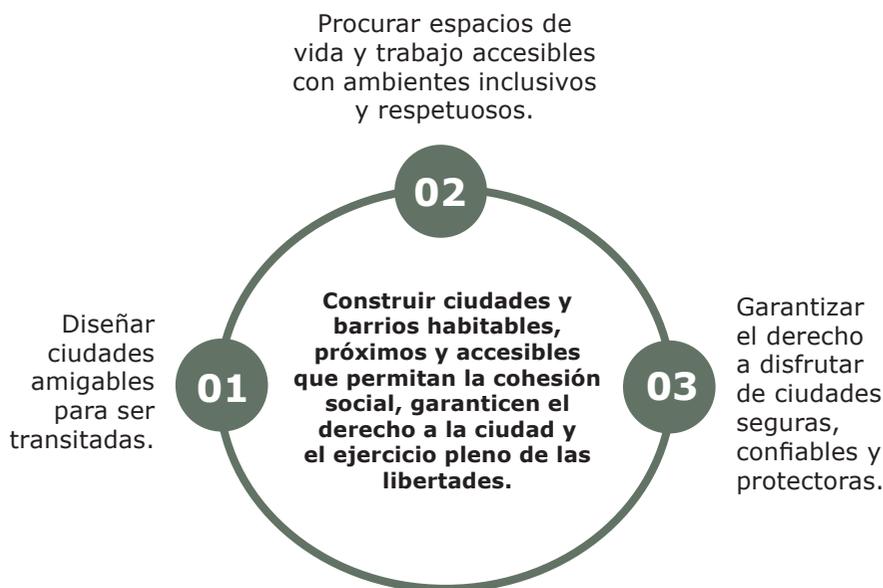
11 Para mayor detalle sobre la caracterización de los tipos de desigualdad en el acceso a satisfactores urbanos consultar: Brito et al., (2021); Zubicaray et al., (2021).

La Encuesta Nacional de Seguridad Pública y Urbana (ENSU) reportó para el segundo trimestre de 2023, que los problemas de seguridad que la población percibe como más relevantes son la calidad de las calles y avenidas, fallas en el suministro y fugas de agua potable, insuficiente alumbrado público, delincuencia y servicio de transporte público deficiente.

Para el segundo trimestre del 2023, en 75 ciudades del país, 62.3% de la población de más de 18 años que fue encuestada, señaló que es inseguro vivir en sus ciudades. Según datos de la ENSU, la percepción de inseguridad responde a las tendencias al alza de delitos, haber sido testigos de conductas delictivas o antisociales, las fallas en el desempeño de las autoridades, el creciente número de conflictos y conductas antisociales.

Las vertientes de actuación que se proponen son:

Figura 3. Ciudades y barrios a escala humana



Fuente: Elaboración propia (2023).

Procurar espacios de vida y trabajo accesibles e inclusivos

Diseñar ciudades en las que sus habitantes tengan acceso más equitativo a las oportunidades de desarrollo que ofrecen los espacios urbanos. El enfoque de las políticas públicas para el diseño de las ciudades y los barrios debe ser la procuración de igualdad de acceso y facilitar las tareas cotidianas como ir al trabajo, a la escuela, a los centros de salud, a los espacios recreativos, entre otros.

Garantizar el derecho a disfrutar de ciudades seguras

Diseñar espacios seguros, adoptando medidas y tecnologías adecuadas para mejorar la iluminación, la calidad de las calles, la señalética, áreas verdes y espacios públicos de acceso universal. Se requiere mejorar la actuación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para responder a las situaciones de violencia e inseguridad denunciadas por la población, para corregir la percepción pública de una insuficiente y deficiente actuación ante el crecimiento de los hechos de violencia que se vive en las ciudades del país.

Diseñar ciudades amigables para ser transitadas

Impulsar el diseño e instrumentación de planes integrales de movilidad para ordenar el desplazamiento en las ciudades, teniendo en cuenta las principales motivaciones como ir al trabajo, a la escuela, o atender las actividades cotidianas de las familias.

Mejorar el diseño de las instalaciones peatonales para contar con una ciudad que pueda ser caminada y disponer de infraestructura de transporte público adecuada, en buen estado, suficiente y modernizada.

Ciudades medias como eje del desarrollo y la cohesión social

Promover redes de ciudades medias para mejorar la cohesión social y la sinergia entre ciudades para abatir las desigualdades de acceso a satisfactores urbanos.

En las dos últimas décadas, México ha registrado un crecimiento poblacional desigual entre ciudades y regiones. Las ciudades

costeras orientadas a servicios turísticos han registrado un ritmo de crecimiento rápido, al igual que las ciudades fronterizas de la costa oeste y el corredor industrial del centro del país (Zubicaray et al., 2021, pág. 10), situación que se agudizará frente a la reconversión de las cadenas de suministro y prácticas como el nearshoring, que demandarán la incorporación de las economías locales a las cadenas globales de producción.

El crecimiento de las ciudades medias y zonas fronterizas implicará una transformación en la manera de usar el territorio. Si las tendencias se mantienen, las ciudades del país para el año 2050 serán el hogar de más de cien millones de personas (SGCONAPO, 2018) y las ciudades pequeñas y medianas serán el detonador del desarrollo local y articuladoras funcionales de la red urbana del Sistema Urbano Nacional (SUN), al ser más ágiles y flexibles para incorporarse a las cadenas globales de valor y estar más abiertas al cambio tecnológico (Luiselli, 2019).

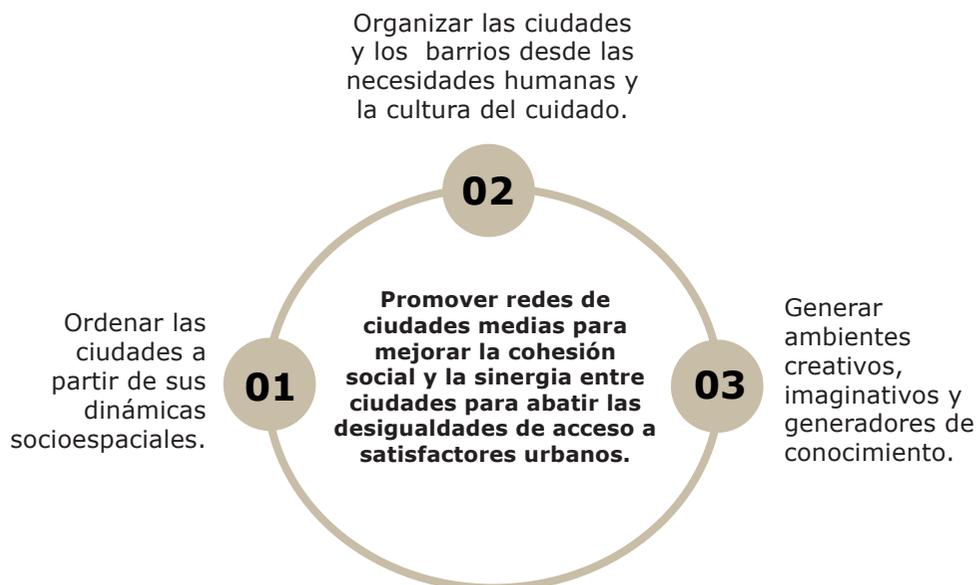
Enfocar la gestión territorial a nivel ciudad, o redes de ciudades bajo criterios de aprovechamiento sustentable permitirá aprovechar las economías de aglomeración¹² que se traducen en mayores fuentes de empleo, inversión y disponibilidad de servicios sociales y bienes educativo y culturales.

12 Se entiende por economías de aglomeración:

[...] son las formas en que la concentración de personas en el espacio las hace más productivas a través de la agregación y selección del mercado laboral, las economías de escala en la producción y el consumo, la reducción de los costos de transacción, la reducción de los costos de infraestructura y el derrame o propagación de conocimiento que conducen a las innovaciones tecnológicas (Monkkonen y Giottonini, 2017, pág. 143).

Las vertientes de actuación que se proponen son:

Figura 4. Ciudades medias como eje del desarrollo y la cohesión social



Fuente: Elaboración propia (2023).

Ordenar las ciudades a partir de sus dinámicas socioespaciales

Ordenar el territorio a partir de las dinámicas territoriales existentes y deseables, para fortalecer la operación de cadenas productivas locales para su articulación global. La ordenación del sistema urbano para convertirlo en compacto, conectado, coordinado, limpio y equitativo, será condición para disminuir las brechas sociales, atender los impactos ambientales e incentivar el desarrollo económico con prosperidad para sus habitantes (Zubicaray et al., 2021).

Pensar el desarrollo desde lo local es condición básica para que, de manera combinada con políticas que atiendan los desequilibrios estructurales, se enfrenten las situaciones de mayor apremio para la población de las zonas más empobrecidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe «CEPAL»-Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2007).

Organizar las ciudades y los barrios desde las necesidades humanas y la cultura del cuidado

Promover la inversión en infraestructura social para satisfacer las necesidades de salud, educación, cultura, recreación y formación de capacidades para el trabajo. Revalorar desde una perspectiva de corresponsabilidad social, la cultura del cuidado centrada en las tareas cotidianas de criar, educar, cuidar y acompañar durante las distintas etapas de la vida, como condición esencial de la sostenibilidad de las comunidades (Tapia, 2021).

Atender de manera prioritaria a los barrios que presentan mayor grado de vulnerabilidad social y económica para fomentar acciones de renovación urbana que recuperen los espacios públicos como lugares dignos para la convivencia comunitaria, el cuidado, la socialización y la formación identidad.

Generar ambientes creativos, imaginativos y generadores de conocimiento

Impulsar modelos de innovación y aprendizaje para el desarrollo local justo y equitativo. Es necesario aprovechar las capacidades y activos de conocimiento que permitan el desarrollo endógeno y la integración de economías productivas y generadoras de mayor valor agregado (Wong, 2020).

Reducir las brechas de conocimiento entre ciudades y regiones, a partir de la inversión en investigación y desarrollo (Capel, 2016), y generar ecosistemas de innovación con las universidades, centros de investigación y el sector productivo, particularmente con las pequeñas y medianas empresas que son las principales generadoras de empleo y bienestar local.

Ciudades seguras y resilientes ante el cambio climático y fenómenos disruptivos

Diseñar ciudades incluyentes, seguras, sustentables y resilientes generadoras de cultura, conocimiento e innovación.

México adolece de un modelo de crecimiento urbano ordenado y generador de equidad social y territorial, lo que ha deteriorado de manera acelerada los servicios ambientales y aumentado los riesgos de estrés hídrico y las demandas energéticas para el funcionamiento

de las ciudades (Provencio y Carabias, 2021; Zorrilla y Altamirano, 2020).

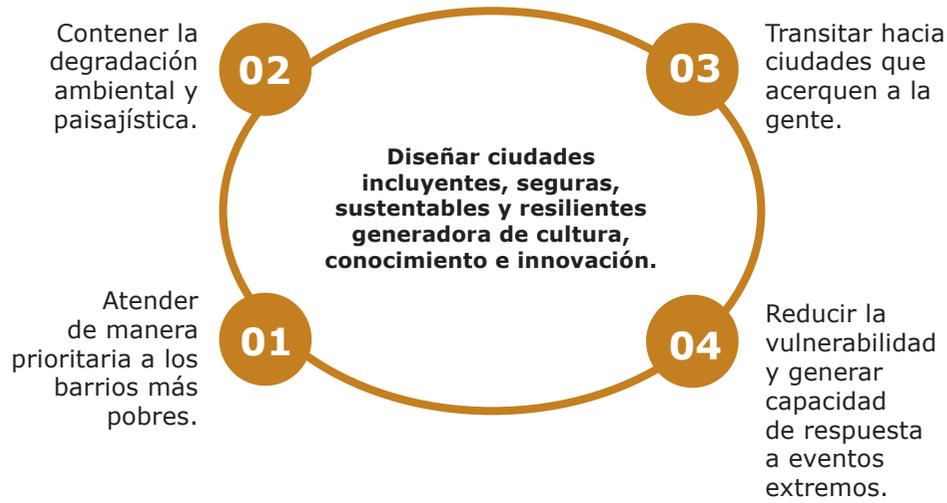
Los habitantes de las zonas urbanas enfrentan cotidianamente problemas de contaminación, mala calidad del transporte, vivienda de mala calidad e insuficiente, problemas de conectividad y carencia en la provisión de servicios básicos. Tal como lo señala Luiselli (2019), las ciudades mexicanas están aún lejos de ser consideradas sustentables y resilientes, con capacidad de resistir adversidades, recuperarse y garantizar la inclusión y cohesión social.

En el corto plazo, el crecimiento de los espacios urbanos tendrá altos impactos en la naturaleza, poniendo en riesgo los servicios ecosistémicos sustantivos para la vida humana. Para el año 2030 se estima que la presión hídrica generada por las zonas metropolitanas aumentará de manera considerable, la demanda energética mantendrá su ritmo ascendente y la generación de residuos se reconocerá como un problema cotidiano en la vida de los habitantes de las ciudades (Zorrilla y Altamirano 2020).

Los impactos negativos de la pérdida de los servicios ecosistémicos se reflejarán en la pérdida gradual de salud física y emocional de los individuos, la reducción de la interacción social y las restricciones al disfrute de los servicios recreativos y culturales que la naturaleza puede ofrecer (Krekel y Mackerron, 2020).

Se consideran como vertientes de actuación las siguientes:

Figura 5. Ciudades seguras y resilientes ante el cambio climático y fenómenos disruptivos



Fuente: Elaboración propia (2023).

Atender de manera prioritaria a los barrios más pobres

Implementar políticas públicas para fomentar la resiliencia urbana en los barrios más pobres y marginales. La inversión pública en las ciudades deberá priorizar la construcción de infraestructura básica y equipamiento, viviendas asequibles y habitables y acceso a espacios públicos con infraestructura verde y mayor conectividad digital.

Diseñar espacios para la vida digna. Las ciudades dispersas y poco densificadas provocan procesos de expansión periurbanos, ocupados por asentamientos precarios e irregulares que concentran a población de bajos ingresos y generan altos costos sociales y ambientales. Ante ello se requiere de políticas específicas para su atención promoviendo la participación comunitaria en el rediseño de los espacios habitacionales y la dotación de infraestructura y servicios básicos.

Contener la degradación ambiental y paisajística

Instrumentar medidas para dar respuesta efectiva a la creciente demanda hídrica, mediante estrategias de recuperación y recarga de los acuíferos, el tratamiento de aguas residuales y la aplicación de técnicas novedosas de reúso de aguas y captura de agua de lluvia. Promover estrategias de transición energética hacia el uso de energías renovables y la paulatina descarbonización de las actividades urbanas, al tiempo de generar estrategias que fomenten la economía circular.

Proteger los paisajes urbanos y rurales por sus servicios culturales y recreativos que generan bienestar y entornos armoniosos y seguros. Las estrategias de recuperación y reconversión de espacios para fines

de restauración ecológica y paisajística serán parte de la construcción de ciudades a escala humana.

Transitar hacia ciudades que acerquen a la gente

Transitar hacia ciudades que acerquen a la gente. El concepto de cercanía implica no solo reducir los tiempos de traslado, sino acercar a la población teniendo en cuenta su diversidad. Generar políticas para ciudades medias con perspectiva de sustentabilidad y resiliencia que tengan como eje el diseño de la forma urbana más densificada y de usos mixtos que ayuda a reducir los traslados cotidianos de sus habitantes, para contener el ritmo de emisiones a la atmósfera (Zubicaray et al., 2021).

Diseñar políticas con enfoques de sustentabilidad y eficiencia energética. La movilidad en la ciudad debe satisfacer las necesidades de sus habitantes, para ello es necesario políticas que oriente la inversión al diseño y construcción de nuevas infraestructuras y sistemas de movilidad pública seguros, eficientes y limpios.

Reducir la vulnerabilidad¹³ y generar capacidad de respuesta a eventos extremos

Las ciudades deben hacer frente a los impactos del cambio climático, y dar respuesta a las tareas de recuperación ante situaciones de crisis. Diseñar políticas que recuperen y

sistematicen información a escala regional y estatal para valorar los factores de exposición, sensibilidad y capacidad de adaptación (Zorrilla y Altamirano 2020).

Generar conciencia y comunicar de manera asertiva. Es necesario reforzar las acciones de concientización y comunicación para que la exposición a los efectos negativos del cambio climático no implique nuevas formas de exclusión social, marginación y pobreza, minando las bases de la cohesión social urbana (Capel, 2016).

13 El concepto de vulnerabilidad se toma de la Ley General de Cambio Climático:

Nivel a que un sistema es susceptible, o no es capaz de soportar los efectos adversos del Cambio Climático, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática a la que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad, y su capacidad de adaptación (Diario Oficial de la Federación «DOF», 2022).

Consideraciones finales

El binomio cohesión social y territorios implica un nuevo modelo de desarrollo que pone en el centro la atención las necesidades de las personas y su bienestar físico y emocional, asociado al uso sustentable y armonioso de territorios diversos y heterogéneos.

Frente a la emergencia sanitaria de la COVID-19 es evidente que las ciudades deben estar preparadas para eventos disruptivos y escenarios futuros con alta incertidumbre. Las estrategias de resiliencia urbana tendrán que poner en el centro la inversión en medidas de prevención y adaptación y mitigación, atendiendo de manera prioritaria a los grupos más vulnerables (ONU-HABITAT, 2022b, pág. XV).

Los retos que enfrenta México para alcanzar el desarrollo económico con cohesión social y sustentabilidad ambiental se sintetizan en:

1. Diseñar ciudades a escala humana con capacidad para responder a las nuevas condiciones sociodemográficas, las demandas sociales y el ejercicio pleno del derecho a la ciudad justa, equitativa, transitable, solidaria e inclusiva.
2. Poner en el centro de la planeación a las ciudades medias, por ser estratégicas para el desarrollo nacional.
3. Corregir el patrón del sistema de ciudades que favorece la concentración en las zonas metropolitanas con altos impactos ambientales y sociales.
4. Mitigar los impactos ambientales, sociales y económicos que se enfrentan en las ciudades para adaptar las formas de desarrollo a un modelo urbano sustentable y resiliente.



Referencias

- Brito, M., Macías, J., Reyes, L. R., Jacquin, C. y Zubicaray, G. (2021). Índice de Desigualdad Urbana. *Wri México Ross Center*. Documento de Trabajo. <https://es.wri.org/sites/default/files/IDU%205012021-NRC-OK.pdf>
- Capel, H. (2016). Pensar en ciudades habitables para el futuro. *Finisterra*, 51(101), 25-43. <https://doi.org/10.18055/finis8876>
- Casar, J. (2020). Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *La perspectiva regional* (pp. 113-129). PUED-UNAM.
- CEPAL-ILPES. (2007). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe.
- CONEVAL. (2023a). *Informe de Aprobación de Indicadores de los Programas de Desarrollo Social 2023*.
- CONEVAL. (2023b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*.
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. PUED-UNAM.
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2020). *La perspectiva regional*. PUED-UNAM.
- DOF. (2022). *Ley General de Cambio Climático*. [Reforma del 6 de junio de 2022]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>
- Fonseca, X., Lukosch, S. y Brazier, F. (2019). Social cohesion revisited: a new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(2), 231-253. <https://doi.org/10.1080/13511610.2018.1497480>
- HABITAT III-ONU. (2017). *Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/habitat3/>
- Helliwell, J. F., Layard, F., Sachs, J. D., De Neve, J.-E., Aknin, L. B. y Wang, S. (Eds.). (2023). *World Happiness Report 2023*. Sustainable Development Solutions Network.
- Krekel, C. y Mackerron, G. (2020). How Environmental Quality Affects Our Happiness. En J. F. Helliwell, R. Layard, J. Sachs y J. E. De Neve (Eds.), *World Happiness Report 2020* (pp. 95-113). Sustainable Development Solutions Network.
- Luiselli, C. (2019). Los desafíos del México urbano. *Economía UNAM*, 16(46), 183-195.
- Monkkonen, P. y Giottonini, P. (2017). Repensar la contención urbana en México: Del control del crecimiento a la promoción del crecimiento de calidad. En J. Montejano y C. Caudillo (Coords.), *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* (pp. 143-166). Centro de Investigación en Geografía y Geomática (CentroGeo).
- OCDE. (2006). *Estudios Territoriales de la OCDE: México 2003*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264024687-es>
- OCDE. (2023a). *Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*. <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>
- OCDE. (2023b). *OECD Regional Outlook 2023. The Longstanding Geography of Inequalities*. <https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en>

- OCDE. (2023c). Regional in Industrial Transition 2023. New Approaches to Persistent Problems. <https://doi.org/10.1787/5604c2ab-en>
- ONU. (2023). *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- ONU-HABITAT. (2020). *The New Urban Agenda*. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf
- ONU-HABITAT. (2022a). *Componentes del Derecho a la Ciudad*. ONU-HABITAT. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/componentes-del-derecho-a-la-ciudad>
- ONU-HABITAT. (2022b). *World Cities Report 2022. Envisaging the Future of Cities*. [Boletín]. https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf
- Pérez-Campuzano, E. (2011). Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26(77), 403-432.
- PNUD. (2022). *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales en México*.
- Provencio, E. y Carabias, J. (2021). Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *Coordenadas para el debate del desarrollo* (pp. 227-238). PUED-UNAM.
- Recerca urbana per urbana. (2023). Sistema integrado de información metropolitana sobre cohesión social y urbana (SUMCSU). *Institut Metropolí*. <https://www.institutmetropoli.cat/es/encuestas/cohesion-social-urbana/#75a48653-8a07-4>
- SEDATU. (2020). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la sedatu 2020-2040*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu-2020-2040?idiom=es>.
- SGCONAPO. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>
- SGCONAPO. (2023). *Las Proyecciones de la Población de México para los próximos 50 años*. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>.
- Tapia, M. (2021). Tres ideas para el diseño de ciudades centradas en los cuidados. *Crítica Urbana: Revista de Estudios Urbanos y Territoriales*, 4(17).
- The Rockefeller Foundation. (2015). *City Resilience Framework*. *Arup International Development*.
- Wong, P. (2020). Las políticas de desarrollo regional en el presente siglo. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *La perspectiva Regional* (pp. 32-43). PUED-UNAM.
- Zorrilla, M. y Altamirano del Carmen, M. (2020). La vulnerabilidad desigual ante el cambio climático y sus escenarios. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.), *La perspectiva regional* (pp. 132-147). PUED-UNAM.
- Zubicaray, G., Brito, M., Ramírez Reyes, L., García, N. y Macías, J. A. (2021). *Las ciudades mexicanas: tendencias de expansión y sus impactos*. Coalition for Urban Transitions. <https://urbantransitions.global/publications/>

REDUCCIÓN DE RIESGOS SOCIOAMBIENTALES: PROPUESTAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO

Naxhelli Ruiz Rivera

Investigadora del Instituto de Geografía y coordinadora del Seminario Universitario de Riesgos Socioambientales (SURSA), UNAM

Introducción

La perspectiva para entender los desastres de origen socionatural como problemas del desarrollo de la sociedad tiene una larga data en ciencias sociales (Anderson, 1985; Cuny y Abrams, 1983; Lavell, 2000; Stephenson, 1994). Los muchos estudios que se han generado en las últimas cinco décadas sobre los riesgos, desastres y desarrollo han profundizado en temas como las deficiencias en capacidades institucionales, los procesos de extractivismo que influyen directamente la degradación de ecosistemas, o los procesos de desigualdad, exclusión y precarización asociados a las políticas económicas. Estos aspectos están asociados a dos condiciones propias de los riesgos socioambientales: la vulnerabilidad social y el incremento de exposición ante amenazas (Fuchs et al., 2012).

En México, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) ha generado desde 1999 una serie completa de estudios sobre el impacto socioeconómico de los desastres por año.¹ En estos estudios es posible identificar el impacto sostenido que los desastres han tenido en las finanzas públicas a nivel nacional.

¹ La serie completa de estudios sobre el impacto socioeconómico de los desastres, de 1999 a 2022, se puede consultar en el sitio del CENAPRED (<https://www.cenapred.unam.mx>), en la sección de publicaciones. Último acceso: 10 de septiembre de 2023.

De acuerdo con información del propio CENAPRED, entre 2000 y 2018, el costo anual de los desastres fue de 2357 millones de dólares.

Destaca en las cifras oficiales que, si bien casi 87% de los costos estimados corresponden a declaratorias asociadas a amenazas hidrometeorológicas, los eventos con el mayor impacto económico en estas dos décadas son los sismos del 2017, con 3264.4 millones de dólares; y es de destacar que casi la mitad de los municipios declarados con desastre en este periodo presentan índices de alta marginación (CENAPRED, 2021).

Estas cifras se asocian a los aspectos fundamentales de los riesgos socioambientales que hemos señalado: los altos niveles de vulnerabilidad social y de exposición a amenazas que presenta nuestro país. Un eje fundamental en el cual la vulnerabilidad y la exposición se materializan es en las condiciones específicas de carencia en materia de vivienda en las diferentes regiones de México. Estas condiciones han sido medidas de manera muy precisa por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo que para el año 2020 estimó en alrededor de doce millones de personas las que viven con alguna carencia en materia de vivienda. A esto se suma el gran número de construcciones concentradas en las zonas de mayor exposición a sismos en la zona de subducción mexicana, o se localizan en

regiones altamente expuestas a fenómenos hidrometeorológicos intensos. Este hecho, sin duda, debe considerarse a la luz de los datos de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020, a través de la cual se estima que son poco menos de catorce millones de viviendas las que presentan algún problema estructural (fracturas, pandeos o deformación en columnas, vigas y trabes; o bien, grietas o cuarteaduras en techos y muros).

Sin embargo, los desastres impactan también otras áreas del desarrollo social, además de la vivienda y la infraestructura. En particular, destacan tres dimensiones que trascienden la atención en la fase de emergencia, y que representan la falta de una recuperación integral de las poblaciones impactadas por los desastres en el mediano y largo plazo: *i)* los impactos en la economía de las regiones afectadas por los desastres; *ii)* los impactos en la salud, y *iii)* el desplazamiento interno forzado. Estos tres aspectos, identificados claramente en la literatura sobre desastres (Álvarez y Tuñón, 2016; de Alwis y Noy, 2019; Elizondo, 2023; Noy, 2015; Rubio, 2019; Salazar-Arbelaez, 2018; Torres, 2020), tienen en común el no ser considerados explícitamente en la legislación y estructura programática de México, por lo cual existe una carencia de información que evalúe adecuadamente su relevancia en el análisis integral de los riesgos socioambientales.

En este tenor, las propuestas que se presentan a continuación se asocian a los retos y carencias en el marco legal, en la disponibilidad de información y en las capacidades de articulación de diferentes niveles de gobierno y actores sociales en los ámbitos de la reducción de los riesgos. Asimismo, se consideraron los mecanismos de atención a impactos y recuperación integral ante los desastres, tomando en cuenta la condición actual que tiene México en cuanto a su estructura de coordinación fiscal, los mecanismos financieros presentes para la gestión de riesgos de desastres en el gobierno federal y los gobiernos locales, así como las facultades y atribuciones constitucionales de los municipios y las entidades federativas.

Propuesta estratégica 1. Afinar los mecanismos para la evaluación de riesgos socioambientales

La evaluación de los riesgos socioambientales que enfrentan las diferentes regiones del país es fundamental para el desarrollo de mejores herramientas de política pública. Desde 1991, el país cuenta con un Atlas Nacional de Riesgos, que constituye una herramienta fundamental para conocer los diferentes tipos de peligros a los cuales estamos expuestos. En estas tres décadas, esta herramienta ha ido creciendo en contenido, alcance y complejidad, hasta llegar a ser un repositorio de valiosa información estadística y geográfica, que además contiene documentación sobre las evaluaciones estatales y municipales.

Sin embargo, algunos de los factores determinantes que permitirían incidir en la reducción de los riesgos, así como de los impactos regionalizados de las emergencias y los desastres, están aún pendientes de conocer y de integrarse dentro de los mecanismos de Planeación Nacional del Desarrollo definidos en nuestra legislación. Si bien el Programa Nacional de Protección Civil 2022-2024, publicado cuatro años después de iniciada la administración, incluye el conocimiento sobre el riesgo en el primero de sus cuatro objetivos prioritarios, la posibilidad de incidir en ese objetivo está limitada por la desactualización de la Ley General de Protección Civil (2012), la cual carece de los conceptos, enfoques y alcances propios que permitan diseñar procesos de gestión integral de los riesgos de desastres.

Una manifestación de esta desactualización es, precisamente, la gran dificultad para generar análisis de riesgos socioambientales que trasciendan el enfoque centrado en las amenazas. Se requiere afinar y, en su caso, regionalizar los indicadores de vulnerabilidad física y social sensibles a la exposición, así como desarrollar metodologías asociadas al desarrollo urbano y territorial. Por ejemplo, hay un importante déficit en la comprensión de los efectos de la expansión urbana, la extracción de agua del subsuelo o la falta de

regulaciones en la construcción en los daños que ocurren en los asentamientos humanos ante las inundaciones, el fracturamiento del suelo o las ondas de calor. Con ello, se atribuyen incorrectamente los impactos negativos al fenómeno físico, cuando en realidad son producto, en mucho mayor medida, de la suma de las acciones humanas en el territorio. Por esta razón, las evaluaciones de riesgos requieren, necesariamente, desarrollarse en una escala regional y local que, bajo el esquema actual basado en Atlas de Riesgos Municipales, es costosa y difícilmente alcanzable.

La forma actual en la que se crean los instrumentos de evaluación de riesgos socioambientales, particularmente los Atlas de Riesgos Municipales, se asocia a un problema más profundo y relevante para la gestión integral de los riesgos: el tipo de descentralización de México. Estos instrumentos, en su mayoría, han sido parcialmente financiados a través de programas federales y comisionados a contratistas privados o instituciones de educación superior, quienes cumplen con una guía metodológica contenida en unos Términos de Referencia, que se enfoca prioritariamente en el desarrollo de la información científica de los procesos geodinámicos y climáticos en la escala y resolución indicada para el municipio. Estos estudios requieren un nivel de conocimiento científico avanzado, así como estudios de campo costosos por la resolución en la cual se deben elaborar; asimismo, requieren el planteamiento de propuestas de obras de mitigación o acciones que, para ser efectivas, requieren en muchos casos conocimientos avanzados de obra pública, urbanismo y planeación urbana que no se reflejan en los Atlas. Su complejidad sobrepasa al modelo de producción de estos instrumentos, es decir, a los equipos que los elaboran y a los costos que se ejecutan en este tipo de proyectos.

Los municipios, en lo general, tienen responsabilidades cruciales en la definición de los usos de suelo y en los procesos de zonificación, definición de normativas de

construcción y urbanización; sin embargo, carecen sustantivamente de las capacidades, herramientas fiscales y recursos de libre destinación indispensables para financiar las tareas locales de gestión integral de los riesgos socioambientales (Ruiz, 2017; Ruiz y Melgarejo, 2017), tales como los sistemas de información territoriales, los análisis de escenarios, los organismos de verificación administrativa en materia de construcción, o el sostenimiento de organismos autónomos locales de planeación. La evidencia ha demostrado que contar con Atlas de Riesgos Municipales cofinanciados con la Federación es un paso indispensable pero totalmente insuficiente para atender las causas estructurales de gestión de riesgos. Para desarrollar las evaluaciones de riesgos y hacer que estas sean integradas en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a través de mecanismos vinculantes y jurídicamente robustos, se requiere que exista tanto las metodologías adecuadas para entender el papel de la acción humana dentro del análisis de riesgo, como revisar los acuerdos de coordinación (fiscales y no fiscales) ya existentes entre los tres niveles de gobierno.

Así pues, las tareas estratégicas para la consecución de esta propuesta son las siguientes:

1. Actualización del marco legal en materia de gestión integral de riesgos (incluyendo la armonización legislativa indispensable hacia materias de coordinación fiscal, desarrollo urbano y metropolitano, obras públicas, vivienda, desarrollo social y equilibrio ecológico), y con un enfoque orientado a la gestión integral de los riesgos de desastre y consideración a los acuerdos internacionales de los cuales México es firmante.
2. Generación de un conjunto integral de Normas Oficiales Mexicanas en materia de gestión integral de los riesgos socioambientales, incluyendo:
 - 2.1. Zonificación primaria y secundaria, con un enfoque especialmente orientado a los efectos de isla de calor urbana.

2.2. Seguridad estructural, con consideraciones específicas sobre las arquitecturas vernáculas, los materiales de construcción locales y los procesos de autoconstrucción, integrando los avances ya existentes en materia de peligro sísmico.

2.3. Sistemas de información territoriales locales de carácter vinculante, que articulen las evaluaciones de riesgo con los instrumentos de uso de suelo, los registros públicos de la propiedad, los catastros locales y los registros de obras y servicios públicos.

3. Reformulación de las vías de generación de Atlas de Riesgos, a través de nuevos mecanismos de participación de las entidades de educación superior e investigación de las entidades federativas; especialmente, la revisión de los mecanismos de financiamiento de las diversas acciones de gestión de riesgos en la legislación sobre coordinación fiscal.

Propuesta estratégica 2. Alinear la medición de los impactos de los desastres en congruencia con indicadores de desarrollo humano

La evaluación oficial de los impactos de los desastres tiene su principal base en la metodología desarrollada por décadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta metodología sintetiza aprendizajes muy relevantes en la región para la estimación de daños y pérdidas, para “armonizarlos con una lógica contable consistente, [que] permite separar claramente los conceptos de pérdidas y costos adicionales, y sistematizar los vínculos que existen entre distintos sectores de la economía” (2014, pág. 13). En los últimos años, a esta metodología se le han sumado algunas estimaciones derivadas de las llamadas Evaluaciones de Necesidades Post Desastre (PDNAS, por sus siglas en inglés) (CENAPRED, 2022, pág. 4), las cuales establecen un conjunto de indicadores para definir líneas base, así como diagnósticos

sectoriales que permitan integrar de manera ágil los requerimientos para las intervenciones orientadas a la recuperación en el mediano y largo plazo.

Bajo esta metodología, los daños se definen como

afectaciones expresadas en términos monetarios que sufren los acervos de cada uno de los sectores durante el siniestro [que] incluyen los activos físicos como edificios, instalaciones, maquinaria, equipos, medios de transporte y almacenaje, mobiliario, obras de riego, embalses, sistemas de vialidad y puertos. (CEPAL, 2014, pág. 34)

Por otro lado, las pérdidas son

los flujos que se alteran como consecuencia del desastre [...] Se trata de valorar lo que se dejará de producir, lo que obviamente tendrá un impacto en términos del [Producto Interno Bruto] PIB, el empleo, las finanzas públicas y las cuentas externas. (2014, pp. 36–37)

Bajo esta perspectiva, en estricto sentido, la serie de “Impactos socioeconómicos de los principales desastres en México” de CENAPRED constituye fundamentalmente una cuantificación de los daños, no de las pérdidas.

Sin negar la enorme relevancia que estos estudios han tenido para diversos propósitos de política pública, y la importancia de su continuidad en el futuro, resultan insuficientes para entender la integralidad de los impactos de los desastres en México. En la discusión internacional se debate actualmente el concepto “daños y pérdidas no económicos” (*NELD*, por sus siglas en inglés), un término que abarca dimensiones del bienestar no materiales que corresponden a perjuicios y experiencias traumáticas (*harm*) distintas a las que se representan a través de métricas del valor (*value*) (McShane, 2017); es decir, a lo que CEPAL define como daños y pérdidas. Esto es porque los indicadores de las afectaciones de un desastre son muy diferentes si el enfoque recae en una identificación objetiva de las dimensiones de bienestar afectadas, a si la prioridad es determinar los activos perdidos.

Este matiz conceptual tiene implicaciones muy importantes, dado que con el uso exclusivo de métricas de valor económico en el diseño de intervenciones postdesastre es imposible el diseño de indicadores y metas relativos a reducir las dimensiones objetivas del bienestar pérdidas o deterioradas; en el enfoque de daños y pérdidas hay aspectos como la salud mental, el menoscabo del patrimonio cultural material e inmaterial, la inseguridad alimentaria o la destrucción del tejido comunitario que simplemente no son consideradas y, por lo tanto, no son atendidas.

Este punto se profundiza al momento de revisar las políticas públicas orientadas a la recuperación. Algunas de las auditorías de los años recientes a diferentes aspectos de la gestión de riesgos, especialmente las auditorías de desempeño (Auditoría Superior de la Federación «ASF», 2018, 2020), han señalado deficiencias en el diseño de los mecanismos de financiamiento y en los procesos organizacionales del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) para cumplir con sus objetivos de tener “resultados en las acciones de prevención realizadas para fortalecer la resiliencia de la sociedad ante los efectos de los daños” (2018, pág. 1). Las auditorías documentan diferentes tipos de problemas, que incluyen la identificación de beneficiarios, la falta de medidas para que los bienes afectados recuperaran las condiciones operativas previas, deficiencias y retrasos en los trabajos, alcances y contrataciones de instancias ejecutoras, así como la ausencia de líneas de tiempo e indicadores para cumplir intervenciones para la recuperación. Este tipo de incidencias se derivan, en buena medida, de la falta de mecanismos integrales de evaluación de impactos, que permitan el ajuste a las herramientas financieras y organizacionales de atención a desastres con un enfoque basado en resultados: es decir, en las dimensiones de bienestar objetivo que se pierden o se restituyen, no solamente en los daños y pérdidas.

Así pues, las tareas estratégicas para la consecución de esta propuesta son las siguientes:

1. Armonización entre el marco legal en materia de gestión integral de los riesgos de desastre y las dimensiones de bienestar y derechos que se establecen en la Política Nacional de Desarrollo Social. Ello implica, necesariamente, nuevos arreglos fiscales en cuanto al tipo de obras y acciones que se consideran en los fondos de aportaciones federales a municipios y ramos generales asociados al desarrollo social; así como en los instrumentos de medición utilizados por los Consejos de Evaluación, debido a que actualmente las principales fuentes de información estadística sobre pobreza y bienestar excluyen el impacto catastrófico asociado a shocks covariados (Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI», 2023, pág. 13; Zamudio, 2020, pág. 34). Esto incluye, especialmente, la reformulación completa del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, el cual presenta graves rezagos conceptuales, metodológicos y operativos.
2. Acuerdos con las instancias del sector salud que permitan ampliar los aspectos de evaluación epidemiológica ante desastres, de manera que puedan añadirse al seguimiento de enfermedades infecciosas indicadores de morbimortalidad sobre otros padecimientos que en la literatura se asocian a contextos de desastre y de los cuales no existe seguimiento oficial en México; tales como enfermedades mentales, trastornos del sueño y de la alimentación, u otros impactos en padecimientos crónico-degenerativos (Leppold et al., 2023; Neria et al., 2009; Nomura et al., 2016).
3. Los indicadores de bienestar perdido como métrica de los impactos de los desastres llevan a una nueva perspectiva sobre la recuperación, que se asocia al desarrollo de políticas vinculadas a los cuidados. Esto es porque las víctimas de los desastres no solo experimentan la pérdida de los satisfactores

materiales, sino que también pierden diversos componentes de protección social, y experimentan pérdidas significativas de tiempo por la intensa carga de actividades no rutinarias que requiere la recuperación, especialmente para las mujeres (Enarson, 2000). Las víctimas de los desastres requieren recibir cuidados adicionales para superar el trauma y reestablecer los medios de vida, estos cuidados, tanto individuales como comunitarios, deben considerarse como parte de las intervenciones públicas para la recuperación (Urbina y Landeros, 2022).

Conclusión

Las propuestas estratégicas desarrolladas en este capítulo (afinar los mecanismos para la evaluación de riesgos socioambientales y alinear la medición de los impactos de los desastres en congruencia con indicadores de desarrollo humano), sintetizan la necesidad de cambiar de manera sustantiva los principios a partir de los cuales se definen los riesgos socioambientales y sus consecuencias, especialmente las más graves: los desastres. Las amenazas a las que están expuestas las diferentes regiones del país multiplican los probables impactos negativos por el hecho de recaer en sociedades con múltiples vulnerabilidades. Sin embargo, los esfuerzos y recursos de las instituciones públicas se focalizan en visibilizar y restaurar únicamente los impactos materiales, sin articularse con los otros componentes del desarrollo ni con los impactos en el bienestar de las poblaciones expuestas y/o afectadas. Ante un mundo en el umbral del cambio climático, que se suma a los fenómenos geológicos propios de la geografía física de México, es momento de dar pasos firmes hacia la gestión de riesgos socioambientales y sus impactos como componentes clave del desarrollo del país.



Referencias

- Álvarez, G. del C. y Tuñón, E. (2016). Vulnerabilidad social de la población desplazada ambiental por las inundaciones de 2007 en Tabasco (México). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(1), 123-138. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n1.52591>
- De Alwis, D. y Noy, I. (2019). The cost of being under the weather: droughts, floods, and health-care costs in Sri Lanka. *Asian Development Review*, 36(2), 185-214. https://doi.org/10.1162/adev_a_00136
- Anderson, M. B. (1985). A reconceptualization of the linkages between disasters and development. *Disasters*, 9, 46-51. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.1985.tb00966.x>
- ASF. (2018). *Auditoría de desempeño: 2017-0-15100-07-1678-2018 1678-DE. Censo y padrón de beneficiarios de los daños provocados por los sismos de septiembre de 2017*, Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_1678_b.pdf
- ASF. (2020). *Auditoría de desempeño: 2019-0-06100-07-0025-2020 25-GB. Fondo de desastres naturales*, Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019b/Documentos/Auditorias/2019_0025_a.pdf
- CENAPRED. (2021). *Desastres en México. Impacto social y económico*. [Infografía]. Centro Nacional de Prevención de Desastres-Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. <https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADDESASTRESENMXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>
- CENAPRED. (2022). *Impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México. Resumen Ejecutivo 2021*. Centro Nacional de Prevención de Desastres. <https://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/487-RESUMENEJECUTIVOIMPACTO2021.PDF>
- CEPAL. (2014). *Manual para la evaluación de desastres*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/35894-manual-la-evaluacion-desastres>
- Cuny, F. C. y Abrams, S. (1983). *Disasters and development*. Oxford University Press.
- Elizondo, S. (2023). Mecanismos universales de acceso a la salud con énfasis en situaciones de emergencias y desastres. [Ponencia]. *Seminario Universitario de Riesgos Socioambientales*, UNAM.
- Enarson, E. (2000). *Gender and natural disasters. InFocus programme on crisis response and reconstruction. Working Paper 1*. International Labour Organization. http://oit.org/wcmstp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_116391.pdf
- Fuchs, S., Birkmann, J. y Glade, T. (2012). Vulnerability assessment in natural hazard and risk analysis: Current approaches and future challenges. *Natural Hazards*, 64(3), 1969-1975. <https://doi.org/10.1007/s11069-012-0352-9>
- INEGI. (2023). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2022 ENIGH. Nueva serie. Diseño conceptual*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463910589.pdf

- Lavell, A. (2000). Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de Construcción Social de un Desastre: El Caso del Huracán Mitch en Centroamérica. En N. Garita y J. Nowalski (Coords.), *Del Desastre al Desarrollo Sostenible en Centroamérica: El Caso de Mitch* (pp. 7-46). Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible- Banco Interamericano de Desarrollo.
- Leppold, C., Lockery, J., Burns, P., Brady, K., O'Donnell, M., Ryan, J. y Gibbs, L. (2023). Tracking post-disaster chronic disease: protocol for the recover cohort study. *Prehospital and Disaster Medicine*, 38(S1), s67-s68. <https://doi.org/10.1017/S1049023X23002029>
- McShane, K. (2017). Values and harms in loss and damage. *Ethics, Policy & Environment*, 20(2), 129-142. <https://doi.org/10.1080/21550085.2017.1342960>
- Neria, Y., Galea, S., y Norris, F. H. (2009). *Mental health and disasters*. Cambridge University Press.
- Nomura, S., Parsons, A. J. Q., Hirabayashi, M., Kinoshita, R., Liao, Y., y Hodgson, S. (2016). Social determinants of mid- to long-term disaster impacts on health: A systematic review. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 16, 53-67. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2016.01.013>
- Noy, I. (2015). Comparing the direct human impact of natural disasters for two cases in 2011: The Christchurch earthquake and the Bangkok flood. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 61-65. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2015.03.009>
- Rubio, L. (2019). Desplazamiento por desastres en México y en el mundo: La tragedia a la vista de todos. *Otros Diálogos*, 7. <https://otrosdialogos.colmex.mx/desplazamiento-por-desastres-en-mexico-y-el-mundo-la-tragedia-a-la-vista-de-todos>
- Ruiz, N. (2017). La influencia de la desigualdad política intermunicipal en la producción de la vulnerabilidad ante amenazas naturales. Un análisis en profundidad de diez municipios mexicanos. En A. P. Carrera (Coord.), *El municipio ante la crisis del federalismo mexicano* (pp. 163-178). Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Ruiz, N. y Melgarejo, C. R. (2017). Political inequality and local government capacity for Disaster Risk Reduction: Evidence from Mexico. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 24, 38-45. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.05.024>
- Salazar-Arbelaez, G. (2018). Terremotos y salud: lecciones y recomendaciones. *Salud Pública de México*, 60(Supl. 1), S6-S15. <https://doi.org/10.21149/9445>
- Stephenson, R. S. (1994). *Disasters and Development. Disaster Management Training Programme*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Respuesta a Desastres (UNDRO). <https://www.nzdl.org/cgi-bin/library?e=d-00000-00---off-0cdl--00-0----0-10-0---0---0direct-10---4-----0-0l--11-en-50---20-about---00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&a=d&c=cdl&c-l=CL2.4&d=HASH011658382aa111e558514e52.1#HASH011658382aa111e558514e52.1>
- Torres, M. L. (2020). Desplazamiento forzado por causa de los desastres naturales: un invisible jurídico que cada día crece más. En A. M. D'Ávila Lopes, F. Paredes Paredes y R. Bregaglio Lazarte (Coords.), *Tendências Jurisprudenciais da Corte Interamericana de Direitos Humanos* (pp. 171-188). Livraria do Advogado Editora. <https://shorturl.at/iIM12>

- Urbina, J. y Landeros, K. (2022). Intervenciones psicosociales en la recuperación de desastres. En N. Ruiz y D. Rodríguez (Coords.), *Recuperaciones diversas ante el proceso de desastre. Reflexiones y perspectivas para México* (pp. 162-196). Secretaria de Desarrollo Institucional-UNAM. <https://doi.org/10.22201/sdi.9786073071253e.2022>
- Zamudio, V. (2020). *La seguridad social frente al riesgo de desastres*. [Boletín]. <https://ciss-bienestar.org/cuadernos/pdf/La-seguridad-social-frente-al-riesgo-de-desastres.pdf>

SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL Y DESARROLLO 2024-2030

Enrique Provencio Durazo

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM

María Julia Carabias Lillo

Profesora de la Facultad de Ciencias - UNAM

Introducción

La integración de la cuestión ecológica en la política y en la planificación del desarrollo fue planteada desde inicios de los años setenta del siglo XX, cuando empezaron a formularse los objetivos y principios de la política ambiental moderna. Desde entonces se asumió que para controlar las fuerzas motrices y las presiones de la contaminación atmosférica, del suelo y el agua, y para reducir la sobreexplotación de los recursos es necesario que los sistemas de producción y consumo de las sociedades se adapten a las restricciones del entorno ambiental.

Esta orientación ha cobrado diversas formas con el paso del tiempo. En unas interpretaciones, se consideró que la protección del medio ambiente requería reducir los ritmos de expansión económica para abatir la demanda de recursos y los impactos generados sobre los ecosistemas, incluso a través de estrategias de estado estacionario. Una variante de esta postura se expresó posteriormente como la necesidad de promover el crecimiento cero e incluso el decrecimiento. Otras vertientes, más apegadas a la ortodoxia económica, postularon que no era necesario reducir las tasas de acumulación económica, pues la innovación iría encontrando formas de eliminar o atenuar las externalidades ambientales negativas de la producción, la distribución y el consumo. El enfoque del desarrollo sustentable, por su lado, postuló la necesidad de integrar los objetivos sociales, principalmente los de igualdad y superación de la pobreza, con

los de conservación de los ecosistemas y los de crecimiento económico, de tal modo que se alcancen nuevos equilibrios dinámicos y se logren progresivamente tanto los objetivos sociales como los ambientales y los económicos.

La aplicación de políticas basadas en el enfoque de desarrollo sustentable ha encontrado muchas dificultades, y en innumerables casos se constata la marginación de la protección ecológica frente a los otros objetivos. Sin embargo, desde hace por lo menos tres décadas, desde principios de 1990, se implantó no solo la idea sino también la obligación de considerar las implicaciones ecológicas de las políticas económicas, y de acelerar la adopción de modelos que estimulen la integración de las tres grandes dimensiones del desarrollo sustentable.

Las evidencias de que el deterioro ambiental avanza más rápidamente que lo previsto, a escalas globales y nacionales, como lo demuestra el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y de los servicios ambientales, o la disponibilidad de agua, son un llamado a considerar con más cuidado y urgencia la articulación de los objetivos ambientales en la estrategia de desarrollo. Sugerimos que el fortalecimiento de las políticas ambientales, en el marco de esta estrategia para los próximos años, supone la siguiente condición general:

1. Asumir la sustentabilidad ambiental como componente orgánico de la estrategia de desarrollo, colocarla como prioridad de alto nivel en la jerarquía de las políticas públicas y otorgar todo el apoyo político y presupuestal necesario para frenar y revertir el deterioro ecológico, así como el agotamiento de los ecosistemas, en el marco de la deforestación cero a 2030 y el cumplimiento del Acuerdo de París.

Reconocer y concretar esa prioridad supone valorar en todas sus implicaciones la crisis ambiental en la que nos encontramos, hacer patente el sentido de urgencia y expresar de forma operativa dicha prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2024-2030 y en los diversos programas de gobierno. Es necesario que autoridades y legisladores manifiesten liderazgo en las iniciativas de sustentabilidad, encabecen el más alto nivel de esfuerzo conjunto para la protección ambiental y transmitan un ímpetu que estimule el compromiso colectivo, público y social, con alcance a todos los órdenes de gobierno.

A partir de 2019, y al menos hasta 2023, se careció de un referente sólido que sirviera como marco orientador de la estrategia ambiental y como inductor de la sustentabilidad en el desarrollo. El PND 2019-2024 solamente introdujo un párrafo cargado de vaguedades, en el que, a pesar de incluir un reconocimiento acerca de la sustentabilidad como factor indispensable del bienestar, apenas contempló formulaciones declarativas o definiciones generales que no constituyen una guía de acción para los variados temas que convergen en la acción ambiental.

Otra versión del PND 2019-2024, que fue presentada por la Secretaría de Hacienda, la responsable de formular el proyecto, contenía al menos seis objetivos y 22 estrategias de sustentabilidad, junto con cinco criterios transversales para el resto de las políticas. Este proyecto, que fue desechado por la Cámara de Diputados, articulaba la sustentabilidad con energía, territorio, agricultura, turismo y otros

temas, además de que incluía indicadores y la vinculaba con objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030. Como instrumento de planeación hubiera sido un avance con respecto a los planes de desarrollo previos. Aunque su aplicación no estaba asegurada, al menos aprovechaba una oportunidad de generar orientaciones mejor dirigidas y abría la posibilidad de que la autoridad ambiental dispusiera de un apoyo para impulsar la integración de políticas con los sectores que generan las principales presiones de deterioro ecológico.

Además, es necesario enfrentar las urgencias con visiones a futuro, que tengan continuidad y se proyecten como políticas de Estado. La mayor parte de los procesos de deterioro y agotamiento ambiental se desenvuelven en periodos amplios que exigen continuidad de acciones y previsiones anticipatorias de largo alcance, con estrategias y presupuestos multianuales. Por eso es prioritario que en los próximos años la política de desarrollo contemple necesidades de cambio para varias décadas, como está comprometido, por ejemplo, con la transición energética hacia la descarbonización de la economía a mediados del siglo. Algo similar es indispensable, al menos, en los temas de agua, protección de los ecosistemas y economía circular, como marco para la definición de las acciones que deben emprenderse para el resto de la presente década y para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030.

El deterioro y el agotamiento ambiental repercuten en una gran variedad de procesos y problemáticas, imbricadas tanto en las dimensiones sociales como económicas y con diferente grado de alcance territorial, que se despliegan en los distintos medios geocológicos e involucran en toda su amplitud a la gama completa de políticas e instrumentos. Sin embargo, y en el ánimo de acotar las prioridades, señalamos que entre los propósitos centrales que ahora anudan la articulación del desarrollo y la sustentabilidad

están los siguientes: la deforestación cero a 2030 y acelerar la transición energética en línea con el Acuerdo de París.

El propósito de alcanzar la deforestación cero supone frenar los cambios de uso de suelo que se siguen registrando en contra de las superficies cubiertas por selvas, bosques, matorrales y otros ecosistemas, debido a la agricultura, los agostaderos, los incendios forestales, la ocupación urbana y la construcción inadecuada de infraestructura, principalmente. Es un proceso que se mantiene, aunque con diferentes ritmos según regiones y entidades federativas, y que en los últimos cinco años para los que se dispone de información involucró a más de 165,000 hectáreas por promedio anual solo en lo que se refiere a bosques.

Para frenar los cambios de uso y lograr la deforestación cero y la restauración, es necesario adoptar y aplicar programas de ordenamiento bajo figuras normativas de planeación que integren las dimensiones territoriales y ecológicas en instrumentos unificados, que apliquen tanto para las decisiones nacionales y regionales de política sectorial como para la regulación local del suelo. En ese marco, México debe seguir ampliando sus áreas naturales protegidas, con decretos, programas de manejo y presupuestos suficientes para la conservación, y en tal esfuerzo deben incluirse decisiones comunitarias y privadas.

Las ampliación de las áreas adicionales a conservar debe guiarse por criterios de protección de la biodiversidad, desarrollo de las comunidades propietarias, generación de servicios ambientales, sobre todo de agua, protección a la salud ante brotes zoonóticos, cuidado de sitios y paisajes bioculturales, adaptación al cambio climático y reducción de la vulnerabilidad ante riesgos, y captura de carbono, lo cual tendrá aportes significativos en la estrategia para lograr una sociedad de emisiones netas cero. En las próximas décadas, estos y otros beneficios serán indispensables para la estabilidad socioambiental. En consecuencia, el país debe

apreciar en todo su valor la conservación de tales soportes vitales, con las inversiones necesarias y la retribución de los servicios prestados por los ecosistemas.

Frenar la expansión de las superficies agrícolas y ganaderas demanda estrategias agropecuarias basadas en la agrobiodiversidad y en la adaptación ante los impactos del cambio climático tanto por la variabilidad de temperaturas como por los cambios en la precipitación pluvial. Las áreas agrícolas degradadas y de muy baja productividad pueden restaurarse con cobertura vegetal perenne, mientras que la ganadería de pastoreo extensivo puede mejorarse para que los agostaderos aporten más servicios ambientales y enriquezcan su diversidad biológica. Es posible programar la ampliación de las superficies bajo protección y conservación, además de frenar y reducir la frontera agropecuaria, en coordinación con la política de producción y seguridad alimentaria, lo que requiere fortalecer la investigación y el apoyo técnico a los productores, así como reforzar las instituciones que trabajan como bisagras entre las políticas públicas y la generación de conocimientos, como es el caso de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

El propósito de acelerar una transición energética alineada con el Acuerdo de París supone revisar los compromisos nacionales determinados para concretar una reducción no condicionada de las emisiones de gases de efecto invernadero en 35% en 2030. Esto fue anunciado a fines de 2022 en la 27ª "Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático", pero no se dieron a conocer las bitácoras y rutas de aplicación en los grandes componentes y las acciones requeridas para dicha reducción. Hasta ahora la tendencia de las emisiones se mantiene alejada del objetivo de que la temperatura global no rebase 1.5 °C a fines del siglo, con relación a los niveles preindustriales, por lo que México no está en camino de cumplir con el Acuerdo de París. Por lo anterior, es necesario poner al día los inventarios de emisiones, llevar

a cabo un balance riguroso y transparente de las trayectoria, ajustar los compromisos nacionales determinados y adoptar mecanismos explícitos y de libre acceso para el monitoreo, reporte y verificación de los resultados.

Al mismo tiempo, México debe adoptar su estrategia de transición justa hacia una sociedad de emisiones netas cero de gases de efecto invernadero, en línea con los compromisos internacionales, sobre todo porque así conviene a los intereses nacionales de mitigación, adaptación al cambio climático y a la adopción de modalidades de desarrollo compatibles con la prosperidad socioeconómica, con la reducción de las desigualdades, el abatimiento de la pobreza, y la seguridad humana.

Las autoridades ambientales no han emitido una señal clara sobre la estrategia de emisiones netas cero, pero la Iniciativa Climática de México (ICM), una organización independiente, dio a conocer una propuesta para alcanzar ese objetivo en 2060 (ICM, 2023). Esta es una sólida base para formular el programa oficial con el que es necesario contar y que debe encadenarse con el cumplimiento de las metas a 2030. De hecho, si estas no se realizan, se alejará cada vez más el horizonte de alcance de las emisiones netas cero, que varios de los principales países emisores, entre los que se encuentra México, ya tienen comprometidas a 2050 e incluso antes. La estrategia a largo plazo es indispensable para impulsar un cambio estructural asociado a la transición energética y a la deforestación cero, con iniciativas industriales acopladas a las energías renovables, la electromovilidad, la renovación urbana, la economía circular y otros campos que se perfilan como avanzados en los caminos para un desarrollo de alta calidad ambiental y social¹.

1 Ver la colaboración de José Luis Samaniego Leyva "Transición climática y energética: la oportunidad de ir a un desarrollo económico más inclusivo, más dinámico y más verde", en este mismo volumen.

La integración y aplicación de dicha estrategia a largo plazo demanda un esfuerzo de coordinación intenso entre instituciones públicas, el sector privado y los órdenes de gobierno. Supone fortalecer las instituciones que están mandatadas para estos fines, pero que actualmente se encuentran debilitadas y marginadas, como el propio Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). Requiere también diseños financieros complejos por los volúmenes de inversión que se deberán destinar. Se estima, por ejemplo, que solo entre 2023 y 2030 se tendrían que asignar alrededor de 36,000 millones de dólares por año en un camino que permita cumplir simultáneamente con los compromisos nacionales determinados más estrictos y con la ruta de emisiones netas cero a 2060 (ICM, 2023).

2. Fortalecer las políticas ambientales relacionadas directamente con las condiciones de vida de la población en la salud, agua, abatimiento de la contaminación atmosférica, minimización y tratamiento adecuado de residuos, control del ruido, entre otros aspectos que deben materializar el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar de las personas.

Se trata de las prioridades que tiene asignada la política ambiental desde sus inicios, en cuya gestión se consiguieron notables fortalezas públicas y sociales. Al paso del tiempo, sin embargo, por la expansión urbana y demográfica, el consiguiente incremento de la demanda de recursos naturales, el deterioro o agotamiento de las fuentes de provisión de servicios ecosistémicos, y la disminución de los medios de ejecución de las instituciones, sobre todo los presupuestales, han mermado las capacidades de atención. Se trata de un conjunto de problemáticas que exigen atención en todos los frentes de forma interdependiente, y que deben ser abordadas con mejor coordinación por los tres órdenes de gobierno. A pesar de que no disponen

de los medios presupuestales suficientes, son los municipios los que corren con la responsabilidad mayor.

En el caso del suministro de agua, y como se reporta en el “Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, el cumplimiento de este recurso ha retrocedido en años recientes. Según el indicador de “Proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura”, pasó de 67% a 61% de 2014 a 2022. Por su parte, el indicador “Porcentaje de la población que tiene acceso al agua entubada diariamente, así como al saneamiento” ha retrocedido (Instituto Nacional de Estadística y Geografía «INEGI», 2023). Un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) muestra que en 2022 solo el 31.5% de las familias recibió agua los siete días de la semana y las 24 horas del día. En otras regiones, menos del 28% de las familias tuvieron abasto continuo, sin intermitencias, situación que afecta principalmente a los grupos con menores ingresos. (Figueroa J.L. et al., 2023).

En sus interrelaciones con los ecosistemas, la prioridad se encuentra en la protección de los servicios hídricos y, por tanto, en las medidas de conservación y restauración de las zonas de abastecimiento de las ciudades y pueblos, tanto del agua subterránea como de las corrientes superficiales. La disponibilidad de agua se encuentra a la baja y está amenazada, principalmente, por los efectos del cambio climático, la deforestación, la erosión y el cambio de uso de suelo, por lo que la conservación del patrimonio natural es necesariamente una de las estrategias que se debe priorizar para el cumplimiento del derecho al agua, en una lógica de cuencas hidrográficas y de retribución económica de la protección de los servicios hídricos, tanto de los consumidores urbanos como del pago público por servicios ambientales.

Los programas de pago por estos servicios deben fortalecerse, bajo esquemas transparentes con los que realmente se asocie el esfuerzo presupuestal al incremento

de la oferta hídrica. La reasignación de destinos exigirá una revisión del sistema de concesiones de agua no solo para hacerlo funcional ante las urgencias que se están presentando por la escasez, sino también para impedir la especulación con el agua. Para promover la eficiencia, también será necesario revisar los subsidios al uso del agua para fines productivos, en la medida en que no se ponga en riesgo la seguridad alimentaria.

En lo que toca a la gestión y operación, la política debe enfocarse a conseguir una distribución equitativa en el acceso al agua de calidad de forma asequible, lo cual supone expandir la infraestructura de tratamiento y de distribución hacia los sectores excluidos y de mayor intermitencia en el servicio, así como la modernización de redes que reduzca al mínimo las fugas y pérdidas. Ante la disminución en la disponibilidad, será indispensable un esfuerzo creciente de tratamiento y reúso de aguas residuales, para dedicar el agua de mayor calidad al consumo humano y reorientar los volúmenes que sean necesarios liberar en el uso agropecuario y en las otras actividades económicas.

Los organismos operadores de los sistemas locales o metropolitanos prestadores del servicio de agua deben ser reestructurados, con estrategias de profesionalización, servicio público de carrera, modernización tecnológica, transparencia y eliminación de la corrupción, mayor autosuficiencia financiera y esquemas de gestión integrada que los hagan corresponsables de la protección de los ecosistemas proveedores de servicios hídricos. En muchos casos, también se tendrán que reestructurar las tarifas para garantizar la ampliación del servicio y la mejora de la calidad del agua a los usuarios, de tal modo que el servicio de agua sea confiable y la sociedad advierta que es preferible contar con agua potable de calidad en lugar de tener que adquirir agua embotellada a precios tan elevados como los que existen actualmente en el mercado.

Tanto por las necesidades de conservación para la provisión de servicios hídricos como por las inversiones en la mejora de la infraestructura y de la gestión será necesario contar con recursos económicos adicionales para enfrentar la situación cada vez más crítica en la disponibilidad, abasto y calidad del agua. Una parte de los fondos tendrán que provenir del presupuesto público, ya sea con la ampliación de los espacios fiscales o con endeudamiento para proyectos de inversión; otra parte podrá derivar de esquemas tarifarios más justos y razonables que incorporen el valor real del agua, tanto el ecológico como el económico.

En todo caso, y teniendo en cuenta que el propósito central es garantizar el derecho al agua, tal como lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), todas estas medidas deben ser compatibles con el acceso y el uso equitativo del agua. La superación de las carencias y rezagos en este tema es fundamental como uno de los principales determinantes sociales de la salud, y es también un componente clave en la superación de la pobreza multidimensional. En este sentido, la medición de la pobreza debe considerar indicadores que reflejen no solo la conexión de las viviendas a las redes públicas de abastecimiento, sino la continuidad, la calidad y la suficiencia del servicio.

En el caso de la contaminación atmosférica, y por su relación directa con la afectación a la salud, también se requiere elevar la prioridad en el control de las diferentes fuentes de emisión, sobre todo en las zonas urbanas. También se trata de una necesidad que involucra a todas las autoridades, pero que supone un fortalecimiento mayor de los gobiernos locales. En cuanto a las fuerzas motrices y las presiones generadoras de la contaminación atmosférica, la aceleración de la transición energética produciría cobeneficios notables en la mejora de la calidad del aire, sobre todo a través de la electromovilidad urbana y del transporte de carga. La sinergia entre las estrategias de cambio climático y de descontaminación atmosférica también deben ser impulsadas con una nueva generación de

normas oficiales mexicanas que propicien la mejora de los combustibles y que presionen a Petróleos Mexicanos (PEMEX) para que acelere el cambio tecnológico, al tiempo que se propicie el uso de vehículos con mayor eficiencia energética.

En cuanto a la gestión, es necesario que los programas de calidad del aire se pongan al día en las ciudades y zonas metropolitanas donde se han quedado rezagados, y que se adopten en las áreas urbanas en las que todavía no existen. La tarea requiere inversiones en las redes de monitoreo, de tal modo que las estaciones generen información que permita contar con diagnósticos precisos, sistemáticos y actualizados sobre el cumplimiento de las normas de salud relacionadas con la contaminación, y que los resultados se comuniquen ampliamente a la población para que esta participe mejor en los programas de calidad del aire. También se necesitan más esfuerzos para disponer de inventarios de emisiones más actualizados que faciliten la puesta al día de las políticas en la materia. La experiencia tan valiosa de los programas aplicados desde la década de 1990 en el Valle de México y en la Comisión Ambiental de la Megalópolis son una base que debe recuperarse para todo el país.

También la minimización y el tratamiento adecuado de los residuos sólidos tiene implicaciones muy relevantes para la salud y el bienestar, y los nuevos enfoques de economía circular aportan mejores elementos para replantear políticas que no están dando los resultados esperados. En este caso, el "Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible" (INEGI, 2023) muestra más estancamientos o retroceso que avances. Por ejemplo, hasta donde se cuenta con información disponible, el indicador de "Porcentaje de residuos sólidos urbanos recolectados con disposición final adecuada" está en descenso desde 2016. Lo mismo ocurre con el indicador de "Porcentaje de municipios con disposición adecuada de residuos sólidos urbanos"; en cuanto

al “Porcentaje de residuos sólidos urbanos recolectados reciclables”, hay una tendencia inestable pero en descenso.

Como se trata de un tema en el que el rol protagónico corresponde a las autoridades municipales o, en todo caso, a asociaciones metropolitanas, de nuevo se destaca que será clave desplegar esfuerzos que faciliten el desarrollo de las capacidades locales de gestión, tanto en el financiamiento de infraestructura como en el fortalecimiento de los organismos especializados. También es necesario, sin embargo, que las autoridades nacionales apresuren la formulación estratégica para apoyar a los municipios y zonas metropolitanas en la aplicación de programas de economía circular no solo en residuos, desde luego, sino también en el tratamiento de aguas residuales, el aprovechamiento energético, la eficiencia en el uso de materiales, la reducción en el desperdicio de alimentos, entre otros.

Hay otras áreas de la política tradicionalmente descuidadas en la gestión ambiental y el hábitat, pero de gran relevancia en el bienestar de la población. Entre ellas están el control del ruido, la protección del paisaje, la mejora de la imagen urbana y del espacio público, las áreas verdes, entre otras. Se trata, de nuevo, de espacios de intervención que competen sobre todo a los gobiernos locales, y que integran las políticas urbanas y las ambientales bajo propósitos comunes. Por ello, uno de los cambios clave de política ambiental en los próximos años debería ser orientar más esfuerzos y recursos presupuestales a los municipios y organismos metropolitanos, los cuales siguen teniendo un acceso restringido a los fondos de financiamiento, aunque en muchos casos, sobre todo en los medianos y grandes, disponen de personal calificado, tienen acceso a recursos tecnológicos y a conocimiento especializado².

² Ver la colaboración de María del Carmen Rodríguez Juárez, “Cohesión social y territorios”, en este mismo volumen.

3. Potenciar las capacidades institucionales en los tres órdenes de gobierno, dotar de respaldo presupuestal y financiero suficiente a las políticas de sustentabilidad, mejorar la información para la toma de decisiones y abrir plenamente la participación ciudadana en la acción pública ambiental.

Si se incorpora la sustentabilidad de forma orgánica en el desarrollo, se le otorga una jerarquía elevada en las prioridades y el apoyo político necesario. Asimismo, deben asumirse los principios acordados en las convenciones internacionales y establecidos en la legislación nacional para la política ambiental, incluidos los de prevención, precaución, aprovechamiento con el equilibrio e integridad, renovabilidad y diversidad de los ecosistemas, equidad intergeneracional, integración socioambiental, y, en general, los preceptos ya normados. La protección ambiental no puede ser discrecional, no debe depender de las simpatías o antipatías ni considerarse una determinación facultativa de quienes gobiernan.

Varios instrumentos clave de la política ambiental han perdido relevancia o se han condicionado a la ejecución de obras o proyectos sin someterse a la revisión técnica indispensable desde el punto de vista ecológico. Con respecto a la evaluación de impacto, en los hechos se ha decretado la inaplicación del procedimiento en los casos que así se determine o en los proyectos que se califiquen como de seguridad nacional. El ordenamiento ecológico del territorio, la aplicación de diversas normas o la ejecución de distintos programas institucionales se han subordinado a decisiones que suponen costos y daños ambientales evitables. Por lo anterior, es necesario respetar plenamente los mecanismos institucionales de protección ambiental establecidos en la legislación y en las convenciones.

Reforzar las políticas ambientales enfatizando la salud y el bienestar en agua, contaminación, residuos, ruido y otros

campos, y con la guía del cumplimiento de los derechos, también demanda la revisión de los métodos y procedimientos de planeación y presupuestación. Por un lado, porque es necesario que la identificación de prioridades territoriales se realice según el grado de rezago y carencias en el cumplimiento de derechos; por otro, porque se requiere rediseñar y reasignar presupuestos corrientes y de inversión de acuerdo con dichas prioridades y no según las inercias que acarrea la práctica tradicional.

Además de cumplir con la normatividad por parte de las propias autoridades, también es urgente apoyar y fortalecer las instituciones públicas ambientales, dotarlas de los fondos presupuestales suficientes para la operación y los programas de inversión, y facilitar los financiamientos que requieren los proyectos prioritarios, como los de deforestación cero y cumplimiento del Acuerdo de París. Durante el periodo de 2014 a 2024, considerando el presupuesto propuesto para este último año, el gasto público federal para la gestión forestal, de las áreas naturales protegidas, de procuración e investigación ambiental se habrá reducido en 75% a precios constantes, mientras que las erogaciones totales del ramo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales lo habrán hecho en casi 20%. Por otra parte, las de la Comisión Nacional del Agua se recortaron en 45% entre 2014 y 2021, y en los dos años siguientes se recuperaron parcialmente a causa de algunas obras hidráulicas.

En los años recientes han aumentado considerablemente las necesidades de protección y conservación. Si se considera el gasto ambiental bajo el concepto del Sistema de Cuentas Nacionales, se redujo de 1 a 0.6% del producto interno bruto (PIB) entre 2011 y 2021. Es indispensable iniciar una trayectoria de recuperación sostenida de los presupuestos ambientales tradicionales, además de incorporar las nuevas demandas relacionadas con la transición climática y el enfrentamiento de la crisis hídrica que se vive en varias regiones del país.

También es necesario poner al día los sistemas de información e indicadores en los principales temas ambientales, que muestran considerables rezagos metodológicos y de actualización, cumplir con la obligación de publicar informes periódicos y facilitar el acceso del público a los mismos. La participación e intervención de la sociedad en las políticas ambientales no puede estar sometida a decisiones arbitrarias, pues es, de hecho, uno de los principios obligatorios previstos en la legislación. Con la exclusión de organizaciones ciudadanas activas y con gran experiencia en la ejecución de proyectos, realización de estudios, promoción de cultura y en otros campos, se está desechando un gran potencial para la acción ambiental.

Cuadro 1. Sustentabilidad ambiental y desarrollo 2024-2030

| Asumir la sustentabilidad ambiental como componente orgánico de la estrategia de desarrollo y colocarla como prioridad de alto nivel en la jerarquía de las políticas, en las siguientes prioridades: | | |
|--|--|---|
| 1. Otorgar todo el apoyo para frenar y revertir el deterioro ecológico y el agotamiento de los ecosistemas. | 2. Fortalecer las políticas para materializar el derecho al medio ambiente adecuado para el desarrollo y el bienestar. | 3. Potenciar las capacidades institucionales y los medios de ejecución en los tres órdenes de gobierno. |
| Valorar en todas sus implicaciones la crisis ambiental, con sentido de urgencia, y expresar de forma operativa estas prioridades en el PND 2024-2030. | Establecer un programa emergente de protección de servicios hídricos, expandir la infraestructura de tratamiento y de distribución hacia los sectores excluidos y de mayor intermitencia en el servicio, y modernizar las redes para reducir al mínimo las fugas y pérdidas. | Revisar los métodos y procedimientos de planeación y presupuestación por prioridades según rezagos y carencias, y cumplimiento de derechos. |
| Alcanzar la meta de deforestación cero a 2030, así como ampliar y mejorar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). | Reordenar el transporte urbano, acelerar la electromovilidad, actualizar y extender los programas de calidad del aire e invertir más en infraestructura de monitoreo atmosférico. | Dotar de respaldo presupuestal suficiente a las políticas de sustentabilidad. |
| Cumplir el Acuerdo de París a 2030 y revisar los compromisos nacionales determinados en cambio climático. | Apoyar más a los municipios y zonas metropolitanas en la aplicación de programas de economía circular en residuos, tratamiento de aguas residuales, aprovechamiento energético, eficiencia en el uso de materiales, reducción en el desperdicio de alimentos y otras áreas. | Mejorar la información para la toma de decisiones. |
| Adoptar una estrategia de transición hacia una sociedad de emisiones netas cero de carbono. | Impulsar y apoyar con más recursos el control del ruido, la protección del paisaje, la mejora de la imagen urbana, los espacios públicos, las áreas verdes y otros temas críticos de la calidad de vida. | Abrir plenamente la participación ciudadana en la acción pública ambiental. |

Fuente: Elaboración propia (2023).



Referencias

- ICM. (2023). [Iniciativa Climática de México]. *Ruta emisiones netas cero para México 2060, desde la sociedad civil*. <https://www.iniciativaclimatica.org/emisionesnetascero/wp-content/uploads/2023/11/Emisiones-Neta-Cero-Espanol.pdf>
- INEGI. (2023). *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://agenda2030.mx/index.html?lang=es#/home>
- Figuroa, J. L., Rodríguez-Atristain, A., Cole, F., Mundo-Rosas, V., Muñoz-Espinosa, A., Figuroa-Morales, J. C., Boudart, Z., Téllez-Rojo, M. M., Bautista-Arredondo, S., Sánchez B. y Roberts, E.(2023). ¿Agua para todos? La intermitencia en el suministro de agua en los hogares de México. *Salud Pública de México*, 65 (suplemento 1), s181-s188. <https://doi.org/10.21149/14783>

TRANSICIÓN CLIMÁTICA Y ENERGÉTICA: LA OPORTUNIDAD DE IR A UN DESARROLLO ECONÓMICO MÁS INCLUSIVO, MÁS DINÁMICO Y MÁS VERDE

José Luis Samaniego Leyva

Director Ejecutivo del Instituto de Recursos Mundiales para México y Colombia

Contexto: El logro simultáneo de objetivos sociales y ambientales requiere cambios estructurales

México puede alcanzar un mejor nivel y calidad en su desarrollo, y sobre todo para los más pobres, direccionando sus recursos hacia una estructura económica más alineada con el Acuerdo de París, el Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Esta mejor estructura, de acuerdo con la evidencia producida, entre otros, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) y por el Instituto de Recursos Mundiales (*WRI*, por sus siglas en inglés) (*WRI*, 2023a y 2023b) sería más inclusiva, generadora de empleo y menos destructiva de la naturaleza.

Además, el periodo de gobierno 2024-2030 coincide con el periodo en el cual se puede todavía modificar la trayectoria global de emisiones de gases de efecto invernadero para evitar sobrepasar la meta del Acuerdo de París (AP). Pasada esta ventana de oportunidad, es altamente probable que los propios mecanismos de retroalimentación naturales, como la emisión del metano de los caltratos en el mar, del *permafrost* descongelado y de los fondos lacustres, aceleren el calentamiento global. Al mismo tiempo, la comunidad internacional y México se han fijado metas mínimas de desarrollo en la Agenda 2030 en todos los frentes: para eliminar la pobreza, reducir la desigualdad, ampliar el bienestar, la prosperidad, al tiempo que se protege o incluso se restaura la naturaleza, actualmente en proceso de degradación debido al actual estilo de desarrollo.

La Agenda 2030 (A2030) interactúa con el Acuerdo de París de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyo principal acuerdo fue fijar el aumento permisible de la temperatura promedio histórica en no más de 2°C y preferentemente no rebasar 1.5°C.

Al fijar una temperatura límite, el Acuerdo fija un presupuesto de emisiones global y cada país adoptó, a su vez, Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CDN) a la contención global de las emisiones, cuya suma todavía no respeta el presupuesto de carbono global. México se comprometió a reducir sus emisiones en 35% respecto de su trayectoria, tomando como punto de partida para proyectarla, el año 2013. En tanto, la concentración de emisiones globales ya llevó a superar 1.1°C de calentamiento global.

Alcanzar simultáneamente la reducción de la Contribución Nacional y las metas de la Agenda 2030 requiere un cambio gradual, pero decidido, en el estilo de desarrollo de nuestro país para dar una mayor participación en la economía a sectores o actividades económicas que tengan la mayor capacidad de generar empleo, de simultáneamente reducir su huella ambiental y de ser producidos por la propia economía del país. De este modo se podría lograr una convergencia entre los

objetivos sociales de bienestar, en el marco de una actividad económica dinámica, que el comercio exterior de México puede financiar, y construyendo una economía que se inserta mejor en la naturaleza tanto del país como la global. El problema con la estructura actual, desde este punto de vista, es que cumplir las metas sociales requiere de un crecimiento continuado que la economía hoy no puede alcanzar ni financiar con sus exportaciones, y que sería desastroso para la naturaleza del país.

Este cambio gradual depende de un esfuerzo deliberado para ampliar la inversión en los sectores deseables por su mayor generación de empleo, menor huella ambiental y producción nacional y/o mayor demanda internacional. Y, al mismo tiempo, ir hacia la paulatina reducción de sectores no deseables por su alta huella ambiental y baja generación de empleo. La nueva estructura económica puede generar nuevos productos de exportación, como el hidrógeno, o con menos contenido importado gracias a la fabricación nacional de, por ejemplo, varios tipos de vehículos eléctricos para el mercado nacional. Para ello, la coherencia de la política regulatoria, fiscal y financiera es decisiva, pues la inversión transformadora más verde, más inclusiva y mejor orientada al cumplimiento de la Agenda 2030, requiere de ir dando mayor rentabilidad relativa a los sectores de referencia, con relación a la rentabilidad de las actividades en proceso de salida, como las energías fósiles.

Los sectores mejor orientados al cumplimiento de la Agenda 2030, y propicios para lograr un desarrollo más sostenible han sido documentados por un número creciente de fuentes: *i*) CEPAL (2020); Gramkow y Porcile (2022); Samaniego et al. (2022), y *ii*) WRI (2023a y 2023b). Se trata de sectores intensos en empleo y de baja huella que van acompañados de procesos de reindustrialización nacional para la producción de sus cadenas de valor, como por ejemplo el turismo sostenible, la producción de medicamentos, el desarrollo de la economía del cuidado y de los productos

de la bioeconomía y destacadamente la transición energética hacia un mayor uso de energías renovables por parte de los principales consumos de energías fósiles: el sector de generación eléctrica, la movilidad, la industria y las edificaciones.

La transición energética hacia la significativa participación de las fuentes renovables está en curso a nivel global. México, como el resto de América Latina, cuenta con la ventaja de una importante participación de las hidroeléctricas; 4.2% del total, dentro del 15% de participación de renovables (Secretaría de Energía de México «SENER», 2023). Algunos países en la región ya tienen una participación mayoritaria de energías renovables en su matriz de generación eléctrica, como Uruguay, que es más de 94% renovable; o Costa Rica, que crecientemente es 100% renovable durante algunas épocas del año; Nicaragua y Chile, que ya es más de 34% renovable en su matriz eléctrica (Guillou, 2023). Sin embargo, en todos los casos la matriz de consumo energético se ve lastrada por la movilidad, que sigue siendo más de 95% dependiente de los combustibles fósiles.

Los avances en la electrificación renovable se han producido por efecto del continuo abaratamiento de los paneles solares, de los aerogeneradores, de las baterías de litio y otros metales, por la aparición de las baterías de sodio y las de estado sólido. Y en esta década, avivado en parte por el interés de la Unión Europea de bajar su dependencia del gas ruso, va ganando espacio el almacenamiento de energía mediante el hidrógeno producido con base en energías renovables, opción que se beneficia de la creciente capacidad de generación con base en energías renovables y de la reducción de los precios en los electrolizadores para la separación de la molécula de agua en oxígeno e hidrógeno.

También avanza la producción de buses eléctricos para el transporte público y los vehículos ligeros eléctricos. Ya existen trenes en Europa con celda de hidrógeno; Asia aplica las celdas a los vehículos ligeros. A su vez, un

creciente número de países las está usando en vehículos de carga en Europa, Estados Unidos y Australia (CEPAL, 2019). Cuando el kilogramo de hidrógeno acerque su precio a un dólar, se habrá tornado en una alternativa al diésel.

En México la transición hacia las renovables no convencionales se inició en el siglo XXI, privilegiando la participación del sector privado mediante licitaciones en detrimento de las empresas públicas. Y se retrasó en el periodo 2014-2018 por una política pública producto de una infortunada superposición entre una estrategia, legítima, de fortalecimiento de las empresas estatales energéticas Petróleos Mexicanos¹ (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y la idea de que la generación con renovables era un espacio propio del sector privado. Pero estos temas no tienen por qué oponerse, como dejó ver el anuncio del Plan Sonora de 2021, para aumentar la generación solar. Se puede fortalecer a las empresas públicas u optar por otras combinaciones y al mismo tiempo innovar y avanzar en la transición energética hacia las renovables.

La ralentización de la transición energética ha implicado también un creciente margen de incumplimiento en la contribución climática al régimen internacional por parte de México. No solo de facto, también en la creación del marco regulatorio que habilita la contribución del país al objetivo global. De acuerdo con la Contribución Determinada a Nivel Nacional (*NDC*, por sus siglas en inglés) del 2015, el presupuesto de carbono era de 762 megatoneladas (Mt) de CO₂ equivalente. Al 2019 ya se emitían 737 Mt y las emisiones no han detenido su crecimiento. Para el 2023 podrían alcanzar 741 Mt de CO₂e y de continuar con el ritmo observado de la última década (0.28% anual), para 2030 podrían llegar efectivamente a ser de entre 760 y 762 Mt. Es decir que no hay tal esfuerzo de descarbonización sino simplemente

1 PEMEX es un soporte para los ingresos públicos y han sido un recurso alternativo a una reforma fiscal de gran calado en México.

una proyección de la tasa de crecimiento observada a partir del 2010, presentada como una reducción frente a un supuesto de crecimiento superior (1.57% anual) observado en décadas previas.

También se produjeron varios rezagos normativos: el presupuesto de carbono, cuya asignación comprometió la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) no se hizo y, por lo tanto, la principal palanca regulatoria para la descarbonización de la economía no existe aún. La Estrategia de Largo Plazo (ELP) no tiene un plan de ejecución, como tampoco lo tiene la *CND* revisada del 2021. La regulación del sector automotor sufrió un estancamiento por efecto del *lobby* automotor de cinco años, entre 2013 y 2018, y sigue rezagada su actualización. Tampoco se publicó el plan de electrificación de la movilidad esperado para 2023, y se han perdido varios millones de dólares de cooperación internacional para la implementación de las metas nacionales por falta de respuesta de las autoridades ambientales. Estos rezagos exhiben el lento desempeño mexicano en el contexto internacional, van generando descrédito en su capacidad de desarrollar acción climática, evidencian la irrelevancia de esta agenda en el país y ponen en cuestión el compromiso efectivo con el internacionalismo ambiental.

El camino hacia la electrificación sectorial y a la transición energética renovable tiene fricciones naturales como el valor de los insumos, la profundidad y la velocidad del cambio necesario para su materialización. La transición energética avanza globalmente porque genera ahorros respecto de la generación con energías fósiles, pero dejada solo a las fuerzas del mercado no se está produciendo a la velocidad necesaria, como evidencian los paquetes económicos de Estados Unidos (*Ley Inflation Reduction Act*) y europeos (programa *Horizons*) para acelerar la transición. Siguen operando, no obstante, los cabildeos en favor de las fósiles, que obtienen rentas adicionales vía políticas fiscales como subsidios a su producción y consumo o bien que condonen sus externalidades negativas.

Sin embargo, ya es menos costoso ambiental y financieramente elegir el camino de un desarrollo más sostenible que la trayectoria inercial. En México, para acelerar el tránsito, se requiere un marco de política, regulatorio, de política fiscal y financiera que ayuden a acelerar la transición energética y climática.

Propuesta 1: Materializar la asignación de un presupuesto de carbono en la economía mexicana

Para el cumplimiento de la CND mexicana y de su ELP no bastan las normas sectoriales de emisión, pues, como es evidente en el sector automotor, la expansión de la flota (de las fuentes) supera en emisiones las reducciones que logra cada revisión normativa. Para asegurar el cumplimiento se hace necesario limitar las emisiones totales en la economía en cada periodo y por lo tanto las emisiones de cada sector de actividad. Conocido el presupuesto, este define el nivel de las normas sectoriales, que se debe combinar con un mercado interno de compensaciones de emisiones de CO₂e entre excesos de reducción y faltantes en el cumplimiento. Una entidad pública como el Banco Central tendría que crear una cámara de compensación para el registro de estas transacciones, incluidas las del mercado internacional de compensaciones, de acuerdo con el artículo 6 del Acuerdo de París.

El presupuesto sectorial tendría que ser observado por la SEMARNAT, lo que daría lugar al comercio en el mercado nacional. Las normas que habilitan la entrada en la economía de los insumos para la reducción de las emisiones, provenientes del sector industrial y su nomenclatura arancelaria tendrían que ser dictadas por la Secretaría de Economía. El tratamiento fiscal de estos insumos sería definido por la Secretaría de Hacienda, el financiamiento sectorial por parte de los bancos de desarrollo del país y las aseguradoras ampliarían sus catálogos de cobertura para incluir las nuevas producciones.

En la asignación del presupuesto es recomendable dejar sin compromiso de reducción a los proveedores básicos de servicios ambientales, que lo han sido por generaciones, sin retribución: las comunidades y ejidos y los pequeños propietarios rurales que conservan importantes coberturas forestales en sus territorios. De este modo se generaría un mercado nacional en el que se les estarían retribuyendo estos servicios para ayudar al cumplimiento de la meta nacional establecida en la CND y por el presupuesto de carbono. No solo serían retribuidos los servicios de los sobrecumplidores del resto de los sectores.

Propuesta 2: Aumentar la participación de las energías renovables como motor industrial de la economía

Sea una actividad puramente pública, mixta o privada, la generación de electricidad con base en energías renovables es, por cada peso invertido, más alta en empleo y más baja en huella ambiental, incluida la huella de carbono. México, además, podría ser un fabricante de los insumos para la producción de sus piezas y partes, y de las instalaciones para su desecho, al fin de su vida útil. Es alta su dotación de recursos naturales solares, eólicos, geotérmicos y mareomotrices.

El petróleo remanente puede seguir siendo un producto de exportación y un vehículo para la construcción de la regulación y de la cadena de producción y consumo del hidrógeno, tomando como base la generación de hidrógeno a partir de gas natural y de otros hidrocarburos. Sería gris en un principio, verde posteriormente y de exportación también, cuando se abaraten aún más las renovables y los electrolizadores. México puede, en tanto, avanzar mediante la iniciativa gubernamental para regular las producciones de la cadena de valor de renovables, sean paneles solares, turbinas eólicas, baterías, reguladores, instalaciones, generadores marinos, producción, distribución y almacenamiento de hidrógeno. Esto, acompañado del

financiamiento de la banca de desarrollo a los productores y compradores de estos insumos, iría ampliando la actividad económica en el sector en su conjunto.

En América Latina se han visto dos modelos para aumentar la participación de las energías renovables: uno como el de Chile y Uruguay, que importan todos los insumos industriales y que han logrado una importante penetración de renovables eólica y solar; y en el otro extremo Brasil, que ha regulado las cadenas de valor, su banca de desarrollo financia a productores y compradores de tecnología renovable y exige un contenido nacional creciente en el aparato productivo. Actualmente el debate sobre el desarrollo de la cadena completa del hidrógeno y la definición de "hidrógeno verde" es materia de vivo interés y de importantes financiamientos públicos para su desarrollo en Chile en un novedoso enfoque de política industrial en ese país.

México debe seguir el camino de producir los insumos para las renovables y para su disposición final, más parecido al modelo de Brasil; estaría materializando el poder de tracción de los nuevos sectores sobre el conjunto de la actividad económica, multiplicando el efecto sobre el valor agregado y el empleo producto de la inversión en renovables al demandar insumos de múltiples sectores de la economía. El nuevo sector productivo requiere de ser habilitado normativamente por parte de la Secretaría de Economía. La política fiscal debe ser coherente para estimular temporalmente la rentabilidad del sector, al mismo tiempo que se disminuye el componente fiscal de la rentabilidad de las energías fósiles (por ejemplo, haciendo costosa su huella ambiental, tanto por la vía de las emisiones por su quema, como por la destrucción de los ecosistemas). Esta habilitación normativa y su política económica es aplicable a la energía solar o eólica, y también, con especial interés, al desarrollo de la economía del hidrógeno en México, con grandes ventajas para su producción, que requiere de regulación, normalización, definiciones y apertura de mercados para su producción y distribución.

Las energías renovables, como otros sectores deseables, resultan en mayor desarrollo que la generación con base en combustibles fósiles. Una estructura eléctrica más basada en renovables daría por resultado más empleo, una nueva fuente de tributación sobre la producción de insumos, mejor calidad del aire y mayor bienestar; sería un motor para la industria nacional y dejaría de ser un sector tan lesivo para la naturaleza del país.

La preocupación por las divisas se vería atendida en parte por la menor importación de hidrocarburos, la exportación de los remanentes y crecientemente por las divisas generadas las exportaciones de energía almacenadas en el hidrógeno. PEMEX pasaría a ser una empresa energética (Producción Energética de México) que gradualmente se especializaría en la producción de hidrógeno verde tanto para el consumo interno como para la exportación. CFE crecientemente generaría con base en renovables, poniendo a disposición de los consumidores la opción de comprar energía renovable, cosa de gran importancia para los exportadores hacia los mercados donde rijan aranceles compensatorios de la huella de carbono y dado su menor costo, sería un incentivo poderoso para continuar la descarbonización de la generación.

El gas natural que México importa no debe ser parte de la transición energética y no es considerado un sector sostenible en la Taxonomía publicada por la Secretaría de Hacienda en marzo de 2023. Solo detrae recursos financieros que deberían ser invertidos en la producción de energías renovables, ancla la economía por lo menos una generación más al consumo de fósiles y representa un gasto doble, pues de cualquier manera se tendrá que invertir en renovables. El caso de Europa es muy ilustrativo respecto del lobby para instalar el gas como una fuente que se arguye como limpia para acceder a los subsidios para la transición energética. Sigue siendo un combustible fósil y sigue contribuyendo al calentamiento global. A pesar de ello, México etiqueta el gasto en infraestructura de gas como una acción de

mitigación por tener menores emisiones, en lugar de usar esos recursos para la inversión en infraestructura de energía renovable. Incluso parte de la banca internacional de desarrollo sigue ofreciendo financiamiento para la expansión del uso del gas, y los europeos cedieron al lobby para subsidiarlo. México no debiera seguir más ese camino.

Propuesta 3: Avanzar hacia la mayor penetración de la movilidad de cero emisiones

Con vehículos nuevos

México tiene industria automotriz importante y se está perdiendo la oportunidad que brinda la creciente electrificación de los sistemas públicos de movilidad masiva, cuya demanda se satisface hasta ahora solo con vehículos importados. México podría producirlos y responder a la demanda urbana, que a su vez tiene que lograr mayor predictibilidad y escala. Los vehículos eléctricos tendrían, desde el punto de vista de su ciclo de vida, un considerable menor impacto ambiental, permitirían ganar independencia frente al consumo de combustibles fósiles y por economías de escala, lograr ser competitivos respecto de los vehículos importados, conservando así para México los empleos, los impuestos, las divisas y el aprendizaje. La transición energética en el sector de los vehículos nuevos sería el resultado combinado del presupuesto de carbono, y de la aplicación de una reglamentación que norme la eliminación de la venta de vehículos de combustión interna de combustibles fósiles en una fecha determinada, como se ha hecho ya en muchas economías (2030, 2035 o 2040, según el país).

Con vehículos repotenciados o convertidos

Adicionalmente a la producción de vehículos nuevos está la muy atractiva posibilidad de la reconversión del actual parque automotor a eléctrico, que abriría un nuevo sector de

actividad en la economía y que aceleraría considerablemente, por su menor costo y menor demanda de divisas, la electrificación de todo tipo de flotas vehiculares. La falta de organización entre oferta y demanda se vuelve una oportunidad para China, por ejemplo, capaz de proveer mercados de poca escala e impredecibles. Y la falta de un marco regulatorio adecuado impide el despliegue de la reconversión eléctrica como actividad significativa. La mejora del transporte público por electrificación en todas las ciudades de México, sobre todo si se hace por conversión, podría lograrse en un tiempo significativamente menor que la sustitución de las flotas con vehículos nuevos. Beneficia a no menos del 60% de la población usuaria de los sistemas de transporte público de menores ingresos y pone al alcance de las capas medias y medias-bajas la posibilidad de la electrificación asequible de sus vehículos y de la prolongación de su vida útil de manera considerable.

La conversión vehicular ampliaría la oportunidad de empleo en los talleres capacitados, en el proceso de certificación electromecánica, en la manufactura de piezas y motores y en el mantenimiento de las unidades. El punto de entrada para desencadenar estos procesos es una regulación habilitante y evolutiva, acompañada por la decisión de la banca de desarrollo de financiar a productores, convertidores y consumidores. Las aseguradoras, como ya se hace en Estados Unidos y Colombia, pueden desarrollar esquemas para asegurar los vehículos convertidos. Asimismo, desde la política fiscal será importante otorgar los mismos o mejores incentivos a la conversión de vehículos para la movilidad pública durante un tiempo, como las aplicables a los vehículos nuevos para el transporte público.

Seguir este camino puede no tener un costo adicional, sino un ahorro, como lo muestra el caso de la India, donde la coordinación entre oferta y demanda permitió reducir el costo de los vehículos nuevos por debajo de los de combustión interna (WRI, 2023a y 2023b) y el caso de Chile, donde la reconversión y

renovación de vehículos para el transporte colectivo se logró a la mitad del costo de los vehículos nuevos (CEPAL, 2020).

La conversión vehicular debería comenzar con el transporte colectivo masivo reduciendo a la mitad el costo de su electrificación. Al aumentar las capacidades la electrificación se extenderá hacia la conversión de otros tipos de vehículos, como los ligeros, las motocicletas, la maquinaria urbana y rural, las lanchas, etcétera. Incluso podría combinarse con el uso del hidrógeno para maquinaria pesada, como la de la minería, y a otros vehículos de difícil electrificación como los aviones y grandes barcos.

El desarrollo de este sector es adicional en la economía, así como su tributación y el empleo generado. Durante la transición serán necesarios los talleres mecánicos tradicionales, así como los dedicados a los vehículos eléctricos. Habría una nueva demanda de productos que la industria nacional podría estar en condiciones de proveer y daría a los sectores populares la posibilidad de contar con mejores vehículos, al tiempo que mejora la calidad del espacio público, del aire, de la contaminación acústica y por vibraciones, se genera un excedente de hidrocarburos fósiles de exportación y se reducen las importaciones para la flota vehicular.

Conclusión

En el marco de una emergencia climática creciente y de una transición energética en curso, pero desbalanceada y que deja pasar oportunidades, una electrificación del conjunto de la matriz energética, que incluye el uso de combustibles para la movilidad, tiene el potencial de dinamizar el desarrollo industrial de México al producir la base material que requiere la descarbonización de ambos sectores. Desde este punto de vista, la descarbonización de la energía y de la movilidad es fundamentalmente una agenda positiva de desarrollo económico diversificada. Tanto la Agenda 2030 como la Contribución Nacionalmente Determinada derivada del Acuerdo de París, abren oportunidades para un desarrollo alternativo que lleva a un cambio gradual en la estructura económica de México para el logro de importantes beneficios sociales, económicos y ambientales.



Referencias

- CEPAL. (2019). *El hidrógeno en el transporte de carga*. Chile.
- CEPAL. (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. [Boletín]. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>
- Gramkow, C. y Porcile, G. (2022). Un modelo de tres brechas. *El Trimestre Económico*, 89(353), 197-227. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1415>
- Guillou, V. (2023). Participación de energías renovables llega al 43% en mayo y generación bruta sube 13,8% en 12 meses. *Pulso PM*. <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/participacion-de-energias-renovables-llega-al-43-en-mayo-y-generacion-bruta-sube-138-en-12-meses/M2I3UAJUGNANPIFL4W7INJPCZ4/>
- Samaniego, J. L., Sánchez, J., y Alatorre, J. E. (2022). Medio ambiente y desarrollo en un contexto centro-periferia. *El Trimestre Económico*, 89(353), 229-256. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1422>
- SENER. (2023). *Balance Nacional de Energía Preliminar 2022*. [Boletín]. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/841526/BNE_2022.pdf
- WRI. (2023a). *Global Commission on the Economy*. New Climate Economy. <https://www.wri.org/initiatives/new-climate-economy>
- WRI. (2023b). What is the New Economy for the Brazilian Amazon? *New Economy for the Brazilian Amazon*. <https://www.wri.org/research/new-economy-brazil-amazon>

LA NACIÓN TRANSTERRITORIAL Y EL DESARROLLO

Tonatiuh Guillén López

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

México, nación transterritorial y nuevo universo social

La relación entre el desarrollo y la estructura “transterritorial” de la nación mexicana es un proceso social y macroeconómico nuevo, en fase inicial, de escala enorme, que al mismo tiempo configura un escenario también original para las políticas públicas orientadas hacia el objetivo del desarrollo. Además, debido a la casi total concentración en los Estados Unidos de la población mexicana en el extranjero, inevitablemente se encuentra implicado un giro sustancial en la relación bilateral derivado del encuentro entre nación y desarrollo bajo sus nuevos parámetros.

La nación transterritorial es un concepto que permite dimensionar la extraordinaria evolución de México como nación, actualmente compuesta por una estructura de población distribuida en el territorio y fuera de este, como resultado de la poderosa emigración y la expansión, y de su descendencia nacida también en otros países. Es pertinente precisar que en sí misma la emigración y su descendencia no son condición suficiente para explicar la transterritorialidad de la nación; es su base social, pero no único componente. Como es conocido, durante décadas la población mexicana ha emigrado particularmente a los Estados Unidos, siendo uno de los flujos de movilidad humana más importantes del mundo. Pero al mismo tiempo, no ha sido esa movilidad determinante suficiente para hacer girar el concepto y estructura social de la nación.

El concepto de nación y, por consecuencia, la estructura social que la integra es una definición de naturaleza política y jurídica,

de relevancia esencial, piedra angular constituyente, que está expresada en los documentos fundantes de la nación misma, es decir, en la constitución política. El artículo 30 y su evolución en la Carta Magna promulgada en el año 1917 delimita al universo social de integrantes de la nación, es decir a quiénes reconoce como propios y a quiénes define como ajenos. Las reformas de este artículo en el año 1997¹ y, sobre todo, la reforma del año 2021,² son piezas que ampliaron el concepto de nacionalidad para incluir jurídicamente a la población mexicana en el extranjero y a su descendencia. Dicho de otra manera, la población mexicana es actualmente de otras dimensiones y características en comparación con su evolución previa.

Antes de las reformas constitucionales, la población emigrada desde México podía no ser parte de la nación si obtenía otra nacionalidad o bien, tratándose de sus hijos e hijas, por haber nacido en otro país y adquirido la nacionalidad del mismo.³ Por este motivo, con independencia de los millones de personas que formaron esa movilidad o con independencia de si preservaron raíces culturales y familiares, la realidad es que terminaban ajenas a la nación desde la estricta perspectiva jurídico constitucional.

1 Diario Oficial de la Federación (DOF), 20 de marzo de 1997.

2 DOF 17 de mayo de 2021.

3 Entre 1917 y 1997 la Constitución Política no reconocía la posibilidad de doble nacionalidad. De manera explícita, el artículo 37 señalaba como causal de pérdida de la nacionalidad la naturalización en país extranjero.

La necesaria corrección histórica procedió de las reformas del artículo 30 constitucional, que marcaron una nueva época y dieron un giro fundamental a la integración de la nación al incorporar explícitamente a la población en el extranjero, abriendo cauce a lo aquí denominado como estructura social transterritorial⁴.

A partir del 18 de mayo de 2021, de acuerdo con el principio constitucional sobre nacionalidad, la nación mexicana está integrada por las poblaciones siguientes, en cifras aproximadas: 130 millones de personas que viven en el territorio; 11.9 millones adicionales, que nacieron en el territorio y viven en el extranjero; 13.5 millones de personas, nacidas en el extranjero descendientes de la población emigrante nacida en el territorio; 12 millones de personas, nacidas en el extranjero, de segunda y sucesivas generaciones con nacionalidad mexicana nacidas en el extranjero; y personas naturalizadas mexicanas cuya cifra es de escala mínima, alrededor de 100 mil.

En total, por consiguiente, la población mexicana (la estructura social de la nación) equivale a más de 167 millones de personas, con iguales derechos, con iguales capacidades jurídicas, con igual vínculo constitucional y relación ante el Estado; este paralelismo es extraordinariamente importante.⁵ Desde la perspectiva social, por consecuencia, la nación se reproduce ahora en el territorio

4 Un estudio más amplio sobre la evolución de la nación mexicana, sus repercusiones sobre la nacionalidad y el correspondiente universo social, se encuentra en Guillén López, 2021, pág. 163.

5 No debe omitirse que el principio de igualdad existe paralelo a algunas restricciones que todavía la constitución o la legislación secundaria establecen para personas naturalizadas o para quienes tengan doble nacionalidad. En este aspecto, por ejemplo, el artículo 32 constitucional establece limitaciones en materia política para evitar el conflicto por doble nacionalidad.

y fuera del territorio, evidentemente en condiciones disímiles, pero sin demérito de su pertenencia y rol de integración por y para la nación. Cabe ahora agregar, conforme a otros principios constitucionales, que la actual etapa histórica transterritorial de igual modo preserva (y amplifica) la naturaleza pluricultural, la unicidad y la indivisibilidad de la nación, pues son categorías absolutas no dependientes de la evolución social.

Así es actualmente la gran nación mexicana, que se distingue profundamente de su etapa previa "concentrada" en el territorio, tanto en población como en sus dinámicas fundamentales: demografía, economía, redes sociales, mapas culturales, dinámicas político-institucionales y prácticamente en todo ámbito. La emigración, su descendencia nacida en el extranjero y las reformas constitucionales en materia de nacionalidad han generado un horizonte profundamente innovador, pleno de potencialidades y desafíos. El punto central es que la nación es otra y sus parámetros se han modificado radicalmente incluyendo, por supuesto, el paradigma de desarrollo, cuyo universo social y horizonte de política se han ampliado de forma extraordinaria.

El desarrollo como paradigma transterritorial

De entrada, la variante primaria del desarrollo y de sus políticas es la población. Analizar el desarrollo de México y su coyuntura, reconociendo la nueva estructura de la nación, obliga a integrar la población mexicana localizada en otros países como parte reconocida e imprescindible del desarrollo nacional. La comprensión del desarrollo, independientemente de las variables utilizadas, no puede ignorar el despliegue transterritorial de la población debido a varias razones fundamentales. La primera es de naturaleza jurídica, con base en los principios de pertenencia nacional, de igualdad y no discriminación: no puede haber mexicanos que cuentan y mexicanos que no cuentan. La segunda razón es de naturaleza material, económico-social, si podemos denominarle

con estos términos, pues se estaría desconociendo la fuerza actuante de la población mexicana en el extranjero con relación a la localizada en el territorio (y viceversa). Es un hecho que una parte significativa del desarrollo en el territorio no se explica sin el desarrollo que transcurre afuera del territorio y que evidentemente se despliega mediante procesos muy diversos, cuya expresión más evidente son las remesas familiares y su potente impacto en el bienestar social y la estabilidad macroeconómica.

Concebir el desarrollo de México persistiendo en el paradigma territorial de la población sería entonces una falta jurídica injustificable y, además, generaría una visión incompleta, potencialmente ignorante de procesos fundamentales. Además, desde la perspectiva de las políticas de desarrollo en cuanto acciones dirigidas hacia objetivos sociales y económicos de mayor bienestar, se estaría perdiendo uno de los escenarios con potencial mayor: la población mexicana en el extranjero. Por estos motivos, a los que pudieran añadirse otros, el concepto del desarrollo nacional, su situación como proceso empírico y las políticas en la materia requieren articular como un todo a la población mexicana, de manera completa, en el extranjero y en el territorio, con sus múltiples diferencias, diversidades culturales, modos de articulación y encuentro, así como procesos comunes. Tanto como la nación, la población mexicana es un todo y, desde la perspectiva de la política pública no es posible su segmentación conforme a fronteras; esa etapa ya no es posible, ni jurídica, ni materialmente.

El desarrollo del siglo XXI resulta así, necesariamente, de alcance transterritorial; no solamente como visión, sino como proceso socioeconómico en curso. Este perfil no es una cuestión optativa, pues existe, funciona y progresivamente se ha convertido en componente decisivo, en lo social, económico y prácticamente en todos los ámbitos de la vida colectiva. El fundamento del nuevo paradigma es la población mexicana y su distribución espacial, que concentra de manera abrumadora en los Estados Unidos a la dimensión residente en el extranjero. El desarrollo nacional, en cualquiera de sus variables u objetivos, si se tratara de políticas públicas o de analizar sus procesos empíricos, cruza cotidianamente de alguna manera con la población mexicana en el extranjero y con las densas redes de vinculación con la población en el territorio.

Propuesta estratégica en cuanto al concepto de política pública e instrumentos: incluir a la población mexicana en el extranjero en el desarrollo y sus iniciativas. Prescindir de la población mexicana en el extranjero sería una visión discriminatoria, sin sustento jurídico.

Propuesta estratégica en cuanto al proceso empírico, en su dimensión económica y variables: se debe tomar en cuenta la contribución de los mexicanos en el extranjero como una parte significativa del desarrollo en México (en el territorio), ya que el desarrollo tiene una estructura articulada con el exterior, cuyo eje principal son las remesas familiares.

Desde la perspectiva del Estado y, en especial, desde la perspectiva de las políticas de desarrollo, la población objetivo requiere entonces redefinirse y transitar del paradigma territorial al paradigma transterritorial. Al mismo tiempo, es inevitable reconocer la complejidad, diversidades y especificidades de las poblaciones que integran el actual universo social de México, que hacen inviable la elaboración de una agenda pública: vuelve necesaria la elaboración de múltiples agendas, con multiplicidad de instrumentos, recursos y estrategias. Para citar un ejemplo, consideremos objetivos eventualmente definidos para la población mexicana nacida en los Estados Unidos, de segunda y tercera generación, que seguramente serán muy diferentes a los objetivos requeridos por la población mexicana residente en el estado de Chiapas. Sirva el ejemplo para destacar dos asuntos críticos: la inclusión obligada de toda la población mexicana en el horizonte del desarrollo (principio de inclusión, no discriminación) y, segundo, el excepcional espectro de objetivos de política pública que se ha amplificado de manera sin precedente.

En la hipótesis de que las reformas constitucionales en materia de nacionalidad (de 1997 y de 2021) no se hubieran realizado y persistiera la grave deuda histórica con los mexicanos en el exterior, las políticas del desarrollo se reproducirían dentro de una tensión creciente e insostenible. De un lado, con procesos que en la práctica articulan a la población en el extranjero con la población en el territorio (las remesas familiares, vuelta al ejemplo) y, del otro lado, un marco jurídico e institucional que seguiría abriendo distancias, excluyendo y dando trato de extranjeros a personas con profundas raíces mexicanas. Desde esta perspectiva, las reformas constitucionales fueron una acción de justicia social y, paralelamente, una iniciativa de congruencia ante las dinámicas de desarrollo que tienen por actor estratégico a la población mexicana en el extranjero, de relevancia creciente. Siendo así, para las políticas de desarrollo el desafío consiste en cómo transitar del reconocimiento tácito

al reconocimiento explícito de las nuevas dinámicas, que tienen por novedad el manto jurídico incluyente para los mexicanos en el extranjero. Avanzar hacia a la inclusión deliberada y la valoración correcta de esta población es asunto fundamental del proceso de desarrollo y debiera convertirse en objetivo de específicas políticas públicas.

Hacia un sistema de desarrollo transterritorial

El paradigma transterritorial del desarrollo, en cuanto proceso empírico, evidentemente se despliega con enorme complejidad, tanto como sus poblaciones y las relaciones entre estas que son de todo tipo, formas, direcciones, intensidades y dimensiones. Si de entrada cualquier política de desarrollo debe asumir una perspectiva integral y extensa en su diseño e instrumentación, el escenario transterritorial exige un rigor multiplicado, así como una mirada que trascienda fronteras. De manera realista, cabe esperar que las políticas del desarrollo transterritorial no logren completar el principio de integralidad y el abordaje deseable de todas las poblaciones que hoy forman a la nación mexicana (como de hecho sucede con las políticas del paradigma territorial). No obstante, el principio de inclusión no puede renunciar ante limitaciones operativas o incluso de territorialidad y soberanía extranjeras que están presentes en el mapa de referencia.

Seguramente en muchas circunstancias, el modelo y políticas de desarrollo transterritorial tendrá un alcance simbólico y se limitará al uso de ejes culturales, por ejemplo, debido a factores operativos y particularmente debido a la contrastante agenda social de la población en el extranjero en comparación con la población en el territorio, lo cual es una situación que persistirá en el tiempo. En cualquier caso, lo crucial es el reconocimiento de la totalidad poblacional de México, haciendo explícita la dimensión transterritorial como componente de la nación, con igualdad jurídica ante el Estado. La inevitable diferenciación de modalidades de interacción es justo parte de

Las poblaciones de la Nación transterritorial tienen dimensiones, características, perspectivas y necesidades sociales de una diversidad excepcional.

Con esa diversidad requieren ser comprendidas como poblaciones objetivo y, al mismo tiempo, como base de las políticas de desarrollo. En cada caso, con iniciativas de política pública igualmente diversas en forma, escala y relación con el Estado y sus instituciones.

los procesos que progresivamente se abrirán camino entre la amplitud de diversidades; debe asumirse de entrada que no hay posibilidad de políticas o iniciativas homogéneas. Hay que empezar a andar, por lo pronto para distinguir entre poblaciones y agendas que tienen distribuciones espaciales y prioridades disímiles, pero que al mismo tiempo conservan una poderosa interacción. No se trata de fragmentos que pertenezcan a realidades ajenas.

Uno de los obstáculos epistemológicos y culturales que todavía retardan nuestra comprensión de las dimensiones nacionales es la percepción de que las personas emigrantes «se fueron», que están ausentes, que no tienen alguna

presencia social efectiva o, en el extremo, que perdieron interés en los asuntos nacionales y locales. Este imaginario tiene largo tiempo en el ambiente cultural del país e incluso pueden identificarse sus símbolos en documentos de profundo valor histórico que orientaron por largo tiempo a las instituciones del Estado y a la clase política, como es el caso del “Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917” (Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2016). Con un explicable énfasis nacionalista, después de un siglo XIX plagado de intervenciones extranjeras que amenazaron la existencia misma de la nación, esa visión repercutió sobre la definición de la nacionalidad mexicana, sobre la percepción de la emigración y, claramente, en la dura sanción para quien obtuviera alguna nacionalidad extranjera pues perdía la propia.

Después de un siglo de los debates del constituyente, la realidad es que las dinámicas sociales se movieron en dirección contraria a la expectativa. Como puede verificarse en los procesos de desarrollo, en la práctica, la presencia directa e indirecta de la población mexicana residente en el extranjero en asuntos locales de sus comunidades es masiva y cotidiana. La influencia poderosa de las remesas familiares en el bienestar social de hogares y comunidades es también extraordinaria, habitual y eficaz. De igual manera, la incidencia de los recursos procedentes del extranjero en las economías locales es imprescindible para el ciclo comercial y productivo y, no menos importante, es crucial como fuente de divisas para la estabilidad macroeconómica

La movilidad de personas mexicanas desde el territorio al extranjero y viceversa, en sí misma es un potente recurso de evolución social en múltiples aspectos: económico, social, cultural, demográfico, entre otros.

Los objetivos del desarrollo deben reconocer la relevancia estratégica de esta movilidad y proceder iniciativas que potencien su frecuencia y dimensiones mediante adecuaciones normativas, estímulos económicos y facilidades de transportación, entre otras medidas.

del país. Solamente considerando la contribución material de la población en el extranjero no hay manera para argumentar ausencias, distancias sociales o indiferencia ante los asuntos públicos. Habrá que agregar a lo anterior los intensos vínculos reflejados en la gigantesca movilidad de personas entre México y los Estados Unidos, en una y otra dirección, así como las redes sociales, comunitarias, culturales y de comunicación que se despliegan en muy variados formatos. En suma, lejos de ausencias, lo que puede probarse es la intensidad de presencias que perfilan un modelo de desarrollo transterritorial.

La comprensión del desarrollo como proceso transterritorial, en cuanto evento empírico de gran escala y valor estratégico, debiera tener como correlato su reconocimiento en el marco jurídico e institucional encargado de las políticas en la materia.⁶ De entrada, las disposiciones de la Constitución política relacionadas con la población, el desarrollo y la planeación debieran reformarse para incluir a la población mexicana en el extranjero como referente y actor en la elaboración de políticas y programas nacionales, especialmente en el artículo 26. De igual manera, como insumo imprescindible, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIIEG) necesita desplegar ampliadas capacidades para incluir de manera sistemática la correspondiente a los mexicanos en el extranjero, con las modalidades y acuerdos internacionales necesarios.⁷ Paralelamente, la legislación secundaria es también susceptible de reformas con el mismo propósito, como son los casos de la Ley de Planeación y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para ampliar su horizonte de poblaciones, objetivos de desarrollo, instrumentos y recursos con los alcances necesarios.

La visión sobre el desarrollo del siglo XXI debe acompañarse de reformas constitucionales y en la legislación secundaria que explícitamente reconozcan e integren a la población en el extranjero como parte del proceso de desarrollo.

De manera prioritaria, el artículo 26 constitucional y las leyes en materia de planeación y de estadística deben adecuarse a la etapa transterritorial de la nación y del desarrollo.

6 Pero no solamente, valga aclarar. Haciendo un balance general, el marco jurídico constitucional y legislativo tiene aún el sello e inercias de los tiempos de la nación territorial y de las miradas recelosas que tomaron distancia de lo extranjero, influyendo negativamente en la percepción de los mexicanos afuera del territorio, de su descendencia y de su específica agenda social y pública. Dicho claramente, están pendientes reformas de gran calado que terminen por cerrar las distancias jurídicas e incluso las culturales que todavía obstaculizan la comprensión y a los procesos sociales de la nación transterritorial, asunto más amplio que la perspectiva aquí revisada sobre el desarrollo.

7 El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tiene una relevancia estratégica en la transición hacia políticas de desarrollo con horizonte transterritorial. De manera reciente se han avanzado análisis y alternativas que apoyan esta ruta, lo cual constituye una valiosa aportación. Consultar el seminario "La información estadística de la población mexicana en el exterior" (INEGI et al., 2023).

Simplemente considerando asuntos demográficos elementales, no es lo mismo concebir una visión del desarrollo con base en 130 millones de personas ubicadas en el territorio nacional, que hacerlo con base en 168 millones en su dimensión transterritorial. El cambio de escenario es radical, trascendente y sobre todo abre un espacio de reflexión y de política pública inéditos, cargado de desafíos y de enormes potencialidades. Los parámetros habituales de comprender a la población, desarrollo, planeación y sus instrumentos están más que motivados a reformarse y a evolucionar hacia políticas públicas que de mejor manera sintonicen con una realidad actuante, que es la estructura social transterritorial de la nación mexicana. No hay rutas sencillas en esta dirección, como puede anticiparse con facilidad; pero no hacerlo preserva barreras discriminatorias, ignora la realidad de los procesos de desarrollo y se cierra ante horizontes de grandes capacidades.

Ahora bien, conviene precisarlo, no todo el desarrollo está contenido en lo que aquí se ha descrito como proceso transterritorial. En su complejidad, por supuesto, tiene adicionales determinantes que no derivan del universo social de la población mexicana, sino de otros contextos como son los mercados y procesos productivos globales, por ejemplo. O bien, aquellos otros que tienen determinantes muy locales, como los que pueden desplegarse en las comunidades indígenas. El desarrollo transterritorial, de esta manera, necesita definir su peso relativo en el conjunto más amplio de determinantes del desarrollo. Puede anticiparse con cierta holgura que el balance reconocerá un espacio y rol privilegiado a la dinámica transterritorial que tiene por eje a la población mexicana y a sus redes dentro y fuera del territorio.

Epílogo. Relaciones e interdependencias entre México y Estados Unidos

En cuanto proceso en curso, el desarrollo transterritorial y sus expresiones materiales, sociales y culturales en sí mismo configura un ámbito particular de las relaciones entre México y los Estados Unidos en el nivel de sociedades y de economías, que en determinados momentos y formas interactúa con las entidades y disposiciones gubernamentales de ambos países. Las transferencias financieras, comerciales, la movilidad de personas, las redes de comunicación, los intercambios fronterizos, entre otras prácticas, representan a ese ámbito y a su interacción con el plano gubernamental de los dos países. Desde esta perspectiva, se trata de un ámbito que constituye una gigantesca esfera de relaciones, que precisamente por su densidad puede definirse como una pieza macroestructural de las relaciones entre países vecinos.

Propuesta estratégica en cuanto a las políticas bilaterales, las cuales requieren integrar el creciente entrelazamiento entre las poblaciones de México y Estados Unidos en sus valoraciones y objetivos, cuya relevancia estratégica es comparable a las interdependencias económicas fundamentales.

Hacia el futuro del siglo XXI, la población binacional tiende a configurarse como el más relevante eje de articulación entre ambos países.

En el corto plazo, el gobierno de México deberá implementar un programa de gran escala para formalizar la nacionalidad de la población mexicana nacida en los Estados Unidos y en otros países.

No se trata más de relaciones bilaterales en su sentido tradicional, dominadas por la perspectiva e instancias gubernamentales de cada país. Las relaciones aquí descritas son de otra naturaleza y dimensiones, que de manera profunda marca la historia social de ambas sociedades ahora y hacia el futuro, con énfasis creciente. La escala del entrelazamiento social que vincula a familias, comunidades y movilidad de personas puede valorarse tomando en cuenta a los 11.7 millones de mexicanos que emigraron a los Estados Unidos (saldo aproximado del año 2023) y a los aproximadamente 26 millones de descendientes que también forman parte del universo social mexicano entre la población vecina.⁸ Son cifras enormes, que marcan tendencias de interacción de

⁸ Es necesario distinguir dos planos en el planteamiento sobre la nacionalidad de la población mexicana en el extranjero y especialmente en los Estados Unidos. Uno es el principio constitucional que establece ese reconocimiento a la población que reúne los requisitos jurídicos; otro asunto es la formalización de esa nacionalidad ante la autoridad mexicana correspondiente, como pueden ser consulados y embajadas. La segunda parte está avanzada de manera mínima y el Estado mexicano no ha implementado una política de amplia escala dedicado este objetivo.

alcance estructural, modificando por entero el panorama de relaciones entre los dos países, que ya no pueden comprenderse sin esta base social, como tampoco pueden prescindir de ella en la práctica.

Desde el punto de vista de la nacionalidad, debe agregarse que los dos países comparten poblaciones con doble adscripción lo cual añade densidad a la relación y, sin duda, una complejidad mayor que requiere un procesamiento estratégico, racional y jurídicamente impecable. Por lo pronto, lo que está enfrente son realidades sociales sobrepuestas entre ambos países, de enormes dimensiones, si se permite la metáfora.

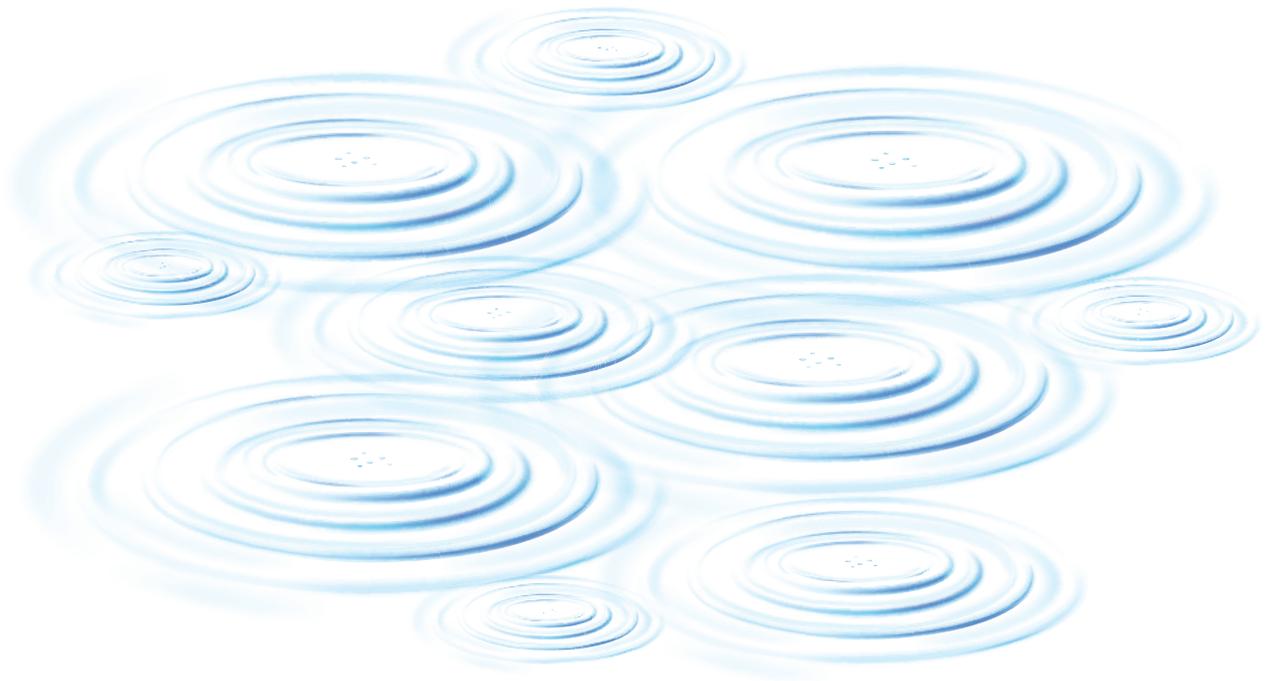
Una política de desarrollo transterritorial basada en un sistema institucional deberá entonces interactuar con la densidad social compartida entre México y los Estados Unidos, contemplando como un factor especial a las poblaciones con doble nacionalidad, lo que inevitablemente planteará agendas específicas y escenarios de relevancia estratégica (por ejemplo, en el ejercicio de los derechos políticos). En el tiempo cercano, convendría abrir progresivamente espacios públicos para el análisis de alternativas y para la identificación de las reformas jurídicas e institucionales que será necesario implementar considerando particularmente a la población con doble nacionalidad.

Por lo pronto, como principio general, conviene reconocer que el horizonte del desarrollo nacional tiene por referencia ineludible a los Estados Unidos, no solamente debido a las entrelazadas y enormes estructuras económicas, sino además por los millones de personas que igualmente tienen lazos profundos en los dos países. En cuanto proceso empírico y además como política pública, la nueva etapa del desarrollo demanda una perspectiva que asuma los pisos estructurales de interdependencia y sea capaz de orientar adecuadamente sus potencialidades. Lo que hasta hace poco tiempo se pensaba como una relación necesaria debido a la vecindad fronteriza, se ha transformado en una cuestión basada en articulaciones y estructuras interdependientes de escala macrosocial y macroeconómica. Vale decir, el juego y el tablero son ya otros en las relaciones de México y el vecino del norte.



Referencias

- DOF. (1997). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 30.* [Reforma del 20 de marzo de 1997]. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130147.pdf
- DOF. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 30.* [Reforma del 17 de mayo de 2021]. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2021-05/17052021_art43.pdf
- Guillén , T. (2021). *México, nación transterritorial. El desafío del siglo XXI.* PUED-UNAM.
- INEHRM. (2016). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917.* Secretaría de Cultura.
- INEGI-PUED-UNAM. (2023). *Seminario: La Información Estadística de la Población Mexicana en el Exterior.* <https://www.inegi.org.mx/eventos/2023/innametra/>



Sección IV.

Paz, gobierno
y visión del
desarrollo

EJES PARA UN BUEN GOBIERNO DEL DESARROLLO

Eduardo Robledo Rincón

Director del Programa Universitario de Gobierno (PUGOB) - UNAM

Los gobiernos tienen la responsabilidad de cumplir con la vigencia del interés público y la salvaguarda de las bases que permiten a la sociedad asegurar sus formas de convivencia. Gobernar es una acción “comprometida con la materialización social de los valores humanos y no solo con su predicación” (Aguilar Villanueva, 2022, pág, 13). En esa medida, “la misión de los gobiernos es relevante en lo que concierne a la construcción y los estímulos de las condiciones óptimas de vida” (Uvalle, 2007, pág, 150).

Aunque es un tema que retomó fuerza en la década de 1990 (Alberdi, s. f.), la reflexión sobre el mejor gobierno posible es una cuestión que forma parte intrínseca de la teoría y filosofía política desde sus inicios. En consecuencia, la idea de bueno conlleva un término de calidad. En concreto de “un grado superior de la calidad de una acción, relativo al logro de un cierto valor o estándar establecido, que en el caso del gobierno de un régimen democrático son los valores de la democracia” (Aguilar, 2013, pág, 122).

A pesar de la profusa trayectoria sobre el término (o precisamente por eso) no se cuenta con una definición universalmente aceptada sobre lo que es el buen gobierno. La pregunta que está de fondo es ¿cómo lograr que el gobierno, en lugar de actuar predatoriamente contra la gente que en principio debe servir, se convierta en un aliado de la sociedad para producir prosperidad y equidad? (Levy, 2006, pág, 7).

En la literatura especializada se han asociado numerosas cualidades y condiciones a la idea del buen gobierno. Por mencionar algunos ejemplos: la búsqueda del bien

común; la protección de la vida y de los bienes de la población; la estabilidad política; las acciones para favorecer la justicia, la igualdad y la libertad de las personas; la salvaguarda de los derechos humanos; la promoción de la participación ciudadana; las políticas para favorecer el crecimiento económico; los mecanismos institucionales para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, entre otros.

Por lo anterior, los buenos gobiernos son para el desarrollo: este no solo es impensable sin la asistencia de aquellos, sino que los requiere para concretarse. Los gobiernos, por tanto, son condición necesaria para el desarrollo. Ejemplo claro de ello fue la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), donde la intervención decidida de los gobiernos para la protección de las poblaciones fue determinante para enfrentar los impactos de salud, sociales y económicos de la covid-19 (Comisión Económica para América y el Caribe «CEPAL», 2022).

En América Latina, y en particular para el caso de México, la pandemia mostró con crudeza las falencias estructurales de las instituciones, sistemas y recursos gubernamentales para la protección social, económica y política de las poblaciones (CEPAL, 2021). Desde las cuestiones urgentes, como los sistemas de salud, hasta las vinculadas a la emergencia, como las de ingresos, movilidad y habitabilidad, la COVID-19 cuestionó las capacidades gubernamentales y evidenció la necesidad de su transformación.

A causa de la pandemia, se ha redescubierto el rol del gobierno y su importancia para la convivencia y la supervivencia pues es el

único agente con la capacidad de organizar a la sociedad para enfrentar problemas públicos letales y puede atender a las y los ciudadanos afectados en su salud, empleo, ingresos, proyectos de vida (Aguilar Villanueva, 2022, pág. 12). A la luz del periodo postpandemia y de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, aprobados por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, los siguientes son los diez ejes medulares mínimos que deben ser motivo de atención por parte de los gobiernos de todos los órdenes para constituirse en espacios capaces de impulsar el desarrollo en México, para ser buenos gobiernos. Se trata de temas diversos que se orientan como centrales para crear capacidades institucionales y atender de forma pertinente, eficaz y eficiente los distintos ámbitos inherentes al ejercicio de gobierno. Estos ejes se estructuran en torno a cinco dimensiones principales: política, jurídica, financiera, organizacional y técnico-operativa (cuadro 1).

Cuadro 1. Ejes centrales para crear capacidades institucionales en el ejercicio del gobierno

| Dimensión | Ejes |
|-------------------|--|
| Política | Fortalecimiento de las instituciones democráticas y participación social |
| Jurídica | Estado de Derecho y Derechos Humanos |
| Financiera | Reforma Hacendaria |
| Organizacional | Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción |
| Organizacional | Innovación |
| Organizacional | Enfoque territorial y gestión sustentable del territorio |
| Organizacional | Equilibrio en el cumplimiento de funciones |
| Organizacional | Coordinación, coherencia e integralidad |
| Técnico-operativo | Profesionalización de los recursos humanos |
| Técnico-operativo | Sistemas de monitoreo y evaluación y uso de la información |

Fuente: Elaboración propia (2023).

Fortalecimiento de instituciones políticas democráticas y mecanismos para la inclusión de la participación social en decisiones de gobierno.

Uno de los retos más importantes en todo gobierno es gozar de un amplio margen de legitimidad¹ (frente a los gobernados y, como lo han descrito diversos autores, gran parte de la legitimidad de un gobierno es el resultado del buen diseño y funcionamiento de las instituciones políticas democráticas. Las instituciones políticas democráticas, como reglas del juego surgidas de entre los diferentes actores políticos, son el punto de partida para la transición pacífica en los cambios de gobierno y para el

1 Norberto Bobbio et al. (1995) define el concepto de legitimidad como un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza.

establecimiento de acuerdos que permitan la inclusión de la diversidad de opiniones y la cooperación de los actores políticos y sociales en la atención los problemas nacionales.

Si bien, en la última década hemos observado diversas reformas para la inclusión de los diferentes grupos de la sociedad en la toma de decisiones públicas, aún queda mucho por hacer, sin embargo, un riesgo latente es la intervención del crimen organizado en los procesos electorales de los últimos años. Su presencia en términos de financiamiento o de amenaza a los candidatos a puestos de elección, tienen un impacto en la participación de los ciudadanos en las jornadas de votación, así como en las políticas de seguridad pública y en la acción coordinada de los diferentes niveles de gobierno.

Por otro lado, en relación con el tema de participación ciudadana, mucho se ha escrito sobre la importancia de una sociedad organizada y vigorosa para el fortalecimiento de los sistemas democráticos (Verba et al., 1995; Somuano, 2012; Díaz, 2017; Martínez, 2020). Sin embargo, la sociedad mexicana, aun siendo participativa, todavía cuenta con márgenes para ampliar su participación.² Esta situación podría ser explicada a partir de una cultura política que mantiene la idea de la inutilidad de la participación, o como el resultado de la inexistencia de mecanismos

² Para mayor detalle se sugiere consultar resultados de encuestas como Vanderbilt University (2023) o la página web del Corporación Latinobarómetro (2023).

eficaces de participación,³ el desconocimiento de los mismos e incluso, a partir de la complejidad que implica realizar las gestiones para acceder a los espacios formales de deliberación.

A nivel internacional se observa que, en las democracias más consolidadas, los diferentes niveles de gobierno cuentan con mecanismos de comunicación con la sociedad que permiten involucrarla en procesos decisionales. En este punto, destaca que las variables institucionales son relevantes para explicar la diversas formas de participación y su intensidad, por lo que se recomienda proponer diseños favorables para incentivar los procesos participativos (Martínez, 2022).

Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos (DDHH)

El Estado de Derecho implica el cumplimiento de cuatro requisitos mínimos: *i*) la división de poderes; *ii*) la garantía de los derechos fundamentales; *iii*) la primacía de ley por ser expresión de la voluntad general, y *iv*) la soberanía nacional (García Ricci, 2011, pág. 34). Luego de esos mínimos, se pueden considerar otros principios y factores que especifican y expanden los fundamentos.

En el caso de México, el tema es relevante. El *World Justice Project (WJP)* elabora un Índice Global de Estado de Derecho. En sus resultados del año 2022, México ocupó

³ De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) existen diversos mecanismos para la participación ciudadana, tales como plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato, la consulta popular y las candidaturas independientes. Por otro lado, en la legislación estatal podemos encontrar, entre otros, los siguientes: consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, asamblea ciudadana, observatorios ciudadanos y presupuesto participativo.

el puesto 115 de 140 países evaluados, mientras que a nivel continental ocupó el lugar 27 de 32 países considerados. Por su parte, a nivel de sus entidades federativas se encontraron desafíos fundamentales para la vigencia del Estado de Derecho, tales como el cierre de espacios cívicos, el incremento de la inseguridad, el estancamiento en la lucha contra la corrupción y las justicias civiles y penales (*WJP*, 2023).

Ante tal escenario, es necesario que se ponga especial atención en los límites y contrapesos al poder gubernamental, existan mecanismos eficaces para disuadir y castigar los actos de corrupción, se garantice el derecho a la información, se salvaguarden los derechos fundamentales, se cumplan de manera efectiva las regulaciones gubernamentales, se garantice el debido proceso y los sistemas de justicia garanticen accesos fáciles, procesos de calidad, desempeño imparcial y con impartición de justicia expedita y eficaz.

Reforma Hacendaria

La recaudación tributaria es de gran importancia para los países y tiene múltiples implicaciones en diferentes aspectos económicos y sociales. La recaudación tributaria es fundamental para financiar el gasto público y proporcionar los servicios y bienes necesarios para el desarrollo de una sociedad. Además, también puede tener un impacto en la distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad. Incluso, la recaudación tributaria puede funcionar como un detonante del crecimiento (Casares et al., 2015).

No obstante, en México la recaudación tributaria es un tema por reflexionar. Por ejemplo, en 2021 el país recaudó un monto equivalente a 16.7% de su producto interno bruto (PIB). Cuando se compara dicha cifra con otros países se obtiene que lo recaudado por México está a 16.8 puntos porcentuales de lo recaudado por Brasil, el país con mayor recaudación en América Latina y el Caribe con 33.5% de su PIB (Organización para

la Cooperación y el Desarrollo Económicos «OCDE», 2023). Más aún, cuando se revisa dicha cifra con las de los países que lideran el ranking de la OCDE, se constata que México está muy lejos de 43.5% del PIB que recauda Austria, de 45.1% de Francia y, por supuesto, de 46.9% que recauda Dinamarca por tributación (OCDE, 2023).

La reforma hacendaria es un pendiente de México desde la crisis fiscal de la década de 1980 que llevó a la implementación de la política de ajuste para conseguir el equilibrio fiscal y que exigió incorporar criterios de costo-eficiencia en las políticas, programas y producción de servicios públicos (Aguilar, 2013, pág. 27). Ante tal escenario, es impostergable en México una reforma fiscal que aumente la recaudación tributaria atendiendo tres frentes: la evasión fiscal, los privilegios fiscales y la informalidad.

Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción

La transparencia y la rendición de cuentas⁴ son también condiciones para lograr gobiernos legítimos, ya que son indicativas del desempeño del aparato estatal, el buen uso de los recursos públicos y el cumplimiento del

4 La rendición de cuentas son mecanismos que tienen a su alcance los ciudadanos para hacer que las autoridades públicas expliquen el sentido de sus decisiones, más allá de los instrumentos formales como son los informes anuales de gobierno; utilizando formatos tecnológicos de acceso rápido y sencillez en el lenguaje. Incluye un sistema de normas y procedimientos para asignar responsabilidades y sanciones a los funcionarios públicos que incurran en malos manejos de los recursos públicos.

marco legal por parte de los gobernantes y funcionarios públicos. Con el reconocimiento del derecho a la información como un derecho humano y con la creación de las leyes en materia de transparencia, se modifica esta relación entre funcionarios y ciudadanos. Ahora las administraciones públicas son generadoras y depositarias de la información y tienen la obligación de entregarla al ciudadano y de disponer los mecanismos necesarios para facilitar dicha entrega.

Desde su entrada en vigor en 2002, el marco legal sobre la transparencia ha obligado a las diferentes entidades de la administración pública a adaptarse a nuevos procedimientos. Su implantación no ha sido sencilla, diversos obstáculos y resistencias derivados de prácticas profundamente arraigadas, han ralentizado este proceso.

Si bien existen avances significativos a nivel federal, México enfrenta aún retos importantes. Especialistas en el tema (Rubio y Peña, 2015; Bojórquez et al., 2015; Cejudo y Cázares, 2011) han recomendado lo siguiente:

1. Promover la especialización de los temas relacionados con el acceso a la información pública y continuar capacitando a los funcionarios públicos titulares de unidades de enlace, toda vez que la constante movilidad de los funcionarios por cambio de gobierno se traduce en pérdida de conocimiento y experiencia que genera lentitud e ineficacia en la entrega de la información a los ciudadanos.
2. Elevar el nivel jerárquico de órganos garantes a nivel estatal y unidades de enlace dotando a los funcionarios de facultades para solicitar información a los responsables.
3. Reconsiderar la relación entre facultades, recursos, presupuestos y responsabilidades, y el número de sujetos obligados. En este sentido es importante avanzar en la institucionalización de la lógica de la transparencia en las rutinas burocráticas, facilitando con ello la gestión de la información pública.

4. Elevar la calidad en la gestión de los portales de transparencia de los sujetos obligados

La transparencia de la información gubernamental es un derecho humano, fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, por lo que es preciso consolidar las instituciones responsables que la garanticen con estándares de calidad y celeridad adecuados. Sin embargo, el acceso a la información es tan solo una primera condición para la rendición de cuentas. A través del acceso a la información se informa, pero no se explica ni se justifican las decisiones y acciones de los gobernantes y funcionarios públicos. En este proceso aún existen ambigüedades y retos muy importantes en relación con la asignación de responsabilidades, las sanciones y los incentivos, como elementos fundamentales de una rendición de cuentas efectiva⁵.

Innovación gubernamental

Los gobiernos actuales enfrentan una demanda creciente de eficiencia en el uso de los recursos, efectividad en la atención y tratamiento de los problemas, más y mejores servicios públicos y mayor transparencia en la gestión pública. Adicionalmente, enfrentan a fuertes restricciones presupuestarias para cubrir la totalidad del gasto público que se encuentra en constante crecimiento. En este contexto, es importante encontrar nuevas y mejores maneras de responder a las demandas ciudadanas, aún en contra de la natural resistencia de las burocracias, la rigidez de las normas y su oposición natural al cambio.

De acuerdo con la OCDE (2016) existen diversos estudios que demuestran que la innovación⁶ puede ser fomentada a través

5 Para una mayor discusión sobre el tema, consultar el trabajo de Sergio López Ayón et al. (2010)

6 La innovación gubernamental puede ser entendida como el conjunto de acciones e ideas orientadas a mejorar, adaptar o desarrollar un

del liderazgo y la gestión de elementos que resultan condicionantes de los procesos de innovación, a saber:

1. Formas de trabajo (asociaciones, estructuras y colaboración);
2. Reglas y procesos (regulaciones, presupuestación y gestación de proyectos);
3. Conocimiento e información (datos, apertura y aprendizaje) y,
4. Personas (capacidades, habilidades, cultura, y liderazgo y participación).

Por tanto, los gobiernos podrían crear ambientes propicios para inducir formas de trabajo colaborativas, tanto interorganizacionales, como intersectoriales, en donde se facilite el flujo de la información entre los diferentes actores. De los diferentes estudios realizados en torno a la innovación gubernamental (Cejudo y Michel, 2016) se dependen las siguientes recomendaciones:

1. Reconocer en las instituciones como medios para procesar los conflictos sociales y fortalecerlas en sus capacidades para balancear el poder, asegurar equidad en las negociaciones y promover ambientes de confianza y certeza jurídica.
2. Poner en marcha nuevos procesos decisionales colocando en el centro al ciudadano, buscando la creación de valor público y asegurando el manejo eficiente de recursos. Para ello, es necesario incluir los métodos participativos e incluyentes, abiertos a incorporar inteligencia colectiva en la co-creación de nuevas formas de atender los asuntos públicos.

producto, sistema o servicio para entregar más útiles y mejores resultados y crear valor para las personas resolviendo situaciones consideradas como problemas.

Enfoque territorial y gestión sustentable del territorio

Los fenómenos climatológicos derivados del cambio climático, el nivel de vulnerabilidad de las comunidades rurales, los altos niveles de pobreza en el campo y en las periferias urbanas, los procesos de contaminación de los cuerpos de agua por fuentes difusas, la contaminación por falta de tratamiento de aguas residuales, la gestión de los residuos sólidos, el manejo de presas que abastecen de agua potable, entre otros, son problemas que rebasan, tanto los límites político-administrativos de los gobiernos municipales como sus capacidades financieras, tecnológicas e institucionales.

Su atención y búsqueda de solución requiere, necesariamente, reconocer y entender las dinámicas de interdependencia entre las zonas rurales y urbanas en lo social y en lo económico, pero también la interdependencia de los recursos existentes en el territorio, así como su límite natural. En estos casos, la cooperación y la coordinación intergubernamental son una condición para poder construir, con el acompañamiento de la sociedad, nuevas formas de aprovechamiento de los recursos naturales y diversificar la economía rural.

El tratamiento de la ruralidad y su dependencia de las ciudades, por tanto, trasciende los enfoques sectoriales de medio ambiente y/o agropecuarios haciendo cada vez más necesario que los gobiernos estatales y municipales, a partir de un enfoque territorial (manejo de cuenca, ordenamiento territorial regional, etcétera⁷), trabajen de manera colaborativa con otros gobiernos, ya sea a través de convenios intergubernamentales, o a través de la figura de asociaciones intermunicipales. Impulsar el enfoque territorial del desarrollo (por cuenca hidrográfica o por región⁸)

7 Para mayor información consultar Caire (2008).

8 Tomar como unidad de gestión la cuenca o subcuenca hidrográficas o la región permite, además de delimitar el alcance de los proyectos,

permitirá aprovechar las ventas competitivas de cada territorio y facilitara la gestión integral de las múltiples necesidades que se presentan en las zonas rurales, mismas que, evidentemente, no pueden ser atendidas desde una dimensión sectorial (agricultura, salud, vivienda, educación, ambiente, agua, bosques, etcétera).

Equilibrio en el cumplimiento de funciones

Gobernar es priorizar. Pero también evitar desatenciones. A lo largo de la historia ha sido común que los gobiernos atiendan con mayor énfasis algunos asuntos mientras que otros no se han considerado en su justa magnitud. Tal es el caso del medio ambiente.

Estamos asistiendo a un momento crucial para la supervivencia de la especie e incluso de la vida en su totalidad. Según información del Programa para el Medio Ambiente de Naciones Unidas, se estima que un millón de especies de fauna y flora del mundo está en peligro de extinción (UNEP, 2023). México es uno de los países con más agravamiento en su medio ambiente. Por ejemplo, entre los años 2015 y 2020 la deforestación en el país aumentó con un promedio neto anual de 127 mil 800 hectáreas. Ello ha tenido impactos severos, como en la sequía, pues en 2022 esta afectó al 56% del territorio nacional. En 2022, los estados mexicanos reportaron 90 riesgos climáticos (*Disclosure Insight Acción «CDP»-Comunidad Climática Mexicana «CCM»*, 2023).

A pesar de la gravedad de la situación, en los últimos años el presupuesto destinado a la protección del ambiente en México ha descendido. Por ejemplo, el monto asignado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

empatar los sistemas sociales, eternamente contrapuestos a las dinámicas propias de los sistemas biofísicos, además de facilitar la medición y el desempeño de las intervenciones convenidas a partir del estado de los recursos naturales.

Naturales se ha reducido en un 35% en el periodo 2019 con respecto a lo asignado en el periodo 2013-2028 (Chacón, Llano, y Palmeros, 2023, pág. 19). Ello ha impactado en instancias relevantes, como la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, pues su presupuesto ha mantenido una trayectoria decreciente desde 2016: en ese año se presupuestaron 26.5 pesos por hectárea protegida lo que contrasta con los 10.7 pesos que se asientan en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2024 (Chacón et al., 2023, pág. 10). La situación ambiental ha adquirido ya un cariz de urgencia.

El ejemplo del medio ambiente permite resaltar la necesidad de que los gobiernos no utilicen argumentos como la urgencia o el desconocimiento para atender con mayor énfasis unos temas en detrimentos de otros. Por tanto, es menester que los gobiernos tiendan al equilibrio en el ejercicio de sus funciones, ante todo, no descuidando las múltiples acciones de prevención en temas tan relevantes como la salud, la seguridad pública, la infraestructura y el medio ambiente, por mencionar algunos.

Organización, coherencia e integralidad

Una parte sustancial del ejercicio de gobierno consiste en administrar los recursos con que se cuenta para cumplir con los objetivos establecidos. Un buen gobierno, por lo tanto, debe organizar adecuadamente sus recursos, ponerlos a disposición de sus funciones y ejercerlos con aptitud. Pero eso no siempre sucede en el caso de los gobiernos mexicanos.

Pensemos en el caso de la política social. Como lo ha analizado el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)⁹ la pobreza, las carencias sociales y la desigualdad son problemas que, aún con sus matices, persisten y en algunos casos hasta se han agravado en México. No obstante, la política social mexicana ha tenido lagunas estructurales, contrasentidos institucionales

9 Ver PUED (2023).

e inoperancias programáticas que han limitado su eficacia como instrumento de gobierno para proveer bienestar social en el país (Martínez Espinoza, 2020). Entre ellas, la de tener varias instancias y programas desarticulados para atender mismos asuntos, los que en el mejor de los casos atienden de manera aislada, cuando no directamente se estorban (Cejudo, 2018).

El caso de la política social revela que el gobierno en México debe trabajar decididamente en fortalecer la coordinación entre sus diversas agencias y recursos y buscar tres tipos de coherencia: al interior de sus políticas, entre sus políticas y entre los espacios de sus políticas (Cejudo y Michel, 2016). De esta forma, las intervenciones gubernamentales tendrán más probabilidades de aumentar su alcance y resultados.

Profesionalización de los recursos humanos

Los recursos humanos de un gobierno son pieza fundamental para el desempeño eficaz y eficiente de sus funciones. En México, durante las últimas dos décadas, se han emprendido diferentes estrategias para mejorar la profesionalización de los funcionarios públicos que van desde la capacitación para dotarlos de las herramientas para el mejor cumplimiento de sus funciones, hasta la creación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (APF), en vigor desde el 10 de abril de 2003.

Sin embargo, el país aún enfrenta enormes retos en esta materia: de los 1,583,355 servidores públicos adscritos a las instituciones de la APF, en 2020, únicamente 21,307 pertenecían al Servicio Profesional de Carrera (Gris y Ramírez, 2020). Esto nos da una idea del limitado alcance del programa y del enorme camino que queda por realizar, en términos del impacto necesario para provocar el cambio en el sector.

Es necesario replantear las estrategias y las acciones y orientarlas a la profesionalización real de los servidores públicos, más allá

del mero cumplimiento de la normatividad. Es importante definir objetivos, medir desempeño de los funcionarios y trabajar en la creación de incentivos que orienten el comportamiento de los actores y ayuden a definir los programas de capacitación pertinentes para cada organización.

Finalmente, aún más preocupante es la ausencia de capital humano suficientemente preparado y con la experiencia y las herramientas necesarias a nivel estatal y, sobre todo, a nivel municipal.¹⁰ Los bajos sueldos, los altos niveles de movilidad y la inseguridad en el trabajo, no atraen a los ciudadanos con mayor preparación para enfrentar los retos político-administrativos de los gobiernos locales. Adicionalmente, con frecuencia se observa que la asignación de plazas al interior de la administración pública es para miembros del partido político que llega al poder, independientemente de sus conocimientos y/o experiencia.

En este sentido, es importante continuar impulsando programas universitarios sobre gestión y políticas públicas locales, por un lado, así como dirigir programas de capacitación focalizados para servidores públicos municipales. En tanto no exista un programa integral de SPC es importante que quienes ocupen cargos en las administraciones públicas municipales, al menos cuenten con el perfil indicado.

10 Solo nueve de los 32 estados del país tienen alguna ley que regula u obliga la implementación del servicio profesional de carrera en municipios. Sin embargo, en ninguno se ha observado la consolidación de sistemas municipales de profesionalización. El caso del SPC de Naucalpan de Juárez en el Estado de México, entre 2003 y 2006 muestra el escasísimo avance en la materia, al establecer en un Bando las competencias para obtener la certificación para acceder al SPC, aunque este no haya podido ser sostenido al paso de las diferentes administraciones (Instituto Mexicano para la Competitividad «IMCO», 2016).

Uso de la información

Hay dos factores relevantes en la toma de decisiones de los gobiernos: el sustento y la retroalimentación. Es decir, tener argumentos que respalden la idoneidad de las decisiones tomadas y tener evidencias de los resultados para mantener o modificar las decisiones. Es así que la información y la evaluación resultan fundamentales para el ejercicio de gobierno.

Es necesario avanzar en una cultura de toma de decisiones basada en información, con datos que reflejen lo mejor posible la realidad social y las acciones implementadas, de manera que los gobiernos tomen decisiones cada vez más transparentes y objetivas. Asimismo, es perentorio que los gobiernos cuenten con elementos para verificar el cumplimiento de sus metas e identifiquen riesgos y oportunidades de mejora continua en la gestión pública (CEPAL, 2023).

Ante ello, los gobiernos deben invertir en construir y mantener vigentes sistemas de información, monitoreo y evaluación de sus acciones, con enfoques metodológicos y capacidades técnicas, que no solo consideren los impactos específicos de los diversos programas, sino que “articulen el análisis de resultados de los distintos agentes que participan, que se conecten con los sistemas estadísticos nacionales y que vinculen analíticamente el monitoreo y control de gestión con los impactos observados” (CEPAL, 2023, pág. 139).

Los gobiernos son esenciales para el desarrollo de un país, pero si no cuentan con aptitudes y capacidades, pueden incluso entorpecerlo. Como ya se describió, hay como mínimo diez temas sine qua non que los gobiernos en México deben atender para que sean buenos gobiernos para el desarrollo. Son temas que versan sobre dimensiones políticas, jurídicas, financieras, organizacionales y técnico-operativas. No son temas aislados, ni sencillos de atender, pero necesarios para gobernar la complejidad de las sociedades contemporáneas aumentando la posibilidad de cumplimiento de una de sus funciones esenciales: ser artífices del desarrollo de las poblaciones.



Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1010/1/El%20gobierno%20del%20gobierno.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (2022). *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco-Tirant lo Blanch. https://clad.org/wp-content/uploads/2023/05/Acerca-del-Gobierno_Luis-Aguilar-Villanueva-2023.pdf
- Alberdi, J. (s. f.). *Buen Gobierno*. En el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Recuperado el 21 de noviembre de 2023 de <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/24.html>
- Bobbio, N., Matteucci N. y Pasquino, G. (1995). *Diccionario de Política*. Siglo XXI. https://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/10ECP_Bobbio_Unidad_1.pdf
- Bojórquez Carrillo, A. L, Manzano Loría, M. E. y Uc Heredia, L. J. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales*, 31, 101-118. <https://investigacionesregionales.org/es/article/analisis-de-la-relacion-entre-la-capacidad-administrativa-y-la-transparencia-en-gobiernos-locales-en-mexico/>
- Caire, G. (2008). El manejo Integrado de Cuencas como Instrumento para el Desarrollo Regional. En A. Abardía y F. Morales (Coords.), *Desarrollo Regional. Reflexiones para la Gestión de los Territorios* (pp. 187-215). Alternativas y Capacidades. https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Desarrollo-Regional-Reflexiones-para-la-Gesti%C3%B3n-de-los-Territorios_AYc.pdf
- Casares, E., Salazar García, M. G., Ruiz, L. y Sobarzo, H. (2015). Distribución del ingreso, impuestos y transferencias en México: Un análisis de equilibrio general aplicado. *El Trimestre Económico*, 82(327), 523-558. https://www.researchgate.net/publication/298650229_Distribucion_del_ingreso_impuestos_y_transferencias_en_Mexico_Un_analisis_de_equilibrio_general_aplicado
- CDP-CCM. (2023). *Resiliencia ante el cambio climático: Avances en adaptación y acciones para prevenir la deforestación en estados mexicanos*. https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/reports/documents/000/006/787/original/Fact_sheet_Mexico_v3-2.pdf?1675784878
- Cejudo, G. (Coord.). (2018). *Hacia una política social integral*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf
- Cejudo, G. y Cázares, A. (2011). *El acceso a la información gubernamental en América Central y México: diagnóstico y propuestas* (núm. 260). CIDE. <https://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20260.pdf>
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/149/54>
- Cejudo, G., López Ayllón, S. y Cázares, A. (Eds.). (2014). *La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. Cultura y Ensayo-CIDE. https://www.researchgate.net/publication/273929749_La_politica_de_transparencia_en_Mexico_Instituciones_logros_y_desafios

- CEPAL. (2021). *Panorama social de América Latina 2021*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-social-panorama-latin-america-2021>
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como>
- CEPAL. (2023). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: Eje central para avanzar en un desarrollo social inclusivo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/68582-institucionalidad-social-america-latina-caribe-eje-central-avanzar-un-desarrollo>
- Chacón, G., Llano, M. y Palmeros, M. (2023). *Cuidar lo que importa: El presupuesto para el cuidado del ambiente y las áreas naturales protegidas en el PPEF 2024. Análisis y recomendaciones*. NOSSA. https://nossamexico.com/wp-content/uploads/2023/10/NOSSA_Cuidar-lo-que-importa-PPEF-2024_VF_compressed.pdf
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Díaz, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gypp/issue/view/18>
- García Ricci, D. (2011). *Estado de Derecho y principio de legalidad*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. http://www.cedh-durango.org.mx/biblioteca/documentos/DERECHOS_HUMANOS/Coleccion_Textos_Fac_06.pdf
- Gris, P. y Ramírez, S. (2020). *La profesionalización del servicio público*. IBD. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/5069?show=full>
- IMCO. (2016). Del compadrazgo a la meritocracia: El servicio profesional de carrera en gobiernos locales. En *Reelección municipal y Rendición de cuentas: ¿Cómo lograr el círculo virtuoso?* (pp. 203-222). IMCO . https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana/2016-09-07_0900%20Reelecci%C3%B3n%20municipal%20y%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas%3A%20C2%BFC%C3%B3mo%20lograr%20el%20c%C3%ADrculo%20virtuoso%3F/Documentos%20de%20resultados/2016%20%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Urbana%20-%20Libro%20completo.pdf
- Levy, M. (2006). Why Need a New Theory of Government. *Perspectives on Politics*, 4(1), 5-19. <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/why-we-need-a-new-theory-of-government/E77FBDE470620371626EC487C0CB92B2>
- López Ayllón, S., Merino, M. y Cejudo, G. (Coords). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. UNAM-CIDE. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11710>
- Martínez Espinoza, M. I. (2020). Cinco sexenios de política social en México. *Revista de Estudios Políticos*, (188), 159-196. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7441699.pdf>
- Martínez Espinoza, M. I. (2022). La participación: sus trayectorias analíticas y una propuesta de modelo para su investigación en los estudios políticos. *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*, 67(244), 309-334. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/77584>

- OCDE. (2016). El imperativo de la innovación en el sector público: Estableciendo una agenda para la acción. En G. Cejudo, C. Michel y M. Dussauge (Coords.), *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 27-85). INAP-CIDE. <https://inap.mx/wp-content/uploads/2020/10/INAP-Innovacion-2020.pdf>
- OCDE. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2021*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/216364a1-97bb-4056-996e-8c9598f66ab3/content>
- PUED. (2023). *Documento metodológico*. Micrositio PUED-Pobreza y desigualdad en el ingreso en México. https://zlo5rw-jos0rafael-pineda0albarr0n.shinyapps.io/PUED_APP/
- Rubio, J. y Peña, V. (2015). La implementación de las políticas públicas. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 20(72), 612-629. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047003>
- Sommano, F. (2012). De por qué los mexicanos se asocian y participan en organizaciones sociales. *Foro Internacional*, 4(210), 855-909. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2126>
- UNEP. (2023). *Datos sobre la crisis de la naturaleza*. <https://www.unep.org/es/datos-sobre-la-crisis-de-la-naturaleza#:~:text=Alrededor%20del%2040%25%20de%20la,la%20p%C3%A9rdida%20de%20animales%20polinizadores.>
- Uvalle Berrones, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México
- Vanderbilt University. (2023). *Americas Barometer. Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Verba, S., Schlozman, K. L. y Brady H. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press.
- WJP. (2023). *Índice de Estado de Derecho en México 2022-2023*.

EL DESARROLLO Y EL SISTEMA FEDERAL EN MÉXICO

Tonatiuh Guillén López

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

El federalismo como estructura del Estado

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina como base sustancial del Estado su integración federalista, de principio a fin, en todos los elementos de su composición y funciones. A partir del nombre mismo del país, como es evidente, quedó definida esa esencia en su integración y organización política: por un lado, reconociendo la soberanía de los estados de la Federación y, por el otro, afirmando la paralela existencia de un gobierno nacional. Ambas dimensiones, sus respectivas atribuciones y sus relaciones, institucionales y políticas, en conjunto componen la estructura del sistema federal mexicano.

Por mandato constitucional el federalismo es así el modelo vigente del Estado, perfil que fue disputado largamente desde el origen mismo de la nación. Una vez consolidado constitucionalmente al iniciar el siglo XX, la cuestión transitó hacia el debate sobre su operación en términos efectivos. A partir de la carta magna de 1917, los grandes asuntos alrededor del Estado dejaron atrás la feroz pelea entre centralismo y federalismo, conflicto que caracterizara al siglo XIX. No estaba más en disputa el predominio del sistema federal, sino la vigencia de sus supuestos políticos y condiciones institucionales, que finalmente y a pesar del novedoso marco jurídico terminarían subordinadas (inutilizadas, pudiera decirse con mayor crudeza) por el poderoso sistema político, autoritario y centralista que dominará en México durante el siglo XX (Cosío, 1972 y Cosío, 1974)¹.

De este modo, durante su etapa contemporánea la paradoja del federalismo en México ha consistido en su vigencia constitucional y, por otra parte, la funcionalidad de una estructura de gobierno y de poder político que mantuvo acotados sus principios esenciales. Después de dos siglos de historia, pareciera que el federalismo mexicano aún persiste como proyecto político, como un ideal que la nación definió para sí misma en sus documentos constitucionales, pero que en realidad no ha logrado desplegar plenamente sus capacidades. Los grandes obstáculos han sido la persistencia de una estructura de poder y de gobierno altamente centralizada y, como su complemento funcional, la contención de la democracia que por largo tiempo fue (ha sido) un desafío continuo para la modernización política del país.

La hipótesis primaria de un sistema federal es la existencia de entidades soberanas, políticamente determinadas por sí mismas, capaces de instrumentar y representar efectivamente las visiones e intereses de sus sociedades y territorios. Lo anterior implica que sus determinantes políticos tengan un sustrato efectivamente democrático: el pueblo soberano, constituyendo, determinando, controlando directa e indirectamente la funcionalidad de las instituciones estatales. Debido a su virtuosa relación, la democracia y el sistema federal son una pareja necesaria; son la forma más evolucionada en la que

en los estudios sobre el poder político en México durante buena parte del siglo XX. Ver en Cosío (1972) y en Cosío (1974).

1 Las obras de Daniel Cosío Villegas son clásicas

pueden reproducirse la primera y el segundo.² Para que exista la presencia genuina de las soberanías estatales ante el conjunto federal, la condición imprescindible es que en el proceso de soberanía la sociedad estatal sea actor principal y que la diversidad de sus intereses y visiones se condense en el marco institucional de la entidad y, a partir de ahí, se represente en el sistema federal. Por este camino es como pudiera realizarse otro de los ideales del modelo federal: la configuración de la voluntad nacional, siendo las soberanías estatales partes sustanciales de su determinación, de una manera activa, reconocida, institucional.

La propuesta estratégica es considerar como condición imprescindible a la democracia en los Estados, electoral y en el proceso de gobierno, es condición necesaria del sistema federal. Porque posibilita la soberanía estatal, así como la representación efectiva de las sociedades estatales en el conjunto nacional, participando en la formación de la voluntad nacional.

Federalismo y dimensiones del desarrollo

Relacionados con el desarrollo y los territorios, los dilemas del federalismo mexicano son de una relevancia fundamental. En principio, debería distinguirse con claridad (y sin pretensiones de segmentación) las dimensiones estatales y la dimensión nacional del desarrollo. Las primeras, como parte del ámbito soberano de las entidades federativas de los intereses inmediatos de sus sociedades y, en lo fundamental, de sus capacidades materiales e institucionales para realizar sus objetivos. La dimensión nacional, por su parte, derivaría sus objetivos y capacidades desde la visión nacional, la valoración estratégica de conjunto, mediante la interacción de las entidades nacionales (poderes republicanos federales, principalmente el Ejecutivo) y por los mecanismos institucionales del sistema federal que posibiliten la participación (en el sentido efectivo de ser parte) de las entidades federativas en la conformación de la voluntad nacional.

Es decir, los ejes del desarrollo nacional no son atribución exclusiva de los poderes federales,³ sino requieren la incorporación de los estados

2 El planteamiento no desconoce que la democracia pueda desarrollarse exitosamente en Estados unitarios. El argumento subraya que en un sistema federal la democracia es un requerimiento sustancial para la efectiva representación de las entidades federativas, sus sociedades y territorios, en la estructura del sistema federal.

3 Mucho menos puede pensarse que un titular del Poder Ejecutivo sea el centro único de las decisiones sobre el desarrollo nacional, aunque sea así la tendencia dominante en la práctica, especialmente en lo que corresponde a obra pública de gran escala, convertidas artificialmente en "prioridades del presidente". Por ejemplo, en el gobierno de López Obrador (2018-2024) es reconocido que sus obras emblemáticas concentran cantidades enormes de recursos: el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA); el Tren Maya; la Refinería de Dos Bocas y el Corredor Interoceánico-Istmo de Tehuantepec. Independientemente de sus virtudes o costos sobre el desarrollo nacional y

en la definición de los objetivos y metas nacionales. No de manera circunstancial, no de forma periférica, sino dentro de un marco jurídico e institucional preestablecido que de manera efectiva construya esos objetivos mediante procedimientos federalistas. Paralelamente, el sistema federal contiene principios cooperativos que posibilitan a las entidades del gobierno nacional ser parte de la instrumentación de objetivos definidos por las soberanías estatales y, a la vez, materializar objetivos del desarrollo nacional en los espacios territoriales de los estados federativos. En ambas direcciones, no con arbitrariedades o autoritarismos, evidentemente, sino cumpliendo las dinámicas cotidianas de un sistema, en el estricto sentido de un orden regulado que construye acuerdos.

Debido a sus características intrínsecas, en todas sus expresiones institucionales y en todos los ámbitos donde incida, la operación del sistema federal es de naturaleza compleja al suponer dimensiones de gobierno diferenciadas, sociedades y territorios diversos, así como un sistema de interacciones necesario (vale decir, obligado y jurídicamente establecido) inserto en un marco de balances y contrapesos. Desde esta perspectiva, el federalismo es un modelo de Estado incompatible con ejes de poder predominantes, casi únicos; menos aún si estos concentran las capacidades operativas y recursos financieros del país, como ha sucedido en México durante el siglo XX y en el transcurso del XXI, a pesar de rectificaciones importantes como las incorporadas en las bases democráticas del sistema electoral. En la medida que la estructura real del Estado descansa en la centralización del poder político y la concentración de los recursos gubernamentales, en la misma escala se deterioran las posibilidades de vigencia del sistema federal. Simplemente con esa estructura desaparece la necesidad del acuerdo federal.

Para el sistema federal, el desarrollo está definido por la dimensión nacional y por las dimensiones estatales. No como estructuras segmentadas, sino como procesos articulados mediante procedimientos institucionales. El desarrollo, para el federalismo, es un sistema complejo y regulado de acuerdos entre órdenes de gobierno.

El artículo 26 de la Constitución Política establece la integración de un sistema nacional de planeación democrática. Basado en este principio se propone evolucionar para limitar el rol preponderante del Ejecutivo Federal e incorporar un marco institucional permanente, regulado, que posibilite la inclusión efectiva de las entidades federativas, de los municipios y de la participación ciudadana en el proceso de planeación, en la definición sus objetivos y en su implementación.

No se trata de facilitar la opinión solamente, no son foros. El asunto central es ser parte de la decisión, aprobación, instrumentación, con los mecanismos institucionales adecuados. Por esta forma del modelo de decisión, entre otros motivos, la planeación requiere diseñarse con procedimientos no atados a tiempos sexenales, ni condensada en el modelo presidencialista.

regional, lo relevante para nuestro argumento es que el vigente procedimiento de decisión es presidencialista y ajeno a los principios del sistema federal.

La dimensión estatal del desarrollo

El despliegue soberano de las capacidades de los estados en materia de desarrollo requiere, de entrada, que el proceso democrático estatal y, además, subrayado, que el proceso de gobierno disponga de instrumentos institucionales de participación y control social, igualmente democráticos. Como tendencia cada vez más evidente, el escenario de los estados mexicanos describe el predominio de élites políticas cerradas, incluso siendo competitivas entre sí mismas, reproduciéndose entre estrechos circuitos de los partidos políticos nacionales, que incluso en ocasiones carecen de alguna presencia local, pero sí tienen derecho a ser titulares de la representación ciudadana. En estas condiciones, los eventuales sustentos democráticos del proceso de gobierno, para la definición de sus objetivos e instrumentación, difícilmente transitan a través de filtros sociales participativos; lo habitual es que prevalezca un amplio margen de exclusión.

No es asunto desconocido que el ejercicio del gobierno, los procedimientos de decisión sobre cuestiones fundamentales, la funcionalidad operativa de las administraciones, la orientación y control del gasto público, entre otros elementos angulares de la gestión pública, persisten ligados a la simplicidad de la decisión centralizada y no pocas veces autoritaria, concentrada en pocas personas. Para mayor claridad, no es circunstancial que los Congresos de los estados y las instituciones del Poder Judicial sean entidades políticamente débiles (si no es que abiertamente subordinadas) al titular del Poder Ejecutivo que sin mayores restricciones domina el mapa político estatal.

En estas condiciones (que aludimos aquí en su situación extrema) la posibilidad de un concepto y práctica del desarrollo estatal con objetivos amplios de bienestar, de mejora en la calidad de vida y en las condiciones ambientales, económicas, de seguridad, sociales y culturales de la sociedad, incluyendo la promoción y respeto de sus diversidades, es una trayectoria obstaculizada y continuamente reducida a logros mínimos. Con esos parámetros de (no) relación entre sociedad e instituciones estatales, ni siquiera las capacidades de la sociedad y sus organizaciones pueden ser potenciadas y dirigidas hacia objetivos coincidentes con la agenda gubernamental, lo cual debería ser estrategia cotidiana en un entorno democrático. Si al panorama anterior se añaden las limitaciones presupuestales que en general tienen los gobiernos estatales (e incluso los municipales), se incrementa el costo social derivado de un modelo de gestión no participativo y centralizado en los procedimientos de decisión e instrumentación de los asuntos públicos.

El despliegue y consolidación de la democracia en los ámbitos estatal y municipal, en los procesos de gobierno, es una condición necesaria para el desarrollo y para sus repercusiones concretas e inmediatas en las sociedades locales. No es una cuestión que se limite a realizar derechos políticos. Su trascendencia es mayor.

La agenda democrática local es una condición central para el desarrollo en los estados y para el desarrollo nacional.

En conclusión, la dimensión estatal del desarrollo termina siendo acotada por las limitaciones democráticas del proceso de gobierno, carente de instrumentos participativos que incidan sobre los procesos de decisiones: para darles sentido social y funcionar como balance y contrapeso ante el viejo modelo de decisión vertical y simple de concentración del poder, como de manera evidente sucede hoy en gubernaturas y presidencias municipales.⁴ Dicho de otra manera, los mayores obstáculos para el desarrollo de los estados son de naturaleza política y no los provocados por carencia de recursos o de capacidades técnicas; importan los segundos, pero son determinantes los primeros.

Federalismo y dimensión nacional del desarrollo

Ahora bien, para el conjunto del sistema federal, la distancia democrática entre sociedades estatales y sus instituciones resulta una cuestión crucial en la medida en que las segundas no adquieren capacidad política para representar genuinamente el interés de sus sociedades y territorios ante el sistema nacional. No logran construir el rostro necesario para reconocerse como parte de un sistema federal y sí, con gran facilidad, para asumirse dentro de un sistema político

4 En esta materia, habrá quien argumente que en los estados del país existen legislaciones que regulan la participación ciudadana y ofrecen instrumentos como el referéndum, plebiscito, revocación de mandato o la iniciativa ciudadana, entre otros, lo cual es cierto. Como también es verdad que se trata de instrumentos diseñados para lo excepcional, para circunstancias extraordinarias y que son de accesibilidad imposible. Por lo mismo, su utilización es un evento improbable, sin historias que contar. La democracia aquí referida corresponde a lo cotidiano, lo dirigido hacia los procesos de decisiones relacionados con el hacer inmediato de la gestión pública; evidentemente con mecanismos y balances funcionales pertinentes.

centralizado, como sucede con frecuencia en tiempos recientes; representar a un partido político y mucho menos a una entidad federativa. Especialmente en la coyuntura reciente, un posicionamiento federalista es más una excepción que norma⁵.

Para que el sistema federal efectivamente se materialice es condición necesaria el posicionamiento soberano y democrático de las entidades federales y su intervención, con este perfil, dentro del sistema y en cada ámbito de las relaciones intergubernamentales. De otra manera, dicho en el extremo, ni hay sistema federal, ni hay entidades federativas. Cabe destacar que las relaciones intergubernamentales y la política dentro de este ámbito son una dinámica intrínseca del sistema federal debido a su propia composición: surgen entre entidades estatales y el gobierno nacional; entre las propias entidades federativas y además entre ambos órdenes de gobierno y los municipios;⁶ en cada caso enarbolando la agenda del ámbito de gobierno en general, el correspondiente a cada entidad en lo individual y el de cada sociedad representada (hipótesis democrática).

Vale decir, entre los órdenes de gobierno del sistema federal normalmente se generan relaciones políticas en su dinámica; no

5 Se ha vuelto común que los gobernadores del actual partido mayoritario en México MORENA publiquen comunicados en defensa de iniciativas del presidente de la República o en abierta alabanza a su persona. Imposible derivar de aquí diferencias o asuntos de carácter institucional distintos a los indicados por el poder central. Predominan relaciones de subordinación política y no de representación del interés de las entidades federativas. Ver en Animal Político (2022) y Jiménez (2023).

6 Pálidamente la Constitución Política reconoce al municipio como orden de gobierno en el artículo 115. Debería consolidarse y ampliar su concepto político con base en el principio de la libertad municipal, que es profundamente democrático.

se trata de alguna disfunción o práctica extraña. Representan y constituyen relaciones de poder en la medida que inciden sobre la agenda nacional, regional y local; influyen sobre determinados objetivos públicos; modifican cierta distribución de programas o de recursos, ajustan atribuciones y capacidades institucionales, construyen acuerdos intergubernamentales, etcétera. En suma, sus relaciones son (deben ser) una esfera particular entre el gran mapa del poder político: el que corresponde específicamente al sistema federal, a las partes del sistema federal y a su interacción.

Por supuesto, no se trata de expresar en ese escenario a un poder cualquiera o alguna agenda arbitraria. Se trata de relaciones entre instituciones, entre entidades reconocidas del sistema federal y el Estado, lo cual no omite inevitables diferencias y diversidad de intereses. De hecho, su diseño justamente parte de sus diferencias (entidades, sociedades, territorios) y el sistema federal resulta proyectado como un privilegiado marco para su procesamiento. Las relaciones políticas del sistema federal son parte sustancial que explica, por ejemplo, el clásico péndulo de los Estados federales entre inercias descentralizadoras e inercias centralistas; de esta particular política surgen acuerdos y adaptaciones para las partes del sistema en sus atribuciones, funciones y recursos.⁷ No suplen al poder del Estado en su conjunto, ni a los poderes republicanos, por supuesto. Se trata de un componente específico, adicional, entre el conjunto mayor del poder político, con inevitable interacción con otras de sus dimensiones.

Con base en el panorama expuesto, el desarrollo nacional, sus objetivos, las políticas y programas pertinentes deberían ser un derivado del sistema federal y de su compleja dinámica. Es decir, de entrada, no sería decisión de algún poder o de alguna entidad burocrática, menos aún decisiones personalizadas así se trate de la Presidencia de la República. El desarrollo nacional requiere de un espacio institucional y procesos específicos, políticos y administrativos, que conviertan a sus objetivos (y a todos sus elementos, como es la inversión pública de gran escala) en una consecuencia del sistema federal, en un producto jurídicamente determinado, disponiendo de bases legislativas que de manera consistente lo genere.

El concepto, documentos, instrumentos e iniciativas estratégicas del desarrollo nacional deberían ser resultado de un marco institucional con arreglo y acuerdo federalista, en todo su proceso.

Incluso si se tratara de una obra pública de gran escala implementada por el gobierno federal, por ejemplo, la decisión debería acordarse en ese marco institucional federal, aún inexistente en México.

La Ley de Planeación podría reformarse para diseñar el marco institucional responsable del horizonte el desarrollo nacional, mediante un proceso federalista.

⁷ Véase en Alber y Valdescalici (2021).

En esta dirección, lo enunciado por la Constitución del país en materia de planeación y desarrollo apunta un primer esbozo, pero definitivamente se trata de un marco incompleto, sin las capacidades suficientes para materializar sus objetivos mediante procesos federalistas.⁸ De hecho, en la práctica, el resultado del vigente marco jurídico han sido instrumentos de planeación con limitada calidad, elaborados de manera ajena a la voluntad nacional y, al final, con procesos de gestión pública que persisten centralizados y distantes incluso de las formalidades del propio sistema de planeación.

La naturaleza del sistema federal tiene entre sus explícitas consecuencias procesos de gestión pública complejos, interactivos, con obligado procesamiento de perspectivas y diferencias políticas de carácter institucional y social. La práctica contraria, como puede ahora argumentarse, es un acto de sometimiento de las entidades y de los principios federalistas; de paso, también, de sometimiento de principios democráticos en los procesos de gobierno. El desarrollo nacional, considerando esta perspectiva, es (debiera ser) primero y ante todo un acuerdo del sistema federal, que contenga las visiones y prioridades del conjunto nacional, dicho sea, en términos amplios. En segundo momento es también políticas y

8 Los artículos de la Constitución en la materia y la Ley de Planeación deberían reformarse hacia un sistema participativo de los estados y municipios en los procesos que contemplan, además de incluir a la sociedad mediante procedimientos que trasciendan al foro y las opiniones. La aprobación legislativa del desarrollo y sus documentos e instrumentos, adicionalmente, debiera incluir al Senado de la República, instancia clave del sistema federal. Además, no menos importante, es necesario corregir el marcado énfasis presidencialista y centralizador de su concepto y lineamientos, al igual que como evitar la reducción del desarrollo (concepto y parámetros) a las administraciones del gobierno federal.

programas, junto a una instrumentación de características contempladas por el horizonte y procedimientos del sistema. Siendo así la secuencia, el desarrollo nacional no es solamente algún resultado empírico, social, económico o territorial; sino que es sobre todo el proceso institucional que conduce a la dimensión material y a sus expresiones. En el caso de México supone mecanismos del sistema federal, lamentablemente aún incipientes a pesar de los dos siglos de antecedentes del federalismo.

La “primavera” federalista y municipalista

En nuestro país, a partir de los años ochenta del siglo XX, con la primera etapa de alternancias políticas en los gobiernos municipales y, posteriormente en los estatales (hasta arribar a la alternancia en la presidencia de la república en el año 2000) surgieron condiciones primarias para construir el ámbito propio de las relaciones intergubernamentales del sistema federal. En esencia, hasta entonces no existían esas relaciones debido al abrumador peso del sistema político y de gobierno centralizado. El desplazamiento del partido hegemónico que predominó en el país durante décadas (el Partido Revolucionario Institucional «PRI») tuvo entre sus efectos consolidar a nuevos actores políticos en posiciones de gobierno, lo cual posibilitó eclosionar una primavera municipalista y federalista.

Lo que había sido suprimido por el sistema político de partido único, las relaciones intergubernamentales del federalismo pálidamente empezaron a surgir impulsando una agenda política coherente, institucional, propia de los ámbitos de gobierno. Eventos inéditos se abrieron camino. Primero, gobiernos municipales se asociaron para reivindicar demandas específicas del orden de gobierno: descentralización, capacidades fiscales, consolidación de su reconocimiento constitucional en la estructura del Estado,

entre muchas más.⁹ Poco después, con la alternancia en el Ejecutivo Federal surgió otra asociación entre las entidades federativas, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en el año 2001 planteando también una agenda institucional correspondiente al ámbito de gobierno estatal.

A su manera, las asociaciones entre municipios y entre gobiernos estatales describieron no solamente una consecuencia de las alternancias políticas, sino además la apertura de un primer espacio de representación de los ámbitos de gobierno, derivado de sí mismos, con su respectiva agenda y en explícita tensión ante al gobierno nacional y su estructura vigente. Más interesante aún, mediante las asociaciones (con su agenda e interacción frente al gobierno nacional) se abrió paso una esfera del poder político complementaria a lo vigente, distinta del sistema electoral, de las relaciones entre poderes republicanos y de la tradicional de subordinación de los gobiernos locales dentro del modelo centralista.

Surgió la esfera del poder intergubernamental, parte inherente del sistema federal, tal como estaba previsto en su esencia. El nuevo entorno de poder no apareció en calidad de continente aislado de los demás, ni se presentó en forma difusa. Por el contrario, claramente intervino con actores distinguibles (municipios y estados) y con una agenda política específica, institucional. Fueron primeros pasos importantes que reactivaron el debate público sobre reformas al sistema federal, la descentralización del Estado y ajustes al sistema hacendario, entre lo más visible. La agenda desplegada era muy amplia; sin embargo, no alcanzó a incorporar entre sus propósitos, explicablemente, la discusión sobre la modernización democrática de estados y municipios. Los nuevos actores y sus dirigencias en los gobiernos pretendieron más capacidades y más recursos, al tiempo que igual o menores controles democráticos por las respectivas sociedades. La modernización democrática local no fue ni ha sido tema prioritario para este inédito espacio del poder intergubernamental.

La política intergubernamental surgió así con actores definidos: unos de manera abierta, como fueron las asociaciones entre gobiernos, otros de manera tácita. Emergió con una agenda de negociación intergubernamental dirigida esencialmente sobre las capacidades y

En México, la organización de municipios y de los estados en asociaciones carece del marco jurídico e institucional que las reconozca. La paradoja es que se trate de asociaciones civiles, siendo sus integrantes entidades gubernamentales.

Las reformas pendientes del sistema federal incluyen crear el marco institucional correspondiente a las asociaciones entre gobiernos, abarcando los mecanismos que permitan el despliegue formal de la política intergubernamental como componente normal del sistema federal.

⁹ Las primeras organizaciones (asociaciones civiles, debido a la carencia del marco jurídico que las reconozca) fueron la Asociación de Municipios de México, la Asociación de Autoridades Locales de México y la Federación Nacional de Municipios de México (Paz Cuevas, 2005, pág. 174).

funciones del gobierno federal. Como era inevitable de una primera experiencia, se desplegó careciendo de espacios formales que permitieran el desarrollo y regulación de la nueva práctica que evolucionaba incipiente entre municipios, gobiernos estatales y gobierno federal. El "espacio de negociación" de la nueva política terminó siendo informal, en reuniones convocadas por las asociaciones o mediante foros públicos, principalmente. De esta manera, tanto sus actividades como sus acuerdos fueron ajenos a un marco jurídico *ad hoc*, que idealmente debió crearse mediante una legislación que atendiera las innovadoras necesidades del sistema federal, correspondiente a la política entre órdenes de gobierno.

A pesar de sus limitaciones, la "primavera federalista y municipalista" (que transcurrió aproximadamente entre la segunda mitad de los noventa del siglo XX y los primeros años del siglo XXI) generó valiosas iniciativas políticas y documentación formal relevante. Algunos de sus productos incluso hicieron de la reforma del sistema federal un objetivo explícito en la agenda del Estado a través de programas dedicados: el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 y el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2000-2006; cabe reconocer que ambos programas apenas fueron atendidos y permanecieron escasamente conocidos.

Las formas iniciales y la incertidumbre propia un campo recién abierto no fueron obstáculo para que esta primera etapa tuviera relativa eficacia, considerando sus avances en el debate público y en algunas reformas constitucionales como la correspondiente al ámbito municipal del año 1999. De igual manera, fue muy destacada la realización de la Convención Nacional Hacendaria en el año 2004, que tuvo amplísima participación intergubernamental, social y especializada, si bien sus resultados fueron mínimos.

La primavera federalista y municipalista tuvo un agotamiento temprano debido a procesos políticos paralelos. El primero, paradójicamente, la alternancia en la

Presidencia de la República, con el arribo del Partido Acción Nacional (PAN), que nominalmente debió ser la gran oportunidad para reformar la estructura centralizada del gobierno nacional y para definir la nueva institucionalidad del sistema federal. Lejos de lo anterior, el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) marcó un primer acotamiento a las propuestas de la primera etapa de la política intergubernamental. La concentración del poder nacional se defendió a sí misma, dicho sea, en términos generales.

La siguiente administración del PAN, con el presidente Felipe Calderón (2000-2006), no solamente sostuvo la inercia de contención a las reformas federalistas y municipalistas, sino que avanzó en la dirección contraria fortaleciendo al Poder Ejecutivo en algunas materias, como fue en seguridad pública, lo cual deterioró las capacidades locales en esa responsabilidad. Por su parte, la presidencia del PRI, con Enrique Peña Nieto (2012-2018) aceleró las dinámicas de reconcentración del poder nacional, las cuales se han intensificado en forma extrema con el gobierno de López Obrador (2018-2024) en prácticamente todas las funciones públicas del Estado. Además, se ha militarizado en modo sin precedente y grave la administración pública federal, evidentemente en ruta contraria al sistema federal y al control democrático de la gestión gubernamental.

El reducido espacio que tuvo la primavera federalista y municipalista terminó por extinguirse cuando sus principales actores, las asociaciones de gobiernos, fueron cooptadas por los partidos políticos nacionales, haciendo a un lado la agenda intergubernamental que habían construido de forma innovadora. Los criterios del poder político partidista se impusieron a la agenda institucional de municipios y de entidades federativas, perdiendo las asociaciones sus principios originarios. Los espacios de la política intergubernamental terminaron así reducidos a su mínima expresión, ni siquiera visibles para la opinión pública.

Desde el horizonte de los años 2023 y 2024, puede reconocerse que el sistema federal mexicano se encuentra hoy en uno de sus momentos de mayor vulnerabilidad, debido al predominio, en ocasiones avasallante, del Poder Ejecutivo Federal, caracterizado por el personalismo presidencialista del gobierno de López Obrador. Más aún, por los riesgos autoritarios que rondan a la democracia, al sistema electoral y a sus instituciones

decisivas. En estas condiciones, en el corto plazo, es improbable impulsar el desarrollo nacional y el desarrollo de los estados con base en principios y mecanismos del sistema federal. La coyuntura se describe como un radical regreso al centralismo del sistema político y del sistema de gobierno que durante dos siglos ha impedido la vigencia efectiva del Estado federal previsto por la constitución.

Un federalismo imprescindible para el desarrollo

Como ha tratado de argumentarse, la esencia del sistema federal no solamente descansa en el encuentro de entidades federativas soberanas, entre sí y con el gobierno nacional, sino particularmente en la vigencia de la democracia en los gobiernos locales, estados y municipios, en calidad de piedra angular. Federalismo y democracia son estructuras complementarias. Por este motivo, para el federalismo mexicano la agenda democrática local es un recurso imprescindible para la consolidación del sistema federal. De igual manera, la recuperación del impulso federalista supone desplegar el reconocimiento formal de la política intergubernamental como expresión necesaria del sistema federal, mediante la creación del marco institucional que regule sus formas y potencie sus capacidades.

Hacia el futuro, idealmente, cualesquiera que sean las rutas y resultados de las iniciativas de desarrollo, sus beneficios para sociedades y territorios o las modalidades de su impulso, deberán todas surgir y realizarse con base en el sistema federal y sus instituciones. De lo contrario, no estará el país en condiciones para definir realmente un concepto y horizonte de desarrollo nacional, como tampoco el correspondiente al desarrollo en los estados. El sistema federal tiene capacidades para reconocer y procesar diferencias; además para corregir desequilibrios sociales, económicos, territoriales y otros de la agenda pública. La condición es la vigencia y operación efectiva de sus instrumentos. Además del valor que de suyo tiene impulsar la agenda democrática en los estados y municipios (como objetivo de corto plazo), tiene un valor estratégico por su decisivo impacto para recuperar al sistema federal y crear un modelo y políticas de desarrollo basado en sus principios.



Referencias

- Alber, E. y Valdescalici, A. (2021). Reforming Fiscal Federalism in Europe: Where Does the Pendulum Swing? *L'Europe en Formation*, 1(363), pp. 325-365. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation.htm>
- Animal Político. (2022). *Sheinbaum y los gobernadores de Morena lanzan comunicado en respaldo a la reforma electoral de amlo*. Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/politica/reforma-electoral-respaldo-gobernadores-morena-sheinbaum>.
- Conferencia Nacional de Gobernadores. (2001). *Reuniones plenarias*. CONAGO. <https://www.conago.org.mx/>
- Cosío, D. (1972). *El Sistema Político Mexicano. Las posibilidades de cambio*. J. Mortiz. <https://searchworks.stanford.edu/view/138062>
- Cosío, D. (1974). *El estilo personal de gobernar*. J. Mortiz.
- DOF. (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 26*. [Reforma del 05 de junio de 2013]. <https://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- DOF. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115*. [Reforma del 18 de diciembre de 2020]. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_243_18dic20.pdf
- DOF. (2023a). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [Reforma del 6 de junio de 2023]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- DOF. (2023b). *Ley de Planeación*. [Reforma del 8 de mayo de 2023]. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Jiménez, D. (2023). Gobernadores de MORENA publican desplegado en respaldo a AMLO. *Periódico Enfoque*. <https://www.periodicoenfoque.com.mx/puebla/gobernadores-de-morena-publican-desplegado-en-respaldo-a-amlo>
- Paz Cuevas, C. (2005). *Las asociaciones municipales. Nuevos actores reconstruyendo el federalismo mexicano*. Ilustra.

DOS ESTRUCTURAS ELEMENTALES PARA UN NUEVO CURSO DE DESARROLLO

Saúl Arellano Almanza

Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM

Desde la década de 1980, de forma explícita, el conjunto de políticas sociales en México ha tenido dos propósitos centrales: *i*) erradicar la pobreza, y *ii*) reducir la marginación. Ninguno de los dos objetivos se ha cumplido¹.

Lo anterior tiene como origen el predominio de una visión del desarrollo que ha puesto el énfasis en el ámbito de lo que Walzer (1999) denomina como “la igualdad simple” (enfocada a la construcción de capacidades y oportunidades), y no en la búsqueda de lo que el propio autor denomina como “igualdad compleja”, en la cual se tiene una perspectiva comunitarista, sustentada en la ruptura de los monopolios que se generan en torno a los bienes primarios de las sociedades.

Una idea de la justicia vinculada a la noción de la igualdad compleja resulta sinérgica (si se piensa en términos de un nuevo diseño institucional para el desarrollo social integral) con el paradigma constitucional de los derechos humanos, vigente en México desde el mes de junio del año 2011. En efecto, la propuesta de construir esferas de justicia más allá de los mercados permite imaginar nuevas estructuras institucionales cuyo principal propósito sea dar cumplimiento al mandato de la Carta Magna, contenido en sus primeros

cuatro artículos,² en los que se reconoce una larga lista de derechos humanos.

Dichas estructuras deben cumplir con tres características esenciales:

1. Superar la segmentación y fragmentación que caracteriza a la administración pública federal, pero también a las estatales y las municipales; y al mismo tiempo, propiciar la integralidad de las acciones y la progresividad de sus alcances.
2. Tener la magnitud y dimensión para coordinar y orientar el esfuerzo nacional en sus respectivos ámbitos.
3. Disponer de infraestructura, métodos y capacidades de intervención para impulsar una nueva lógica de acción pública.

Lo anterior, debido a la lógica imperante en México, responde al diseño de políticas gubernamentales de corto plazo (con horizontes máximos de seis años), y a procesos de diseño programático construidos desde la racionalidad político-electoral, la

1 Así se ha demostrado en varios estudios, en los que se muestra que las condiciones de desigualdad estructural que persisten en el país han provocado que los municipios más marginados en la década de 1990, siguen siendo los mismos, aún con avances relativos, en la segunda década del siglo XXI. Ver Cortés y Vargas (2016).

2 En el artículo 1º se establece el mandato de garantizar de manera universal, integral y progresiva a todos los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los Tratados Internacionales. El artículo 2º incluye un amplio catálogo de derechos de los pueblos originarios; en el artículo 3º se reconoce todo lo relativo al derecho a la educación; y en el 4º se incluye una lista de 16 derechos humanos que en su conjunto pueden agregarse en lo que genéricamente se denomina como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

cual se encuentra casi siempre desvinculada a una perspectiva integral de derechos.

Construir entonces un nuevo curso de desarrollo, que tenga como objetivo de largo plazo la garantía plena de los derechos humanos exige una nueva arquitectura institucional para lo social, creada desde su origen para tal efecto, y la cual requeriría al menos de dos estructuras que funcionen a manera de "esferas de protección y justicia social".

Un nuevo sistema nacional para la protección la garantía plena de los derechos de la niñez y la adolescencia

El fundamento constitucional para plantear lo anterior se encuentra en los artículos 1º, 2º, 3º y 4º. Y tendría igualmente fundamento legal en las Leyes Generales de: *i*) Educación; *ii*) Igualdad; *iii*) de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; *iv*) de los derechos de Cultura Física y Deporte, y *v*) de Cultura y acceso a los derechos Culturales.

En ese entramado constitucional y legal se encuentran mandatos ineludibles para el Estado mexicano, y cuyo cumplimiento integral permitiría romper con procesos históricos y sistémicos de nuestro presente, los cuales se expresan en los siguientes indicadores que podrían tener quiebres sustantivos respecto de sus tendencias históricas, entre otros, los relativos a:

1. Mortalidad por causas accidentales y violentas³.

3 De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los accidentes y lesiones intencionales se encuentran entre las primeras causas de mortalidad para todos los grupos de edad de menores de 18 años. Y para los grupos de cinco a catorce años, los accidentes son la primera causa de defunción. Asimismo, las agresiones son la cuarta causa de muerte para quienes tienen de cinco a catorce años; y la segunda para quienes tienen de 15 a 17 años. En ese grupo la primera causa son

2. Tasas de incidencia y prevalencia de obesidad⁴.
3. Tasas de incidencia y prevalencia de desnutrición y de emaciación.
4. Tasa de trabajo infantil⁵.
5. Tasas de maltrato y métodos de disciplina violenta en los hogares⁶.
6. Tasas de incidencia de delitos contra la familia⁷.
7. Prevalencia de la pobreza infantil⁸.

los accidentes (INEGI, 2023b). De igual forma, el Índice de los Derechos de la Niñez Mexicana documenta que la tasa de homicidios contra niñas, niños y adolescentes en México es tres veces superior a la de los feminicidios (Fuentes y Arellano, 2022).

- 4 De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), al menos uno de cada tres niñas, niños y adolescentes registran esta característica (Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2023).
- 5 El INEGI publicó en 2019 los datos de la Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil. Aún no se conocen datos del impacto de la pandemia. El dato de la última medición es de 3.26 millones de niñas y niños de cinco a 17 años que realizaban alguna actividad económica (INEGI, 2023c).
- 6 De acuerdo con la ENSANUT, al menos 55% de las niñas y niños en edad escolar registran ese tipo de maltrato (INSP, 2023).
- 7 De acuerdo con los datos oficiales, la tasa estimada de delitos contra las familias creció de 156 carpetas de investigación por cada 100 mil habitantes en 2016 a 242.4 en el año 2022 (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública «SESNSP», 2023).
- 8 Desde que se llevan a cabo mediciones oficiales de pobreza en México, cuya primera "línea base" es de 2008, y hasta la más reciente medición de pobreza de 2022, el grupo de población, considerado por edad, en mayores condiciones de pobreza, es precisamente el de las niñas,

8. Prevalencia del rezago educativo y de indicadores como las tasas de abandono escolar (Instituto Nacional para la Educación de los Adultos «INEA», 2023).
9. Tasas de mortalidad y morbilidad por enfermedades infecciosas⁹.

Como se observa, prácticamente todos los indicadores señalados se vinculan a factores sociales, los cuales podrían reducirse significativamente si las niñas y los niños estuviesen protegidos en ambientes controlados y supervisados, como pueden serlo los centros escolares, los cuales deberían transformarse en su concepción y diseño en centros integrales de garantía de los derechos de la niñez.

En México ya se cuenta con la experiencia de las “Escuelas de tiempo completo”; pero su conceptualización sigue estando centrada en la prestación de servicios educativos, y no en la de fungir como espacios integrales de atención a la niñez, en todos los ámbitos de protección que el Estado puede otorgar.

Lo que aquí se propone es, partiendo de la infraestructura que se dispone, transformar a lo que hoy se considera exclusivamente como escuelas, en centros integrales de garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esto implica romper con la lógica sectorial que impera en la materia, y reformar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

niños y adolescentes.

- 9 México sigue registrando elevadas tasas de mortalidad de menores de cinco años por enfermedades diarreicas y respiratorias; y entre los cinco y los catorce años hay elevadas tasas de morbilidad por infecciones altamente prevenibles a través de la disponibilidad de agua y jabón en viviendas o en centros escolares.

para construir una coordinación nacional responsable de la construcción y operación de esos centros.

Lo anterior implica una inversión pública de al menos dos puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) adicionales, cada año, durante diez años, pero cuya ejecución tendría implicaciones sinérgicas positivas para el conjunto de la economía nacional, y para el sector social en su conjunto, entre otras: dinamizar el sector de la construcción y provisión de servicios; generación de empleos directos e indirectos; abrir la posibilidad de la incorporación masiva de mujeres al mercado laboral; abatir indicadores de cobertura de servicios básicos como el saneamiento y el acceso al agua potable; reducir costos de operación al incorporar tecnologías de ahorro de energía eléctrica en los centros propuestos; dinamizar sectores de proveeduría tecnológica e impulsar la investigación y desarrollo en universidades e instituciones públicas para el mejoramiento constante del equipamiento, etcétera.

Los centros propuestos, de manera directa, podrían incidir en el cumplimiento y garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, pues tendrían asignadas los siguientes campos de intervención:

1. Prestación de servicios educativos.
2. Prestación de servicios alimentarios.
3. Prestación de servicios médicos en tres ámbitos: *i)* prevención de la salud, promoción de hábitos saludables y detección temprana de enfermedades; *ii)* atención a la salud mental, y *iii)* salud bucal y oftálmica.
4. Promoción de valores cívicos y solidaridad comunitaria.

En evidencia, la transformación a centros integrales para el desarrollo de la niñez y la adolescencia implicaría modificar horarios de atención y ampliarlos, al menos, de las siete de la mañana a las cinco de la tarde. Lo cual tendría igualmente un impacto en el orden urbano y en la capacidad de planear con mucho mayor eficacia sistemas y rutas de transporte público, y ordenar y gestionar de mejor manera el transporte privado.

Un esquema como el que se plantea podría articularse con la propuesta que ya existe de un sistema nacional de cuidados, con la ventaja de que este esquema de operación evitaría la duplicidad de estructuras institucionales (por ejemplo, la creación masiva de estancias infantiles o guarderías); y la doble carga de trabajo que implicaría el traslado de niñas y niños de los centros escolares a posibles centros de cuidado.

Una nueva estructura como la que se perfila permitiría, por sí sola, incidir en la transformación estructural del país; porque su implementación debería abarcar, para dar cumplimiento al mandato constitucional, desde el preescolar hasta la finalización del bachillerato (tres a 17 años de edad); con lo cual incluso los niveles de competitividad-país se potenciarían debido a la necesaria y progresiva elevación del grado promedio de escolaridad de la población, lo cual nos llevaría, en dos generaciones a partir de su implementación, al abatimiento del rezago educativo, con horizontes de promedios de al menos quince grados por persona.

Lo anterior exige, sin embargo, que las y los responsables de las principales decisiones programáticas y presupuestales puedan tomar como base de sus actuaciones públicas un pleno compromiso con los derechos de las infancias y las adolescencias.

Un nuevo sistema para la garantía de la seguridad alimentaria y el derecho universal a la alimentación

Las dos principales causas de defunción en México son las enfermedades del corazón y la diabetes mellitus, las cuales tienen una relación directa con los niveles de obesidad y sobrepeso que hay en el país, y en general, con las condiciones estructurales de malnutrición; y la tercera, asociada a los tumores malignos, en muchas de sus modalidades se encuentra igualmente relacionada con los factores alimentarios.

De acuerdo con el INEGI, en 2021 hubo casi 370 mil defunciones por enfermedades del corazón y por diabetes, más 90,124 defunciones por tumores malignos. Esos datos deberían ser suficientes para repensar y reestructurar al entramado institucional responsable de la garantía del derecho a la alimentación, ámbito en el cual, al igual que los derechos de las niñas y los niños, debe instituirse una visión sistémica.

La reforma que se requiere para construir un nuevo sistema nacional alimentario supone como condición previa una profunda reforma a las políticas de fomento agropecuario que tenemos, para insertarlas a una nueva lógica de sostenibilidad y compatibilidad con las perspectivas de mitigación del cambio climático y protección de los ecosistemas y su biodiversidad, comenzando con la gestión apropiada del agua.

En este ámbito, México requiere de un proceso de reestructuración institucional que modifique las funciones de los organismos que hoy operan para reconstruir un sistema a partir de la operación del propuesto sistema de protección y desarrollo integral de la niñez.

Todo lo anterior se ubica en la propuesta general que han planteado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) respecto de la reestructuración de sistemas alimentarios,

reconociendo que ello implica retos complejos, que llaman hacia nuevos esquemas multinivel, basados en la colaboración de múltiples agentes, en el marco de visiones sistémicas de aproximación para la garantía del derecho a la alimentación (FAO et al., 2023).

Dado que el artículo 4 de la Carta Magna establece que el Estado es el responsable de garantizar el derecho a la alimentación, así como condiciones de seguridad alimentaria; y dados los indicadores de vulnerabilidad por carencia de acceso a la alimentación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2023), así como los datos sobre las dificultades de los hogares para satisfacer sus necesidades alimentarias, dadas a conocer por el Inegi a través de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) (INEGI, 2023a), es que se hace urgente repensar y replantear la forma en cómo se están operando las cosas en nuestro país.

La propuesta es la creación de una nueva estructura que se instaure en el ámbito de la administración pública federal, la cual debe funcionar como un sistema que:

1. Construya y opere una red nacional de abasto popular, que oriente y genere nuevas prácticas de consumo saludable y que permita reducir aceleradamente incidencia y prevalencia de la malnutrición.
2. Actúe de manera coordinada con las dependencias y organismos del sector agropecuario, a fin de mejorar y potenciar la producción de alimentos inocuos.
3. Actúe de manera coordinada con el sector salud, a fin de orientar estrategias y acciones para la mejoría de la prevención de la salud a partir de esquemas alimentarios saludables.
4. Opere una estructura propia de asistencia alimentaria dirigida a: *i*) distribuir y otorgar alimentos sanos, nutritivos e inocuos a los grupos de población objetivo; *ii*) concentrar servicios públicos a población abierta, y *iii*) generar esquemas de referencia y contrareferencia institucional para hacer eficiente a la acción pública.

La inversión requerida para operar un sistema de esta naturaleza sería mucho menos costosa que la inversión que actualmente se requiere para la atención de enfermedades crónico-degenerativas y discapacitantes; y permitiría plantear un sistema de salud viable financieramente en el futuro, desde una perspectiva de responsabilidad intergeneracional.

La interacción de dos estructuras como las que aquí se plantean podría dar resultados sinérgicos de un enorme potencial para situar a México en una ruta de desarrollo integral sostenible que proteja a su población de riesgos evitables y que, al mismo tiempo, genere capacidades para el crecimiento económico vía la reducción de factores que inciden negativamente en la reducción de la competitividad-país, como lo son la pérdida de días laborables por incapacidad o el incremento del costo de la atención médica por enfermedades crónico-degenerativas y el costo fiscal que ello implica.

Pensar en este tipo de estructuras, como se afirmó al inicio del texto, exige colocarse en una perspectiva de "esferas de justicia", en las cuales la intervención del Estado es indispensable en tanto rector del desarrollo nacional en lo general, pero también como ente rector en materias específicas como las señaladas.

Es imperativo, desde esta mirada, que el Estado regule e intervenga en los procesos de mercado que tienden a la concentración, la desigualdad y en otros casos, definitivamente a la exclusión de millones de personas respecto del acceso a factores que son determinantes para la garantía de los derechos humanos.

Así, en resumen, de manera esquemática la estructura doble que se piensa se puede observar como sigue:

Figura 1. Estructura de la doble propuesta



Fuente: Elaboración propia (2023).



Referencias

- CONEVAL. (2023). *Medición Multidimensional de la Pobreza, 2022*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2022/Documento_de_analisis_sobre_la_medicion_multidimensional_de_la_pobreza_2022.pdf
- Cortés, F. y Vargas, D. (2016). *Dos Décadas de marginación en México: un enfoque longitudinal*. UNAM.
- FAO, PNUD y PNUMA. (2023). *Rethinking Our Food Systems: A Guide for Multi-Stakeholder Collaboration. One planet*. <https://www.fao.org/3/cc6325en/cc6325en.pdf>
- Fuentes, M. L. y Arellano, S. (2022). *Índice de los Derechos de la Niñez, 2022. Cinco años de incumplimiento de derechos*. PUED-UNAM.
- INEA. (2023). *Estimación del Rezago Educativo al 31 de diciembre de cada año. Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/inea/documentos/rezago-educativo>
- INEGI. (2023a). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares. Hogares y Viviendas*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- INEGI. (2023b). *Principales causas de mortalidad por residencia habitual, grupos de edad y sexo del fallecido*. [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/registros/vitales/mortalidad/tabulados/ConsultaMortalidad.asp>
- INEGI. (2023c). *Niñas y niños que trabajan. Cuéntame de México*. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/ninos.aspx?tema=P#:~:text=De%20la%20poblaci%C3%B3n%20infantil%20de,y%2072%20%25%20son%20no%20ocupados>
- INSP. (2023). *Bases de datos y cuestionarios para ENSANUT. Continua 2022*. [Base de datos]. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanutcontinua2022/descargas.php>
- SESNP. (2023). *Incidencia delictiva*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/incidencia-delictiva?idiom=es>
- Walzer, M. (1999). *Esferas de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

EL DESARROLLO DE MÉXICO A 2030 Y 2035. UN ESCENARIO POSIBLE Y DESEABLE

Jorge José Máttar Márquez
Investigador independiente

Introducción

Transitar por una senda firme hacia el desarrollo requiere ideas renovadas, audaces y ambiciosas, pero realistas y asentadas en políticas plausibles, con pensamiento estratégico, creando o aprovechando sinergias, con acciones centradas y ordenadas para responder a las asignaturas sin resolver de antaño, a las necesidades actuales y a los desafíos futuros que se pueden prever, preparados para reaccionar eficazmente frente a eventos inesperados de alto impacto que pueden alterar el curso del desarrollo.

En este texto se presenta los rasgos básicos del diseño de un futuro hipotético, posible y deseable, del desarrollo de México alrededor de 2030 y 2035. Se señalan los factores que llevan a tal escenario, se presenta la trayectoria de variables clave y se refieren políticas públicas y otras intervenciones que harían más probable su cumplimiento. Una imagen objetivo del desarrollo del país puede ser un insumo central para el diseño y aplicación de estrategias y políticas públicas. Si sabemos a dónde queremos llegar, será más factible trazar y recorrer el arduo camino.

Con este ejercicio no se pretende predecir el futuro, sino *i)* revelar, exponer y entender los hechos estilizados que pueden llevar a la realización de una imagen objetivo del desarrollo nacional; *ii)* destacar la necesidad de conjuntar los esfuerzos de la inteligencia colectiva de todos los actores para la puesta en escena de esta imagen, y *iii)* interpelar al Estado, a líderes sociales y políticos y a la sociedad civil para colaborar en tal empeño, pues a todos corresponde la construcción del desarrollo que todos queremos para México.

1. Una imagen objetivo del desarrollo nacional

Tras más de cuarenta años de un proceso de desarrollo con resultados poco satisfactorios para la mayoría de la población, a mediados de los años veinte del presente siglo, México se veía agobiado por una gobernabilidad democrática cada vez más frágil; una ciudadanía dividida, sin diálogo significativo y sin propósito claro; violencias cada vez más cruentas y en ascenso; corrupción e impunidad y una democracia inmadura bajo asedio. Las políticas públicas no lograban enrutar al país en la senda del desarrollo, que exhibía un crecimiento mediocre, empleo precario y elevadas desigualdad, pobreza y exclusión. Estas tendencias de largo plazo se conjugaron con la coyuntura nacional y la cascada de acontecimientos globales para llevar la situación nacional a un estado de crisis que, reconocida por todos los actores del desarrollo, condujo a un proceso de discusión en todo el país que derivó en la firma de un nuevo acuerdo o contrato social después de 2024.

Pasado el primer tercio del siglo XXI, los principales indicadores económicos, sociales, ambientales e institucionales revelan un desempeño favorable y, por tanto, un trayecto que parece en ruta hacia el hasta ahora esquivo desarrollo. En un marco de expansión económica elevada y sostenida por una década (2025-2035), fluyen las inversiones productivas, se genera empleo decente que revela una productividad laboral ascendente, nos acercamos a la igualdad de ingresos entre el hombre y la mujer, se está descarbonizando la economía, el Estado recupera sus funciones

y responsabilidades básicas para impulsar el desarrollo y se restaura paulatinamente la seguridad pública en las ciudades.

El nuevo contrato social se convirtió en un parteaguas del proceso de desarrollo, que puso los cimientos de un Estado desarrollista renovado, proactivo, incluyente, democrático y transparente, como líder y coordinador del proceso de desarrollo y, como principales actores: una sociedad mejor informada, más activa y participativa; un sector privado que se sumó a la ecuación asumiendo riesgos con inversiones de largo plazo; y una academia que, sin abandonar su función esencial de investigación, enseñanza y difusión del conocimiento, se sumaba a los esfuerzos del gran proyecto de construcción y materialización de una imagen deseada del desarrollo nacional.

El proceso de construcción del contrato social sirvió para generar confianza entre las partes, a través de diálogos democráticos, incluyentes y transparentes, que propiciaron la cooperación y el intercambio de propuestas, experiencias y lecciones. Se colocaron objetivos y metas en un número limitado de factores con alto impacto en otras variables: el PIB, el empleo, la inversión, la desigualdad de ingresos, la pobreza, la seguridad ciudadana, la alimentación, la salud, la educación, la vivienda, la gestión integral de riesgos, el clima y la calidad del aire, entre los más importantes. La "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" fue una referencia valiosa, así como el proceso iniciado en 2027 que condujo al lanzamiento de la "Agenda 2050 para construir el mejor futuro para todos", acordada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2030 (Máttar y Perrotti, 2023).

En 2035 se cumplen cinco años del arranque de la Agenda 2050, que reitera el compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo horizonte temporal se extiende hasta la mitad del siglo XXI (en México, el cumplimiento de la Agenda 2030 fue disparejo y en general poco satisfactorio). Se observan ya resultados alentadores que

auguran una trayectoria más rápida y estable hacia las metas intermedias de 2040 y 2045. Un factor clave ha sido la articulación de la estrategia de desarrollo con la Agenda 2050, lograda a través de la institucionalización del diálogo permanente entre los actores del desarrollo. El crecimiento del producto, la inversión y el empleo son variables clave, apoyadas por el manejo prudente de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

El dinamismo de la economía, una política fiscal fuertemente progresiva y programas sociales basados en la recuperación de la dignidad de las personas (por ejemplo, mediante el desarrollo de capacidades y la expansión de puestos de empleo decente) impulsan la disminución de la pobreza y la desigualdad sobre bases perdurables. Se avanza en el acceso universal a servicios sanitarios de calidad, a la salud, vivienda y, en general, se van sentando las bases para una vida digna basada en derechos y no en la asistencia social.

La igualdad de género progresa; se amplía la participación y oportunidad económica de las mujeres, así como su educación, salud y empoderamiento político. La calidad de vida de las ciudades se beneficia de acciones de gobierno concertadas con la ciudadanía, con lo que se avanza hacia ciudades sostenibles, incluyentes, eficientes y solidarias.

El pacto fiscal progresivo se ha consolidado y se va perfeccionando paulatinamente; el gasto público ha mejorado cuantitativa y cualitativamente, las exportaciones se han diversificado en productos y servicios de medio y alto valor agregado que incorporan materias primas e insumos nacionales, al amparo de políticas de investigación y desarrollo tecnológico que impulsan la innovación, la producción competitiva y el empleo decente, convirtiéndose en pilares atractivos para las inversiones extranjeras, aprovechando las oportunidades de la relocalización de la producción global y las políticas de desarrollo productivo.

Con una institucionalidad que fortalece su capacidad negociadora, México recupera poco a poco su papel como jugador global activo, con posicionamientos nacionalistas modernos que representan los intereses y necesidades actuales y futuras del país, atento a las megatendencias globales y en ruta hacia un estadio superior de su desarrollo, apuntalado en la innovación económica, tecnológica y social.

Persisten disparidades territoriales y en las asignaturas que conforman y definen al desarrollo sostenible, aunque los estados del sur-sureste avanzan más rápido y las brechas respecto del centro y norte del país tiende a achicarse.

En 2035, con una población de 141 millones de habitantes México, ha recuperado la tendencia ascendente de la esperanza de vida al nacer, seriamente afectada por la pandemia COVID-19 por el virus SARS-CoV-2. La migración forzosa ha menguado gracias a la reactivación sostenida del crecimiento, que promedió 4% entre 2025 y 2030 y 5% en el último quinquenio. Se ha asegurado el mínimo vital y seguridad de la población en un ambiente integral de paz social y disponibilidad alimentaria, agua limpia, salud, infraestructura y educación (Gándara, 2021).

A partir de la segunda mitad de la década de 1920 se empezaron a percibir cambios de fondo en los actores del desarrollo; en particular en cuanto a acciones y políticas para frenar la deterioro institucional, la recuperación de las funciones del Estado para el desarrollo, la reforma del sistema de justicia, el compromiso del sector privado, incluyendo a las élites económicas, inversiones productivas de largo plazo, junto con una participación auténtica de la sociedad, cuya opinión es tomada en cuenta verdaderamente.

A partir de 2030 se mantiene y fortalece el camino de México hacia una democracia incluyente, garante de derechos políticos y libertades civiles. La incorporación de la ética en la función pública como política de Estado empieza a ofrecer resultados. La ciudadanía vigila y denuncia, lo que impulsa

la integridad y credibilidad de los servidores públicos (Gándara, 2021). La función pública se profesionaliza gracias a programas de capacitación y a la instalación progresiva del servicio civil de carrera en diferentes ámbitos de la administración pública federal, que se va extendiendo también a los gobiernos subnacionales y a los poderes legislativo y judicial.

En síntesis, en un marco de avances reales –pero lejos de ser suficientes– de la democracia, el progreso material incluyente y la justicia social, concluida la mitad de la cuarta década del siglo XXI se consolida la participación de múltiples actores relevantes en la toma de decisiones para impulsar el desarrollo y se perfecciona el quehacer de lo público, con la expedición de políticas con visión estratégica de largo plazo. Se destierran prácticas de simulación y apariencias en las tareas rumbo al desarrollo nacional, se perciben avances en la lucha contra el crimen organizado, la corrupción y la impunidad, lo que concita la creciente participación de la sociedad y fortalece las acciones derivadas de los compromisos de un Gran Acuerdo Nacional por la Democracia y el Desarrollo que firmaron en 2025 representantes de los principales actores. Se avanza en las metas de los ODS que no se lograron en 2030 y se va cumpliendo con los compromisos adoptados por la comunidad internacional en el marco de la Agenda 2050 por el futuro que todos deseamos. Por primera vez en décadas, México mira hacia el futuro con esperanzas fundadas en cimientos firmes, aspirando a la convergencia con los países desarrollados.

2. El camino hacia el desarrollo posible y deseable (premisas, habilitadores, procesos)

Transcurrido casi un cuarto del siglo XXI, México atravesaba por una coyuntura crítica que requería transformaciones drásticas en su modelo de desarrollo. Existían serios obstáculos estructurales, escollos institucionales y una persistente inercia que había que vencer para establecer una auténtica estrategia de

desarrollo. Algunos ejemplos eran: políticas públicas cortoplacistas, desarticuladas, sin visión estratégica; grupos de interés gozando de privilegios ilegales, a veces en contubernio con autoridades; una clase política que priorizaba intereses de grupo sobre el bienestar general; una sociedad que no era representada por los liderazgos políticos; un sistema de justicia impotente, rebasado por la delincuencia y el crimen organizado transnacional.

Para muchos expertos la coyuntura crítica que atravesaba el país fue el detonador del surgimiento de movilizaciones y nuevos liderazgos sociales que sacudieron a una sociedad civil ávida de participar, a la academia, al sector privado y a la clase política que, en conjunto buscaban salir de la crisis fortalecidos frente a los desafíos del desarrollo.

Las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en 2024 marcaron el inicio de un parteaguas en la trayectoria del país al desarrollo. Después de presenciar propuestas prometedoras pero poco realistas y algunas inverosímiles, y enfrentamientos, acusaciones y descalificaciones entre los candidatos/as, los partidos políticos, simpatizantes y detractores, las elecciones se llevaron a cabo en paz y sus resultados fueron aceptados por las fuerzas políticas y la ciudadanía, con muy pocas excepciones, provenientes de grupos de interés asociados con la propuesta perdedora, lo que dio un aliento enorme a la expectativa de la población sobre el porvenir.

Un gran acuerdo nacional y un nuevo contrato social

La primera acción del gobierno electo para el periodo 2024-2030 fue convocar a una discusión nacional amplia, incluyente, democrática y transparente sobre los grandes problemas y desafíos del país. Pocos creyeron en la veracidad de la convocatoria, y menos que los acuerdos de la discusión se cumplirían; se pensaba que seguiría la tradición de simulación y apariencias en el ejercicio de la política. Sin embargo, los nuevos

liderazgos políticos y sociales atraparon la oportunidad y, junto con autoridades del nuevo gobierno, mostraron señales de que, por primera vez en mucho tiempo, las cosas podrían ser diferentes. Después de una década, en 2035, la Nación conmemora este gran giro como el punto de quiebre que marca el inicio del camino firme hacia la gobernabilidad democrática y el desarrollo, lo que incluye significativas transformaciones institucionales, especialmente en el quehacer y sustancia de las políticas públicas, que se han ido instalando en la Nación de manera democrática y transparente.

La organización de los procesos de discusión corrió a cargo del gobierno (que daba pasos para fortalecer el papel del Estado), con la participación de representantes de la sociedad, el sector privado y la academia, principalmente. Existían numerosos análisis, diagnósticos y propuestas de estos grupos que fueron valiosos puntos de partida para los diálogos. Desde un principio se acordó que los acuerdos y decisiones de política que derivaran del proceso estarían impregnados con una visión de largo alcance, pluri e interdisciplinaria y multiescalar, que arrojara propuestas transformadoras de cambios, en sintonía con la magnitud de los desafíos. Desde entonces el gobierno ha venido coordinando con éxito un proceso continuo de diálogo amplio, transparente, incluyente y democrático, sin condiciones ni propuestas elaboradas previamente para ser "aprobadas" por el sector privado y la sociedad (como sucedía antes)

El "Gran Acuerdo Nacional por la Democracia y el Desarrollo" fue una declaración política sin precedentes en México, que sentó las bases para la construcción de un nuevo contrato social y una reforma de la planificación del desarrollo en México, que se asume y emplea, a partir de entonces, como una herramienta clave de la política pública, junto con la prospectiva estratégica, que paulatinamente deja su impronta en la construcción de un mejor futuro.

Entre los más importantes temas del Gran Acuerdo Nacional por la Democracia y el Desarrollo y elementos principales del nuevo pacto social que son clave para el avance del desarrollo están los siguientes.

Componentes principales del nuevo pacto social

El Estado es fundamental para el desarrollo

Se asumió de inmediato la tarea de recuperar el papel central del Estado en el desarrollo, la paz y la seguridad, y la reconstrucción de numerosas instituciones. El Estado fuerte, proactivo, democrático, incluyente y desarrollista se instala progresivamente en la sociedad, gana confianza y recupera espacios del territorio ocupados por la delincuencia, con lo que se avanza en la consecución de la paz social y las seguridades ciudadana y nacional, antes amenazadas seriamente por el crimen organizado transnacional. La proactividad y carácter desarrollista del Estado ha abierto la posibilidad de inducir políticas de largo aliento, es decir, políticas prospectivas. El Estado ha sido central en la trayectoria del desarrollo del último decenio, como líder y coordinador del proceso de cambio, como garante del cumplimiento de los derechos ciudadanos, a través de políticas fiscales progresivas, como planificador de inversiones, impulsor de encadenamientos productivos e incentivos para la transición energética, entre otras intervenciones exitosas (Vázquez, 2023a).

Las políticas públicas prospectivas

El que hacer del público se viene transformando mediante la institucionalización de políticas públicas prospectivas (PPP), partiendo de una convocatoria del Estado a la sociedad civil, sector privado y academia para acordar objetivos de corto, mediano y largo plazo, que empiezan a generar transformaciones estructurales en aspectos clave del desarrollo, aunque también muestran resultados en el corto y mediano plazos, lo que reúne el apoyo popular y político (Máttar y Perrotti, 2023).

Las PPP pasaron su prueba de fuego con creces en 2030, al continuar numerosos programas diseñados para trascender el sexenio que venían mostrando resultados alentadores y, con las adecuaciones y énfasis del nuevo gobierno (2030-2036), mantienen la esencia de los objetivos que se complementan y refuerzan mutuamente con los nuevos ODS de la Agenda 2050.

Un cambio de prioridades: lo real sobre lo nominal

La prioridad otorgada a los equilibrios nominales de la economía durante varias décadas ha llegado a su fin. Hoy rigen los reales sobre los nominales, que actúan como condiciones necesarias para el cumplimiento de los primeros. Se establecen metas de crecimiento, se impulsa la inversión y se establecen condiciones propicias para la creación de empleo decente. Se recupera la noción del crecimiento como un factor crítico para el desarrollo, cuya sostenibilidad ambiental es un ingrediente indispensable en las iniciativas de inversión y, en general, en las políticas para el crecimiento. Las finanzas públicas, las tasas de interés y el tipo de cambio siguen siendo instrumentos centrales de la política macro, y la inflación una meta principal, pero subrogados a los objetivos reales que favorecen el bienestar social y el progreso material. La prioridad otorgada al crecimiento de las variables reales facilita el abatimiento de la pobreza sobre bases estructurales y duraderas, devolviendo además la dignidad a las personas que tienen ahora más oportunidad de obtener empleos decentes con salarios dignos.

La madre de todas las reformas.

La instalación de procesos de diálogo incluyentes y transparentes facilitó llegar a acuerdos para llevar a cabo una magna reforma hacendaria, con acciones de política fiscal que se van implementando paulatinamente con el consenso del trío de actores centrales del desarrollo en tres ejes que se retroalimentan entre sí: bienestar colectivo, provisión de

bienes públicos e infraestructura para el desarrollo. En la medida en que la reforma evidencia un uso pulcro y eficaz de los recursos públicos y muestra resultados que inciden en la calidad de vida de la población y en la operación de las empresas, crece el apoyo popular y del sector privado, lo que repercute en el aumento de la carga tributaria y, en general, de los ingresos públicos. En el éxito de la reforma hacendaria ha sido fundamental la participación de las élites, que se han adherido a la ecuación del desarrollo, en particular, acatando las implicaciones de una política fiscal crecientemente progresiva. El mayor crecimiento de la economía y la incorporación de numerosos trabajadores al sector formal de la economía ha compensado el efecto de la mayor carga tributaria sobre las empresas, a nivel macro, se ha elevado cerca de un punto porcentual en promedio cada año de la última década.

Diálogo, transparencia y democracia.

Como corolario del Gran Acuerdo Nacional por la Democracia y el Desarrollo, se viene observando una creciente participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones de política pública; la opinión de la sociedad civil es cada vez más y mejor tomada en cuenta. Contribuye al avance de la democracia la apertura de canales de diálogo auténtico entre ciudadanía y gobierno. En un marco renovado del acceso a la información, se ha avanzado en la ejecución transparente de las políticas públicas. El sistema nacional de inversión pública cuenta con plataformas web de acceso abierto que informan a la ciudadanía sobre los avances del diseño, implementación, seguimiento, evaluación y ajustes, en su caso, de planes, programas y proyectos, y de sus efectos en indicadores clave del desarrollo; se rinden cuentas claras sobre la utilización de los recursos públicos. El control social que ejerce la ciudadanía abate el desvío de recursos y, cuando esto ocurre, se gestiona y castiga 90% de los casos que se detectan.

Gobernabilidad democrática y desarrollo

El pacto social firmado desactivó la amenaza que se cernía a mediados de los años veinte sobre la gobernabilidad democrática, entendida como la cualidad del sistema político de generar consistentemente gobiernos legítimos, elegidos en votaciones justas, capaces de promover eficazmente el desarrollo sostenible incluyente y equitativo (Bitar et al., 2021). Hoy, la gobernabilidad democrática se reafirma como un pilar en construcción que abona al avance de la democracia y la justicia en el país. La participación ciudadana, auténtica y con propósito, ha sido fundamental en estos avances, como también lo ha sido la incorporación de la ética pública en los sistemas de profesionalización de los servidores públicos.

Construir un mejor futuro

La creación de una comisión de futuros en la Cámara de Diputados, con réplicas en otros espacios del Estado y de la sociedad, se convirtió en un importante mecanismo de apoyo a la construcción del desarrollo de largo plazo, mediante dos funciones básicas: *i*) la exploración, seguimiento y análisis de las megatendencias globales críticas para la configuración del futuro del planeta y de México; *ii*) el análisis de las implicaciones de largo plazo de las leyes, decretos y otros ordenamientos legales que se examinan, dictaminan y aprueban en el órgano legislativo. La interacción con el poder ejecutivo, que cuenta con su propia unidad prospectiva, ha significado un refinamiento de iniciativas y políticas públicas diversas, cuyo efecto de mediano – largo plazo era antes prácticamente ignorado.

3. Viendo hacia el futuro

Para concluir, a mediados de la década de los años treinta del siglo XXI, México parece, por fin, encaminarse a un estadio superior de su desarrollo. El país ha habilitado su inteligencia colectiva; en medio de la crisis que atravesaba a mediados de la década de 1920 acordó

políticas, acciones y compromisos ambiciosos, pero realistas, en pos del desarrollo sostenible, dejando atrás los periodos de simulación, apariencias, corrupción y políticas para el desarrollo fallidas que lo distinguieron por décadas. México aprovechó con éxito las oportunidades de relocalización que aparecieron luego de la crisis de la COVID-19 y las mayores tensiones entre Estados Unidos y China, y favoreció el flujo de inversión extranjera mejorando la infraestructura y los entornos urbanos, no solo en las entidades federativas más exportadoras sino también en el Sur y Sureste del país. México se encuentra orientado, también, en la transición climática y en ruta hacia la descarbonización de su economía, no solo con políticas de mitigación de emisiones, sino también con estrategias de adaptación que incluyen la gestión integral de riesgos socio ambientales.

El pacto social ha sido exitoso; evoluciona y cuenta con el consenso de los actores del desarrollo. Se ha instalado un diálogo público continuo con mirada larga sobre los problemas y desafíos de la nación y una deliberación sistemática sobre las políticas de desarrollo. El seguimiento y evaluación de los avances está a cargo de un comité técnico plural y representativo de las fuerzas sociales en todo el territorio, electo por periodos de diez años. Las políticas, planes y programas se impregnan de una visión estratégica de largo plazo y se sujetan a procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación, que refuerzan, ajustan o descartan las iniciativas, según sea necesario. Se informa oportunamente al público y, en particular, a los actores del desarrollo, que intervienen en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, ejerciendo un control social que resulta esencial para la continuidad de los esfuerzos, con instituciones y procesos firmes y con rumbo claro hacia el desarrollo sostenible.



Bibliografía y referencias

- Arellano, S. (2023). Elementos para caracterizar un nuevo estilo de desarrollo. En E. Provencio, y R. Cordera (Coords.), *Los derroteros del desarrollo* (pp. 50-71). UNAM-PUED. <http://132.248.170.14/publicaciones/54/C4.pdf>
- Bitar, S., Máttar, J. y Medina, J. (2021). *El Gran Giro de América Latina: Hacia una región democrática, sostenible, próspera e incluyente*. Universidad del Valle, Programa Editorial, Cali, Colombia. https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/el_gran_giro_de_america_latina_ebook.pdf
- Centro Tepoztlán Víctor L. Urquidi. (2018). *México Próspero, equitativo e incluyente. Construyendo futuros*. Resumen ejecutivo [Inédito].
- CEPAL. (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad*. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cfdfbffc-660a-4b8c-86e8-532bcf884af5/content>
- CEPAL. (2023). *América Latina a la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración, VI Informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina*. Santiago de Chile.
- Cortés, F. (2023). Desigualdad, crecimiento económico y poder en América latina: un diálogo imaginario. En E. Provencio y R. Cordera (Coords.), *Los derroteros del desarrollo* (pp. 21-40). UNAM-PUED. <http://132.248.170.14/publicaciones/54/C2.pdf>
- Gándara, G. (2021). Plenitud nacional, México democrático, justo y en paz (2021). En C. Olavarrieta et al., *Futuros México hacia 2050*. Debate, Penguin-Random House, México.
- Máttar, J. (2021). Planificación y prospectiva para enfrentar los retos del desarrollo de México (2020) *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/05/07JorgeMattar.pdf>
- Máttar, J. y Perrotti, D. (2023). Prospectiva del desarrollo sostenible y el cambio climático en América Latina. En C. Olavarrieta et al., *Latinoamérica 2050, retos, escenarios y acciones*. Universidad Franz Tamayo - UNIFRANZ [Inédito].
- Olavarrieta, C., Gándara, G. y Máttar, J. (Coords.). (2021). *Futuros México hacia 2050*. Debate, Penguin-Random House, México.
- Olavarrieta, C., Gándara, G. y Máttar, M. (Coords.). (2023). *Latinoamérica 2050, retos, escenarios y acciones*. Universidad Franz Tamayo - UNIFRANZ [Inédito].
- Provencio, E. y Cordera, R. (Coords.). (2023). *Los derroteros del desarrollo*. UNAM-PUED. http://132.248.170.14/publicaciones/54/Los_derroteros.pdf
- Vazquez, L. (2023). Una revisión de los antecedentes al debate actual del desarrollo. En E. Provencio y R. Cordera (Coords.), *Los derroteros del desarrollo* (pp. 72-80). UNAM-PUED. <http://132.248.170.14/publicaciones/54/C5.pdf>
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford. Oxford University Press.

Horizontes 2030 para el desarrollo de la colección *Informe del Desarrollo en México*, editado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, publicado en medio electrónico internet, formato digital pdf el 14 de diciembre de 2023, tamaño del archivo 6.2 Mb y consta de dos ejemplares. La formación, edición y diseño de portada estuvo a cargo de Nayatzin Garrido Franco. La edición estuvo al cuidado de Vanessa Jannett Granados Casas

El volumen “Horizontes 2030 para el desarrollo” de la colección “Informe del Desarrollo en México”, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pone a discusión un conjunto de propuestas estratégicas para el desarrollo nacional que contribuyan al diseño de una agenda de gobierno para la Administración Pública que se renovará en el año 2024.

Se enfoca en la elaboración de recomendaciones que permitan la construcción de políticas públicas que articulen y ordenen distintas iniciativas y perspectivas de análisis a partir de denominadores comunes: el bienestar y la cuestión social; la sustentabilidad ambiental; la dinámica económica y el empleo; el desarrollo territorial y el conjunto de temas políticos, económicos y sociales para la construcción de un nuevo proceso de desarrollo inclusivo y sostenible.

Se conforma por cuatro secciones integradas por 19 apartados temáticos: I. Desarrollo, crecimiento, ingreso y empleo; II. Bienestar y cuestión social; III. Ambiente y territorio, y IV. Paz, gobierno y visión de desarrollo.

ISBN: 978-607-30-8655-4

