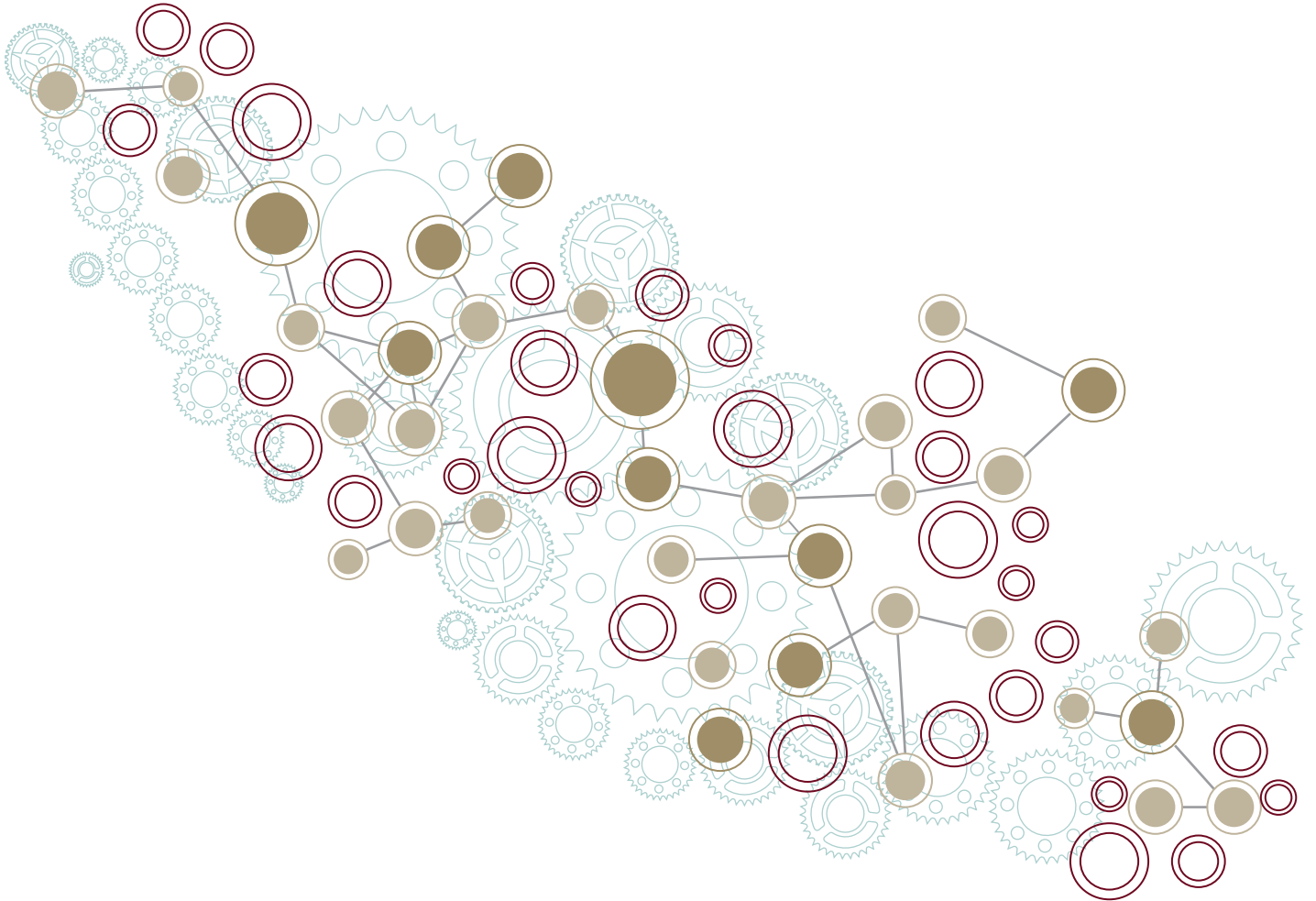


# Informe del Desarrollo en México



## Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024



# Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024

(avance)

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Colección

Informe del Desarrollo en México

Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019 - 2024  
(avance)

Colección  
Informe del Desarrollo en México

Rolando Cordera Campos  
Enrique Provencio Durazo  
(coordinadores)



Universidad Nacional Autónoma de México  
2018



Coordinación de Humanidades  
Programa Universitario de Estudios del Desarrollo



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers

RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas

SECRETARIO GENERAL

Leopoldo Silva Gutiérrez

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Alberto Ken Oyama Nakagawa

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Javier de la Fuente Hernández

SECRETARIO DE ATENCIÓN A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

Mónica González Contró

ABOGADA GENERAL

Domingo Alberto Vital Díaz

COORDINADOR DE HUMANIDADES

Rolando Cordera Campos

COORDINADOR DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Vanessa Jannett Granados Casas

SECRETARIA ACADÉMICA DEL PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, c.p. 04510,  
Ciudad de México.

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

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo  
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,  
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central  
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,  
04510  
[www.pued.unam.mx](http://www.pued.unam.mx)

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

## Créditos y reconocimientos

### Coordinadores

Rolando Cordera\*  
Enrique Provencio\*

### Autores

Rolando Cordera\*  
Mario Luis Fuentes\*  
Enrique Provencio\*  
Alejandro Mohar - Centro GEO.  
Cassio Luiselli\*  
Ciro Murayama - Facultad de Economía de la UNAM.  
Curtis Huffman\*  
Delfino Vargas\*  
Enrique Del Val - Dirección General de Planeación de la UNAM.  
Fernando Cortés\*  
Francisco Javier Alejo - UNAM.  
Iliana Yaschine\*  
Israel Banegas\*  
Jacqueline Peschard - Seminario Universitario de Transparencia.  
Jesuswaldo Martínez - Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.  
Jorge Eduardo Navarrete\*  
José Casar\*  
Juan Carlos Moreno-Brid - Facultad de Economía de la UNAM.  
Julia Carabias - Facultad de Ciencias de la UNAM.  
Manuel Aguilera\*  
Margarita Flores - UNAM.

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

Mauricio de María y Campos - Centro de Estudios Económicos del COLMEX.

Norma Samaniego - Grupo Nuevo Curso del Desarrollo de la UNAM.

Olac Fuentes - UNAM.

Ramón Carlos Torres\*

Ricardo Becerra - Subsecretaría de Desarrollo Económico y Sustentable.

Ricardo Regules\*

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

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

### Colaboradores

Alejandro Burgos\*  
Cristina Hernández\*  
Omar Escalante\*  
Servando Valdés\*

### Diseño, edición, formación y corrección

Nayatzin Garrido\*

\*Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

## Becarios

Carlos Amaya  
Claudia Herrera  
Erika Cruz  
Jocelyn Sánchez  
Juan Dios De la Rosa  
Maleni Águila  
Rodrigo García

## Agradecimientos especiales a

Armando Sánchez Vargas, por las contribuciones con la aplicación de su modelo macroeconómico prospectivo. Los escenarios inerciales a 2024-2030 y otros ejercicios permitieron fundamentar diversas consideraciones clave de este Informe.

Francisco Gómez, por su atenta lectura y revisión de contenidos.

Enrique del Val, Director General de Planeación – UNAM.

Carlo Panico, por la lectura minuciosa y sugerencia a los textos iniciales de diversas colaboraciones.

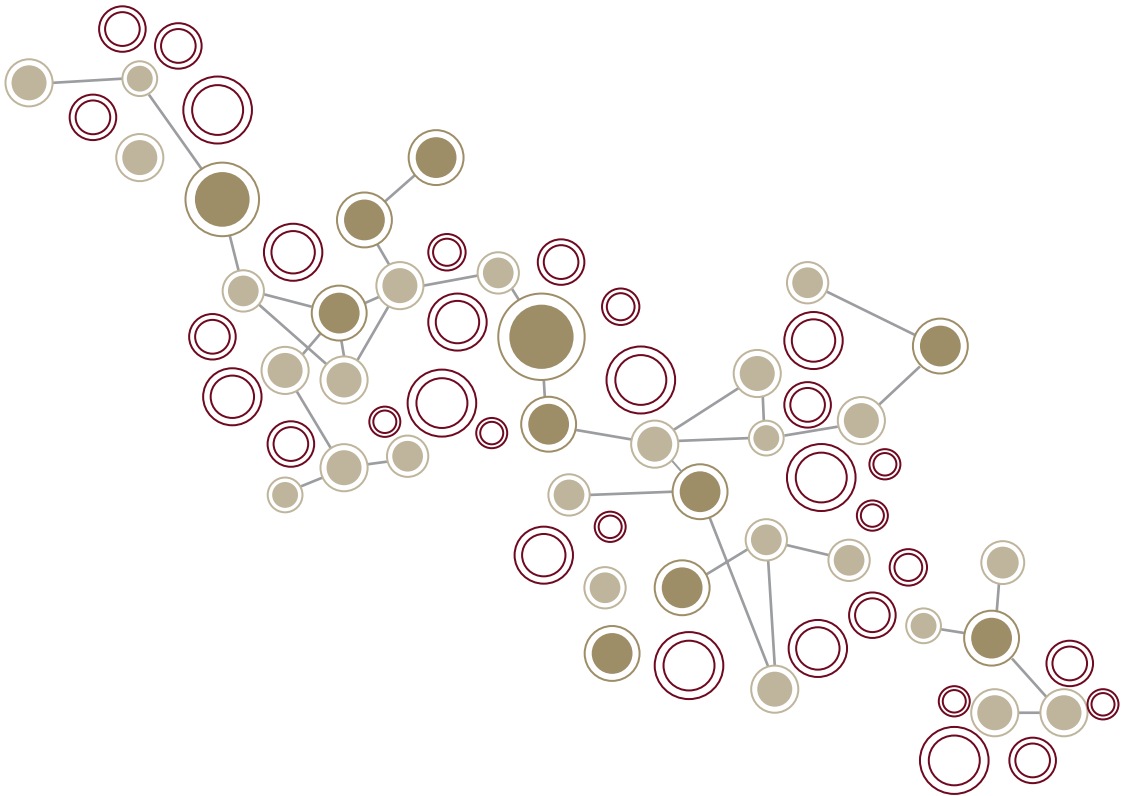
José Woldenberg y Jacqueline Peschard, por sus presentaciones y aportes en el seminario realizado el 29 y 30 de agosto de 2017, en la Unidad de Seminarios Dr. Ignacio Chávez de la UNAM. Sus contribuciones aparecerán en la versión definitiva de este volumen. A David Ibarra y Carlos Tello Macías, por sus aportaciones en dicho seminario.

La Red Mexicana de Investigación en Política Social (REMIPSO), que discutió los textos preliminares en su XVII Seminario de Política Social, realizado en Guadalajara, Jal., los días 9 y 10 de noviembre de 2017 en el CUCSH de la Universidad de Guadalajara. Se agradece en particular a Israel Banegas, coordinador de REMIPSO, y a Enrique Valencia, anfitrión del XVII Seminario de Política Social. Se reconocen los comentarios específicos de los siguientes

integrantes de REMIPSO: Jorge Arzate (FCPyS-UAEM), Miguel Bazdresch (ITESO), Joaquín Bracamontes (CIAD), Miguel Calderón (Observatorio de Salarios IBERO), Manuel Canto (UAM-X), Rocío Enríquez (ITESO), Rodrigo Flores (ITESO), Luis Huesca (CIAD), Silvia López (COLEF), Miguel López (Observatorio de Salarios IBERO), Gerardo Ordóñez (COLEF), José Manuel Rangel (IIS-UANL), Miguel Reyes (Observatorio de Salarios IBERO), Héctor Rubio (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza) y Nancy Villanueva (CEDEI), cuyos comentarios escritos fueron considerados por los autores de este volumen. La responsabilidad final por los contenidos corresponde a los autores de los textos.



# Presentación





## Presentación

Este volumen de la colección “Informe del Desarrollo en México”, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene como tema general y común la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo en el periodo 2019-2024.

En su edición anterior, correspondiente a la obra titulada “Perspectivas del desarrollo a 2030”, se puso énfasis en ciertos elementos críticos de las tendencias nacionales a 2030, y destacó algunas necesidades de reforma institucional y de políticas para alcanzar e ir más allá de los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible, a la que México se adhirió como integrante de la Organización de las Naciones Unidas.

Ahora enfatizamos una serie de planteamientos de mediano plazo que consideramos adecuados y factibles para el cumplimiento de los propósitos igualitarios y de justicia social vinculados a un desarrollo inclusivo. Como parte de la comunidad académica, nos animamos a poner a discusión estas propuestas no sólo por dar cumplimiento a nuestra encomienda de presentar a los grandes públicos los resultados de la investigación a través de la difusión universitaria, sino también por el interés explícito de contribuir al enriquecimiento de la deliberación sobre las alternativas que México tiene para superar pronto sus rezagos sociales, económicos, ambientales, institucionales y territoriales, entre otros.

Optamos por formulaciones que se mantienen en un plano y un aliento estratégico, y por ello los temas seleccionados contienen sólo unas cuantas propuestas, que si bien no siempre detallan cuestiones operativas, instrumentales o de ejecución, sí perfilan orientaciones que creemos decisivas para avanzar hacia soluciones viables, factibles.

El interés propositivo de este Informe está acompañado de la idea de que aunque nuestro país dispone de medios para superar la pobreza, reducir la desigualdad y lograr formas más avanzadas de desarrollo, no estamos siendo capaces de movilizar adecuadamente los potenciales y recursos que tenemos al alcance.

Activar y organizar de mejor forma los potenciales disponibles no es sólo -y quizá ni siquiera principalmente- un asunto de ingeniería económica y social, sino también -y quizá sobre todo- de lograr acuerdos y compromisos políticos y ciudadanos que pongan en el centro y le den urgencia a la política de desarrollo, y que el Estado asuma y de cauce a dicha urgencia. Con esta entrega deseamos, en consecuencia, contribuir a esa formación de acuerdos políticos.

En las décadas recientes en México se experimentó con iniciativas reformadoras que han dejado un saldo bien documentado de bajo crecimiento económico, niveles muy elevados de pobreza y de concentración de ingresos y riqueza, y, más recientemente, francos procesos de desintegración e incertidumbre social en el marco de una peligrosa oleada de violencia e inseguridad, desconfianza hacia las instituciones y baja credibilidad en los programas colectivos. La idea misma del proyecto para el fortalecimiento nacional sufre descalificaciones, cual si fuese sólo una rémora del pasado autoritario.

En el bienio 2018-2019 no sólo será oportuno sino también indispensable cuestionar esas iniciativas reformadoras de las décadas recientes, generar proyectos alternativos y dotar de nuevos contenidos a la idea misma de proyecto nacional. Para los partidos políticos, es nada más y nada menos que una obligación constitucional la construcción de plataformas programáticas, de principios e ideas que sustenten el acceso al poder público.

A pesar de las tendencias que han hecho de las campañas electorales un ejercicio comunicativo que en el mejor de los casos

simplifica los contenidos propositivos, y que por lo general los anula y sustituye por imágenes o consignas publicitarias, sigue siendo razonable e incluso un derecho, exigir a los partidos políticos la presentación y argumentación de propuestas coherentes y bien fundamentadas de gobierno.

Más acá de las plataformas electorales encontramos, por fortuna, muchos otros planteamientos de universidades y centros académicos, grupos sociales organizados, sindicatos, asociaciones de intelectuales e incluso de instituciones internacionales, que contribuyen a la deliberación colectiva con sus particulares puntos de vista. Surgen aportaciones en uno u otro tema, a veces con énfasis sectoriales, otras con enfoques más generales y como resultado de un esfuerzo sostenido por dilucidar alternativas a los grandes retos nacionales.

En la elaboración de este Informe tuvimos presente, justamente, que nuestras propuestas estratégicas concurrirían a esa deliberación, que esperamos sea intensa y bien informada. Es digno de celebrarse que en el debate circulen cada vez más ideas, con una gran diversidad de interlocutores.

El esfuerzo por aportar ideas al debate nacional no se agotará en los procesos electorales. Pasadas las elecciones, y ya desde los periodos de transición, los nuevos gobiernos, y también las cámaras legislativas, estarán necesitadas de proyectos más rigurosos que los confeccionados al calor de las campañas políticas. En un marco de pluralismo democrático, lo deseable sería que los nuevos gobiernos no sólo confrontaran sus plataformas con otras, para avanzar hacia mejores programas de gobierno, sino que lo hicieran convocando a la formación de alianzas políticas estables que garanticen apoyos políticos y legislativos suficientes para la viabilidad de los nuevos programas gubernamentales.

Tal y como ha venido ocurriendo desde 1997, en 2018 es probable que la fuerza política que triunfe en las elecciones

federales no cuente con mayoría absoluta en el Poder Legislativo, o al menos en la Cámara de Diputados. En esta ocasión se contará con la opción constitucional de convocar a la formación de una coalición de gobierno. Ocurra o no esta posibilidad, sin embargo, habrá oportunidad de que el plan de desarrollo y los diversos programas de gobierno se construyan en un proceso que se abra genuinamente a los aportes surgidos desde la sociedad, sus universidades y centros de pensamiento, y en esos momentos seguirán teniendo su valor las propuestas estratégicas para el desarrollo.

## **Los ejes propositivos**

### *I Redistribución del ingreso.*

Estas propuestas estratégicas para el desarrollo en el periodo 2019-2024 tienen como corazón la mejora de la distribución del ingreso, así a favor de los hogares que menos perciben, como de las personas cuyas entradas dependen de las remuneraciones al trabajo. Se postulan políticas económicas, fiscales y sociales con orientación redistributiva y en el horizonte de un crecimiento más alto que el registrado en las últimas dos décadas, y centrado en la generación de empleos mejor remunerados.

Una de las elaboraciones específicas muestra que una redistribución equivalente al 5% del ingreso y a 1.6% del PIB permitiría reducir la pobreza extrema al 1%, es decir, terminar casi por completo con este tipo de pobreza. Tales medidas reducirían el índice de Gini de 0.50 a 0.42. El ejercicio ofrece elementos fundados para postular otros escenarios viables de redistribución y menor pobreza y desigualdad de ingresos.

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

Se considera factible la reducción acelerada de la pobreza, por un lado como resultado las propias políticas redistributivas, y por otro por los beneficios de un crecimiento más incluyente. La reducción de la pobreza se asocia, de entrada, con nuevos enfoques de políticas públicas basados en el ejercicio y garantías de los derechos humanos.

Sin excluir las políticas basadas en transferencias a los hogares más pobres ni los programas focalizados, se proponen estrategias contra la pobreza basadas en políticas laborales y de mejoras salariales, y en la universalización de servicios y políticas de educación y salud, entre otras, y la mejora de su calidad, no sólo de las coberturas. En otros planos, se proponen estrategias integradas, articuladas y más eficientes que respondan a las diferentes dimensiones de la pobreza multidimensional, por ejemplo en alimentación y seguridad social.

En las políticas sociales, y en general en las políticas públicas se plantea como indispensable integrar las consideraciones de dinámica demográfica, sobre todo para la viabilidad de los sistemas de protección del ingreso, la seguridad social y la salud pública, atendiendo la interdependencia generalacional. Del mismo modo, la dinámica demográfica debe ser considerada por sus implicaciones para el desarrollo urbano, la desigualdad económica regional, la perspectiva de género y otros procesos.

## *III Crecimiento inclusivo y sostenido.*

Los ejercicios prospectivos que se realizaron para este Informe muestran, en coincidencia con otras formulaciones, que los escenarios más probables a 2025 perfilan un crecimiento económico muy cercano al del último cuarto de siglo. Es una ruta inaceptable e incompatible con un desempeño suficiente para mejorar servicios públicos, generar más

empleos mejor pagados, ampliar la oferta de bienes públicos, impulsar más la ciencia y la tecnología, asegurar una conectividad universal, entre otras necesidades urgentes.

Tanto la modernización de la infraestructura como la atención de algunas urgencias sociales suponen revertir la tendencia decreciente que ha tenido la inversión pública, lo cual se considera necesario para impulsar un crecimiento más dinámico, inclusivo y sostenido. No sólo se requieren más recursos para la inversión pública, sino también para mejorar las transferencias a los deciles de hogares más pobres. Por ello se postula una reconsideración de la política de finanzas públicas, que se aprecia como factible y compatible con la estabilidad macroeconómica, y por ende, con las políticas monetarias y financieras.

La política redistributiva del ingreso y el crecimiento más dinámico e inclusivo se contempla como procesos sinérgicos, sobre todo en presencia de las estrategias propuestas de fomento económico e industrial y de desarrollo rural. Se hace hincapié en las políticas digitales, de conectividad e información, ante la necesidad de favorecer el acceso universal a tales servicios y de estimular áreas innovadoras en la economía.

## *IV Desarrollo territorial y sustentabilidad.*

Las propuestas enfatizan también la urgencia de que los procesos de producción y consumo, de ocupación del territorio, del uso de la energía, de la generación de desechos y otros, se acoplen pronto con patrones ambientales sustentables. Lo anterior es necesario tanto por la urgencia de frenar y revertir el deterioro de los ecosistemas y el agotamiento de algunos de sus servicios, como por la necesidad de abrir campos de la economía que se especialicen en las llamadas economías verdes.

También se formulan propuestas para reorientar el sistema de desarrollo urbano,

con políticas que favorezcan a las ciudades medias, mejoren sus equipamientos, medios de movilidad y estrategias de resiliencia, sobre todo en las ciudades más vulnerables al cambio climático y más expuestas a las amenazas sísmicas, hidrometeorológicas y de otros tipos de peligros. Por la constatación de los años recientes acerca del crecimiento de las brechas interregionales, se propone una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional, con mayor énfasis en las dimensiones territoriales de las políticas de desarrollo, y en las implicaciones inter e intra-regionales.

En política de transición energética y de cambio climático se llama al incremento más acelerado de las energías renovables en la matriz energética, intensificar la eficiencia y el ahorro de energía, articular la transición energética a los potenciales del desarrollo nacional, y realizar una reestructuración financiera de Petróleos Mexicanos. La adaptación al cambio climático se señala como proceso sinérgico con una estrategia de gestión integral de riesgos, y que además resulta convergente con una mejor atención de las políticas de desarrollo regional, sobre todo a favor de los estados del Sur y Sureste del país.

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

Ante las transformaciones que está viviendo el mundo globalizado, y frente al cambio en las relaciones con Estados Unidos sobre todo a partir del Gobierno de Trump, se postula la necesidad de un replanteamiento a fondo de los vínculos con el exterior para mirar más ampliamente y de otra manera nuestro lugar en el mundo, donde México vele más por sus intereses al tiempo que asuma sus responsabilidades globales.

El cambio en política internacional supondría considerarse no sólo parte integral de América del Norte, sino también de América Latina, y derivar de ahí algunos cambios estratégicos en

las prioridades de política exterior, incluyendo a países y grupos regionales que hasta ahora no han estado no han ocupado posiciones relevantes en la agenda exterior mexicana. En la mirada al entorno global y la inserción internacional reciente, se advierte sobre el mapa de riesgos, las tendencias globales y las implicaciones para las opciones de política.

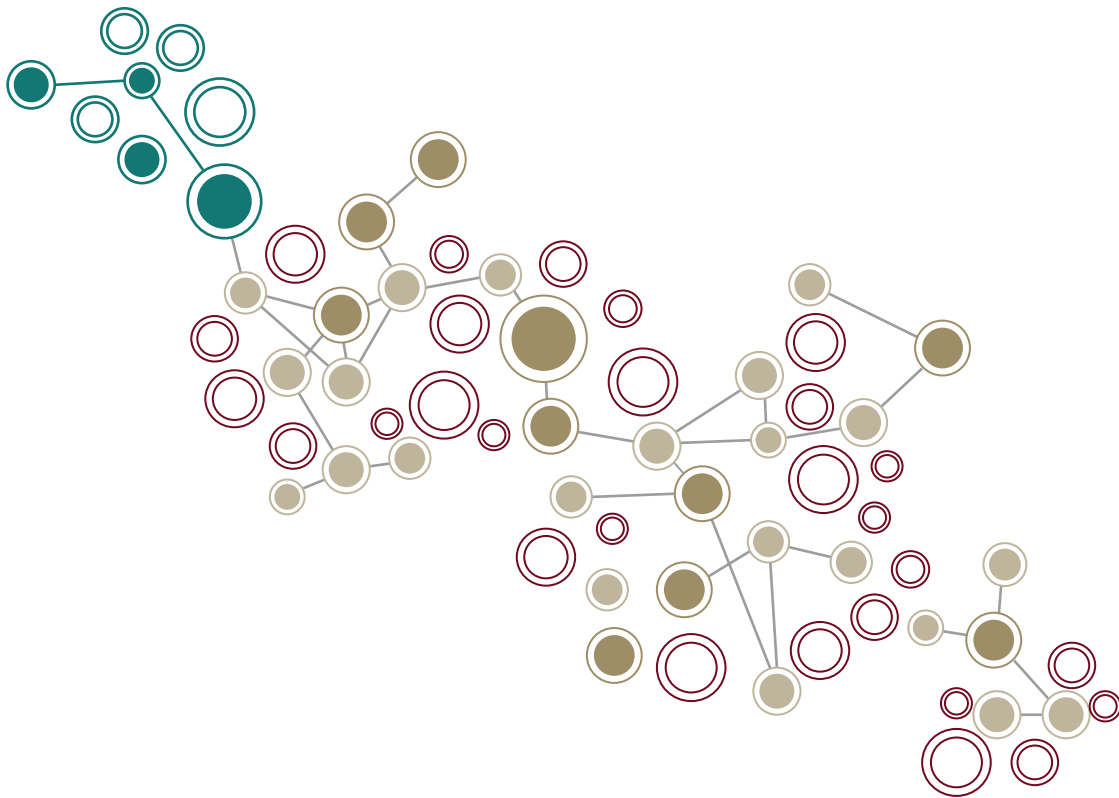
El otro eje y componente de estas propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024, que por ahora no incluye este avance del Informe, pero que se integrará próximamente a la edición final, está compuesto por los factores institucionales que es indispensable considerar para un curso exitoso de desarrollo inclusivo los próximos años. A las dificultades estructurales convencionales y conocidas del atraso económico y social, en el transcurso del siglo se han ido sumando dificultades que están anclando el desarrollo, y que se acumulan a las trampas del bajo crecimiento, en especial por las condiciones de inseguridad, corrupción y opacidad en las instituciones, de tal modo que hoy resulta indispensable la pacificación nacional, la generación de confianza en las instituciones y la operación de gobiernos abiertos en condiciones de eficiencia.

Todos estos ejes de trabajo se asumen en sus interrelaciones e interdependencias. No es una agenda que agote todos los temas críticos, pero sí son asuntos que incumben a cuestiones críticas del desarrollo. Las propuestas quedan aquí como aportes a la deliberación de alternativas para los próximos años.



Eje I.

# Distribución del ingreso





# La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente

## Introducción

América Latina ha sido históricamente la región con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso (De Ferranti *et al*, 2003) y, aún a pesar de su reducción en el presente siglo, lo sigue siendo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017). En este entorno, de elevada inequidad en la repartición de los frutos de la actividad económica, México fue clasificado en 2005 por la CEPAL en el grupo de los países con altos niveles de desigualdad (integrado por Nicaragua, República Dominicana, Chile, Guatemala, Paraguay y Argentina), categoría que sólo fue superada por el conjunto que aglutina a los países de muy alta desigualdad (formado por Bolivia, Brasil, Honduras y Colombia) (CEPAL, 2006).

Hasta mediados de la última década del siglo pasado predominó la teoría, inspirada en los trabajos de Simon Kuznets<sup>1</sup> quien sostenía que: i) la desigualdad era “buena” para el crecimiento económico, en tanto incentivaba la inversión y la actividad productiva y ii) a elevados niveles del producto necesariamente ésta decaería. Sobre la base de que la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico tiene la forma de U invertida, se concluía que los elevados niveles de desigualdad observados en los países de renta media, en una época en que predominaba la idea de progreso sostenido, cederían con el aumento en el producto, en tanto tenía lugar el proceso de transición de sociedades agrarias a industriales. Si bien la teoría identifica con claridad los mecanismos que tienden a

aumentar la desigualdad en dicha transición, así como los que provocan su reducción a elevados niveles de producto (Cortés, 1999), en este texto sólo se explicita, por razones que serán evidentes más adelante, el papel que tendría la mayor capacidad de ahorro de las élites con respecto al resto de la sociedad. La idea es que, en la medida que la distribución del ingreso se concentra en los sectores sociales más acomodados, el volumen de ahorro crece y, por lo tanto, la inversión se amplía impulsando así el crecimiento del producto. Este argumento descansa en el supuesto de que la proporción que se ahorra es creciente con el nivel de ingresos.

La validez de la tesis que sostiene que “la desigualdad es ‘buena’ para el desarrollo” ha sido puesta en cuestión con base en la evidencia proporcionada, entre otros factores, por: i) los elevados y persistentes niveles de desigualdad en los últimos 35 años, en América Latina en general y en particular en México, después de un largo período en que estos se redujeron lenta pero persistentemente (Cortés & Vargas, 2017) y ii) la clara tendencia al aumento de la concentración de los recursos económicos en manos del uno por ciento de la población de mayores ingresos en varias de las principales economías de mercado a nivel mundial, como por ejemplo Estados Unidos e Inglaterra (Atkinson, Piketty y Stiglitz)<sup>2</sup>.

La economía ortodoxa ha respondido a la refutación empírica y teórica del modelo *kuznetziano* incorporando a la conceptualización la noción “captura del estado”, lo que quiere decir que existen sectores sociales que usan su poder para interferir en el libre funcionamiento de los mercados, en aras de sus intereses particulares. Sostienen que la interacción de la desigual distribución del ingreso y del

<sup>1</sup> Es notable que la interpretación predominante del trabajo de Kuznets sea contradicha explícitamente por el propio autor quien sostiene que hay que cuidarse de las analogías simples y abstenerse de aplicar a los países en vías de desarrollo las conclusiones de su estudio sobre la evolución histórica de la desigualdad en países hoy desarrollados (Cortés, 1999).

<sup>2</sup> La discusión sobre la validez del modelo de Kuznets ha sido extensa y ardua, sin embargo, desde nuestra perspectiva Piketty formuló una crítica letal: “La mágica teoría de Kuznets fue formulada en gran parte por razones equivocadas, y su apoyo empírico fue extremadamente frágil. La aguda caída en la desigualdad que se observa en casi todos los países ricos entre 1914 y 1945 se debió sobre todo a las guerras mundiales y a los violentos choques económicos y políticos que produjeron (especialmente para la gente con grandes fortunas). Lo que tiene poco que ver con el tranquilo proceso de movilidad intersectorial descrito por Kuznets” (Piketty, 2014).

poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por el otro, influyen sobre las políticas y el diseño de las instituciones, lo que conduce a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia sino de otros criterios, como, por ejemplo, mantener el poder a los que ya lo detentan en lugar de alcanzar el crecimiento económico sostenido con armonía social. El giro teórico de la economía estándar, además de superar el modelo de Kuznets, sustituye la máxima “la desigualdad es *buena* para el crecimiento”, por su opuesta “la desigualdad es *mala* para el crecimiento económico” (De Ferranti *et al*, 2003; Bourguignon, 2004; Levy & Walton, 2009; Birdsall & De la Torre y Valencia, 2010).

Aún más, en el año 2015 un informe del Fondo Monetario Internacional, en que se incluye un vasto número de países, proporciona evidencia empírica de la relación virtuosa “a menor desigualdad mayor crecimiento económico”. En efecto, sostiene que, si aumenta en uno por ciento la participación del veinte por ciento superior, el Producto Interno Bruto (PIB) disminuye en 0.08, sugiriendo que los beneficios no gotean, pero un aumento similar en el 20 por ciento inferior se asocia con un crecimiento de 0.38 puntos porcentuales (Dabla-Norris *et al*, 2015).

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

Sin embargo, aunque ambas líneas de reflexión teórica concuerdan en el diagnóstico, difieren radicalmente en la estrategia para atenuarla. El pensamiento económico estándar propone una receta de más mercado y menos Estado: hay que remover los obstáculos que impiden una distribución más equitativa del ingreso, los que, además, interfieren en el libre funcionamiento de los mercados y, por lo tanto, en la asignación óptima de

los factores productivos. En contraste, las ideas desarrolladas por la CEPAL abogan por reducir las desigualdades que resultan de las características de la estructura económica, mediante la disminución en la dispersión de las productividades. Adicionalmente sugieren que dichos cambios se realicen bajo la activa conducción política del Estado, por encima de los intereses particulares de los actores sociales que detentan altas cuotas de poder. La receta es más Estado y menos mercado.

Así, en la segunda década del siglo XXI, tanto la economía ortodoxa como el pensamiento cepalino, por una parte, y los estudios empíricos por la otra, llegan a la conclusión que una vía para crecer consiste en abatir la desigualdad. De aquí surge la pregunta: ¿Qué medidas deberían ponerse en práctica para abatir la desigualdad en la distribución del ingreso en México? Como se observa en el cuadro 1, esta dimensión de la desigualdad no ha experimentado cambios importantes durante las últimas tres décadas en nuestro país.

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

En esta sección se consideran dos amplias avenidas para redistribuir el ingreso. Una consiste en emplear el sistema hacendario para cambiar, a través de la política de ingresos y gastos del Estado, la distribución del ingreso que resulta de la operación de los mercados. La otra gran vertiente consiste en intervenir sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y el diseño de sus instituciones, incidiendo en la repartición del valor agregado, por este camino se modifica la distribución primaria del ingreso. Ambas vías se pueden emplear tanto para aumentar como para disminuir la desigualdad en el ingreso, además de que no son mutuamente excluyentes. Sin embargo, conforme con el acuerdo de que la “desigualdad es *mala* para el crecimiento económico”, en este escrito

**Cuadro 1. Coeficientes de Gini del ingreso corriente total y total *per cápita* de los hogares y relaciones de ingreso medio del décimo al primer decil en México**

Año	Coeficientes de Gini			
	Gini ingreso total	Gini ingreso <i>pre cápita</i>	Ingreso medio <i>pre cápita</i> del X al I decil	Ingreso medio por hogar del X al I decil
1984	0.445	0.492	23	10
1989	0.483	0.542	32	14
1992	0.484	0.525	31	15
1994	0.491	0.534	32	16
1996	0.47	0.519	30	14
1998	0.469	0.527	34	17
2000	0.493	0.53	34	17
2002	0.465	0.5	26	13
2004	0.469	0.498	26	13
2006	0.459	0.494	25	12
2008	0.471	0.498	26	14
2010	0.446	0.495	23	12
2012	0.452	0.511	23	19
2014	0.451	0.508	22	18

Nota: En la siguiente sección se desarrollan dos vertientes de política que sería necesario abordar para lograr una redistribución del ingreso. En la tercera y última sección se ofrece una síntesis de las propuestas de política esbozadas.

Fuente: Cortés & Vargas. (2017)

sólo se considerarán casos de redistribución progresiva, es decir, de aumento en la participación relativa de los que menos tienen y disminución simultánea de los que más tienen.

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

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

Asimismo, son varios los mecanismos que puede emplear el gobierno por la vía del gasto público para redistribuir los ingresos captados vía tasas progresivas de impuestos.

Uno ampliamente empleado en los últimos 20 años ha sido la entrega de transferencias monetarias condicionadas a las familias en condiciones de pobreza. También pertenece a este género el reparto directo de bienes (por ejemplo, alimentos o útiles escolares), estrategia ampliamente privilegiada en el pasado, que ha reducido su importancia en la política social desde la década de los ochenta, pero aún está presente en algunas intervenciones sociales. En cualquiera de estas opciones se entrega ingreso; monetario en un caso y no monetario en el otro.

Otro mecanismo consiste en asignar recursos financieros a actividades productivas privadas realizadas por personas de bajos niveles de ingreso. Tal sería el caso del apoyo financiero y técnico, con fines productivos, a ejidatarios y agricultores que explotan pequeñas parcelas; así como a los micro hasta, tal vez, los medianos productores en la industria y los servicios, que suelen no tener acceso al crédito de la banca regular por

falta de colaterales. En esencia, se trata de recuperar el funcionamiento de la banca de desarrollo que operó en el pasado, recalcando que su función sería poner a disposición de los pequeños productores, con tasas de interés preferenciales y requisitos razonables, los recursos necesarios para dedicarlos a la producción tomando en cuenta las prioridades nacionales plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

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

Cualquiera de estas tres vías que puede emplear el Estado para disponer de sus recursos fiscales, tendrá un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Así, las transferencias de ingresos en favor de los sectores más pobres de la población aumentan la demanda efectiva de productos con alto contenido nacional (Hernández, 2009) y por esta vía incentivan la actividad económica de las empresas del país. Los flujos de mayores ingresos, provenientes de la banca de desarrollo, orientados a la actividad económica de los sectores populares, en el campo y las ciudades, se reflejarían directamente sobre los volúmenes de producción y en el empleo, con todos los efectos multiplicadores del caso. La inversión pública directa o en asociación con inversionistas privados, provoca aumentos en el empleo y en los ingresos, cuyos efectos se difuminan en el resto de la actividad económica a través de los encadenamientos de la demanda.

Es conveniente notar que la economía ortodoxa privilegiará el uso del primero y segundo caminos del gasto fiscal, es decir,

invertir en el capital humano de los sectores con menores ingresos a través de las transferencias monetarias (principalmente en salud y educación, que son servicios que se transforman en mercancías y, por tanto, se transan en el mercado) y facilitar el acceso de los individuos en condiciones de pobreza al financiamiento de sus actividades económicas y a asesoría técnica, como medios para atemperar la desigualdad en la repartición del ingreso. En tanto que, para este mismo propósito, la corriente cepalina tenderá a acentuar el papel activo del Estado a través de la inversión pública. No obstante, la diferencia entre ambos casos está en privilegiar distintas acciones, ya que los tres caminos que puede seguir el gasto público para disminuir la desigualdad en el ingreso no son necesariamente excluyentes.

Si en los últimos años se ha logrado el acuerdo de corrientes teóricas alternativas de que la desigualdad es un obstáculo para el crecimiento económico, cabe preguntarse: ¿A qué se debe que México no haya realizado una reforma tributaria profunda para, por este camino, retomar la senda del crecimiento económico que abandonó hace más de tres y media décadas? O planteado de otra manera: ¿Cuáles son los obstáculos para realizar la redistribución del ingreso a través del sistema tributario? Debe tomarse en cuenta que la pregunta planteada es independiente de la posición teórico-ideológica que se adopte, ya que una y otra concluyen que la desigualdad es *mala* para el crecimiento económico.

En la introducción se ha señalado que la economía política ortodoxa ha introducido el concepto de captura del estado para referirse a la capacidad que tienen las élites para modelar instituciones y políticas públicas afines a sus intereses. Sin embargo, tal como está planteado, no deja de ser un concepto meramente descriptivo, que se puede entender como una insinuación para explicar por qué no se aplica la reforma hacendaria progresiva.

La ciencia política ha avanzado un poco más. En efecto, a través del teorema del

votante mediano ha vinculado la desigualdad en la distribución del ingreso con la tasa de redistribución. Sin ánimo de entrar en detalles, Przeworski (en proceso de publicación) establece que en el caso de un sistema democrático en que todos los individuos tienen la misma capacidad de influencia, la tasa de redistribución crece en la medida que aumenta la desigualdad, corrigiendo así la inequidad que tiende a provocar el libre funcionamiento de los mercados.<sup>3</sup> Ahora bien, en presencia de coaliciones, la tasa de redistribución también aumenta con la desigualdad (aunque a menor ritmo que en democracia), pero sólo hasta determinado nivel de inequidad; más allá de este punto la tasa de redistribución decae. De acuerdo con este resultado teórico, la tasa de redistribución tenderá a ser pequeña en aquellas sociedades en que la desigualdad es elevada y hay coaliciones en la élite.

Son dos los mecanismos que operan, según Przeworski, para llegar al resultado descrito: i) los pobres no tienen las condiciones materiales para participar en política y hacer escuchar su voz, y ii) la voz de los grandes contribuyentes sí se escucha en los ámbitos de toma de decisiones, para lo cual recurren al cabildeo y a la corrupción.

En el caso de México, se dispone de evidencia que muestra cómo las élites se han hecho de firmas como Telcel, América Móvil y TV Azteca, en el proceso de privatización de las empresas del sector público, así como gozado de concesiones mineras gentilmente otorgadas por el Estado mexicano. Además, está documentado que la política tributaria es regresiva (Esquivel, 2015).

También es sabido de que los mecanismos para sancionar el poder de mercado de las grandes corporaciones tienen poco efecto. De hecho, un análisis estadístico mostró que las empresas controladas directa o indirectamente por los multimillonarios incluidos en las listas

de Forbes, tienen una probabilidad más elevada de incurrir en prácticas monopólicas y solicitar juicios de amparo que el resto de las empresas. Entre las firmas que recurrieron al amparo están Telmex, Telcel, Ferrocarriles del Sur, Fomento Económico Mexicano, Grupo Modelo y Grupo Televisa (Guerrero *et al*, 2009). El sector financiero mexicano, en un listado de 39 países, obtuvo una de las primas más elevadas sobre el valor de mercado, alcanzando cifras del orden del 34% a 36%, entre los años 1990 y 2000 (Guerrero *et al*, 2009). Los agricultores mexicanos, lograron, probablemente a través de trabajo de *lobby*, extender la protección más allá del inicio de la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y consiguieron subsidios al agua, electricidad y otros insumos, que en gran medida han llegado a manos de los agricultores más ricos (Guerrero *et al*, 2009).

En fin, es sabido que el sistema impositivo mexicano no reduce la desigualdad en la distribución del ingreso (Cortés *et al*, 2016) y los resultados que muestran la operación de los cabildeos y la falta de participación electoral de los sectores populares hacen ver que, si se desea paliar los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en México, será necesario actuar sobre los dos mecanismos que vinculan desigualdad con tasa de redistribución.

Cualquier reforma tributaria que implique alzas en los impuestos tiende a provocar el rechazo de los contribuyentes. En la medida que la estructura del impuesto sea progresiva, la resistencia de las élites será mayor y es probable que generen acciones para impedir la reforma.

En principio, los impuestos no gozan de popularidad y menos aún si los contribuyentes sospechan que sus impuestos financian principalmente el gasto corriente, como es, por ejemplo, el pago de salarios y prebendas jugosas a la burocracia y a los políticos. Para paliar esta fuente de la oposición a la reforma sería conveniente hacer transparente a los mexicanos cual será el destino de los recursos

<sup>3</sup> Para más detalle sobre el planteamiento de Przeworski se puede consultar (Cortés *et al*, 2016). La idea de que el libre funcionamiento de los mercados es el instrumento que garantiza la eficiencia económica, pero tiende a provocar desigualdad y pobreza, proporciona una justificación para la intervención de la política pública en una economía de libre mercado (Ravallion, 2016).

adicionales y perfeccionar dispositivos de control público, con presencia ciudadana, para vigilar su uso.

Además, la merma en los ingresos de la élite provocada por la reforma tributaria es sólo de corto plazo, pues la dinamización de la economía les resarciría con largueza las pérdidas iniciales en el mediano y largo plazos, al tiempo que las distancias entre los ingresos de los diversos sectores sociales necesariamente se reducirían. Tal vez, si se hace visible que la reforma no es un juego de suma constante, sino uno de suma creciente, se logre neutralizar, aunque sea parcialmente, el cabildeo.

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

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

La distribución de los ingresos devengados por trabajo juega un papel importante en la conformación del nivel de desigualdad en México. En efecto, el aporte de los ingresos monetarios generados por el trabajo al índice de Gini de los hogares, ha variado, entre los años 1977 y 2014, en torno al 90%, y en algunos años ha alcanzado valores un poco superiores (Cortés, 2000; Banegas, en proceso de publicación).

Por otra parte, ayuda a entender qué ocurre con los pagos al trabajo si se considera que los mercados son instituciones que operan

con reglas en las que no sólo intervienen las fuerzas económicas. A este respecto, Stiglitz plantea que las fallas de los sistemas tanto económico como político tienden a reforzarse, un sistema político que magnifica la voz de los ricos ofrece amplias oportunidades para que las leyes y las regulaciones sean diseñadas de modo que no sólo no protejan a los ciudadanos comunes y corrientes, sino que enriquezcan cada vez más a los ricos. Su tesis central es que, por una parte, la política es la que da forma a los mercados y lo hace de manera tal que le da ventajas a la parte alta de la distribución a expensas de la baja. Cualquier sistema económico tiene reglas y regulaciones para operar dentro de un marco legal. Hay muchos marcos con consecuencias distintas sobre la distribución, así como sobre el crecimiento y la estabilidad (Stiglitz, 2012). Y, por la otra, refiriéndose a la distribución del ingreso en los Estados Unidos agrega: “la élite económica ha empujado por un marco que los beneficia a costa del resto, pero es un sistema económico que no es eficiente ni justo” (Stiglitz, 2012).

Esto se puede observar en el caso de México donde, por ejemplo, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) y el resto de las instituciones laborales integradas por el ejecutivo, los empresarios y los trabajadores, operan en un entorno institucional débil y asimétrico en favor del capital, en un contexto en que la negociación colectiva tiene escasa cobertura y es de mala calidad (Bensusán, 2015)<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> Si bien son pocos los trabajadores que perciben el salario mínimo, sus aumentos en el tiempo sirven de guía para las restantes retribuciones al trabajo.

Garry, 2015). Es notable observar que en los Estados Unidos de América la brecha entre productividad y salario mínimo real por hora también fue creciente desde los años de la presidencia de Ronald Reagan hasta la fecha (Sánchez, 2015).

En esencia, las reglas del juego tienen una participación importante en determinar la distribución de los ingresos en el mercado y en estimular o disminuir el poder de negociación de los trabajadores. Las actuales reglas de distribución fueron escritas en los últimos treinta años de forma que conducen a más desigualdad y pobreza. Es la hora de volver a escribirlas para reducir la desigualdad y fortalecer la economía (Stiglitz, 2016).

Adicionalmente, el pensamiento económico estándar destaca el papel que juegan el capital humano y el acceso de los sectores populares a los recursos para financiar sus emprendimientos, en la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso. Tiende a prevalecer la idea de que la desigualdad de resultados es inevitable y que se debería promover la igualdad de oportunidades. Si todo el mundo parte con las mismas dotaciones iniciales de recursos (piso parejo)<sup>5</sup>, la desigualdad de resultados surgirá de los diferentes esfuerzos realizados por las personas.

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

---

<sup>5</sup> Es usual que, dentro de esta perspectiva, los recursos considerados se restrinjan a educación, salud y nutrición. Sin embargo, el capital social, el capital cultural, la herencia genética, el medio social en que se crece, entre otros, también son recursos que habría que igualar. Asimismo, en esta concepción lo que no queda claro es cómo garantizar que la dotación inicial de recursos sea la misma y que en el transcurso de la vida no operen eventos de azar que incidan en el resultado modificando los frutos del esfuerzo. En todo caso, estos planteamientos enfatizan el papel de los individuos y su capacidad de agencia.

Un enfoque alternativo es el propuesto por la corriente cepalina que identificó la heterogeneidad estructural (la dispersión en las productividades, especialmente las del trabajo) como el origen de la desigualdad en América Latina. En la década de los setenta, teniendo como referencia a esta región y basado en las ideas de Prebisch, Aníbal Pinto (1970a; 1970b; 1971, 1973 y 1976) sostuvo que la heterogeneidad estructural se origina en los enclaves económicos. Los países latinoamericanos que mostraban un alto grado de especialización y que estaban orientados al mercado externo (explotaciones mineras y economía de plantación) tendían a presentar mayor heterogeneidad estructural que aquellas economías cuyos aparatos productivos se orientaban tanto al mercado interno como al externo<sup>6</sup>.

En la década de los años 80, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) retomó estas ideas para dar cuenta de la persistencia del sector informal en las economías regionales. En el planteamiento de PREALC se sostenía que el incremento natural de la población en las ciudades, reforzado por las migraciones rurales-urbanas, era el responsable de generar un sector informal urbano en la región. El sector formal de la economía no podía absorber la totalidad del aumento de la fuerza de trabajo debido a las limitaciones en la reinversión de las utilidades y que, en estas condiciones, el sector informal urbano se caracterizaría: i) por utilizar tecnologías simples y mano de obra con bajos niveles de calificación, y ii) porque sus actividades se desarrollaran en mercados altamente competitivos (Tokman, 1987).

PREALC profundiza en la comprensión del fenómeno estudiado por Prebisch y Pinto, en donde se señalan los procesos cuya concurrencia origina la heterogeneidad estructural en América Latina. Las ganancias de las empresas oligopólicas y los salarios relativamente altos de sus trabajadores; las utilidades y las bajas retribuciones al trabajo

---

<sup>6</sup> La teoría del comercio internacional establece que el intercambio entre países favorece a los involucrados, pero aumenta la desigualdad (Autor, 2017).

en el sector informal urbano, derivados de la baja densidad de capital y de la competencia, generan una amplia dispersión de los ingresos urbanos. Esta dispersión se profundiza aún más al considerar los elevados ingresos que se obtienen en el polo exportador y los bajos ingresos en el sector tradicional, eminentemente rural.

Desde esta perspectiva, se considera fundamental la intervención del Estado sobre la economía para impulsar un desarrollo económico y social que logre una mayor integración del sistema económico, donde se reduzcan los diferenciales de las productividades. Estas medidas se traducirían en una disminución en la desigualdad de ingresos, e implicarían una reducción en el tamaño e importancia del sector informal.

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

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

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

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

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

En el ámbito del mercado de trabajo, espacio en el cual se genera la mayor proporción de los ingresos de los hogares, se proponen políticas en dos vertientes. Por un lado, se considera necesario modificar las normas e instituciones que regulan el mercado laboral y que actualmente favorecen al sector de la población con mayores ingresos. Un ejemplo representativo es la determinación del salario mínimo, cuya

evolución negativa en las últimas décadas ha afectado a los trabajadores de menores ingresos y beneficiado a las élites económicas. En este caso, sería necesaria una revisión de la Conasami y de los criterios o intereses que determinan sus decisiones respecto al salario mínimo, con el propósito de lograr incrementos al mismo. Por otro lado, se requieren políticas que mejoren las condiciones de la oferta y de la demanda laboral. En el caso de la oferta, es indispensable cerrar las brechas de desigualdad en el acceso a distintos tipos de recursos entre los distintos sectores sociales, incluyendo el desarrollo del capital humano de los sectores en desventaja. Esto reduciría la desigualdad de oportunidades y mejoraría las posibilidades de la población de menores recursos de ubicarse en una posición laboral más favorable. En relación con la demanda de trabajo, es necesario impulsar políticas que reduzcan la dispersión de productividades entre los distintos sectores de la economía y que eleven de forma generalizada los ingresos laborales de los trabajadores. Entre otros elementos, se vuelve crucial la reducción del sector informal, definido por PREALC, por lo cual es indispensable aplicar políticas para la formalización de las actividades informales y del empleo informal.

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

*Autores principales:*  
*Fernando Cortés*  
*Curtis Huffman*  
*Iliana Yaschine*



## Referencias

- Autor, D. (2017). Entendiendo los costos y los beneficios del comercio internacional. *Comercio Exterior*, 10, pp. 10-16. Disponible en: <http://www.revistacomercioexterior.com/revistas/10/1493993121765.pdf>
- Banegas, I. (en proceso de publicación). *Factores subyacentes de la desigualdad en México, 1997-2014*.
- Bensusán, G. (2015). Los mecanismos de fijación de los salarios mínimos en México en una perspectiva comparativa: el marco institucional y los interlocutores sociales. En M. Mancera (Coord.). *Del salario mínimo al salario digno* (pp. 153-190). México: Ediciones Cal y Arena. Disponible en: [http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Etiquetas\\_Verticales/2015/Libro\\_Salario\\_Minimo\\_al\\_Salario\\_Digno.pdf](http://www.sedecodf.gob.mx/archivos/Etiquetas_Verticales/2015/Libro_Salario_Minimo_al_Salario_Digno.pdf)
- Birdsall, N., De la Torre, A. & Valencia, F. (2010). *The Washington Consensus: Assessing a damaged brand*. (Working Paper No. 213). Disponible en: [https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424155\\_file\\_Birdsall\\_Torre\\_Caicedo\\_Assessing\\_the\\_WC\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424155_file_Birdsall_Torre_Caicedo_Assessing_the_WC_FINAL_0.pdf)
- Bourguignon, F. (febrero, 2004). *The poverty-growth-inequality triangle*. Trabajo presentado en el Indian Council for Research on International Economic Relations: Nueva Delhi. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185\\_ICRIER\\_paper-final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1206111890151/15185_ICRIER_paper-final.pdf)
- CEPAL. (2006). *Panorama social de América Latina*. Chile: CEPAL.
- CEPAL. (Productor). (2017). *Entrevista a Laís Abramo* [Video]. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=7DYihGRVTsg&list=PLnMIbRrfMTMVsQGBTFvPX\\_nwFrv3Lnf1](https://www.youtube.com/watch?v=7DYihGRVTsg&list=PLnMIbRrfMTMVsQGBTFvPX_nwFrv3Lnf1)
- Cortés, F. (2000). *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*. México: Porrúa-CIESAS.
- Cortés, F. (abril-agosto, 1999). Kuznets y la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso. Las tendencias en México. *Argumentos*, (32-33), 175-196.
- Cortés, F. & Vargas, D. (2017). La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados. *Revista de Economía Mexicana*, (2), 39-96.
- Cortés, F., Ochoa, S., Vargas, D. & Yaschine, I. (2016). La desigualdad en la distribución del ingreso en los ODS. México a 2030. En R. Cordera & E. Provencio (Coords.) *Perspectivas del Desarrollo a 2030* (pp. 269-285). México: UNAM-PUED.
- Dabla-Norris, E., Kolchhar, K., Suphaphihat, N., Ricka, R. & Tsounta, E. (2015). *Causes and consequences of income inequality: A global perspective*. Washington: Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., Walton, M., Coady, D., Cunningham, W., Gasparini, L., Jacobsen, J., Matsuda, Y., Robinson, J., Sokoloff, K. & Wodon, Q. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington: Banco Mundial.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político*. México: OXFAM.
- Guerrero, I., López-Calva, F. & Walton, M. (2009). The inequality trap and its links to low growth in Mexico. En Levy, S. & Walton, M. (Ed.), *No growth without equity? Inequality, interests and competition in Mexico*, pp. 111-157. Estados Unidos de América: Banco Mundial, Palgrave Macmillan.
- Hernández, E. (2009). Crecimiento, distribución y pobreza (1992-2006). En Aparicio, R., Villarespe, V. & Urzúa, C. (Comps.). *Pobreza en México, Magnitud y Perfiles* (pp. 43-98.) México: CONEVAL/UNAM/ITSM.
- Levy, S. & Walton, M. (2009). Equity, Competition and Growth in México: An Overview. En Levy, S. & Walton, M. (Eds.). *No Growth Without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico* pp. 1-44. Estados Unidos de América: Banco Mundial, Palgrave Macmillan.
- Moreno-Brid, J. & Garry, S. (2015). El salario mínimo en México: en falta con la Constitución mexicana y una aberración en América Latina. En Mancera, M. (Coord.) *Del salario mínimo al salario digno*, pp. 105-122. México: Ediciones Cal y Arena.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pinto, A. (1970a). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), 83-100.
- Pinto, A. (1970b). *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*. México: FCE.
- Pinto, A. (1971). El modelo de desarrollo reciente de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 38(150), 477-498.
- Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En Pinto, A. *Inflación: raíces estructurales* pp. 104-140. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina, en *Revista de la CEPAL*, (1), pp. 97-128.
- Przeworski, A. (En proceso de publicación). *Economic Inequality, Political Inequality and Redistribution*.
- Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.

Sánchez, M. (2015). La economía política del salario mínimo: Estados Unidos y América Latina en perspectiva comparada. En Mancera, M. (Coord.), *Del salario mínimo al salario digno*, pp. 123-152. México: Ediciones Cal y Arena.

Stiglitz, J. (2012). *The price of Inequality*. Nueva York: Norton & Co.

Stiglitz, J. (septiembre, 2016). *Standard economics is wrong. Inequality and unearned income kills the economy [Economics]*. Disponible en: <http://economics.com/joseph-stiglitz-inequality-unearned-income/>

Tokman, V. (1987). El sector informal: quince años después. *Trimestre económico*, 54(215), 513-536.

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

## Introducción

Como se apunta en otro capítulo de este volumen, en la última década del siglo pasado imperaba la concepción de que la desigualdad era buena para el crecimiento económico. Dicha concepción mudó con el advenimiento del nuevo siglo y hoy en día existe un consenso en el pensamiento económico en torno a la idea de que la “desigualdad es ‘mala’ para el crecimiento”. Sin embargo, independientemente de las medidas de política que conduzcan a una distribución del ingreso más equitativa, no es del todo claro qué esperar de nuevos y mayores esfuerzos redistributivos en términos del abatimiento de la desigualdad y la pobreza.

En este capítulo interesa examinar los efectos sobre la desigualdad y la incidencia de la pobreza de aplicar, con diferentes niveles de redistribución, una política tributaria que no altere la jerarquía de las asignaciones del mercado y con ello el actual esquema de incentivos y recompensas asociadas a la innovación y el esfuerzo individual. La pregunta que se intenta responder es ¿qué clase de esfuerzo redistributivo es necesario hacer como sociedad para lograr diferentes metas de desigualdad y reducción de la pobreza? Para construir una respuesta a esta pregunta se generan simulaciones para estimar los probables desenlaces de diferentes esfuerzos redistributivos en el rango de 0.5% a 10 % del ingreso de los hogares.

Todas las estimaciones se basan en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2014 (ENIGH, 2014), la misma fuente de información utilizada para la

medición oficial de la pobreza en ese año (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2014).

## Simulación

Con miras a conseguir una disminución de la pobreza multidimensional medida por el Coneval, el ejercicio estadístico que se desarrolla en este capítulo considera de inicio una redistribución progresiva del ingreso corriente total registrado en la ENIGH 2014<sup>1</sup>.

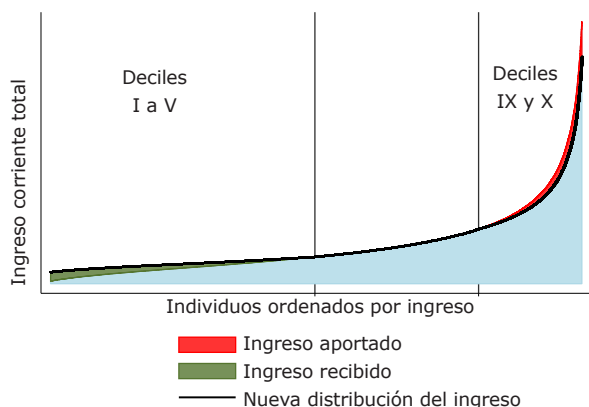
Para diseñar una respuesta a la pregunta central se construyen varios escenarios posibles transfiriendo ingreso, en porcentajes que varían del 0.5% al 10%, desde los dos deciles superiores—deciles IX y X— a los cinco inferiores —deciles I a V—, preservando en todos los casos el orden de los hogares en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

El gráfico 1 ilustra la simulación conducida para el caso de una redistribución del 5 % del ingreso. En el eje de las abscisas se representa a los individuos ordenados según su ingreso<sup>2</sup> y las líneas verticales de referencia identifican, a quiénes están en el quinto y octavo decil. El ingreso redistribuido se muestra en rojo y verde según el sentido de la transferencia. Los hogares a la derecha del octavo decil ven disminuidos sus ingresos en el área roja, y los hogares a la izquierda del quinto decil los ven aumentados en el área verde.

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

2 El desfile de ingresos introducido por Corrado Gini en los años 30 del siglo XX y popularizado por el economista Jean Pen (1974).

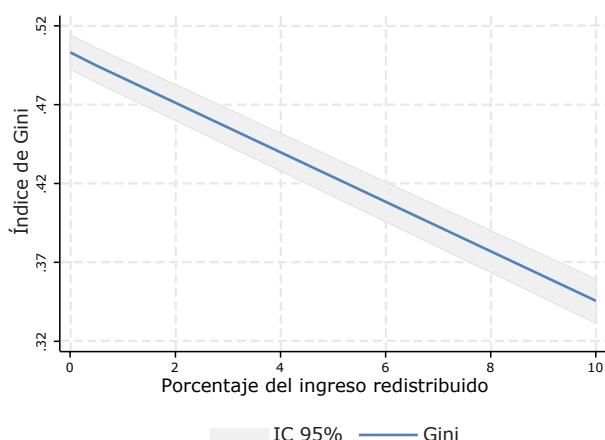
**Gráfico 1. Redistribución del 5 % del ingreso**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014

Como se puede apreciar, esta regla de transferencia se construye con el principio de que los hogares en los deciles superiores aporten a la redistribución en un monto proporcional a su ingreso y, análogamente, a que los hogares en los primeros deciles reciben estas transferencias también en un monto proporcional a su ingreso, pero en sentido inverso. En otras palabras, con la redistribución quienes más tienen más aportan y, por el contrario, quienes menos tienen más reciben. Con esta regla de redistribución nadie pierde su lugar en el orden mostrado en el gráfico 2.

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



Nota: el área sombreada representa el intervalo de confianza al 95% obtenido por remuestreo con 200 repeticiones.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014

## Desigualdad

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

## Bienestar económico

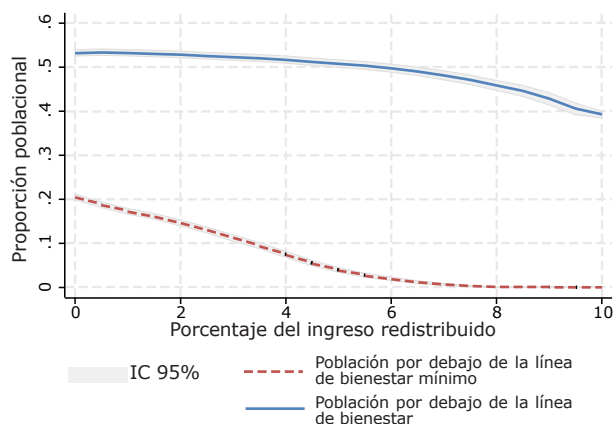
La redistribución, al acrecentar los ingresos en manos de las personas con menores ingresos, incide directamente sobre el bienestar económico de las personas. En la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México (CONEVAL, 2014), las líneas de bienestar y bienestar mínimo definen umbrales que permiten identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso, no puede adquirir lo indispensable para satisfacer las necesidades representadas en las correspondientes canastas. Mientras que la línea de bienestar considera una gama amplia de necesidades tanto alimentarias como no alimentarias, la línea de bienestar mínimo atiende a lo mínimo indispensable para tener una nutrición adecuada<sup>3</sup>.

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

<sup>3</sup> De acuerdo con la metodología de la medición multidimensional de la pobreza en México, toda persona en situación de pobreza multidimensional tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar, así como toda persona en situación de pobreza multidimensional extrema tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo.

la reducción en la proporción de personas debajo de la línea de bienestar.

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



Nota: el área sombreada representa el intervalo de confianza al 95% obtenido por remuestreo con 200 repeticiones.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014

## Pobreza multidimensional

En México, la metodología de medición de la pobreza toma en cuenta dos dimensiones: el bienestar económico y la carencia en el acceso a los derechos sociales. Ahora bien, si se estimara la pobreza multidimensional únicamente con la distribución del ingreso que emerge del proceso redistributivo, lo más probable es que su estimación esté sesgada. En efecto, se debe tomar en cuenta que la medición oficial de la pobreza en México es una función del ingreso ( $Y$ ) como indicador de bienestar económico y de las carencias ( $C$ ; rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos). Para calcular el efecto de la redistribución del ingreso sobre la pobreza hay tomar en cuenta que si un hogar aumenta su ingreso es muy probable que, al menos una parte, lo invertirá en paliar estas carencias, lo que quiere decir, en términos estadísticos, que  $Y$  y  $C$  no son independientes.

El gráfico 4 muestra la relación observada entre el ingreso y la proporción de la población en condición de pobreza en los primeros cinco deciles de la distribución. La línea punteada (horizontal) representa la relación que prevalecería entre el ingreso y la pobreza si la distribución del ingreso fuese independiente de las carencias. Las proporciones de personas en pobreza serían constantes y con escalones al rebasar las líneas de bienestar.<sup>4</sup> Sin embargo, la relación empírica (línea continua) dista de esta función escalonada, en su lugar, se observa una relación negativa: mayores ingresos se asocian a menores carencias y, en consecuencia, menores niveles de pobreza. En otros términos, el efecto inmediato de una redistribución de ingresos abate la pobreza en el espacio del bienestar, pero también la reduce porque se traduce en una caída en las carencias.

Si no se toma en cuenta este vínculo, la estimación de pobreza estaría sesgada: siempre que se omita el hecho de que las carencias varían con el ingreso, se estimará mayor pobreza de la que probablemente se observaría.

## Estimación contrafactual de la pobreza

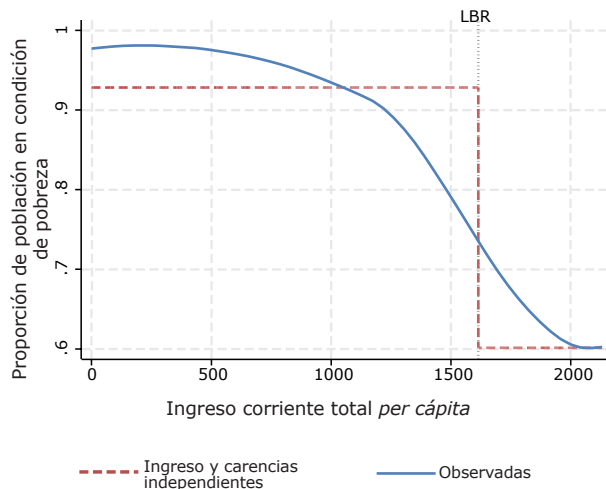
La pregunta central que se pretende responder es ¿qué ocurriría con la pobreza si se lograran niveles de redistribución como los simulados, tomando en cuenta sus efectos sobre las carencias?

Al suponer que la relación observada entre las carencias y el ingreso depende de la facilidad con la que se puede transformar el último en la reducción de las primeras, y que ello no cambia por la transferencia misma, es posible estimar el efecto indirecto de las transferencias sobre las carencias a través de su correlación observada en la ENIGH; es decir, de cómo varían conjuntamente el

<sup>4</sup> Toda vez que las líneas de bienestar dependen del valor de canastas (alimentarias y no alimentarias) de consumo, éstas definen umbrales distintos según se trate poblaciones rurales o urbanas debido a las diferencias en el precio de los bienes y servicios que las conforman.

ingreso y las carencias. Esto es equivalente a suponer que, si alguien ve aumentado su ingreso, tenderá a exhibir las carencias que típicamente se asocian con su nuevo nivel de ingresos.

**Gráfico 4. Distribución del ingreso y pobreza en los deciles I a V**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014

Es importante notar que la simulación de transferencia del ingreso no modifica en absoluto la distribución de las carencias como sí modifica la distribución del ingreso, de modo que, en los escenarios de transferencias considerados, la misma distribución de carencias se asocia a mayores ingresos. El resultado de esta operación es que así se altera “artificialmente” la relación que guarda la dimensión del bienestar económico con la de privaciones sociales (la distribución condicional de las carencias dado el ingreso). Es decir, con la simulación se altera la “rareza” relativa de combinaciones de carencias e ingreso observada en la ENIGH.

Existen varias alternativas para devolver la “rareza” perdida a las combinaciones de ingreso y carencias. En la sección que viene se hará uso de los desarrollos teóricos sobre la estimación de distribuciones contrafactuales, en el campo de la inferencia causal, a partir del trabajo pionero de DiNardo, Fortin y Lemieux (1996) –véase también Fortin, Lemieux y Firpo (2011)–, que consiste en

estimar, a partir de ponderadores apropiados, la distribución contrafactual de la pobreza que prevalecería en los diferentes niveles de redistribución del ingreso que se ha simulado (véase apéndice metodológico).

### Niveles contrafactuales de pobreza

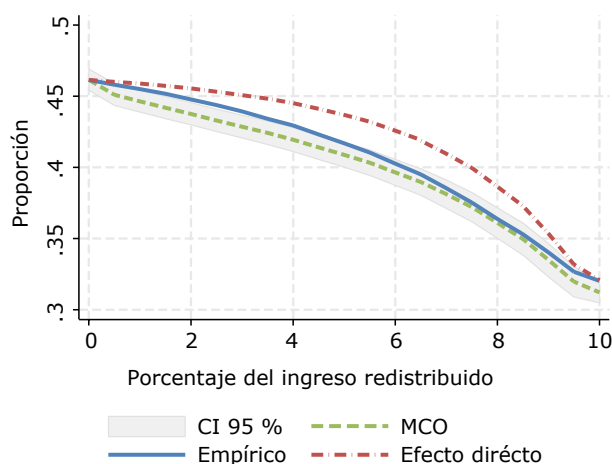
Los gráficos 5 y 6 muestran los principales resultados del ejercicio para diferentes niveles de ingreso redistribuido. En ellas se muestran las estimaciones correspondientes al efecto directo (inmediato) de las transferencias, y la combinación de los efectos directo e indirecto<sup>5</sup> por dos vías: i) un modelo probabilístico que se basa en el supuesto de que el logaritmo del ingreso sigue una distribución normal (Mínimos Cuadrados Ordinarios), y ii) emplear la distribución observada de los datos (Empírico). Ambos caminos hacen esencialmente lo mismo; asocian al ingreso, después de la redistribución, con las carencias observadas correspondientes al ingreso antes de la redistribución. La diferencia radica en que el método que hace uso del modelo probabilístico supone una relación (distribución normal) entre el ingreso y las carencias, mientras que el método empírico consiste en buscar en la base de datos las carencias que corresponden a un nivel de ingreso determinado, antes de las transferencias de ingreso, e imputárselas a la observación que alcanzó ese nivel de ingreso después de la redistribución.

Como se puede apreciar en estos últimos gráficos, no tomar en cuenta el efecto indirecto de la transferencia de ingresos sobre las carencias resultaría, para los diferentes niveles del ingreso redistribuido en una sobreestimación de la pobreza de hasta 9 %, que se traduce en tres puntos adicionales de reducción en la pobreza resultado del efecto indirecto de las transferencias. De acuerdo con las estimaciones realizadas, el resultado probable de una redistribución del 5 % del ingreso

<sup>5</sup> El efecto indirecto toma en cuenta la variación en la pobreza multidimensional debido a la relación entre el ingreso y las carencias.

permitiría llevar al porcentaje de población en condición de pobreza multidimensional de su nivel actual de 46 a uno en torno a 40 – equivalente a sacar del conteo a poco más de 7 millones de personas–, y de 9.5 a 1.0 el de la población en condición de pobreza multidimensional extrema –equivalente a restar unos 11 millones de personas de las que viven en esta condición.

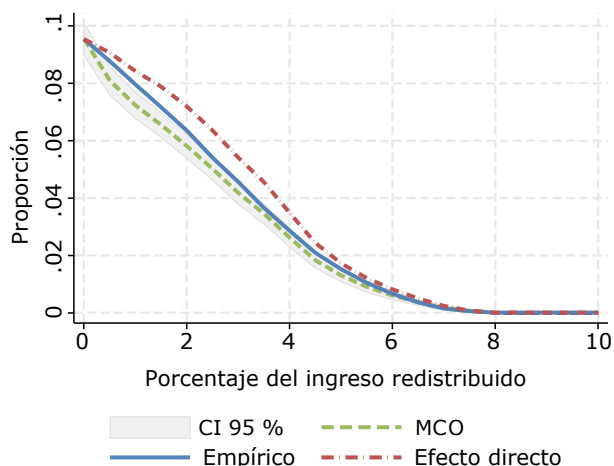
**Gráfico 5. Evolución de la proporción de la población en condición de pobreza para diferentes porcentajes de ingreso redistribuido**



Nota: las bandas de error se han estimado por remuestreo con 200 repeticiones. En la leyenda, MCO corresponde al ajuste realizado con modelos lineales generalizados (en este caso equivalente a Mínimos Cuadrados Ordinarios), Empírico al ajuste realizado con la distribución observada de los datos en la ENIGH (atendiendo a la frecuencia relativa de las combinaciones de percentil de ingreso al que pertenece la observación y sus carencias) y Efecto directo a la estimación de la pobreza “instantánea” (directa) sin ajuste por cambio en las carencias.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014

**Gráfico 6. Evolución de la proporción de la población en condición de pobreza extrema para diferentes porcentajes de ingreso redistribuido**



Nota: las bandas de error se han estimado por remuestreo con 200 repeticiones. En la leyenda, MCO corresponde al ajuste realizado con modelos lineales generalizados (en este caso equivalente a Mínimos Cuadrados Ordinarios), Empírico al ajuste realizado con la distribución observada de los datos en la ENIGH (atendiendo a la frecuencia relativa de las combinaciones de percentil de ingreso al que pertenece la observación y sus carencias) y Efecto directo a la estimación de la pobreza “instantánea” (directa) sin ajuste por cambio en las carencias.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2014

## Conclusiones

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

con la pobreza multidimensional extrema, reducir el índice de pobreza multidimensional en porcentajes equivalentes de individuos requeriría de una redistribución superior al 7.5%, alrededor de 2.4 puntos porcentuales del PIB, a su vez el índice de Gini se reduciría a 0.37.

Es importante advertir que estos resultados no incluyen cálculos sobre el probable efecto dinamizador de la economía de una distribución del ingreso más equitativa. Ya sea a través de cambios en la estructura de la demanda final (Cortés, 2008; Hernández-Laos, 1983, 2010; Hernández Laos & Paras Fernández, 1988) o la reducción de ineficiencias y la corrección de imperfecciones en el mercado crediticio (Alesina & Rodrik, 1994; Bourguignon, 2004; Galor & Zeira, 1993), un mayor crecimiento permitiría acelerar el abatimiento de la pobreza. Lo que vuelve a las estimaciones presentadas en este texto un cálculo conservador del efecto de largo plazo de una política redistributiva más activa en México.

*Autores principales:  
Curtis Huffman  
Delfino Vargas*

*Los autores agradecen especialmente los comentarios del Dr. Fernando Cortés, cuyas sugerencias mejoraron notablemente este capítulo. También se reconocen las observaciones de la Dra. Iliana Yaschine, así como la asesoría de los doctores Luis Rincón y Enrique Hernández Laos. Los errores que permanecen son de responsabilidad exclusiva de los autores. En la elaboración de este texto se contó con el apoyo técnico del Lic. Servando Valdés y el estudiante de la Facultad de Economía de la UNAM, Omar Porfirio Mendizábal.*



## Apéndice metodológico

El ejercicio planteado de estimar la distribución contrafactual de la pobreza, que seguiría a una redistribución del ingreso como la descrita en este capítulo, se puede expresar formalmente en los siguientes términos: Si  $F_p$  representa la distribución de la pobreza de acuerdo con la ENIGH 2014 que, por definición, varía con el ingreso y las carencias. Al emplear las definiciones de distribución marginal y condicional, se tiene que:

$$F_p = \iint F_{p|C,Y} dF_{C|Y} dF_Y$$

Si se estimara la nueva pobreza a partir de sólo sustituir el ingreso ( $Y^r$ ), la nueva distribución del ingreso conduciría a una medida de pobreza  $P^r$ , tal que:

$$F_{pr} = \iint F_{p|C,Y} dF_{C|Y^r} dF_{Y^r}$$

Es importante advertir que, en este caso, la distribución condicional de la pobreza dada las carencias y el ingreso,  $F_{p|C,Y}$ , así como la distribución marginal de las carencias,  $F_C$ , no ha cambiado en absoluto, como sí lo hizo su distribución condicional al ingreso  $F_{Y^r} \neq F_Y$ . Esto quiere decir que considerar sólo la transferencia de ingreso modifica "artificialmente" la distribución condicional de las carencias dado el ingreso, de manera que, en el escenario con transferencias, para el caso de los deciles I a V, la misma distribución de carencias se asociaría a mayores ingresos. A menos que el ingreso sea independiente de las carencias ( $Y \perp C$ ), modificar la distribución marginal del ingreso, sin advertir su probable efecto sobre la distribución condicional de las carencias,  $F_{C|Y} \neq F_{C|Y^r}$ , implicaría sobre-estimar la pobreza, toda vez que mayores ingresos se asocian a menores carencias.

En el lenguaje de la evaluación de programas, únicamente reemplazar la distribución marginal del ingreso (el vector de ingresos) para estimar su efecto sobre la pobreza representaría un contrafactual inválido, pues esta estrategia pasa por alto el efecto indirecto del ingreso sobre las carencias. Es decir, las nuevas combinaciones de ingreso y carencias generadas por la transferencia, no son comparables con las observadas, por lo que el nuevo escenario con transferencias no constituiría un grupo de comparación válido con el cual contrastar el resultado de la transferencia del ingreso.

Defínase la distribución contrafactual de la pobreza como:

$$F_{Pcf} = \iint F_{p|C,Y} dF_{C|Y} dF_{Y^r} = \iint F_{p|C,Y} \Psi(c,y) dF_{C|Y^r} dF_{Y^r} = \int F_{p|C,Y} \Psi(c,y) dF_{C,Y^r}$$

donde la función reponderadora  $\Psi(c,y)$  es:

$$\Psi(c,y) = \frac{dF_{C|Y}}{dF_{C|Y^r}} = \frac{f_{Y|C} f_C}{f_Y} \bigg/ \frac{f_{Y^r|C} f_C}{f_{Y^r}} = \frac{f_{Y|C}}{f_{Y^r|C}} \cdot \frac{f_{Y^r}}{f_Y}$$

si suponemos además que  $F_{C|Y}$  y  $F_{C|Y^r}$  son absolutamente continuas.

Es importante notar que en esta definición de distribución contrafactual, la distribución condicional de las carencias dado el ingreso es igual a la observada, permitiendo comparaciones válidas con y sin la transferencia. Igualmente importante en la construcción del contrafactual es

el supuesto de que la distribución condicional de las carencias dado el ingreso no se modificaría a raíz de las transferencias (i.e. la relación entre las carencias y el ingreso depende de la facilidad con la que se puede transformar el último en las primeras, y que ello no cambia por la transferencia).

Ahora bien, se puede usar  $\Psi(c,y)$  para generar una pseudo-muestra en la que la distribución condicional de las carencias dado el nuevo ingreso con transferencias es llevada a su forma original, incorporando así el efecto indirecto de las transferencias sobre las carencias.

En cierto sentido,  $\Psi(c,y)$  devuelve la "rareza" perdida de algunas combinaciones de carencias e ingreso cuya frecuencia relativa fue alterada al modificar la distribución marginal del ingreso con las transferencias.

Se pueden estimar los diferentes componentes del factor de reponderación  $\frac{f_{Y|C}}{f_{Yr|C}} \cdot \frac{f_{Yr}}{f_Y}$

ajustando modelos probabilísticos a través de Modelos Lineales Generalizados, e incluso por Mínimos Cuadrados Ordinarios con la transformación pertinente del ingreso, o bien atendiendo a la distribución empírica (observada) de los datos, aunque para ello se deba engrosar la distribución del ingreso a sus centiles, por ejemplo, ya que las carencias son codificadas como variables dicotómicas. En este capítulo hemos seguido ambos abordajes para analizar la robustez de los resultados a la técnica de estimación, y normalizado los ponderadores resultantes al tamaño original de la población.

## Referencias

- Alesina, A. & Rodrik, D. (1994). Distributive politics and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 109 (2), 465-490.
- Bourguignon, F. (2004). The poverty-growth-inequality triangle. *Poverty, Inequality and Growth*, 69, 342674-1206111890151.
- CONEVAL. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (segunda ed.). México, DF: CONEVAL.
- Cortés, F. (2008). Procesos sociales y evolución de la distribución del ingreso monetario (1997-2004). En Cordera, R. & Adame, C. (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural de México. México, El Trimestre Económico (Lecturas)*,(99), 415-440.
- DiNardo, J., Fortin, N. M. & Lemieux, T. (1996). Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach. *Econometrica*, 64(5), 1001-1044.
- Fortin, N., Lemieux, T. & Firpo, S. (2011). Decomposition methods in economics. *Handbook of labor economics*, 4, 1-102.
- Galor, O. & Zeira, J. (1993). Income distribution and macroeconomics. *The review of economic studies*, 60(1), 35-52.
- Hernández-Laos, E. (1983). *Macroeconomía de las necesidades esenciales en México*. México: Siglo XXI editores.
- Hernández-Laos, E. (2010). *Crecimiento, distribución y pobreza. Pobreza en México: magnitud y perfiles*. México: CONEVAL, UNAM y Tec de Monterrey.
- Hernández Laos, E. & Paras Fernández, M. (1988). *México en la primera década del siglo XXI. Las necesidades sociales futuras*. Comercio Exterior, 38(11), 963-978.
- Pen, J. (1974). *Income distribution*. Londres: The Penguin Press.



# Distribución funcional del ingreso

## Introducción

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

La distribución entre ingresos del trabajo y el capital, un tema que había sido central para los economistas clásicos, cayó en el olvido cuando la teoría económica de los años setenta lo consideró como una relación constante en cada país.<sup>1</sup> La función de producción Cobb-Douglas, utilizada en numerosos modelos económicos, contribuyó a reforzar esta idea (Mankiw, 2003).

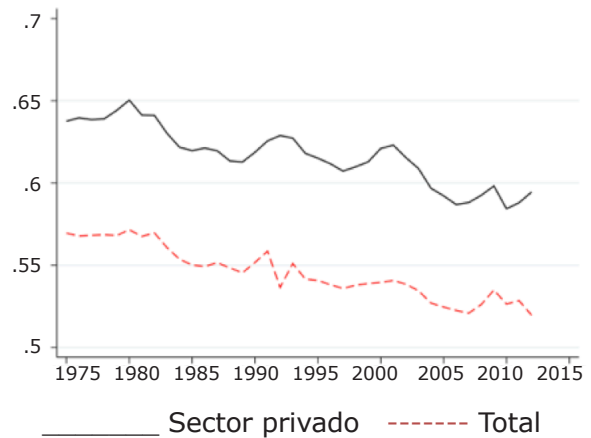
La caída en la participación del ingreso del trabajo tiene serias implicaciones en distintos ámbitos. Pone en evidencia por qué, mientras la participación del trabajo siga decayendo, los logros macroeconómicos no se reflejarán en la mejoría en el ingreso de las grandes mayorías, (Atkinson, 2009). Tiene además efectos adversos en el crecimiento económico y en la cohesión social, por lo que merece ser considerado dentro de la estrategia económica y social del país para los próximos años.

1 Kaldor (1961) consideraba que la estabilidad de la participación del trabajo en el ingreso nacional era un rasgo general o un “hecho estilizado” en la teoría del crecimiento. Keynes la describía como “algo parecido a un milagro”, al que no parecía encontrarle racionalidad (Rothschild, 1993).

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

La participación del trabajo en el ingreso nacional ha venido cayendo desde hace 30 años en prácticamente todos los países. En 26 de las naciones de mayor desarrollo, pasó de 66.1% a 61.7% entre 1990 y fines de la primera década de este siglo, OCDE (2012). En una muestra más amplia de 59 países<sup>2</sup>, Karabarounis y Nieman (2013), encuentran que, entre 1975 y 2012, el promedio ponderado de la participación del trabajo, a nivel corporativo, cayó en cinco puntos porcentuales.

Gráfico 1. Participación del trabajo en el mundo

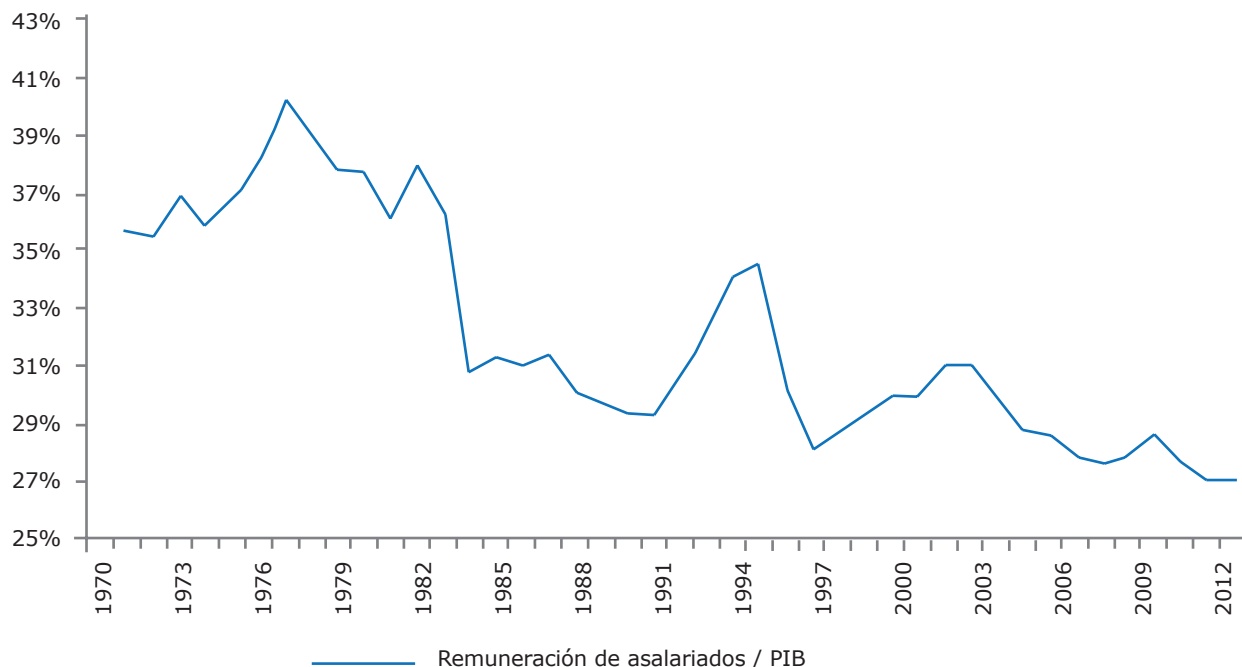


Fuente: Karabarounis, L. & Nieman, B. (2013).

La declinación de la participación del trabajo ha sido estudiada fundamentalmente en los países desarrollados. En las naciones en desarrollo y emergentes, donde la evidencia estadística es más escasa, se ha encontrado un comportamiento más heterogéneo y cambiante. Contrariamente a lo que algunos suponían, la evidencia encontrada en países en desarrollo con alta proporción de mano de obra, refleja caídas importantes en la participación salarial y del trabajo, en ocasiones más acentuada que en las naciones desarrolladas (OECD-

2 En 59 países de distinto nivel de desarrollo, con al menos 15 años de datos entre 1975 y 2012.

**Gráfico 2. México, participación de los salarios en el PIB (Producto Interno Bruto)**



Fuente: Elaboración propia con información histórica de INEGI, SCNM. (Samaniego, 2014)

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015 ; Karabarounis y Nieman, 2013).<sup>3</sup> Esta declinación no obedece a cambios en la composición intersectorial, sino que se da al interior de la mayoría de los sectores productivos, y se observa también a nivel regional.

### La caída de la participación salarial en México

La participación de los salarios en el ingreso nacional en México inició una declinación a mediados de los años setenta, de un nivel de 40% en 1976 bajó al 27.2% en 2012, (Samaniego, 2014). Esta caída fue particularmente intensa durante los años ochenta, en que se conjugaron la crisis de la deuda y el programa de ajuste, el inicio de un cambio en la estrategia de desarrollo, y la intensificación de la inflación, que llegó a un nivel del 160% anual.

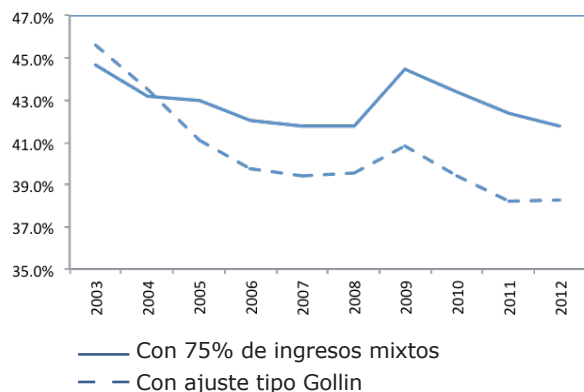
Cuando el proceso inflacionario pudo contenerse y abatirse, la participación salarial tuvo un breve repunte en la primera mitad de los noventa, sin embargo, éste se interrumpió al sobrevenir la crisis de 1994 a 1995, cuando cayó al 28 por ciento. Tras una corta recuperación que se dio en la segunda mitad de los noventa, en que llegó a 31%, inició una nueva declinación que en 2012 lo situaba en 27.2%, el nivel más bajo en 40 años (gráfico 2).

### La caída de la participación del trabajo en México

La *participación del trabajo*, que además de las remuneraciones de los asalariados incluye los ingresos por trabajo de los trabajadores por cuenta propia, también ha declinado. De acuerdo a una estimación, basada en el método de Gollin (Samaniego, 2014), la participación del trabajo en México de 1988 a 2012 alcanzó su punto más alto en 1994, poco antes de la crisis, cuando llegó a 47%, nivel que no se ha vuelto a alcanzar en los últimos veinte años y en 2012 se situaba en 41 por ciento.

<sup>3</sup> Karabarounis y Nieman (2013) documentan bajas importantes en la participación del trabajo en China, India y México.

**Gráfica 3. México, participación del trabajo en el PIB**



Nota: El ajuste tipo Gollin consiste en distribuir los trabajos mixtos suponiendo que los trabajadores no asalariados reciben un ingreso por trabajo similar al de los asalariados y el resto es ingreso de su capital.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, SCNM y ENOE

Un trabajo reciente en México (Ibarra & Ros, 2017) examina la evolución de la participación del salario y la del trabajo, en las últimas décadas a nivel desagregado, por sectores y ramas, así como por sectores productores de bienes comerciables y no comerciables, para los sectores público y privado.<sup>4</sup> Esta investigación permite comparar las tendencias observadas en el país con algunas de las hipótesis que hoy se discuten sobre este fenómeno a nivel mundial.

*Participación del salario por sectores.* Algunos de los puntos esenciales que se desprenden del trabajo de Ibarra y Ros son:

- Confirman que tanto la participación del salario, como la del trabajo, han declinado en las últimas décadas<sup>5</sup>.
- Señalan que la declinación de la participación salarial entre 1990 y 2015 en el sector privado se dio con mayor intensidad en los sectores que participan

en el comercio exterior (-8.3%), frente a los no comerciables (-5.4%).

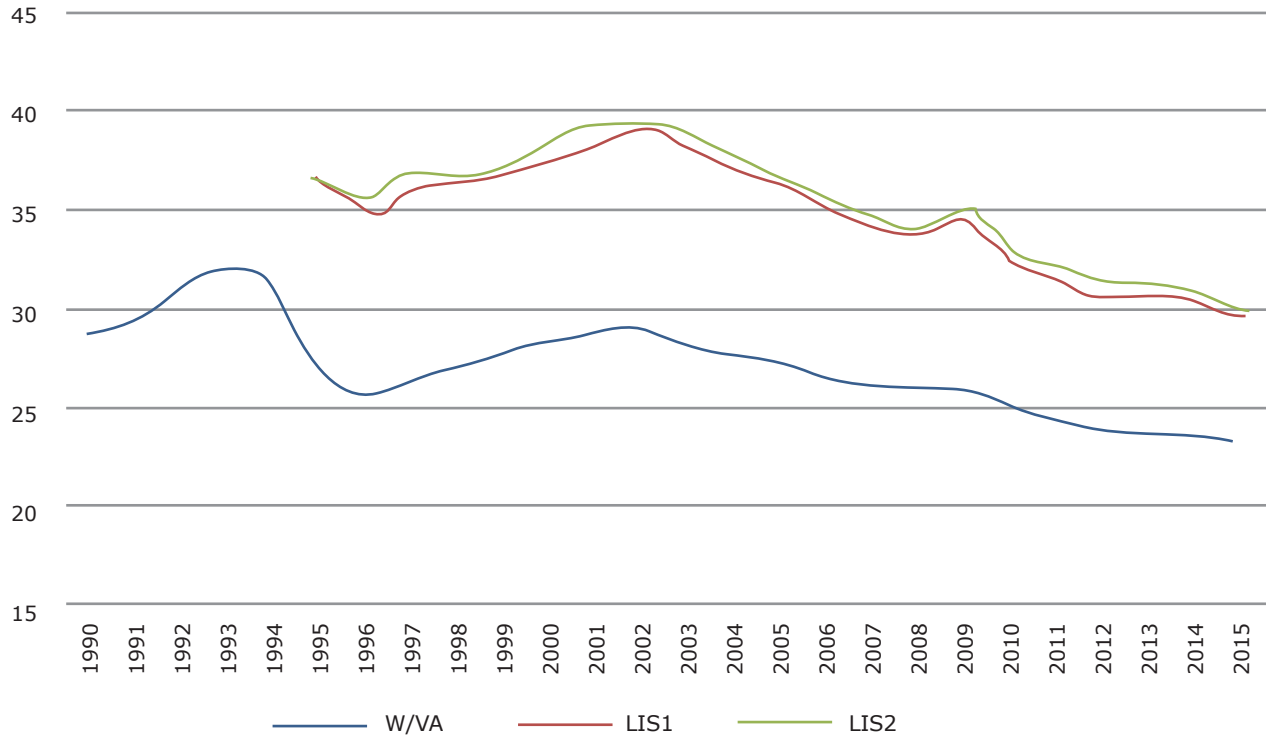
- Dentro de los bienes comerciables, la declinación en la participación salarial estuvo determinada en gran parte por las manufacturas, donde la caída fue de 11.4 puntos porcentuales. Dentro de este período, el lapso en el que dicha caída fue más pronunciada fue de 2003 a 2015.
- El estudio reporta que en ese mismo lapso la caída en la participación del trabajo en el sector manufacturero en los Estados Unidos, país con el que México tiene el grueso de su comercio internacional, fue también muy acentuada.
- Entre los bienes no comerciables gran parte de los sectores -en particular la construcción y el comercio- reflejan reducciones moderadas en la participación salarial. Sin embargo, los sectores con muy limitada presencia de autoempleo -como son los servicios financieros, los seguros y los servicios de información- tuvieron caídas muy significativas en su participación salarial, similares a las de las manufacturas.
- Las diferencias observadas en el comportamiento de la participación salarial entre los bienes comerciables y los no comerciables, son atribuidas, en parte, a los distintos mecanismos de formación de precios y, en parte, a las diferentes tendencias en la productividad.

*Participación del trabajo por sectores.* Respecto a la participación del trabajo -que además de las remuneraciones de los asalariados incluye los ingresos por trabajo imputados a los trabajadores por cuenta propia- cabe destacar los siguientes puntos:

4 Utilizando información de INEGI-KLEMS, Cuentas Nacionales, ENE y ENOE.

5 Utilizan datos que cubren el período 1990-2015 para la participación salarial y de 1995-2015 para la del trabajo.

**Gráfica 4. Participación del salario y del trabajo en empresas del sector privado en México de 1990 al 2015 (Porcentaje del valor agregado)**



Fuente: Ibarra & Ros. (2017)

La caída en la participación del trabajo en las dos décadas pasadas refleja a las siguientes tendencias principales:

- La participación del trabajo en el período de 1995 al 2015 cayó, tanto en los bienes comerciables, como en los no comerciables. En ambos casos, los sectores con declinaciones más pronunciadas fueron sectores en los que es más alta la proporción de trabajo asalariado.

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

Aunque la evidencia estadística que documenta la caída es sólida y ampliamente aceptada, sus causas siguen siendo objeto de estudio y debate. El hecho de que este fenómeno haya afectado a países de niveles de desarrollo y

situaciones muy distintas, denota que existen fuerzas de fondo comunes a todos, cuyas causas todavía no son bien entendidas, o aceptadas.

La investigación inicial se centró fundamentalmente en los países desarrollados<sup>6</sup> y sus causas fueron enfocadas bajo la óptica de dichos países. Sobre lo ocurrido en los países en desarrollo, sin información suficiente, a menudo se extrajeron conclusiones derivadas de la teoría del comercio internacional, que suponían que lo que sucede en estos países es lo opuesto a lo observado en los países desarrollados.

Esta visión ha empezado a cambiar y hoy existe investigación basada en información estadística, orientada al comportamiento de

<sup>6</sup> Organizaciones internacionales como la OCDE, la Unión Europea (UE) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) han abordado este fenómeno fundamentalmente en las naciones más avanzadas, donde la estadística disponible es más amplia.

este fenómeno en los países en desarrollo.<sup>7</sup> Los resultados a menudo contradicen lo esperado de la teoría convencional, o lo que algunos organismos internacionales, en un principio, suponían.

## Causas de la declinación

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

La existencia de mercados globales y nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor, dispersas en todo el mundo no podrían explicarse sin el desarrollo tecnológico y las nuevas formas de comunicación. La globalización y la tecnología, a su vez, han promovido la movilidad de capitales y el surgimiento de mercados financieros de alcance mundial. La libre movilidad del capital, frente a las restricciones a la movilidad del trabajo, ha transformado de fondo la relación laboral y han afectado el poder de negociación entre los factores de la producción.

## El impacto de la tecnología

La tecnología es señalada por los organismos internacionales como la causa principal de la declinación en la participación salarial en los países desarrollados (FMI, 2017). Esta

<sup>7</sup> Onaran (2007) para Turquía, México y Corea del Sur; Stockhammer (2013) para un amplio grupo de países de distinto nivel de desarrollo, e Ibarra & Ros (2017), para el caso de México.

explicación tiene dos versiones: por una parte, se argumenta<sup>8</sup> que el cambio tecnológico, al abatir el precio del capital, y las tecnologías de la información y la comunicación, al acelerar la automatización de las tareas rutinarias, han inducido a reemplazar trabajo por capital, efecto que ha dominado sobre otros factores. Estos cambios han elevado la productividad, pero han ocasionado desplazamientos y polarización de mano de obra, que ha afectado, en particular, a trabajadores de niveles medios y bajos y ha sesgado el cambio tecnológico hacia el uso de trabajo calificado. Se afirma que estos efectos se han dado con mayor intensidad en los países desarrollados, donde principalmente ha tenido lugar el fuerte abaratamiento del precio del capital.

Otra explicación es que el trabajo se ha hecho más sustituible por el capital, lo que ha originado que aumentos en los salarios conduzcan a una disminución de la participación de los salarios<sup>9</sup>.

## El impacto de la globalización

La globalización ha cobrado creciente atención como causa del abatimiento de la participación salarial, en un giro radical frente a la visión de los años noventa, que solo exaltaba sus ventajas y minimizaba sus costos. Diversos organismos internacionales, reconocen hoy la influencia de la globalización (FMI, 2017; OCDE, 2012). Sin embargo, contrariamente al peso que le atribuyen algunos de los recientes movimientos de descontento popular en varios países, estos organismos concluyen que su impacto negativo ha sido mucho menor al de la tecnología y puede manifestarse a través de los siguientes canales:

<sup>8</sup> WEO, OCDE (2012), ILO (2012), Karabarbounis *et al.* (2013), citados por IMF (2017).

<sup>9</sup> Ibarra & Ross, 2017, hacen referencia a la posibilidad de un progreso tecnológico “sesgado a la Marx” en el que la sustitución de trabajo por capital eleve la relación capital-producto y haga que, a pesar de la disminución de la tasa de beneficio se reduzca la participación de los salarios.

### *El impacto de la apertura comercial*

En los países desarrollados se ha encontrado que los grupos más afectados por la apertura comercial han sido los trabajadores de ingresos medios y bajos. De esta evidencia, sin embargo, no puede deducirse, como a menudo se hace, que la ventaja del comercio exterior haya sido captada fundamentalmente por los trabajadores de los países de menor desarrollo. Este tipo de razonamientos, que frecuentemente se escuchan, hacen referencia de manera poco rigurosa, a uno de los teoremas más conocidos de la teoría del comercio internacional, el de Stolper-Samuelson. Este teorema *-que suponía pleno empleo y no consideraba la movilidad internacional de los factores como la que hoy existe-* postulaba que el factor más abundante (la mano de obra en los países en desarrollo) resultaría el más beneficiado por el comercio internacional. Esta conclusión, sin embargo, no se sustenta a partir de lo que hoy se observa en muchos los países en desarrollo.

Varios autores, entre ellos, Rodrik (1998), Stockhammer (2013), y Onaran (2007), lo han señalado y difieren de dicho postulado. Stockhammer (2013) sostiene que la globalización ha tenido efectos adversos en la distribución funcional, tanto en países desarrollados, como en países en desarrollo. Rodrik y Onaran, advierten que, más que por el lado de los precios relativos de los factores, la globalización en sus términos actuales, ha afectado *el poder de negociación del capital y del trabajo*, beneficiando al factor más móvil que es el capital.

En los países en desarrollo los efectos de la apertura han sido heterogéneos. Onaran (2007) concluye lo anterior al examinar el impacto observado en el sector manufacturero en México, Turquía y Corea del Sur cuando iniciaron sus procesos de apertura comercial.<sup>10</sup> Mientras que las recesiones y las devaluaciones han tenido un impacto negativo y duradero en los tres países, *“la mayor intensidad en las exportaciones llevó a una declinación en la*

*participación del salario en las manufacturas en México y Turquía, mientras que no se observó un efecto significativo en Corea del Sur”.*

### *Las cadenas de valor*

Otros estudios OCDE y FMI encuentran que el principal impacto de la globalización en la distribución funcional se da a través de las cadenas de valor. Se argumenta que las empresas de los países desarrollados, al recurrir a la subcontratación o relocalización (“offshoring”) de las tareas intensivas en trabajo, han abatido los salarios e incidido en la reducción de la participación salarial en los sectores de bienes comerciables. Concluyen que los efectos distributivos de esta práctica se han dado principalmente en los países desarrollados, y que su impacto ha sido menor, incluso, “benigno” para los países en desarrollo (FMI, 2017).

Ibarra y Ros, sin embargo, encuentran que, en el caso de México, tanto la participación del trabajo, como la del salario han caído de manera más intensa en los sectores productores de bienes comerciables que en los no comerciables, en especial, en las manufacturas.

El trabajo no calificado en la manufactura se ha globalizado. La reserva mundial de este tipo de trabajo “exportable” se cuadruplicó en veinte años. Esta inmensa reserva mundial de trabajo no calificado ha generado una competencia mundial que ha presionado los salarios de las manufacturas la baja.

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

La mayor movilidad del capital ha facilitado a las empresas de los países desarrollados reubicarse o relocalizar parte de su producción hacia los países en desarrollo, lo que ha afectado a los trabajadores de dichas empresas y ha abatido la participación

<sup>10</sup> Con base en estadísticas de la OCDE, utilizando un modelo Post Keynesiano.

salarial. Este impacto, sin embargo, no solo se ha dado en los países desarrollados, pues la amenaza de relocalizar la producción al exterior -como ha sucedido recientemente en México con varias plantas manufactureras de capital extranjero- afecta también el poder de negociación de los trabajadores en países en desarrollo como el nuestro.

El supuesto efecto positivo esperado en la participación del trabajo en los países en desarrollo no se observa en muchos casos, como lo señala Harrison (2002), ya que la liberación a la entrada de capitales va a menudo acompañada de políticas para mantener bajos los salarios, o para liberar de impuestos al capital (Rodrik, 1998), en una competencia entre países por atraer mayor inversión extranjera. En este sentido, Rodrik ha argumentado que la liberación al movimiento de capital ha inclinado la distribución a favor de este factor, que es el más móvil. Furceri y Lougani (2016), en un estudio publicado por el FMI, encuentran que, a partir de la liberalización de la cuenta de capital, la participación del trabajo ha caído tanto en países desarrollados, como en las naciones en desarrollo.

### *El impacto de la Financiarización*

En una visión distinta a la de los organismos internacionales, Stockhammer y otros autores (Panico & Pinto, 2017) sostienen que el peso creciente de la banca y los servicios financieros en la actividad económica, así como la diversificación y complejidad de sus instrumentos, ha sido el factor dominante de la declinación de la participación en los países desarrollados. Este sector, se dice, ha creado un grupo distinto de rentistas, cuyo ingreso depende de los intereses y ganancias de capital, más que de las utilidades de las empresas. Argumentan que las empresas tradicionales, que distribuían sus ingresos entre capital y trabajo, están evolucionando hacia corporaciones, en donde los accionistas han adquirido mayor poder en el control corporativo y la administración ha tendido

a alinearse más a su interés, que al de los trabajadores. Una parte importante de las utilidades hoy se canalizan al pago de dividendos y al servicio de su deuda, que han tenido un incremento notorio en los últimos años.

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

Stockhammer advierte que el retraimiento del estado de bienestar y el desmantelamiento de muchos de los anteriores esquemas de protección del trabajo han afectado el poder de negociación y el salario y han permitido la precarización del trabajo asalariado, o su sustitución paulatina por nuevas formas de trabajo, en la llamada "gig" economía.

En México se ha difuminado la línea entre el trabajo asalariado y no asalariado. "Cada vez es mayor la sustitución de trabajo asalariado por contratos por honorarios, desprovistos de protección social, o por una subcontratación creciente de tareas, que abarca, incluso, a funciones gerenciales. Esto explica, en gran parte, la creciente sustitución de empleos de niveles medios y altos de salario por puestos de nivel salarial bajo" (Samaniego, 2014).

La globalización ha debilitado o nulificado las instituciones que regían el ámbito laboral a nivel nacional, en un entorno cerrado. Al mismo tiempo, en todo el mundo se han ido desmantelando los arreglos institucionales que influían en la reducción de la desigualdad en materia fiscal y monetaria (Samaniego, Op.Cit.).

## **Conclusiones**

Una de las conclusiones que se deriva de todo lo anterior, es que no es posible seguir aceptando que la distribución funcional del ingreso obedezca a una relación inmutable, tecnológicamente determinada por una función producción, genéticamente asociada a

la dotación de factores de cada país. Depende en alto grado de las instituciones sociales y de las políticas asociadas a la estructura del sistema económico y financiero y a la forma de inserción de los países en la globalización (Samaniego, 2014).

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

La predicción teórica de que la globalización beneficiaría a los trabajadores en los países en desarrollo y emergentes no se sostiene. Sus efectos son muy variados y, en el caso de nuestro país, la caída de la participación del trabajo en el ingreso nacional, no solo ha sido una tendencia evidente, sino de mayor intensidad en las ramas vinculadas al comercio exterior.

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

## **Propuestas**

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

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

y fortalecimiento del mercado interno. De lo contrario, las presiones competitivas de la globalización seguirán recayendo unilateralmente en el salario. Es indispensable fortalecer la posición de México dentro del entorno global mediante una estrategia, que promueva una mejor distribución de los beneficios de la demanda externa entre trabajadores, empresas y regiones del país y que permita escalar hacia nuevas áreas de exportación de mayor valor agregado.

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

### *Fortalecimiento de las instituciones del trabajo*

Libertad sindical y negociación colectiva. Se requiere reforzar la libertad de negociación y organización colectiva de los trabajadores, con particular atención en las cadenas productivas de exportación, donde la declinación de la participación salarial ha sido más acentuada. Una propuesta específica en esta materia sería promover la ratificación y observancia del Convenio 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva que constituye el único de los ocho convenios sobre Derechos Fundamentales del Trabajo que nuestro país no ha ratificado y que constituye una herramienta esencial para terminar con los "contratos de protección".

*Salario mínimo.* Es preciso detener y revertir la severa declinación del salario mínimo en los últimos 35 años, a fin de que pueda llegar a cumplir de manera efectiva con el mandato constitucional y, a la vez, fungir como un piso efectivo de la estructura salarial. Sería preciso establecer metas claras de corto plazo para cubrir el costo de la canasta básica, y

dar un seguimiento de su idoneidad respecto a la estructura salarial del país. Un indicador utilizado para este fin a nivel internacional es el índice de Kaitz, que mide la relación del salario mínimo respecto a la mediana del salario de cada país<sup>11</sup>.

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

Ante los nuevos riesgos y necesidades que hoy enfrentan los trabajadores derivados del acelerado cambio tecnológico y la globalización, se propone adecuar a nuestro tiempo el esquema limitado de seguro social que México adoptó en los años cuarenta, restringido al trabajo formal. Como lo proponemos en el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2012), este régimen requiere, descansar en un sistema de salud pública de cobertura universal que -sin excluir los servicios provistos por el sector privado- se finque en un sistema público no fragmentado, de genuina cobertura universal, financiado a través de impuestos generales; y, un sistema de protección al ingreso de los individuos y las familias frente a diversos riesgos de la vida, entre ellos, desempleo, incapacidad, edad avanzada. Dado el esfuerzo fiscal que supondría esta propuesta, se plantea como parte de una estrategia articulada a una reforma hacendaria y significaría la transición de los múltiples enfoques residuales y programas focalizados, basados en carencias extremas, a un esquema de derechos básicos exigibles<sup>12</sup>.

11 En los países europeos el promedio ponderado de este indicador se sitúa alrededor del 50% y se ha dado un proceso de convergencia, en términos de dólares de EUA a paridad de poder adquisitivo. En México, el índice respecto al promedio de los salarios del sector formal, que es una medida alternativa, pasó de más de 40% antes de los noventa a 27% en 2000 y a menos de 24% en 2015.

12 Esta propuesta forma parte de los planteamientos de quienes integramos el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2012).

### *Política fiscal*

A diferencia de lo que sucede en muchos países desarrollados, donde la política fiscal -por el lado del ingreso y del gasto- tiende a atenuar la desigualdad, en el caso de México, como en el de otros países de América Latina, esta política, por su propio diseño, ha sido ineficaz para reducir la desigualdad que genera el mercado.

Por el lado del gasto, es necesario evitar que recaiga de manera excesiva en el impuesto al consumo, y que los impuestos directos graven de manera más eficiente y equitativa el ingreso proveniente del capital frente al del trabajo. En México la recaudación del impuesto predial, que recae en los municipios, es en general ineficiente; el impuesto a la tenencia de automóviles se utiliza con fines políticos; no existe un impuesto mínimo sobre las herencias; hasta muy recientemente no se gravaban las ganancias del mercado accionario. Otros ingresos del capital tienen incontables exenciones y múltiples vías de elusión que no tiene el trabajo. La inversión externa es objeto de un trato privilegiado en distintos sectores y regiones y, en un contexto de alta movilidad global de capitales, la evasión fiscal -tanto de empresas, como de personas físicas de altos ingresos- a través de paraísos fiscales, es una de las prácticas más nocivas.

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

Asimismo, contrario a las ideas de hace algunos años, los organismos internacionales han empezado a aceptar que la libre movilidad del capital no está exenta de riesgos, especialmente ante la volatilidad

de los mercados y que los países no pueden abdicar de su responsabilidad de establecer reglas y mecanismos de supervisión. Esto es particularmente importante cuando la libre movilidad del capital otorga ventajas de las que no goza el trabajo.

Todas estas propuestas requieren enmarcarse en una estrategia de desarrollo inclusivo, enfocada a atender el grave problema de la desigualdad, mediante la coordinación, coherencia y complementariedad entre las políticas macroeconómica y de apertura comercial, con las de protección social, de salarios e ingresos y la política fiscal.

*Autora principal:  
Norma Samaniego*



## Referencias

- Atkinson, A., (2009). Factor Shares: the Principal Problem of Political Economy?. En *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 3–16.
- FMI. (abril 2017). Understanding the Downward Trends in Labor Income Shares. En *World Economic Outlook*, Washington, D. C.: FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>
- Furceri, D. & Lougani, P. (2016). Opening to Inequality. En *Finance & Development*, 53(1) Washington, D. C.. FMI. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/03/pdf/furceri.pdf>
- \_\_ \_\_ (2015). Capital Account Liberalization and Inequality. *IMF Working Papers*, WP/15/243.
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (2012). *México ante la crisis: Hacia un nuevo curso de desarrollo. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. México: UNAM. Disponible en: [http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Manifiesto\\_lineamientos\\_politica.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Manifiesto_lineamientos_politica.pdf)
- Harrison, A. (2002). Has globalization eroded labor's share? Some cross-country evidence. National Bureau of Economic Research. *Mimeo*. Cambridge, MA.
- Ibarra, C. & Ros, J. (octubre 2017). The decline of the labor share in Mexico 1990–2015, *Working Paper* 2017/183 United Nations University-World Institute for Development Economics (WIDER). Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2017-183.pdf> Research
- Kaldor, N. (1961). Capital Accumulation and Economic Growth. En *The Theory of Capital*, ed. F. A. Lutz and D. C. Hague, New York: St. Martin's Press: 177-222.
- Karabarbounis, L & Neiman, B. (2013). The Global Decline of the Labor Share. Working Paper Núm. 19136 *National Bureau of Economic Research*. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w19136>.
- Mankiw, N. (2003). *Macroeconomics*, (5aed.) New York: Worth Publishers.
- OCDE (2012). Labour Losing to Capital: What Explains the Declining Labour Share?, *OCDE Employment Outlook 2012*, Paris: OCDE
- ILO-OECD (febrero 2015). *The Labour Share in G20 Economies*. Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya. Turkey.
- Onaran O. (2007). Wage Share, Globalization, and Crisis: The Case of the Manufacturing Industry in Korea, Mexico and Turkey, *Political Economy Research Institute*, University of Massachusetts, Amherst.

Panico, C. & Pinto, A. (2017). Income Inequality and the Financial. Industry. En *Metroeconomica* 68(4). Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/meca.12165/full>

Rothschild, K, (1993). *Critical Essays in Economics*. London: Routledge

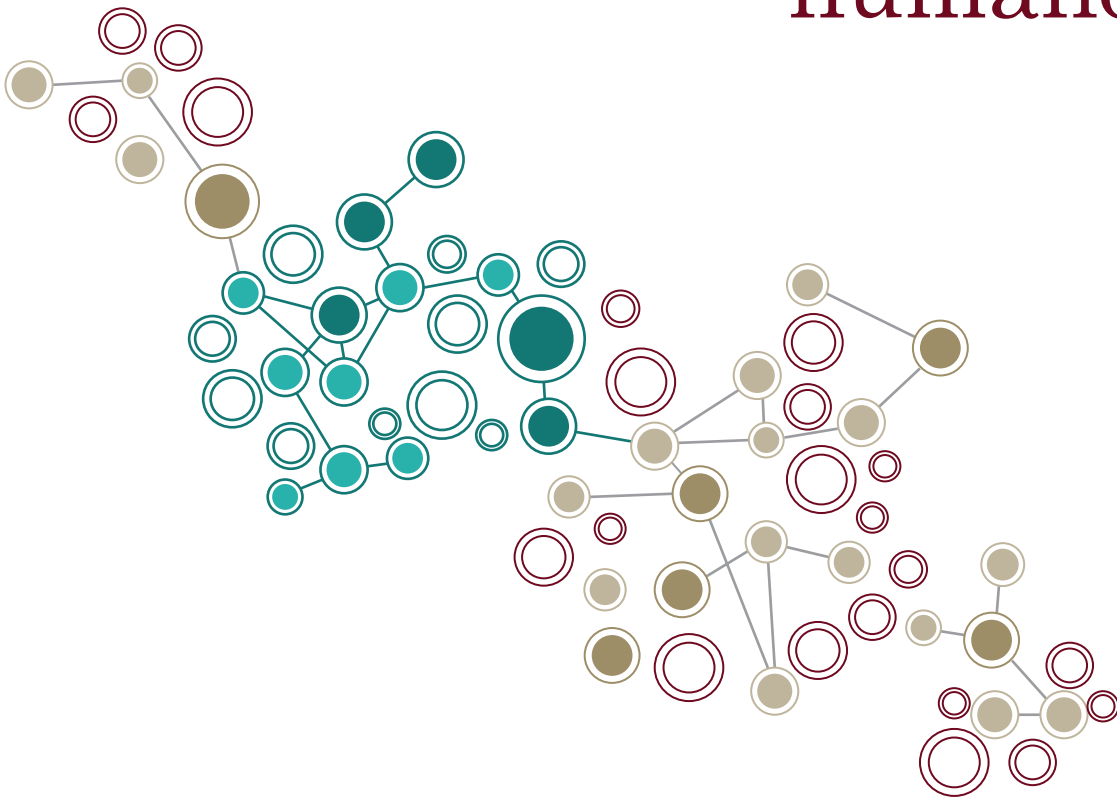
Rodrik. (1998). Employment, Wages and Economic Growth. En *The World Economy*, 21, (2),.

Samaniego, N. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional:El regreso a un tema olvidado. En *Serie Estudios y Perspectivas*, (157), México: CEPAL.

Stockhammer. (2013). *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, ILO, Geneva.

Eje II.

La pobreza en el  
marco de los derechos  
humanos





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

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

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos (DDHH) de 2011 estableció un mandato ineludible para el Estado mexicano: asumirlos como el eje rector de toda su acción desde el reconocimiento de que nada está por encima de ellos y de que en tanto que se trata de prerrogativas inherentes a cada ser humano, su tarea fundamental no es otorgarlos, sino reconocerlos, protegerlos y garantizar su vigencia plena para toda la población, de ahí que el nombre del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se haya cambiado de Garantías Individuales a Derechos Humanos.

A pesar de ello, la idea de desarrollo nacional que prevalece, tal como se establece en el artículo 25 constitucional, continúa articulándose en torno a la idea de “[permitir] el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales... mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza” (CPEUM, 1917) y no, como debiera ser, a la garantía de un ejercicio pleno de los Derechos Humanos en conformidad con los principios de Universalidad, Integralidad, Interdependencia y Progresividad.

De ello da cuenta también la redacción del artículo 26 constitucional, inciso A, relativo a la planeación del desarrollo, al mandar que el Estado debe organizar un sistema de “... planeación democrática del desarrollo que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (Diario Oficial de la Federación (DOF), 5 de junio de 2013).

Aunque se trata, sin duda, de objetivos fundamentales, la omisión de los Derechos Humanos en ambos es inadmisibles. Después de la reforma de 2011 lo que debió haber ocurrido fue su inmediata incorporación como el eje articulador del desarrollo del país y, en consecuencia, de la planeación democrática del mismo. La segunda cuestión plantea la necesidad de revisar, incluso, la forma en que la propia Constitución define a la democracia en tanto un “...sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (artículo 3, fracción II, inciso a de la CPEUM), pues lo congruente con el artículo primero sería asumirlo como un sistema de vida fundado en el ejercicio pleno de los DDHH.

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

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

La reforma constituye un nuevo paradigma en los ámbitos jurídico, jurisprudencial, judicial, y de toda la acción pública y gubernamental en su conjunto; es decir, de los fundamentos mismos a partir de los cuales el Estado debe articular sus funciones formalmente asignadas, que en términos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) son: garantizar un Estado de Derecho a través del cumplimiento del marco legal que se da a sí mismo; la construcción de una identidad común articulada en torno a la idea

de nación; y la articulación de un conjunto de entes burocráticos que protejan los aspectos del bien común (PNUD, 2001)

Las modificaciones y adiciones se concentraron en el artículo primero y fundamentalmente consistieron en: el cambio de la obligación del Estado de garantizar derechos a la de reconocer de que todas las personas gozan de ellos y de los mecanismos de su garantía, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales en la materia; el señalamiento de la interpretación conforme como criterio para interpretar todo el ordenamiento jurídico nacional (de cualquier rango jerárquico) a la luz no sólo de la Constitución sino de los Tratados Internacionales, lo cual implica la creación de un bloque de constitucionalidad conformado tanto por la Constitución como por todos los instrumentos del Derecho Internacional de los DDHH; la incorporación del principio de interpretación *pro personae* que consiste en elegir la interpretación de la norma jurídica que más ampliamente proteja al titular de un derecho humano; y también la obligación del Estado Mexicano (en todos sus niveles y órdenes) de promover, respetar, proteger y garantizar los DDHH así como de prevenir, investigar, sancionar y respetar las violaciones a los mismos (de acuerdo a la reforma de 2011 en su título 1, capítulo I, párr. 3)<sup>1</sup>.

La reforma al artículo primero Constitucional, en palabras del anterior Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Juan Silva Meza, tiene la "capacidad de revolucionar [el sistema normativo que rige] nuestras relaciones sociales" (Silva, 2012)<sup>2</sup>.

1 De forma claramente específica se incorporó la prohibición de la discriminación específica derivada por causa de preferencias sexuales.

2 Además de estas modificaciones fueron reformados varios artículos más relativos, por ejemplo, al papel de los DDHH en el sistema de justicia penal (artículo 18), en la educación pública (artículo tercero), la política exterior (artículo 89) y se adicionaron artículos transitorios relativos a la expedición de leyes complementarias a la reforma en todo el corpus jurídico nacional con el propósito de cumplir de forma paulatina con el nuevo mandato constitucional, estas últimas mandatan, específicamente, la expedición en el plazo máximo de un año de una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo, una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos, una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes federales

Esto es así porque lo que la reforma confronta no son sólo las violaciones a los DDHH por parte del Estado derivadas de la comisión de actos que atentan contra la vida, integridad y libertad de las personas, como es el caso de los sucesos que se derivan del combate contra el crimen organizado, sino que confronta también las violaciones derivadas de la omisión de responsabilidades que el Estado debe asumir para garantizar la dignidad humana, que de acuerdo con Jürgen Habermas constituye "el eje conceptual que conecta la moral del respeto igualitario de toda persona con el derecho positivo y el proceso de legislación democrático" (Habermas, 2010), de ahí que sea la fuente moral de los DDHH y que en ella yazca una fuerza radical capaz de construir sociedades verdaderamente justas.

En este sentido, la reforma obliga al Estado a dedicar el máximo de sus esfuerzos a la reversión de todos aquellos fenómenos - la desigualdad, la discriminación, la pobreza, la marginación, el rezago, la vulnerabilidad y la exclusión - que restringen el disfrute pleno de los DDHH.

Seis años después de su expedición, esta reforma<sup>3</sup> no ha sido comprendida en su magnitud y alcance, y su implementación no ha sido asumida como el mandato que es. El Estado mexicano permanece en deuda, pues lo que esta reforma implica es, en síntesis, el replanteamiento de la idea misma del desarrollo, asumido aquí como la coexistencia del bienestar (entendido como el ejercicio pleno de los DDHH) y de la democracia.

Lo que resulta necesario entonces es transitar de los conceptos perspectiva y enfoque de derechos hacia uno de mucho más alcance, capaz de otorgar mayor amplitud posible a los DDHH, dándole el espectro que la reforma implica en todos los ámbitos de actuación del Estado, todo ello en conformidad con sus principios: universalidad, que mandata que sean

y locales de las comisiones de derechos humanos. (Carbonell & Salazar, 2011)

3 Otras reformas constitucionales de gran calado y realizadas en fechas próximas a la de DDHH fueron la del sistema de justicia penal (2008) y la del juicio de amparo (2010).

vigentes para todos sin ninguna excepción; integralidad o interdependencia, que implica que el ejercicio de uno requiere forzosamente del de todos los demás; indivisibilidad, relativo a que, su cumplimiento no admite parcialidades o grados; y progresividad, relativo a que, reconociendo a la imposibilidad de dar cumplimiento inmediato a todos los derechos dadas las condiciones sociales, políticas y económicas, el Estado requiere dedicar el máximo de sus esfuerzos para que la realización de los derechos tenga cada vez mayor amplitud y profundidad<sup>4</sup>.

En ese sentido lo que se requiere es un replanteamiento de los fundamentos jurídicos e institucionales a partir de los cuales se ha articulado al desarrollo en el país. Aquí se propone llevarlo a cabo a través de tres rutas plausibles: la transformación del Sistema de Planeación Democrática y su marco jurídico; la alineación del Sistema de Contabilidad Gubernamental con la integralidad en el cumplimiento de los DDHH; y la revisión de la estructura institucional federal y su marco jurídico con el objetivo de coaccionar la articulación y coordinación entre todos los entes públicos que conforman la Administración Pública.

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

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

<sup>4</sup> La amplitud se refiere a un alcance cada vez mayor de número de personas y la profundidad a una realización cada vez mayor del derecho, por ejemplo, el de la salud. En términos de amplitud, su realización progresiva consistiría en que cada vez hubiese más personas con acceso a servicios de salud en todo momento, la profundidad implicaría que estos servicios fueran cada vez de mayor calidad y cubrieran el mayor número de diagnósticos e intervenciones posibles.

La planificación del desarrollo, en palabras de Cuervo (2010) implica la promoción organizada del cambio social, de ahí que el autor lo considere como un conjunto de procesos que, eventualmente, llevan a la construcción del desarrollo, el cual se entiende aquí como una ecuación entre el disfrute de bienestar social, logrado vía el ejercicio pleno de derechos, y la vida en democracia, que de acuerdo con la propia Constitución es "...no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo" (de acuerdo al artículo 3, fracción II, inciso a de la CPEUM).

El artículo 25 constitucional mandata que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional" (DOF, 5 de junio de 2013), el cual buscará:

Garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución (DOF, 5 de junio de 2013).

El mismo artículo hace énfasis en que "la competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo". (DOF, 5 de junio de 2013)

Lo anterior y el resto del contenido del artículo 25 constitucional, dan cuenta de la preponderancia del aspecto económico del desarrollo y si bien, se menciona que éste requiere permitir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad, dada la forma en la que están planteadas, no son asumidos como su eje. Lo preocupante es, en ese sentido, que la respuesta a la pregunta desde hace tiempo planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de

¿desarrollo para qué? no versa en torno a garantizar lo establecido en el artículo primero de la Constitución, aun cuando, como se señaló antes, éste artículo mandata la transformación del paradigma sobre como concebir lo social, lo político y lo económico, en síntesis, de cómo concebir el desarrollo nacional.

La cuestión se confirma en el artículo 26 relativo, a la planeación o planificación democrática del desarrollo. Desde la consideración de la reforma de 2011 y de la definición de democracia que la propia Constitución asume el artículo si bien establece que “los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación” (DOF, 10 de febrero de 2014) , esto se contradice por lo señalado en el mismo artículo, inciso A, párrafo primero, respecto a que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (DOF, 5 de junio de 2013); el hecho de que no haya ni una mención a los derechos humanos como el eje rector de la planeación (tal como debería ser) tiene que ver con la ausencia del mismo en la idea que sobre desarrollo se asume en el artículo anterior.

Como reflejo de lo anterior, en la Ley de Planeación (LP), marco jurídico principal del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tampoco han sido establecidos de forma explícita los DDHH como su eje articulador o como el fin último a cuyo cumplimiento debe volcar el conjunto de sus esfuerzos.

El artículo segundo de esta ley mandata que la planeación es un medio para lograr “...el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la CPEUM” (DOF, 23 de mayo de 2002) para lo cual establece que estará basada en ocho principios, dentro de los cuales no hay ninguna

mención a los derechos humanos y de hecho, contrario a lo dispuesto en la Constitución, se establece como principio cuarto el “respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales” (DOF, 27 de enero de 2012).

Las implicaciones de lo anterior son mayores, pues además de que el uso de la categoría de garantías individuales es atemporal, al hacer mención de sólo tres grandes grupos de derechos, se están omitiendo los civiles, los económicos y los ambientales, y otros derechos emergentes relevantes, contraviniendo con el principio de integralidad e indivisibilidad de los mismos. De ahí la importancia de explicitar y hacer referencia a los derechos humanos en su conjunto, tal como está planteado en el texto constitucional, y no sólo a algunos de ellos.

El Sistema de Planeación Democrática es el instrumento del Estado a través del cual articula su política de desarrollo y busca dar cumplimiento a su mandato máximo, contenido en la CPEUM y en la cual, hay a la vez, un mandato que se impone a todos los demás: la garantía de los DDHH.

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

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

Uno de los elementos que en mayor medida han sido soslayados en su dimensión

estratégica para la planeación del desarrollo nacional es la contabilidad gubernamental, definida por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)<sup>5</sup> como:

...la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos (LGCG, 2008).

Se trata entonces del instrumento mediante el cual se da cuenta de los recursos que mediante distintos medios se allega el Estado y la forma en la que los ejerce. De ahí que constituya un proceso fundamental para promover la consecución de un desarrollo que sitúe en su centro el cumplimiento del mandato del artículo primero constitucional.

En el 2008 se expidió la LGCG, como resultado de un conjunto de iniciativas legislativas con las que se buscaba “mejorar la calidad del gasto público y la contabilidad gubernamental” (SHCP, 2012) para lo cual, también en dicha Ley, se mandató la articulación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), instancia pública encargada de coordinar la armonización contable de todos los entes públicos (DOF, 18 de julio de 2016), así como un Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) el cual sería responsable de registrar de forma armónica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública en su conjunto (DOF, 18 de julio de 2016).

Considerando que el objetivo principal de la contabilidad gubernamental es promover la armonización entre los distintos entes públicos

para contribuir a un adecuado ejercicio de los recursos públicos transferidos a ellos, en tanto que permite definir la forma en la que se ejercen los recursos con los que cuenta el Estado en su conjunto para ejecutar el proceso presupuestario (en todas sus etapas: programación, ejecución y evaluación) con base en los registros de los entes públicos, hacia lo que es necesario avanzar es a que el Sistema de Contabilidad Gubernamental asuma como su fin último un gasto que tenga como objetivo promover el cumplimiento integral de los DDHH.

Con ello sería posible conocer qué tan eficaz es la forma en la que el Estado está ejerciendo sus recursos, balanceando sus activos y pasivos, y ponderando el gasto programático y no programático en términos de lo mandado en el artículo primero constitucional y la forma en la que se están articulando los esfuerzos sectoriales de la planeación del desarrollo, a fin de promover la integralidad en el ejercicio de los derechos humanos como conjunto indivisible de todas aquellas condiciones inherentes a una vida digna.

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

Desde esa consideración, se impone la necesidad de hacer las reformas necesarias a la LGCG (que a su vez faculta al CONAC). Ello requiere que se establezca de forma explícita en su artículo 21 que el marco conceptual que establecerá “los conceptos fundamentales para

<sup>5</sup> Expedida en 29 de diciembre de 2008. Última reforma: 18 de julio de 2016.

la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable...” (DOF, 18 de julio de 2016) deberá incorporar los principios de los DDHH como eje articulador, especialmente el de integralidad e interdependencia, específicamente en lo relativo a la “interpretación y evaluación del comportamiento de la gestión pública”.

Asimismo, sería importante reformar lo establecido en el artículo 22 respecto a los postulados básicos de contabilidad gubernamental, que constituyen uno de los elementos fundamentales que configuran el SCG y que tienen como objetivo “sustentar técnicamente la contabilidad gubernamental, así como organizar la efectiva sistematización para la obtención de información veraz, clara y concisa” (DOF, 18 de julio de 2016), a fin de articularlos en torno al artículo primero constitucional.

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

La evidencia permite observar que hasta ahora no ha habido ningún esfuerzo relevante para armonizar las tareas y funciones de los entes públicos (federales, estatales y municipales) con el objetivo de articular adecuadamente el gasto y presentar de forma armónica la información relativa a la rendición de cuentas sobre el mismo; tampoco ha habido un esfuerzo significativo para promover la interdependencia de los distintos ramos administrativos de forma previa a su posible concurrencia en el territorio, tal como sucede hoy en día.

De ello dan cuenta tanto los Informes de Cuenta Pública realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)<sup>6</sup>, específicamente en lo relativo a las auditorías al gasto federalizado; así como la información obtenida a través de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, y en materia de política de desarrollo social, los informes de política social publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Algunos de los señalamientos más alarmantes son:

- El gasto social, y en general el público, adolece de un ejercicio desarticulado e inadecuado por parte de los tres niveles de gobierno.
- Se carece de información y evaluaciones suficientes para determinar su eficacia en un análisis del tipo costos-impacto efectivo;
- Carece de información suficiente para la asignación presupuestal en relación con sus resultados.
- Sus procesos de planeación y evaluación son en lo general, débiles e insuficientes.
- Existen graves problemas de calidad de los bienes y servicios que se otorgan son bajos.
- De particular preocupación es lo que sucede con el Ramo 33, a través del cual se transfieren las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y que es uno de los más cuantiosos de todo el Presupuesto de Egresos de la Federación

<sup>6</sup> De acuerdo con la propia ASF, éste órgano público lleva a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos incluyendo a particulares; “[su mandato] es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto y deuda públicos” (ASF, 2017b)

(en el de 2017 se asignó un total de 701 mil 822 millones de pesos) (ASF, 2017a). Dentro de este ramo se incluyen ocho fondos que etiquetan recursos destinados a sectores específicos (infraestructura social, fortalecimiento municipal, salud, aportaciones múltiples, seguridad pública, y aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas) que si bien su destino está claramente definido, de lo que se tiene evidencia es de que en un gran número de casos no obedecen necesariamente a criterios racionales de política pública, ni toman en cuenta lo registrado en el SCG, y tampoco existe coincidencia entre los niveles de carencias en las entidades y municipios, y los montos de recursos asignados; cuestión agravada por el manejo sumamente discrecional con el que este recurso se ejerce, la corrupción que se ha instalado en prácticamente todo el entramado institucional público y a un insuficiente sistema de transparencia y rendición de cuentas cuyo expresión síntesis es la actual parálisis en la que se ha instalado al Sistema Nacional Anticorrupción.

Así, lo que resulta necesario es pensar a la contabilidad gubernamental no sólo como el medio a través del cual se mide "la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado" (DOF, 18 de julio de 2016); sino como un instrumento estratégico para promover la integralidad del gasto público a partir de una previa definición de las prioridades financieras y presupuestales del Estado en estricta correspondencia con el mandato constitucional relativo a garantizar la plena vigencia de los DDHH.

A la luz de lo anterior, resulta necesario también analizar cuáles modificaciones sería pertinente llevar a cabo en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,

en términos de alinear la contabilidad gubernamental estos otros dos ámbitos en función de promover la garantía de los DDHH.

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

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

De acuerdo con el propio CONEVAL (2013) no es posible hablar siquiera de un sistema en tanto que los componentes del mismo son más parecidos a archipiélagos. Al respecto es de destacar el señalamiento que este organismo realizó en 2013 sobre el sistema de protección social al definirlo como:

...un conjunto fragmentado conceptual, institucional y financieramente de "subsistemas" y programas dispersos, entre otros, en los ámbitos de la salud, las pensiones y las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de la población. El conjunto de programas implica desigualdades amplias en cobertura y beneficios, genera desincentivos importantes, distorsiona los mercados laborales y no es claro que tenga sostenibilidad financiera. (CONEVAL, 2013)

Con base en los análisis de la ASF (ASF, 2017a) así como por parte de la academia y una diversidad de organizaciones de la sociedad civil, lo que aquí se asume que ésta definición bien podría aplicarse a toda la arquitectura institucional a través de la que se articula el Estado mexicano.

Es necesario señalar la particular relevancia que el gobierno federal, sus dependencias y organismos han tenido en la articulación de la estructura institucional a lo largo de la vida independiente en México, al haber

concentrado, históricamente, la acción del Estado en su conjunto<sup>7</sup>.

De ahí la necesidad de enfatizar en torno a la desarticulación y descoordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y en ese sentido la necesidad de revisar la forma en la que actualmente pretenden articularse así como el marco jurídico que da sustento a ello, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (LOAPF, 2017), y que sustenta la existencia de 18 Secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Órganos Reguladores Coordinados, que en conjunto constituyen la Administración Pública Centralizada; así como de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, que conforman conjuntamente la Administración Pública Paraestatal.

Es a través de esta estructura que el gasto federalizado se distribuye hacia distintos fines con base en el Proyecto de Egresos de la Federación, de ahí la relevancia de las atribuciones que cada uno de estos organismos tiene y en función de ello, plantear una revisión en torno a si éstas se encuentran organizadas de la manera óptima en aras de garantizar los DDHH. Ello requeriría replantear el contenido completo de la LOAPF y repensar las funciones de cada una de las Secretarías y los otros entes públicos que conforman la APF en conformidad con el artículo primero de la CPEUM.

El diagnóstico con el que hoy se cuenta sobre el desempeño de la Administración Pública y el ejercicio del gasto federalizado resulta insostenible. Por un lado, el Informe General de Cuenta Pública 2015 de la ASF,

da cuenta de que el gasto federalizado (vinculado sobre todo con programas de desarrollo social), muestra desde hace varios años irregularidades en cuanto a su ejercicio por parte de gobiernos estatales y municipales: de los 65, 193 millones de pesos a los que equivalió el monto total auditado; 3, 449 millones de pesos fueron observados por el subejercicio registrados, es decir, en más de la mitad de los recursos transferidos a éstos, lo cual está estrechamente vinculado con una debilidad institucional presente en prácticamente toda la arquitectura institucional del país materializada, en una ausencia de coordinación.

Por otro lado, el último Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016 (CONEVAL, 2017), señala que:

...existe un gran número de programas sociales que de forma individual cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que en una perspectiva de integralidad respecto al objetivo más amplio [el desarrollo social] se contraponen con otros programas, no se complementan o dejan vacíos. Esto significa que la intervención gubernamental, a fin de lograr atender cada una de las causas de un problema tan complejo como la pobreza, ha terminado por fragmentar sus esfuerzos en una serie de acciones desvinculadas que, por tanto, no logran los resultados esperados. De modo que se ha encontrado que el principal problema en la administración pública, no solo en México, sino en otros países, es la falta de coordinación (acciones fragmentadas) tanto horizontal (entre dependencias de gobierno) como vertical (entre órdenes de gobierno)" (CONEVAL, 2017).

Las problemáticas anteriores constituyen graves obstáculos para dar vigencia al artículo primero constitucional atendiendo, como anteriormente se ha insistido, los principios de los DDHH: universalidad, integralidad, indivisibilidad y progresividad<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La estructura institucional del Estado mexicano se ha desarrollado en un contexto histórico y cultural que le han dado un carácter presidencialista y en consecuencia vertical, es decir, que su diseño ha seguido una larga pauta con base en la cual el conjunto de instituciones y dependencias se ha articulado con el objetivo de expresar un ejercicio vertical de poder ejercido por el Poder Ejecutivo, en el cual la presidencia de la República ha concentrado tanto las facultades constitucionales, como las "metaconstitucionales". (Fuentes, 2015).

<sup>8</sup> Uno de los instrumentos que habría que replantear, en

Revertir lo anterior precisa reflexionar en torno a la necesidad de, en un horizonte de largo plazo, llevar a cabo una reforma de gran calado dirigida a modificar (a partir de una profunda reforma a la LOAPF) a todas y cada una de las instituciones del Estado, sus atribuciones, esquemas de coordinación, entre otros procesos, con el objetivo de reordenar el ejercicio sectorial del gasto público. Esta reforma sería de las proporciones de una Reforma del Estado e impondría la necesidad de previamente lograr un acuerdo político en el que todos los actores (intereses) involucrados participen y pacten el despliegue de un conjunto de acciones de corto, mediano y largo dirigidas a la reforma del sistema institucional en el país.

Desde el reconocimiento de la dificultad y magnitudes de una reforma como la planteada antes, podría avanzarse, en un horizonte de corto plazo, en la reflexión en torno a las causas de que la estructura institucional se encuentre en tal nivel de desarticulación y descoordinación, así como sobre si se cuenta con mecanismos para enfrentarla. En ese sentido, habría que revisar las capacidades con las que cuentan todas aquellas instancias públicas que tienen el mandato legal de coordinar estrategias y acciones específicas; en ese sentido, resultan de especial relevancia la Comisión Nacional de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Salubridad.

En un escenario de mediano plazo, se podría plantear la posibilidad de establecer nuevos esquemas de coordinación inter e intra institucionales contruidos a partir de la estructura institucional ya definida (fortaleciendo incluso aquellos mecanismos

ya existentes), articulándolos en torno a los DDHH y sus principios.

*Autor principal:  
Mario Luis Fuentes*



---

términos de articulación y coordinación, es el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 - 2018, que si bien constituye un importante instrumento público en la materia, identifica como principal problema el incremento de las quejas interpuestas en la Comisión Nacional de los DDHH (CNDH) por violaciones a ellos, y deja como un elemento accesorio la implementación a los DDHH, cuando ésta debiera ser asumida como su objeto último y eje articulador de toda su acción. Asimismo, reconoce que existe una falta de articulación y coordinación entre los distintos niveles y órdenes de gobierno, sin embargo, la problemática es de tipo estructural, por lo que es necesario plantear mecanismos concretos de coordinación y en ese sentido establecer responsabilidades específicas para que la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.

## Referencias

- ASF. (2017a). *Informe General de Cuenta Pública 2015*. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>
- ASF. (2017b). *Programa de Actividades 2017*. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/254\\_Programa\\_Anual\\_de\\_Actividades/Programa\\_de\\_Actividades\\_2017.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/254_Programa_Anual_de_Actividades/Programa_de_Actividades_2017.pdf)
- Carbonell, M. & Salazar, P. (Coords.). (2011). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM – Instituto de Investigaciones Sociales.
- Coneval. (2013). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion\\_Estrategica\\_de\\_Proteccion\\_Social\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf)
- CONEVAL. (2016). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2016*. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)
- CPEUM. (1917). *Última reforma publicada en el DOF el 15-09-2017*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Cuervo, L. (2010). *El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto*. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, ONU.
- DOF. (23 de mayo de 2002). *Decreto por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=751938&fecha=23/05/2002](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=751938&fecha=23/05/2002)
- DOF. (27 de enero de 2012). *Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de Planeación*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5231351&fecha=27/01/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5231351&fecha=27/01/2012)
- DOF. (5 de junio de 2013). *Decreto por el que se reforman los párrafos primero y último del artículo 25, así como el párrafo primero y tercero del apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301381&fecha=05/06/2013)
- DOF. (10 de febrero de 2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)
- DOF. (30 de abril de 2014). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014)
- DOF. (18 de julio de 2016). *Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445046&fecha=18/07/2016)

- Fuentes, M. (2015) Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México, en Cordera, R. (Coord.). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo del Cultura Económica (FCE).
- Habermas, J. (2010). El Concepto de la dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Dianoia*, volumen 55, núm. 64, 3-25. Disponible en: [http://dianoia.filosoficas.unam.mx/files/7513/5846/7650/DIA64\\_Habermas.pdf](http://dianoia.filosoficas.unam.mx/files/7513/5846/7650/DIA64_Habermas.pdf)
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/>
- LGCG. (2008). *Última reforma publicada en el DOF el 18-07-2016*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_180716.pdf)
- LOAPF. (2017). *Última reforma publicada en el DOF el 19-05-2017*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_190517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf)
- LP. (1983). *Última reforma publicada en el DOF el 28-11-2016*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf)
- PNUD. (2004). *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Nueva York. Autor. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- Silva J.N. (2012). El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año 18, 151-172*. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32507-1522-4-30.pdf?121119215205](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32507-1522-4-30.pdf?121119215205)
- SHCP. (2012). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013*. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/exposicion/em002.pdf>



# Políticas para la reducción de la pobreza monetaria

## Introducción

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

Los niveles de pobreza monetaria en México han sido persistentes. Es preocupante constatar que la incidencia registrada en 2014 es de una magnitud similar a la que se observó en 1992 y que el número de personas en pobreza monetaria casi se ha duplicado en ese periodo. Esto supone un llamado de atención respecto a la necesidad de emprender acciones eficaces para reducir la pobreza en esta dimensión, la cual, por su estrecha relación con el comportamiento económico, ha probado ser una de las más difíciles de modificar.

En este texto haremos un breve recuento de la evolución de la pobreza monetaria en nuestro país, seguido por algunas notas sobre los factores explicativos que se han identificado como determinantes de la pobreza y, finalmente, apuntaremos a medidas de política que pueden favorecer su reducción.

## Evolución de la pobreza monetaria en México

Uno de los rasgos más evidentes de la evolución reciente de la pobreza monetaria

en México es que los porcentajes de personas en condición de pobreza de patrimonio, de capacidades o alimentaria son del mismo orden de magnitud en 2014 que en 1992 (ver gráfico 1).<sup>1</sup> Aunado a esto, hay que considerar que, debido al incremento en el tamaño de la población del país en esos 22 años, el número de personas pobres aumentó significativamente. Entre 1992 y 2014 la cantidad de pobres alimentarios subió de 3 a 5 millones; el número de personas en pobreza de capacidades fue de 4 y un cuarto millones en 1992 y se elevó a 7 y medio millones de mexicanos en el año 2014; y el volumen de personas en pobreza de patrimonio pasó de 8 y un cuarto millones en 1992, a casi 15 millones en 2014. En términos muy gruesos se podría decir que, en las últimas dos décadas, la cifra de personas en condiciones de pobreza monetaria, en sus tres versiones, casi se duplicó.

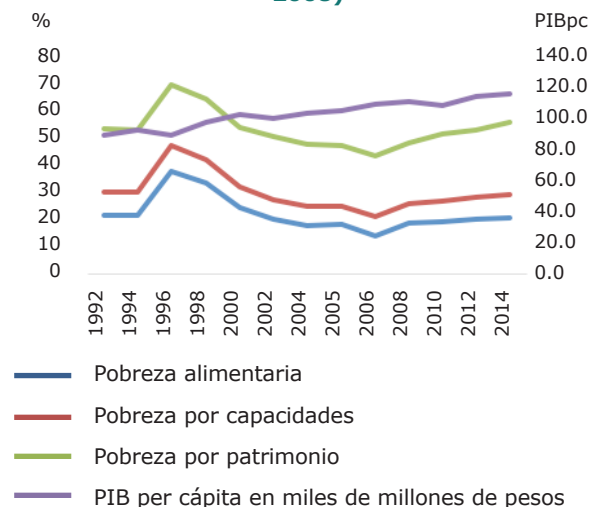
Una revisión más fina de la evolución de la pobreza monetaria muestra cómo ésta tiende a reflejar, en general, el comportamiento de la economía:<sup>2</sup> alzas en la incidencia de la pobreza en épocas de crisis y reducción en tiempos de crecimiento. Las pobrezas (alimentaria, de capacidades y de patrimonio) alcanzaron un máximo en el año 1996 debido a que la reducción de los ingresos de los hogares provocada por la profunda convulsión

1 Estas líneas de pobreza formaron parte de la metodología de medición oficial de la pobreza por ingresos definida en México en 2002, con base en el trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. A partir del 2008, se comenzaron a utilizar también las líneas de bienestar y de bienestar mínimo que son utilizadas para medir la dimensión de bienestar (a través del ingreso), como parte de la metodología oficial de medición multidimensional de la pobreza elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En 2012 fue la última ocasión en que el CONEVAL calculó la pobreza monetaria utilizando las líneas de patrimonio, capacidades y alimentaria. Sin embargo, es posible medir la pobreza basada en estas tres líneas hasta 2014. A partir de 2016 ya no se puede realizar esta medición debido a que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó cambios en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que impiden estimar la incidencia de pobreza de acuerdo con estas líneas. A partir de ese año ya no se publica la ENIGH "tradicional" y sólo se publica la de "nueva construcción".

2 Esta relación se rompe a partir del año 2010 pues el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* crece y también lo hace la pobreza. No disponemos aun de suficiente información para saber si se trata de un cambio en la estructura de la relación o bien es una fluctuación de corto plazo.

económica iniciada en 1994-1995 que se registró en la ENIGH del año 1996. En el otro extremo de este período, en el año 2006, se tienen los niveles de pobreza más bajos, dichos niveles corresponden a las cifras del último levantamiento de la encuesta antes del inicio de la crisis de los precios internacionales de los alimentos y el estallido de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos de América (EUA). Durante la década de 1996 a 2006, las tres medidas de pobreza monetaria muestran una clara tendencia decreciente. A partir del año 2008 se inicia una etapa de crecimiento sostenido de la pobreza monetaria, en sus tres modalidades, al punto que, como ya se ha señalado, las proporciones en 2014 fueron del mismo orden de magnitud que en 1992 (ver gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de personas en pobreza monetaria nacional y PIB per cápita (a precios de 2008)**



Nota: Las estimaciones de pobreza de 2006 a 2014 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de pobreza del CONEVAL. Estimaciones del PIB per cápita con base en datos del PIB de las Cuentas Nacionales y de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO, s.f.).

Los distintos efectos que provocaron sobre los ingresos de los hogares las profundas crisis económicas de los noventa y de la primera década del siglo XXI, son un hecho

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

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

Es bastante frecuente concluir, basándose en el hecho de que la incidencia de la pobreza no ha cedido y que el número de pobres se ha multiplicado, que los programas sociales son inoperantes. Al argumento anterior se le añade el juicio de que, en los últimos años, el país ha gastado una gran cantidad de recursos económicos en programas sociales y, como no se ha reducido la pobreza, se concluye que hay que eliminarlos. La relación inversa entre el PIB y la tasa de pobreza monetaria que se corrobora en el gráfico 1, combinada con el papel que jugó el programa Oportunidades en la crisis económica de inicios del siglo XXI, lleva a sospechar que la incidencia de la

pobreza habría sido mucho mayor de no existir las transferencias monetarias condicionadas. A este respecto, un estudio mostró que a lo largo del período 1992 a 2012, los programas sociales de transferencias monetarias redujeron sistemáticamente la pobreza, pero no pudieron revertir los efectos negativos del comportamiento de la economía sobre los ingresos de los hogares (Cortés, 2017). Dicho de otra forma, la política social fue incapaz de contrarrestar el volumen de pobres generados por el deficiente funcionamiento de la economía.

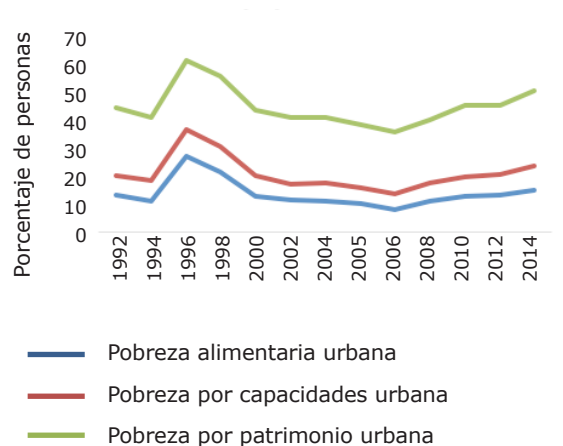
Otra diferencia entre la crisis económica de mediados de los noventa y la de principios del presente siglo se refiere a su efecto sobre la pobreza urbana y rural (ver gráficos 2 y 3). De la simple comparación de los perfiles urbanos con los rurales se observa que: i) los porcentajes y el número de personas pobres en las zonas rurales son más elevados que en las zonas urbanas (ver cuadro 1); ii) la crisis provocada por el error de diciembre de 1994 elevó notablemente las incidencias de los tres tipos de pobreza, tanto en los ámbitos rurales como urbanos y que ambas trayectorias exhiben un máximo en 1996; iii) sin embargo, al comparar los gráficos 2 y 3 salta a la vista que a partir del año 2008, en las zonas urbanas se inicia una clara tendencia al alza en los porcentajes de personas en condiciones de pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio. Las tres medidas de pobreza monetaria en las zonas urbanas tienen un perfil similar al que presentan las mediciones nacionales en el período considerado, aunque su nivel es menor.<sup>3</sup> Mientras tanto, en los ámbitos rurales, a partir del año 2008, por el contrario, las cifras tienden a mantenerse relativamente constantes: las líneas son paralelas al eje en que están representados los años.

El comportamiento diferencial de la pobreza rural y urbana muestra que los efectos de la crisis de las hipotecas tóxicas y el alza en los precios de los alimentos encarnaron principalmente en las zonas urbanas. Hay

<sup>3</sup> Este hecho se debe en parte a que las zonas urbanas tienen un peso de un poco más del 70% en el total nacional.

indicios de que impactó negativamente en las actividades económicas de la frontera norte y en los principales centros industriales del país.

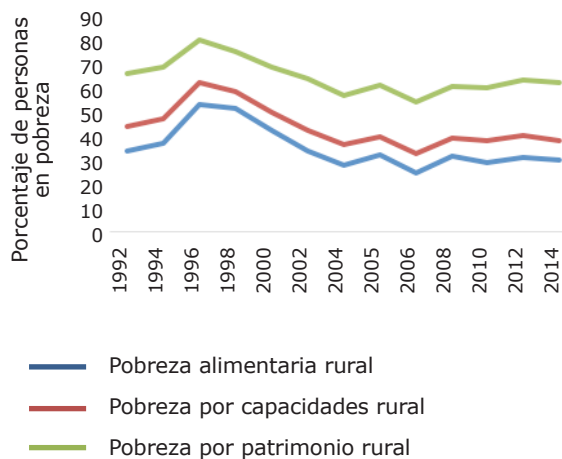
**Gráfico 2. Porcentaje de personas en pobreza monetaria urbana**



Nota: Las estimaciones de 2006 a 2014 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de pobreza del CONEVAL.

**Gráfico 3. Porcentaje de personas en pobreza monetaria rural**



Nota: Las estimaciones de 2006 a 2014 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por el INEGI.

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones de pobreza del CONEVAL.

**Cuadro 1. Evolución de la pobreza monetaria nacional, rural y urbana, 1992-2014**

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria <sup>1</sup>	Capacidades <sup>2</sup>	Patrimonio <sup>3</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
<b>Nacional</b>						
1992	21.4	29.7	53.1	18,579,252	25,772,159	46,138,837
1994	21.2	30.0	52.4	19,008,088	26,885,596	47,018,805
1996	37.4	46.9	69.0	34,654,309	43,444,956	63,967,416
1998	33.3	41.7	63.7	31,682,407	39,751,061	60,671,333
2000	24.1	31.8	53.6	23,722,151	31,216,334	52,700,549
2002	20.0	26.9	50.0	20,139,753	27,085,351	50,406,024
2004	17.4	24.7	47.2	17,914,516	25,435,261	48,625,044
2005	18.2	24.7	47.0	18,954,241	25,669,769	48,895,535
2006	14.0	20.9	42.9	15,147,499	22,657,319	46,549,346
2008	18.6	25.5	47.8	20,789,646	28,486,370	53,381,457
2010	18.8	26.6	51.1	21,535,243	30,493,420	58,519,936
2012	19.7	28.0	52.3	23,088,910	32,881,564	61,350,435
2014	20.5	29.1	55.1	24,552,598	34,888,262	66,091,725
<b>Urbano</b>						
1992	13.0	20.1	44.3	6,800,734	10,510,336	23,140,886
1994	10.7	18.3	41.2	5,744,596	9,868,220	22,194,039
1996	27.0	36.8	61.5	15,221,623	20,727,912	34,665,084
1998	21.4	30.6	55.9	12,401,904	17,748,327	32,403,021
2000	12.5	20.2	43.7	7,498,833	12,105,587	26,202,029
2002	11.3	17.2	41.1	7,062,099	10,696,819	25,656,394
2004	11.0	17.8	41.1	7,091,168	11,469,192	26,485,077
2005	9.9	15.8	38.3	6,499,518	10,321,087	25,066,897
2006	7.6	13.8	35.8	5,184,898	9,347,368	24,300,093
2008	10.7	17.4	40.0	7,463,236	12,105,020	27,884,655
2010	12.5	19.9	45.3	8,975,498	14,260,555	32,414,760
2012	12.9	20.7	45.5	9,458,956	15,173,697	33,327,167
2014	14.7	23.6	50.6	11,016,802	17,670,379	37,843,127
<b>Rural</b>						
1992	34.0	44.1	66.5	11,778,518	15,261,823	22,997,951
1994	37.0	47.5	69.3	13,263,492	17,017,376	24,824,766
1996	53.5	62.6	80.7	19,432,686	22,717,044	29,302,332
1998	51.7	59.0	75.9	19,280,503	22,002,734	28,268,312
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638
2006	24.4	32.6	54.6	9,962,601	13,309,951	22,249,253
2008	31.8	39.1	60.9	13,326,410	16,381,350	25,496,802
2010	29.2	37.8	60.7	12,559,745	16,232,865	26,105,176
2012	30.9	40.2	63.6	13,629,954	17,707,867	28,023,268
2014	30.0	38.2	62.7	13,535,796	17,217,883	28,248,598

Notas:

1. Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.
2. Pobreza de capacidades: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
3. Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Las estimaciones de 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014.

### La pobreza como fenómeno complejo

La generación de pobreza y su transmisión intergeneracional tiene diversas causas que operan de forma simultánea, articulándose factores desde las esferas micro hasta la macro social. Dichas causas, sus manifestaciones y circunstancias son diversas y, aunque hay factores y procesos comunes, varían en sus especificidades en distintos contextos. La pobreza está influida por la situación individual o del hogar y su interacción (generalmente en términos de desigualdad) con ámbitos de mayor nivel de agregación (desde lo comunitario hasta lo global), principalmente los contextos sociales, culturales, políticos, económicos, normativos e institucionales. Las crisis económicas, así como los choques ambientales y de salud son factores que producen nueva pobreza y, entre los mecanismos que mantienen a los hogares en condición de pobreza, se pueden identificar el crecimiento económico bajo, inexistente o no distributivo, una estructura de oportunidades desventajosa, la exclusión social e incorporación adversa, las desventajas geográficas, agro-ecológicas, socioeconómicas y políticas, y la debilidad de las instituciones estatales (Sen, 1981; Drèze & Sen, 1989; Filgueira, 2001; Moore, 2001; CPRC, 2004; Moore, 2005; Bird, 2007; Hickey & Du Toit, 2007; Sheperd, 2007).

Estos factores del nivel macro interactúan con otros del nivel micro social que están

relacionados con características de los individuos, familias u hogares. Entre ellos están, por ejemplo, los recursos individuales y del hogar, las capacidades de los individuos (principalmente la educación y la salud), la vulnerabilidad y riesgo ante choques externos, la resiliencia para sostener sus medios de vida o superar situaciones adversas, y la agencia individual y colectiva. Por tanto, la eliminación de la pobreza depende de incidir de forma simultánea sobre las características macro estructurales, como sobre las familiares e individuales.

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

servicios de salud y educación de calidad; desarrollo de capital social; y acciones en el ámbito político que enfrenten los procesos sociales y políticos que mantienen la pobreza.

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

Como se ha destacado, no se han logrado instrumentar estrategias adecuadas para reducir la pobreza monetaria en México, por lo cual este fenómeno sigue afectando a un amplio grupo de la población nacional. La revisión de la evolución de la pobreza monetaria en el país pone en evidencia el estrecho vínculo que ésta tiene con el comportamiento de la economía nacional, la cual, a su vez, está estrechamente ligada a la internacional. Asimismo, es posible aseverar que la intervención del Estado a través de programas sociales de transferencias de ingreso ha permitido evitar incrementos aún mayores de la pobreza monetaria. Por otro lado, la bibliografía teórica y empírica identifica diversos factores que favorecen la generación y reproducción de la pobreza, y señala la necesidad de actuar con políticas económicas y sociales que incidan tanto a nivel macro como micro social.

A partir de los elementos apuntados a lo largo del texto, se sugieren cuatro rubros de políticas para reducir la pobreza monetaria en México. Aquí se delinearán someramente, en tanto que se desarrollan de forma más detallada en otras aportaciones de este volumen.

*1. Políticas macroeconómicas – En este ámbito, es fundamental mantener la estabilidad macroeconómica, de tal forma que se eviten los efectos nocivos de las crisis sobre las familias en condiciones de pobreza o vulnerabilidad ante la pobreza. Asimismo, se requiere impulsar un crecimiento económico más alto, sostenido y de carácter redistributivo, que genere empleos decentes*

*para los individuos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.*

*2. Políticas laborales – Es necesario tanto crear empleos como garantizar su calidad, expresada en condiciones de trabajo y remuneraciones laborales adecuadas. Estas políticas incluirían aquellas que mejoren la demanda laboral, por ejemplo, la revisión de la legislación laboral, la creación de empleos decentes, el incremento del salario mínimo, el aumento de las remuneraciones al trabajo, el acceso a prestaciones laborales, la creación de un seguro de desempleo, el acceso a recursos financieros y acompañamiento técnico para desarrollar iniciativas productivas. También políticas que mejoren las características de la oferta laboral por parte del sector de la población con menores ingresos, como serían: programas de fomento al desarrollo del capital humano, de capacitación para el trabajo y para el desarrollo de proyectos productivos. Es importante lograr vincular la oferta y la demanda laboral mediante políticas activas de empleo, así como establecer una mejor articulación entre el ámbito educativo y laboral.*

*3. Políticas fiscales redistributivas – Se requieren reformar la Hacienda Pública con criterios de progresividad y eficacia, de tal forma que se logre el incremento de la captación de recursos vía impuestos y, de esta forma, se pueda también incrementar el gasto público. En materia de gasto, se incluirían tanto políticas económicas, a través de inversión productiva que favorecería el crecimiento económico, como sociales (ver siguiente inciso). Un mayor gasto público tendría que caminar de la mano del fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, transparencias y combate a la corrupción, así como de una mejoría en la eficacia de la ejecución de los recursos públicos.*

4. *Políticas sociales – Un incremento del gasto social es indispensable para lograr la instrumentación de políticas sociales que permitan el ejercicio de los derechos sociales por parte de todas las personas en el país, lo cual no es sólo ético, sino que incide sobre su posibilidad de tener mayores remuneraciones laborales. Se requieren políticas de carácter general, como ampliar la cobertura y la calidad de la oferta educativa, de salud y de los servicios sociales básicos. Asimismo, en tanto no se reduzca la pobreza, es necesario continuar con políticas focalizadas hacia la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que mejoren sus ingresos, las cuales deben considerar las diferencias entre grupos poblacionales (edad, sexo, condición étnica, contexto de residencia). Por ejemplo: los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, el fortalecimiento de la política alimentaria (incluyendo la distribución focalizada de productos en especie), el impulso a iniciativas de desarrollo rural enfocadas en los pequeños productores, así como la promoción de proyectos productivos y de redes de protección en coyunturas de crisis económica o desastres generados por fenómenos naturales. En el ámbito de la política social debe hacerse un esfuerzo importante por lograr una mayor integralidad, la coordinación entre las distintas instituciones y programas existentes, y la mejora de su eficacia.*

*Autores principales:  
Fernando Cortés  
Delfino Vargas  
Iliana Yaschine*



## Referencias

- Bird, K. (2007). *The intergenerational transmission of poverty. An overview*. Chronic Poverty Research Centre (CPRC) Working Paper 99. Manchester: CPRC.
- CONAPO. (s.f.). *Indicadores de la dinámica demográfica 1990-2010 y de proyecciones de población 2010-2030 de México y las entidades federativas*. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/dinamica-demografica-1990-2010-y-proyecciones-de-poblacion-2010-2030>
- CONEVAL. (s.f.). *Medición por ingresos 1992-2012*. Disponible en <http://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>.
- Cortés, F. (2017). La relación entre el gasto social y la pobreza a debate, en Fernando Cortés (Coord.) *Temas de política social en México y América Latina*. México: El Colegio de México, PUED-UNAM.
- CPRC. (2004). *The chronic poverty report 2004-2005*. Manchester: IDPM and CPRC.
- Drèze, J. & Sen, A. (1989). *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.
- Filgueira, C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Ponencia llevada a cabo en el seminario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Hickey, S. & A. Du Toit. (2007). *Adverse incorporation, social exclusion and chronic poverty*. CPRC Working Paper 81. Manchester: CPRC.
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- Moore, K. (2001). *Frameworks for understanding the inter-generational transmission of poverty and well-being in developing countries*. CPRC Working Paper 8. Manchester: CPRC.
- Moore, K. (2005). *Thinking about youth poverty through the lenses of chronic poverty, Life-course poverty and intergenerational poverty*. CPRC Working Paper 57. Manchester: CPRC.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- Sheperd, A. (2007). *Understanding and explaining chronic poverty*. CPRC Working Paper 80. Manchester: CPRC.

## Propuestas estratégicas en alimentación

### El punto de partida

El derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad está reconocido en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual establece que el Estado lo garantizará<sup>1</sup>. En consonancia con el precepto, una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales es “asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa”.

La carencia moderada y severa por acceso a los alimentos o inseguridad alimentaria como la define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), es uno de los indicadores que forman parte de la medición multidimensional de la pobreza.

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

Los resultados de la instrumentación del PND y de los programas que de él se derivan para el ejercicio de este derecho son insuficientes, aunque entre 2014 y 2016 se registraron algunos avances. Así, la quinta parte de los mexicanos sigue en situación de inseguridad alimentaria: para el 11.9%

1 A la fecha no ha sido aprobada la ley correspondiente.

es moderada y para el 8.1% es inseguridad alimentaria severa (CONEVAL, 2017) lo que significa que 10 millones de personas habían padecido hambre. Esos indicadores son más negativos entre los pueblos indígenas. La malnutrición, en particular el sobre peso y obesidad, sigue siendo alarmante en adultos, jóvenes y niños, además de que la desnutrición crónica infantil afecta a 1.5 millones de niños menores de 5 años (Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2012 y 2016).

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

### Las propuestas

La propuesta central es diseñar una política alimentaria, que articule la economía agroalimentaria con el derecho a la alimentación, reflejado en un consumo adecuado de alimentos y en el buen estado nutricional de todos los mexicanos. Esta propuesta constituye una oportunidad estratégica acorde con los compromisos adquiridos por México en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>, en particular con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2), llamado “Hambre Cero”. El ODS 2 propone “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” y establece ocho metas que abarcan al conjunto

2 Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que entró en vigencia el primero de enero de 2016. Recién en abril de 2017, el Presidente de la República instaló el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el fin de coordinar todas las acciones encaminadas a dar cumplimiento a la Agenda y “como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia” (Diario Oficial de la Federación (DOF), 26 de abril de 2017).

del sistema alimentario: desde la producción hasta el consumo de alimentos por todos y cada uno de los individuos, metas con las que México se ha comprometido<sup>3</sup>.

En ese contexto, se formulan las siguientes propuestas para abordar el problema de la carencia alimentaria, primero desde el lado de la demanda y el consumo, después desde la producción en el marco de una política alimentaria que contemple el funcionamiento deseable del sistema alimentario, la realidad del cambio climático y la apertura comercial.

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

La estimación de la inseguridad alimentaria que hace CONEVAL para el 20% de los mexicanos se basa en las percepciones y experiencias de las personas. Esa información se complementa –confirmando una situación de carencias y desigualdad– con la comparación entre el nivel de ingreso que permitiría adquirir una canasta básica de alimentos personal que, en principio, sea suficiente en cantidad y que sea nutritiva.

En 2016, el 17.5% de los mexicanos (o 21.4 millones de personas) tenían ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo (el valor de la canasta alimentaria). Es decir, aún si dedicaran todo su ingreso a la compra de alimentos, éstos serían insuficientes para una vida sana. Esa proporción casi se triplica cuando a los alimentos se suman otras necesidades básicas que corresponden a otros tantos derechos sociales (vivienda, educación, salud, así como transporte y vestido) para llegar a la línea de bienestar. Es decir, el 50.6% de la población – 62 millones de personas– tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar y no

puede cubrir sus necesidades básicas ni sus derechos tanto económicos como sociales..

La situación de los pueblos indígenas es más severa. El 42% vive con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo; y casi tres cuartas partes no tienen ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

El trabajo asalariado es la principal forma de empleo del 65% de la población económicamente activa (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2017). De ahí la importancia del salario como fuente de ingreso y del nivel del salario mínimo, teniendo presente que, de acuerdo con el artículo 123, inciso A, fracción VI de la CPEUM, “... los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”.

Sin embargo, tal y como se desprende del cuadro 1, el salario mínimo es insuficiente para cubrir el costo de las canastas alimentarias individuales de una familia integrada, en promedio, por casi cuatro personas.

En el mejor de los casos, el salario mínimo cubre el costo de 2.4 canastas alimentarias –o línea de bienestar mínimo de 2.4 personas en el ámbito rural. Así no habría remanente para otros bienes básicos. En el medio urbano, un salario ni siquiera cubre la línea de bienestar de una persona. La magnitud del problema la ilustra el hecho de que 7.4 millones de trabajadores de los 51.8 millones que integran la Población Económicamente Activa (PEA) ganan hasta un salario mínimo y 14.3 millones adicionales reciben más de uno y hasta dos salarios mínimos; en total, el 42% de la PEA percibe hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2017). En el campo, la proporción de quienes ganan poco es superior: un tercio de los trabajadores del sector agropecuario percibe hasta un salario mínimo. Con aquellos que ganan más de uno y hasta dos salarios mínimos, suman el 56% de la fuerza de trabajo en el sector (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), 2016).

<sup>3</sup> El ODS 2 define 8 metas que pueden agruparse en cinco temas: i) El acceso a los alimentos como condición para acabar con el hambre; ii) terminar con todas las formas de malnutrición; iii) en la producción de alimentos, fortalecer la contribución de la agricultura familiar y de los pequeños productores y encaminarse hacia la sostenibilidad de la producción agropecuaria; iv) inversión en infraestructura, investigación y extensión. v) el entorno internacional, la cooperación para el desarrollo y el funcionamiento de los mercados internacionales de alimentos y productos básicos, que entran en la esfera de la ronda de Doha del Desarrollo de la Organización. (Flores, en prensa).

Cuadro 1. Relación entre salario mínimo y líneas de bienestar, 2016 y 2017

	enero 2016	junio 2016	enero 2017	junio 2017
Número de canastas y líneas de bienestar por salario mínimo				
<b>Canasta alimentaria</b>				
Rural	2.3	2.3	2.5	2.4
Urbana	1.6	1.7	1.8	1.7
<b>Línea de bienestar</b>				
Rural	1.3	1.3	1.3	1.3
Urbana	0.8	0.8	0.9	0.8

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) y el CONEVAL.

Una nota positiva es que el empleo ha aumentado en los últimos dos años, sin embargo, los que aumentan más son los empleos con menos de dos salarios mínimos. (INEGI, 2017).

En definitiva, sin creación de empleos con salarios que correspondan a un nivel de vida digno, es muy difícil garantizar el acceso a los alimentos de una proporción considerable de la población. Este objetivo rebasa el alcance de una política alimentaria y se inserta en el modelo de crecimiento de la economía que se aborda en otro capítulo del presente volumen.

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

El ejercicio del derecho a la alimentación la califica como nutritiva, suficiente y de calidad. Existen principios generales sobre lo que puede considerarse una alimentación sana y nutritiva que marca restricciones como mínimos recomendados a los volúmenes consumidos o dejados de consumir de cierto tipo de alimentos. Además, para cada individuo la diversidad de la dieta, la salud, su actividad física, sus hábitos y la sanidad de su medio ambiente tendrán un impacto directo en su estado nutricional.

En términos de nutrición, en México se ha acentuado a pasos acelerados la doble carga de la malnutrición asociada a cuatro factores principalmente: ingreso escaso, un modelo y hábitos de consumo que no son saludables, insuficiente acceso a agua potable y poca actividad física. Sin haber eliminado del todo la desnutrición infantil, en la que se han logrado avances considerables, no así entre la población indígena y en las zonas rurales en donde la prevalencia de desnutrición crónica es del 12.6%, así como en los estados del sureste con 13.4% de prevalencia (Cuevas *et al*, en prensa); el sobre peso y obesidad dominan el escenario nacional.

En menores de cinco años se ha logrado contener el crecimiento del sobrepeso. Entre 2012 y 2016 se registró una reducción de la prevalencia de 9.7% a 5.8%. Esa condición es más elevada en zonas urbanas (6.1%) comparada con las rurales (4.8 %). La dimensión de la malnutrición por sobrepeso y obesidad en todos los rangos de edad mayores a los cinco años es un problema de salud pública. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC) reporta que el 33.2% de la población de 5 a 11 años de edad tiene sobrepeso y obesidad, similar a la observada en 2012. Entre los adolescentes, el 36.3% sufre de sobrepeso y obesidad, siendo mayor la prevalencia entre mujeres (INSP, 2016). Finalmente, entre los adultos mayores de 20 años, la combinación de sobre peso y obesidad se presenta en el 72.5%, siendo superior entre mujeres:

7.5 mujeres de cada 10 tienen sobrepeso y obesidad, comparadas con 6.9 hombres por cada 10. Son ellas las que también reportan mayor prevalencia de obesidad. La presencia de sobrepeso es superior en el medio rural, mientras que la obesidad predomina en las ciudades.

**Cuadro 2. Suministro de energía alimentaria, 2013**

	kcal/pc/día	porcentaje
Cereales y tubérculos	1,344	43.8%
Azúcar y endulzantes	458	14.9%
Aceites y grasas	372	12.1%
Carnes	306	10.0%
Leche	163	5.3%
Frijoles y otras legumbres	119	3.9%
Frutas	105	3.4%
Huevo	66	2.1%
Bebidas alcohólicas	56	1.8%
Verduras	40	1.3%
Pescado	20	0.7%
Otros	22	0.7%
Suministro total	3,071	100.0%

Nota: pc= Per cápita

Fuente: Elaboración propia con datos de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés). (2013).

Es indispensable promover cambios al modelo de consumo de alimentos promovido por la industria agroalimentaria, muy similar a la tendencia global, evidenciado en el suministro de energía promedio que proporcionan los alimentos en México (cuadro 2). Destaca el peso que tienen azúcares, grasas y productos de origen animal así como la baja contribución de frijoles, verduras y frutas. Como en muchos países, el mayor aporte es de los cereales, destacando el maíz; aun así, la tendencia ha sido decreciente (menos de 3 puntos porcentuales comparado con 10 años atrás). La agricultura se ha "ganaderizado"; en 25 años (a partir de 1990) se duplicó el área destinada a la producción de forrajes

y pastos que ocupan más de 6 millones de hectáreas, mientras que la destinada a la producción de maíz se mantiene en alrededor de las 7.1 millones de hectáreas.

Al examinar el gasto en alimentos consumidos en el hogar por deciles de ingreso (cuadro 3), el aporte de los cereales, grasas y proteína vegetal va disminuyendo conforme aumenta el ingreso; en cambio, aumenta el de proteína animal y se mantiene relativamente similar tanto el aporte de azúcar como el de vitaminas y minerales. En valor, el decil más alto gasta cuatro veces más en alimentos y bebidas comparado con el primero. A nivel nacional se gasta más en bebidas azucaradas que en tortillas.

Los datos sobre diversidad de la dieta de la Ensanut MC refuerzan la información sobre malos hábitos de alimentación, con mayor consumo de alimentos procesados de gran contenido energético y de sodio, así como bebidas azucaradas. El porcentaje de consumidores de estos alimentos no recomendables en el grupo de edad de 5 a 11 años es de 62% para botanas, dulces y postres; 53% para cereales dulces; 81.5% para bebidas no lácteas endulzadas y 40% para bebidas lácteas endulzadas (INSP, 2016). Ese comportamiento es muy similar entre adolescentes y adultos. La dieta de estos últimos está aumentando el contenido de grasa total, saturada, azúcares y sal.

Si bien el sector salud ha diseñado estrategias para el control y prevención tanto del sobrepeso como de la obesidad, la información tiene poco alcance, por lo que los mensajes no son bien comprendidos (INSP, 2016).

De ahí la propuesta de revalorar el papel de la información, sobre todo de la educación nutricional en las escuelas y para los padres de familia para romper las dinámicas hoy dominantes. Son indispensables campañas periódicas y sistemáticas, efectivas y coordinadas, entre sectores de educación orientadas a las madres de familia, los niños y los maestros con información relevante

**Cuadro 3. Gasto en alimentos y bebidas, por grupos de productos ordenados por tipo de nutrientes según deciles de hogares, 2016**

	DECILES DE INGRESO				
	I	II	III	IV	V
	100%	100%	100%	100%	100%
<b>ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS DENTRO DEL HOGAR</b>	<b>90.9%</b>	<b>89.3%</b>	<b>87.0%</b>	<b>86.0%</b>	<b>84.8%</b>
CARBOHIDRATOS Y GRASAS	37.7%	35.5%	34.2%	33.0%	32.0%
CEREALES Y TUBÉRCULOS	25.0%	23.8%	23.2%	22.2%	21.1%
ACEITES Y GRASAS	2.5%	2.0%	1.8%	1.6%	1.4%
AZÚCAR, MIELES Y BEBIDAS	10.2%	9.7%	9.3%	9.1%	9.4%
PROTEÍNAS DE ORIGEN VEGETAL	5.0%	4.0%	3.4%	3.0%	2.6%
PROTEÍNAS DE ORIGEN ANIMAL	34.5%	37.1%	39.0%	40.0%	40.1%
VITAMINAS Y MINERALES	14.5%	13.9%	13.8%	13.4%	13.6%
OTROS ALIMENTOS	7.6%	9.0%	9.1%	10.2%	10.7%
BEBIDAS ALCOHÓLICAS	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	1.0%
<b>ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS FUERA DEL HOGAR</b>	<b>9.1%</b>	<b>10.7%</b>	<b>13.0%</b>	<b>14.0%</b>	<b>15.2%</b>

	DECILES DE INGRESO				
	VI	VII	VIII	IX	X
	100%	100%	100%	100%	100%
<b>ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS DENTRO DEL HOGAR</b>	<b>82.8%</b>	<b>81.0%</b>	<b>77.6%</b>	<b>72.7%</b>	<b>61.1%</b>
CARBOHIDRATOS Y GRASAS	31.6%	29.7%	28.8%	27.1%	23.1%
CEREALES Y TUBÉRCULOS	20.6%	19.2%	18.5%	16.9%	13.8%
ACEITES Y GRASAS	1.4%	1.2%	1.2%	1.1%	1.1%
AZÚCAR, MIELES Y BEBIDAS	9.7%	9.3%	9.2%	9.1%	8.2%
PROTEÍNAS DE ORIGEN VEGETAL	2.5%	2.2%	2.0%	1.8%	1.5%
PROTEÍNAS DE ORIGEN ANIMAL	40.3%	41.6%	41.3%	41.5%	41.9%
VITAMINAS Y MINERALES	13.4%	13.1%	13.3%	13.6%	14.9%
OTROS ALIMENTOS	11.5%	12.4%	13.6%	14.7%	16.5%
BEBIDAS ALCOHÓLICAS	0.7%	0.9%	0.9%	1.3%	2.0%
<b>ALIMENTOS Y BEBIDAS CONSUMIDAS FUERA DEL HOGAR</b>	<b>17.2%</b>	<b>19.0%</b>	<b>22.4%</b>	<b>27.3%</b>	<b>38.9%</b>

Fuente: INEGI. (2016).

sobre el nivel adecuado de consumo de calorías, así como de cuáles son los alimentos no recomendables y los recomendables. La elaboración de guías de alimentación para los hogares, comedores escolares, comunitarios e institucionales es una herramienta que no ha sido plenamente aprovechada para modificar hábitos de consumo no saludables. Un complemento valioso serían los programas de compras locales de productos de la agricultura campesina para comedores institucionales.

Asimismo, son clave: los sistemas de vigilancia nutricional y de la salud; la regulación sobre la inocuidad de los alimentos; así como la de la información del contenido nutricional, particularmente de los alimentos procesados, y sobre la publicidad, todos orientados a promover cambios en el modelo de consumo de alimentos dentro y fuera del hogar hacia uno más sano.

Para que la alimentación sea nutritiva y sana se requieren acciones de política pública de tipo regulatorio que se apliquen efectivamente y se sancione su incumplimiento. Esto incluye la garantía de la inocuidad de los alimentos y la trazabilidad de los productos que son críticas para la salud de los consumidores; la vigilancia de la información sobre el contenido nutrimental de los alimentos procesados y en torno a la veracidad de la publicidad sobre alimentos de alto contenido energético. La información nutrimental que aparece en el etiquetado de alimentos no ha sido suficientemente clara para apoyar la toma de decisiones del consumidor; habrá que revisarlos para que sean útiles en la selección de alimentos saludables.

De hecho, se han adoptado medidas fiscales para incentivar la reducción del consumo de alimentos no recomendados cuyos resultados en términos de salud y nutrición se están evaluando.<sup>4</sup> Aún y cuando el aumento en los

4 Una medida adoptada en enero de 2014 para reducir el consumo de bebidas azucaradas fue aumentar el impuesto a la venta en un peso por litro. Las compras disminuyeron 5.5% en 2014 y 9.7% en 2015 (Cochoero, A. *et al*, 2017). Los autores consideran que es muy pronto para ver el efecto en el sobre peso de las personas. Sobre el uso de los impuestos recabados, una nota de prensa informó que de acuerdo con la Unidad de Transparencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) "no existe un mecanismo

precios afecta el bolsillo del consumidor, sin un total convencimiento del objetivo perseguido en salud, la disminución del consumo puede resultar insuficiente o marginal.

La vigilancia nutricional de menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, son tareas cotidianas del sector salud incluidas en los programas sociales de transferencias con corresponsabilidad. Las visitas médicas son oportunidades para la orientación a cambios de hábitos alimenticios y, en particular, para insistir en la importancia de los primeros mil días en la vida de un niño desde su gestación y de la lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses del infante para el futuro de una vida sana.

Un complemento indispensable de una política alimentaria orientada a la eliminación de todas las formas de malnutrición es garantizar el acceso al agua potable y servicios sanitarios.

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

La política social y los programas de asistencia alimentaria en sus diferentes formas, en especie y efectivo, con entregas basadas en la corresponsabilidad o sin ese requisito, cubren en parte la brecha entre insuficiente demanda efectiva y carencia de alimentos. El 44% de los hogares tienen acceso a alguno de los programas alimentarios<sup>5</sup>, siendo el de mayor cobertura el del Programa de Inclusión Social (PROSPERA) con casi 7 millones de hogares, en su mayor parte rurales y de comunidades indígenas. Entre los apoyos adicionales, luego de la experiencia de la Cruzada contra

que permita identificar el destino específico de los recursos recaudados mediante el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a bebidas saborizadas". (Méndez, 2016). También se aumentó el impuesto a los alimentos de alto contenido energético.

5 Comunicación personal con Teresa Shamah-Levy. El primero de los programas de este tipo fue el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), al que siguió el Programa de Desarrollo Humano (OPORTUNIDADES).

el Hambre, PROSPERA incluye la “articulación con programas sociales relacionados con el fomento productivo, generación de ingreso e inclusión laboral” (DOF, 29 de diciembre de 2016).<sup>6</sup>

Sin duda, el esfuerzo programático y fiscal es enorme. Sin duda, el esfuerzo programático y fiscal es enorme, sin embargo, cabe preguntarse si la política social, en particular la de apoyo alimentario (con sus varios componentes) que aminora el efecto de la pobreza pero no logra superarla, no tendría que replantearse en términos de prioridades, asignaciones presupuestales y coordinación inter-institucional tanto real como coherente de una política alimentaria: apoyo al fomento productivo con asistencia técnica efectiva para la población con carencia alimentaria y capacidad de producción o de generación de servicios ambientales; creación de empleos rurales y urbanos con salarios dignos; programas permanentes de orientación nutricional y su seguimiento; articulación del servicio de comedores escolares con la producción local de alimentos frescos; ampliación de la distribución de alimentos de Diconsa, con mayor acceso a proveedores locales.

Entre los programas de fomento productivo, PROSPERA incorpora programas de empleo temporal y de fomento económico y social que gestiona la propia Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Un complemento importante sería el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) que, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (DOF, 7 de diciembre de 2001), comprende

... las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles.

<sup>6</sup> PROSPERA incluye apoyos para alimentación, educación, becas, salud, suplementos alimenticios. Las familias también tienen acceso al Programa de Pensiones para Adultos Mayores.

En 2017, por cada casi \$6.00 de los programas sociales (desarrollo social, educación y salud) que forman parte del PEC, se destinan casi \$4.00 de apoyo a la producción (SHCP, 2017). En la misma línea, llama la atención que entre los programas de apoyo a pequeños productores de SAGARPA, el proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales, el más vinculado a esta vertiente, tiene un presupuesto que representa la décima parte de PROSPERA alimentación Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017.

Se ha puesto énfasis en la necesidad de contar con padrones de beneficiarios de programas sociales y de transferencias productivas, a veces únicos. En definitiva, es una herramienta indispensable para conocer el destino de los recursos y para evaluar el impacto de los programas. Tendría que quedar claro el objetivo de cada programa y la situación de los beneficiarios con el fin de crear sinergias entre programas. Adicionalmente, soluciones individuales tendrán mayor potencia en la medida en que se enmarquen en programas de desarrollo local y regional.

#### *4. Fortalecimiento de sistemas productivos de alimentos que protejan biodiversidad y medioambiente*

México ocupa el lugar 12 como productor de alimentos en el mundo y el 13 en productos agrícolas (SIAP, 2016). El crecimiento de las exportaciones agroalimentarias arroja un saldo positivo en su balanza comercial, en 2016 y en lo que va de 2017. Se trata de un éxito comercial notable. En paralelo, México importa la tercera parte de los cereales que consume, siendo estos los de mayor aporte al consumo de calorías (FAO, 2011). Desde la perspectiva económica-social, el 75% de las unidades de producción se catalogan como pobres y de subsistencia. El 8.7% son empresarios pujantes y dinámicos que generan más del 70% de las ventas de la producción agropecuaria. (SAGARPA & FAO, 2012). Por ser pobre, el primer grupo tiende a ser visto exclusivamente como clientela de la política social.

En el contexto del cambio climático, la pregunta obligada frente al futuro de los sistemas alimentarios es: ¿El mercado es la referencia única o la más importante sobre qué alimentos importar?

Los resultados de las investigaciones sobre el efecto del cambio climático en la agricultura –y el impacto de la producción agropecuaria sobre el cambio climático, como resultado de la emisión de gases de efecto invernadero– plantean claramente los riesgos de priorizar la producción de alimentos a partir de monocultivos intensivos en uso de agroquímicos y agua, no sólo más sensibles a plagas y enfermedades, más proclives al deterioro de la calidad de suelos y agua, sino también una amenaza latente a la biodiversidad, base de la producción de los alimentos. No está de más recordar que derivado de ese análisis, una de las metas del ODS 2 es, justamente:

...para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas ... y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015).

Una propuesta a futuro exige considerar los efectos del cambio climático en la producción agrícola y el manejo del riesgo asociado a los fenómenos de la naturaleza. La economía campesina administra de alguna manera la biodiversidad a través de la siembra tanto variada como combinada y la selección de semillas que mejor se adaptan al medio y a los cambios en el clima. Su contribución a la protección del capital natural debe ser valorada y apoyada.

Además de una atención a productores individuales, que concursan –con diferentes

capacidades, los más pobres en desventaja– para acceder al menú de proyectos que ofrece el sector público, se requiere una visión estratégica y territorial sobre el futuro alimentario de México y el uso racional de los bienes comunes, entendiendo y valorando el papel que juegan los diferentes actores, desde el campesino pobre al empresario pujante. En su definición, los programas tendrán que introducir con mayor fuerza objetivos de desarrollo territorial y de sostenibilidad, hasta ahora apenas delineados y apoyados con escasos recursos presupuestales. En el presupuesto asignado al PEC, sólo el 2.9% se cataloga para medioambiente.

Para ser consecuente con los compromisos adquiridos por el país, la política agroalimentaria tiene que incorporar la meta del ODS 2 que establece claramente “para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra”.

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

Construir la gobernabilidad para una política alimentaria que promueva un modelo de consumo y de producción de alimentos sostenible, saludable y variado que garantice el derecho a la alimentación, exige un compromiso de gobierno y de la sociedad.

En definitiva, requiere de la definición de un objetivo consensuado, una revisión y coordinación de las políticas públicas (Shamah-Levy, *et al*, 2017). No es la suma de políticas sociales y económicas, sino la concertación a partir de un objetivo nacional en el que cada sector aporte su experiencia y conocimiento en su área de especialización para lograr un

bien común: el acceso a alimentos suficientes y de calidad para todos, sin sacrificar el futuro del capital natural.

Eso significa dirimir entre intereses no necesariamente convergentes en el corto plazo entre consumidores, productores de alimentos agropecuarios y pesqueros (con grandes diferencias entre las unidades de producción pequeñas y empresariales). La industria prácticamente monopólica de insumos para la producción primaria, la industria alimentaria y los científicos, unos orientados al aumento de la productividad, otros, sin desatender los mayores rendimientos, dando mayor prioridad a la atención a los actores sociales, el medio ambiente, los ecosistemas y la diversidad del capital natural. Los tres últimos, base indispensable de la alimentación, para definir prioridades en el uso del suelo, la producción, así como el consumo de alimentos deseable desde el punto de vista de la salud y la nutrición, respetando las preferencias culturales.

México no es ajeno al desafío mundial de asegurar el acceso a alimentos inocuos, saludables y nutritivos para una población creciente, y al mismo tiempo usar sus recursos naturales de manera más sostenible y hacer una contribución efectiva a la adaptación y mitigación al cambio climático (OCDE & FAO, 2017).

El mercado internacional y los diferentes acuerdos de comercio entre países se han convertido en un estímulo a la especialización de los países en la producción de alimentos, unos destinados a la exportación, y otros, los alimentos básicos, como es el caso de México, dependiendo –al menos en parte– del mercado externo como fuente para el suministro doméstico. La oferta mundial de alimentos ha crecido de manera relativamente estable, con periodos de gran incertidumbre y volatilidad en los precios. Las proyecciones a 2026 (OCDE & FAO, 2017) indican que los precios de los productos básicos o *commodities* se mantendrán relativamente por abajo de los precios actuales en términos reales –y por debajo de los altos precios de 2006-2011–, pero por encima de los observados

en la primera década del presente siglo. La demanda de cereales, sobre todo maíz para producción de biocombustibles, se ha reducido. De igual manera, el aumento de la demanda de alimentos de países como China, que tuvo una gran influencia en la crisis de los precios de los alimentos, tiende a disminuir. Es decir, se trata de un entorno internacional relativamente estable hacia 2026 en términos de oferta y de precios, en el cual no se descarta volatilidad de estos últimos.

Esas circunstancias abren una ventana de oportunidad para la toma soberana de decisiones sobre una política alimentaria nacional que involucre a los sectores responsables de la política macroeconómica, social, educación, salud, productiva y ambiental para definir un objetivo de producción sustentable de alimentos que dé acceso a los alimentos a todos, en la que participen todos los actores económicos (productores, campesinos y empresarios, industria) y sociales.

La coordinación de la política agroalimentaria habrá de proponerse al más alto nivel, con visión y responsabilidades sectoriales compartidas. La creación de un gabinete que dependa directamente de la Presidencia de la República es una fórmula que puede tener éxito en la medida en que el Secretario *ad-hoc* o Director General cuente con las facultades indispensables para la concertación de objetivos, responsabilidades y presupuesto identificado.

*Autora principal:  
Margarita Flores de la Vega*



## Referencias

- Colchero, M., Rivera, J., Popkin, B. & Wen, S. (2017). In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened Beverage Tax, *Health Affairs*, 36, 564-571. doi:10.1377/hlthaff.2016.1231. Disponible en: <https://www.healthaffairs.org/doi/abs/10.1377/hlthaff.2016.1231?journalCode=hlthaff>
- CONASAMI. (2016). *Salarios Mínimos Generales por Áreas Geográficas 1992-2016*. México: Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS). Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106028/Salarios\\_Minimos\\_por\\_area\\_geografica\\_1992\\_-\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106028/Salarios_Minimos_por_area_geografica_1992_-_2016.pdf).
- CONEVAL. (2016). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*. México: CONEVAL. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)
- CONEVAL. (2017). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*. México: CONEVAL. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2016.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)
- Cuevas, L., Shamah-Levy, T., Hernández, S., González, D., Méndez, I., Ávila, M.A. & Rivera, JA., (en prensa). *Tendencias de la mala nutrición en menores de cinco años de edad en México de 1988 a 2016: Análisis de cinco encuestas nacionales*.
- DOF. (20 mayo de 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.
- DOF. (30 de noviembre de 2016). *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2017*.
- DOF. (26 de abril de 2017). *Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- DOF. (29 de diciembre de 2016). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2017*.
- DOF. (7 de diciembre de 2001). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.
- FAO. (2011). *Indicadores de la Seguridad Alimentaria [Archivo de datos]*. Disponible en: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/#.WULdCslw98Q>
- FAO. (2013). *Food Balance Sheets*. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS>
- Flores, M. (en prensa). *Hambre cero, colección objetivos de desarrollo sostenible. Comisión Nacional de Derechos Humanos*.
- INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) Primer trimestre 2017*. México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

- INSP. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales (ENSANUT)*. México: INSP. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>
- INSP. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 (ENSANUT MC)*. México: INSP. Disponible en: [http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos\\_2016/ensanut\\_mc\\_2016-310oct.pdf](http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf)
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2017). *2017 Global Food Policy Report*. doi:.10.2499/9780896292529
- Méndez, C. (18 de septiembre de 2016). Impuesto a refrescos, productivo pero opaco. *El Universal*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/09/18/impuesto-refrescos-productivo-pero-opaco>
- OCDE & FAO. (2017). *Agricultural Outlook 2017-2026*. Paris: OCDE. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_outlook-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2017-en)
- ONU. (25 de septiembre de 2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General (A/RES/70/1)*. Disponible en: [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)
- SAGARPA & FAO. (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México*. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/47/1%20Diagn%C3%B3stico%20del%20sector%20rural%20y%20pesquero.pdf>
- Shamah-Levy, T., Mundo, V., Flores, M. & Luiselli, C. (septiembre, 2017). Food security governance in Mexico: How can it be improved? *Global Food Security*, 14, 73-78. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912417300135#!>
- SIAP. (2016). *Atlas agroalimentario 2016*. México. Recuperado de la página de internet del organismo: [http://nube.siap.gob.mx/gobmx\\_publicaciones\\_siap/pag/2016/Atlas-Agroalimentario-2016](http://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2016/Atlas-Agroalimentario-2016)



## Una nueva política hacia la educación obligatoria

Más educación para las nuevas generaciones ha sido históricamente una aspiración de la población mexicana, lo sigue siendo actualmente pese a que la escolaridad tiene hoy un valor incierto, más allá de las ventajas prácticas del dominio elemental de la lectura, la escritura y las operaciones matemáticas básicas. La educación es un derecho humano que el Estado mexicano reconoce y está obligado a garantizar, tal como se establece en la Constitución Política de nuestro país. El sistema público de educación básica, media y superior es la expresión de este derecho: los principios que rigen la educación obligatoria, especialmente su carácter laico, democrático, nacional y comprometido con los derechos humanos, buscan contribuir al cimiento de una sociedad democrática, inclusiva, igualitaria y solidaria.

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

Como producto acumulado de la expansión del servicio educativo, la escolaridad promedio de la población mexicana alcanza hoy 9.2 grados, 2.7 veces más que la de 1970, hace casi medio siglo, cuando era de 3.4 grados. Pero la escolaridad está desigualmente distribuida, aun entre la población joven, beneficiaria de la expansión del sistema en

el último cuarto del siglo XX. Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016) 12.5% de la población de entre 25 a 29 años solo tiene educación primaria, 29.6% logró concluir la secundaria y 25.2% la educación media, el resto (28.4%) completó la educación superior o una carrera técnica (2.5%).

Es necesario continuar con la extensión de la oferta, especialmente en la educación preescolar y media, combatir el abandono escolar –concentrado en educación media y secundaria-, y emprender una política focalizada para incorporar a niños y adolescentes que trabajan y no asisten a la escuela.<sup>1</sup> Pero el desafío mayor y más complejo que debe afrontar el Estado mexicano es garantizar que la asistencia a la escuela signifique para las nuevas generaciones la posibilidad de desarrollar al máximo sus potencialidades individuales, alcanzar altos niveles de bienestar y ejercer plenamente la ciudadanía. Actualmente, la escolaridad tiene un valor incierto, primero, porque no garantiza que quienes avanzan en la misma obtengan aprendizajes fundamentales y duraderos, desarrollen capacidades y competencias intelectuales para actuar con iniciativa y eficacia en un mundo cada vez más demandante y de oportunidades escasas; segundo, porque la certificación escolar no tiene un efecto perceptible y distintivo en la calidad de vida o en la viabilidad de expectativas generadas por la propia escolarización. La educación es, cada vez más, un débil motor para avanzar hacia una sociedad más igualitaria; la movilidad intergeneracional por efecto de la escolarización está prácticamente estancada o inclusive en descenso para los estratos más pobres (Cortés & Escobar, 2005; INEGI, 2017).

La escuela no es responsable única de su débil influencia; en un contexto de bajo

<sup>1</sup> Al analizar datos de la Encuesta Intercensal 2015 se halla que de 13.48 millones que integran la población de entre 6 y 12 años un 2% (342 mil) no asistía a la escuela; en el grupo de 13 a 17 años de edad, esta cifra aumenta a 2.02 millones. Por otra parte, el Módulo de Trabajo Infantil 2015 de la ENOE calcula en 29.4 millones la población de entre 5 y 17 años de edad, de los cuales 2.4 millones trabajan (8.4%), más de la tercera parte de niñas, niños o adolescentes trabajadores no asiste a la escuela (Ramírez, 2017).

**Cuadro 1. Dimensión de la educación obligatoria mexicana. Alumnos, docentes y escuelas o planteles por nivel o tipo educativo según tipo de sostenimiento. Inicio de ciclo escolar 2015-2016**

Nivel o tipo educativo	Sostenimiento								
	Alumnos			Docentes			Escuelas/planteles		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
Preescolar	4124252	687714	4811966	186983	43798	230781	74704	14705	89409
	85.7	14.3	100.0	81.0	19.0	100.0	83.6	16.4	100.0
Primaria	12969369	1280443	14250425	514141	60069	574210	89070	8934	98004
	91.0	9.0	100.0	89.5	10.5	100.0	90.9	9.1	100.0
Secundaria	6240369	594876	6835245	346412	62165	292484	33786	5099	38885
	91.3	8.7	100.0	84.8	15.2	100.0	86.9	13.1	100.0
Media Superior	4058109	926971	4985080	197459	95025	11693	11693	5707	17400
	81.4	18.6	100.0	67.5	32.5	67.2	67.2	32.8	100.0

Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), 2017

crecimiento económico durante varias décadas (que, entre otras consecuencias, limita la generación de oportunidades de empleo de calidad para los jóvenes), de pobreza extendida y aguda desigualdad social (que implican no solamente imposibilidad de bienestar material sino también menos posibilidades de acceso a bienes culturales y a experiencias sociales enriquecedoras desde la más tierna infancia), la educación no tiene la capacidad suficiente para que las personas rompan el ciclo de reproducción de la pobreza (Blanco, 2011; Yaschine, 2015).

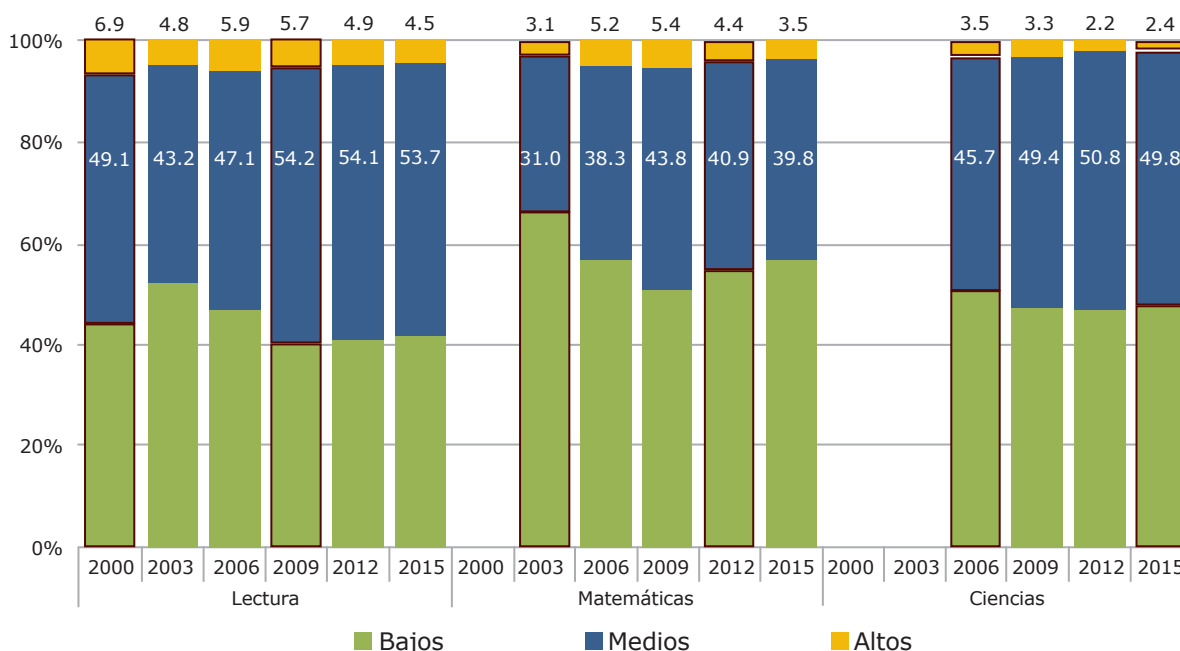
El reto, en consecuencia es fortalecer a las escuelas de todos los niveles educativos para que garanticen "logros intelectuales y afectivos fundamentales, tales como el desarrollo de competencias como la comprensión de lectura y la expresión oral y escrita, la aplicación del razonamiento y los recursos matemáticos, la argumentación lógica y la resolución de problemas, la apropiación de conceptos y conocimientos básicos que le ayuden a entender progresivamente al mundo natural, a las personas que le rodean y a la vida en sociedad; la curiosidad y el gusto por aprender, la confianza en la capacidad propia y el reconocimiento del valor del esfuerzo, la disposición a relacionarse con otros solidariamente, de respetarlos y de exigir ser respetado, de disfrutar lo que es bello y de

pensar sin temor" (Fuentes, 2003).

Los datos arrojados por pruebas confiables, como las del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (Programme for International Student Assessment (PISA)), no obstante que valoran solamente una parte de los logros y capacidades de los estudiantes, indican que casi el 50% de los estudiantes en los campos de lectura y ciencias, y cerca del 60% en matemáticas no logran un dominio sólido de competencias como las mencionadas (gráfico 1). Aunque se trata de un problema general, que afecta a estudiantes de todos los estados, del servicio público y privado, los resultados educativos son más bajos en los estados de la región pacífico sur y de los estratos más desfavorecidos, entre ellos los que pertenecen a los pueblos originarios (Ramírez, 2017).

Superar el grave estancamiento y alcanzar finalidades como las planteadas requiere, en primer lugar, hacer de todas las escuelas espacios seguros y dignos, con los recursos didácticos necesarios y que funcionen con regularidad; pero estos elementos indispensables no son suficientes para ese tipo de logros educativos. Es necesario realizar un esfuerzo especial para transformar la experiencia escolar que cada estudiante vive en las aulas y en las escuelas en general, es decir, para enriquecer las experiencias

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



Fuente: Elaboración propia con base en los informes del INEE (2001, 2004, 2007, 2010, 2013, 2016) sobre PISA

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

Una política centrada en mejorar la calidad formativa –sin que ello implique evadir las deudas que en materia de acceso a la escuela tiene el Estado mexicano, ya mencionadas- es necesaria para un nuevo curso de desarrollo del país, lo requeriría un mercado laboral

más dinámico en un contexto de crecimiento económico, es indispensable para sustentar la cohesión social y avanzar en el combate a la desigualdad y la pobreza, la consolidación de la democracia política también requiere de ciudadanos con referentes culturales sólidos y pensamiento crítico. El mejoramiento de la calidad formativa de la escuela beneficiaría a todos sin distinciones, pero sería clave para niñas, niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos de la sociedad mexicana; así, la educación podría recuperar su función democratizadora.

La identificación del problema no es una novedad. Al menos desde 1982, cuando Jesús Reyes Heróles, titular de la Secretaría de Educación Pública (SEP), declaró que esta era un “elefante reumático” y anunció una revolución educativa, el mejoramiento de la calidad de la educación, ha sido meta declarada de los sucesivos gobiernos federales. Para alcanzarla se han puesto en marcha, en los distintos sexenios, variadas acciones que han buscado introducir lo que se ha considerado –por una u otra razón- necesidades urgentes o medidas estratégicas

para lograr la calidad de la educación: federalización (1992) y recentralización del sistema (2013), introducción del programa "enciclomedia" (libros de texto digitalizados con ligas a otras fuentes sobre temas del texto) y financiamiento directo a las escuelas condicionado a la presentación de un proyecto de mejora (Programa Escuelas de Calidad), énfasis en la evaluación del aprendizaje (2006-2012) y evaluación de los profesores (2006-2012), establecimiento de salas de cómputo y distribución de tablets. Pero en todas ellas se ha carecido de un planteamiento pedagógico preciso que ordene el conjunto de las acciones de política educativa y, especialmente, que oriente consistentemente la práctica docente y la gestión de las escuelas.

La última gran reforma, iniciada en 2012 por la administración gubernamental que concluirá en 2018, se orientó a restablecer el gobierno y orden del sistema, capturado en gran parte por los grupos dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), otros sindicatos estatales y burocracias locales, mediante la recentralización de la administración de plazas y de la carrera docente, la evaluación periódica, externa y centralizada del desempeño docente, pero sus logros aún no son claros en materia política y administrativa.

Las cuestiones sustanciales para el mejoramiento de la calidad, es decir, la definición pedagógica de la educación básica, la formación continua e inicial de los profesores ha sido postergada hasta el final de la administración (será en julio cuando se conozca la propuesta pedagógica del gobierno actual).

Además, la propia definición de la reforma y su procesamiento político –que ubicó al maestro como el principal responsable de los problemas educativos del país- y las graves carencias de la evaluación del desempeño, entre otras, la carencia de un referente pedagógico y la ausencia de evaluación in situ, aplicada ya a más de 150 mil profesores han creado un ambiente adverso a la innovación y al mejoramiento del trabajo cotidiano en las

aulas y escuelas de la educación obligatoria.

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

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

**1. Redefinición curricular de la educación obligatoria, como base para orientar acciones sostenidas de cambio del currículo realmente operante,** como la formación continua, la producción de materiales y la transformación de la gestión de las escuelas. En primer lugar, se requiere un acuerdo básico -asumido por la sociedad, pero especialmente por el magisterio- acerca del significado concreto de calidad formativa en la educación básica y en la educación media, donde la prioridad debería ser precisamente la formación de competencias intelectuales como las mencionadas y la comprensión de conceptos y procesos fundamentales del mundo natural y social. Ello implica la renuncia expresa a planes y programas de estudio extensos, con pretensión enciclopédica; una evaluación rigurosa de la propuesta curricular oficial, que se pondrá en marcha en el último cuatrimestre del gobierno actual, debería ser el punto de partida de un proceso que involucre intelectualmente al magisterio y que que avance gradualmente con las particularidades de cada nivel educativo. Ninguna propuesta curricular, por más atributos positivos que tenga, podrá ser puesta en práctica si no se cumplen dos condiciones: a) que sea realmente asumida por los profesores, lo que significa no solamente su comprensión

profunda sino también sus implicaciones en el trabajo educativo, en particular, en el repertorio pedagógico vigente, y b) que las escuelas cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesario (por ejemplo, el tipo de mobiliario escolar) para desarrollar nuevas formas de trabajo; particular atención se deberá prestar al tamaño de los grupos escolares.

### *Formación y desarrollo profesional.*

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

**3. Garantizar la formación profesional pedagógica para los profesionistas que ingresan al trabajo docente en educación secundaria y media** sigue siendo una tarea pendiente, que no se resuelve con programas breves y a distancia, sino que requiere un periodo intensivo, sistemático, con una variedad de ejemplificaciones y prácticas profesionales asistidas. La formación continua cuyo objetivo central debería ser el desarrollo de competencias didácticas congruentes con el planteamiento enunciado arriba, expresadas en un repertorio pedagógico enriquecido y factible, debe orientarse en el mismo sentido, más que cursos expositivos o catequísticos se requiere de la demostración, la experimentación pedagógica y la reflexión sobre la práctica.

### *Combatir la desigualdad*

#### **4. Programa de combate a la desigualdad en el proceso y los resultados educativos.**

La desigualdad de oportunidades educativas no consiste solamente en la obvia y grave desigualdad de condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas según el sector social que atiende y su ubicación geográfica, se manifiesta también en la precariedad institucional, es decir, en modalidades que funcionan con menos recursos humanos y casi generalmente con menor calificación profesional. Estos son los casos de las escuelas llamadas comunitarias del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), las telesecundarias y el telebachillerato, más recientemente la educación a distancia y en línea. Estas modalidades deben ser superadas con instituciones adecuadas al contexto pero con más y mejores recursos. Los programas de becas deben continuar y las escuelas de tiempo completo deben ser ubicadas en zonas urbanas y rurales que atienden a poblaciones en desventaja, con un currículo enriquecido como el que se plantea y con gran apoyo no solamente material sino para que los estudiantes accedan a manifestaciones culturales y participen en experiencias formativas de los que han carecido en su trayectoria de vida.

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

- En primer lugar, un nuevo tipo de formación inicial para la docencia y el apoyo sistemático a los nuevos profesores durante sus primeros años de ejercicio, prometida pero no realizada en la reforma.

- Profesionalización del cuerpo directivo de escuelas y zonas escolares, la cual deberá constituir una carrera en sí misma, con posibilidades de alternancia con trabajo en grupo, la selección por concurso debe mantenerse.
- Las medidas anteriores harán innecesaria una "evaluación del desempeño" tan frecuente, alejada de la escuelas y que no revisa el desempeño real; en consecuencia esta medida debe ser replanteada para incorporar la observación continua de la práctica real con la participación de autoridades directas, colegas y personal calificado externo a la escuela, no necesariamente al sistema, disminuir radicalmente su frecuencia (planteada ahora cada cuatro años para más de un millón y medio de profesionales) y colocar el énfasis efectivamente en su carácter formativo.
- El INEE debe asumir las tareas de definición sustantiva de la evaluación y dejar de operar solamente como organismo normativo y supervisor.
- Ampliar las facultades de los estados de la república y fortalecer sus capacidades institucionales. El fortalecimiento del sistema educativo requiere de mayor participación de los gobiernos y autoridades educativas de los estados, con transparencia y mecanismos de evaluación y control social de su desempeño; la recentralización que implicó la reforma debe ser revertida gradualmente. Para ello es necesario profesionalizar la administración educativa de tal modo que se garantice que a los puestos de dirección del sistema arriben expertos no solamente en política sino conocedores de la realidad educativa y del sentido del cambio necesario, es posible establecer

mecanismos de selección por concurso de las autoridades principales de cada sistema educativo estatal; asimismo, cada entidad deberá contar con un cuerpo técnico altamente calificado para el diagnóstico, diseño de programas y atención de problemas específicos pero también de promoción del cambio educativo, maestras y maestros altamente calificados deberían ser integrantes principales de estos cuerpos técnicos.

*Autores principales  
Olac Fuentes Molinar  
Rodolfo Ramírez Raymundo*



## Referencias

- Blanco, E. (2011). *Los límites de la escuela. Educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México (COLMEX).
- Cordera, R. (Coord.). (2015). *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.). (2017). *Perspectivas del desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED. Disponible en [http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas\\_del\\_desarrollo.pdf](http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf)
- Cortés, F. & Escobar, A. (abril, 2005). Movilidad social intergeneracional en el México urbano. *Revista de la CEPAL*, 85. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11005/085149167\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11005/085149167_es.pdf?sequence=1)
- Fuentes, O. (2003). *Por una nueva política para la educación básica*. México: Mimeo.
- INEE. (2017). *Principales cifras: Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2015-2016*. Disponible en <http://www.inee.edu.mx/mapa2017/pdfestados/00.%20Nacional.pdf>, consultado en octubre de 2017
- INEGI. (junio, 2017). *Nota técnica: Módulo de movilidad social intergeneracional*. Disponible en [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/mmsi/mmsi2017\\_06.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/mmsi/mmsi2017_06.pdf), consultado en octubre de 2017
- Ramírez, R. (2017). La satisfacción del derecho a la educación para la niñez mexicana: evolución reciente y perspectivas a 2030. En Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.), *Perspectivas del desarrollo a 2030* (pp. 135-163). Disponible en [http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas\\_del\\_desarrollo.pdf](http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/publicaciones/34/Perspectivas_del_desarrollo.pdf)
- SEP. (2017). *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*. México: SEP.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México: COLMEX y UNAM-PUED.



# Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social <sup>1</sup>

## Planteamiento general

En el proceso reciente de reformas denominadas estructurales, que se orientó principalmente a fortalecer las condiciones de crecimiento económico del país (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2015), quedó pendiente la toma de decisiones legislativas y de política pública para mejorar las instituciones y los instrumentos del sistema de seguridad social,<sup>2</sup> que permitan subsanar los principales rezagos en el desarrollo social y avanzar en la construcción de un Estado de bienestar.

En el diseño de las políticas de desarrollo de las últimas administraciones federales,<sup>3</sup> se ha reconocido la importancia de implementar medidas de una elevada trascendencia como la construcción de un sistema de seguridad social universal, el fortalecimiento de la estructura financiera del sistema y la

ampliación de la cobertura poblacional de los servicios de salud y de algunas prestaciones sociales, como las pensiones.

No obstante, los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas, en el país se preservan carencias sociales, desequilibrios en el mercado de trabajo y condiciones inaceptables de pobreza y de desigualdad, cuya solución depende de medidas de instrumentación gradual pero decisivas en la transformación del sistema vigente.

Para contribuir con ese propósito, en este documento se presentan algunas propuestas de política que conduzcan a una reforma profunda del sistema de seguridad social. Estas decisiones de política se consideran como estratégicas para inducir cambios que permitan transformar, en el largo plazo, las condiciones de desarrollo y bienestar de toda la población. La definición de dichas decisiones se basa en las siguientes premisas: i) el incumplimiento efectivo actual de los derechos sociales, ii) las limitaciones de las reformas anteriores al sistema, iii) la necesidad de construir un sistema de cobertura universal que garantice el bienestar social en el largo plazo (2050) y iv) la importancia de introducir medidas estratégicas que induzcan cambios en todo el sistema.

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

## Principios normativos

La seguridad social es reconocida, en el marco normativo internacional (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1948, 1966 y 1986), como un derecho de toda persona a tener acceso a servicios de salud y a

1 En este documento se retoma la línea argumental desarrollada en el libro *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*, editado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (Martínez *et al.*, 2015).

2 Por ejemplo, las iniciativas para implementar el seguro de desempleo y la pensión universal, que permanecen en el Senado de la República a espera de dictamen, o las medidas establecidas en el Pacto por México para implantar la seguridad social universal.

3 En la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de las últimas tres administraciones federales, se encuentran diversas medidas que buscan fortalecer la seguridad social bajo diferentes estrategias. En el periodo 2001-2006, se le dio prioridad a la política de salud con la creación del Seguro Popular (Sistema de Protección Social en Salud), para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios en salud (DOF, 2001). Entre 2007 y 2012 se propuso consolidar un sistema nacional de pensiones "...mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas" (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2007). En el PND 2013-2018, se plantearon diversas acciones y estrategias que pretendían garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad, promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población e instrumentar una mejor gestión financiera de los organismos públicos que garantice la sustentabilidad del sistema (DOF, 2013).

prestaciones sociales que le permitan mejorar sus condiciones de bienestar. Conforme al artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), suscrita por nuestro país, se establece que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Por ello, el Estado debe asumir diversas responsabilidades para implementar acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos sociales y la promoción del desarrollo. Los artículos 8 y 10 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo pronunciada por la ONU (1986), establecen que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos básicos y a la justa distribución de los ingresos, así como la consolidación progresiva del derecho al desarrollo.

Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), al que México se adhirió en 1981, reafirma el reconocimiento de los Estados sobre *"...el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social"*.

A nivel nacional, las disposiciones constitucionales (DOF, 2017) también hacen explícito el reconocimiento de diversos derechos de acceso a la protección social como la salud, la vivienda y la atención pública ante riesgos laborales o sociales. De acuerdo con la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (DOF, 2017).

... la Ley de Seguro Social [...] comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de

enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Pero para que los derechos establecidos como principios normativos se conviertan en derechos ejercidos en la práctica (Fleury *et al.*, 2013), es necesario contar, además de la estructura legal, con un sistema institucional eficiente y una política pública que, con igualdad, progresividad y no discriminación, ofrezca disponibilidad efectiva de servicios, infraestructura y recursos financieros, materiales y humanos (Martínez, Rosales & Cabestany, 2015).

Asimismo, es conveniente que los sistemas de seguridad social cuenten con los atributos descritos por Narro, Moctezuma y Orozco (2010):

- **Universalidad:** que los sistemas estén diseñados para cubrir a la totalidad de las personas de un país.
- **Integralidad:** que la cobertura incluya la totalidad de los gastos generados por los riesgos correspondientes y que anticipen las posibles contingencias que enfrentarán las personas durante su vida.
- **Solidaridad:** que existan fórmulas que permitan compartir los riesgos y expresar solidaridad entre grupos sociales, generaciones y distintas regiones.
- **Redistribución:** deben ser un instrumento para atemperar la desigualdad y la pobreza.
- **Participación personal:** cada individuo debe poder conocer sus contribuciones y sus fondos.
- **Portabilidad:** con vías para que los fondos y aportaciones puedan transitar a cualquier otra modalidad existente en el sistema.

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

Aunque la legislación nacional y los compromisos internacionales establecen con claridad las responsabilidades del Estado mexicano para garantizar las condiciones de acceso a la seguridad social, el sistema vigente no ha logrado ofrecer la cobertura para todas las personas. En 2016, el 55.8% de la población (68.4 millones de personas) carecía de acceso a la seguridad social y el 15.5% carecía de acceso a los servicios de salud (19.1 millones de personas) (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017). Asimismo, el estatus laboral de las personas se mantiene como una condición de acceso al sistema, que también supone diferencias en la calidad de los servicios y en las prestaciones adquiridas, lo que acentúa la desigualdad social.

Además de estas deficiencias, la literatura especializada (Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2012; Lomelí, 2007; Martínez *et al.*, 2015; Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD), 2012; Narro *et al.*, 2010; Scott, 2005) ha sido enfática en advertir la fragmentación institucional, la desarticulación de la política pública, la duplicidad de programas y la ineficiencia del gasto público, la baja valoración de los beneficios por parte de los usuarios, así como las dificultades financieras (especialmente en las pensiones), entre otras anomalías del diseño e instrumentación del sistema.

Aunque los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas han intentado subsanar parte de estas deficiencias, sigue pendiente una reforma profunda del sistema de seguridad social, progresiva presupuestalmente y gradual en la definición y en el alcance de los objetivos, que logre corregir las limitaciones actuales y garantizar la satisfacción de los derechos sociales de los mexicanos en el largo plazo.

Una reforma estructural del sistema de seguridad social puede representar una de las decisiones más importantes de la política pública para incidir en la desigualdad, la

pobreza, la salud, la informalidad laboral y el desarrollo económico, si se instrumentan estrategias articuladas con las políticas fiscal, laboral y de salud pública; esto permitiría asegurar la arquitectura del Estado de bienestar que se requiere en el país.

Por ello, sería indispensable la articulación de reformas y políticas públicas de distinto orden, que ayuden a elevar la eficacia de las medidas (gráfico 1). La reforma profunda del sistema de seguridad social implicaría de facto una transformación del sistema de salud pública, debido a su vinculación institucional y a la necesidad de otorgar servicios básicos de salud de manera universal. La incorporación gradual de un mayor número de beneficiarios de la seguridad social, supondría también el rediseño de los regímenes de aseguramiento y la adopción de políticas laborales y fiscales, que fortalezcan las tareas de inspección y fiscalización, que ayuden a reducir la informalidad del empleo. La expansión de la cobertura y de las prestaciones y servicios públicos tendría un impacto presupuestal importante, que requeriría una reforma al sistema fiscal para garantizar las fuentes de financiamiento, la eficiencia en el gasto social y las condiciones de crecimiento económico que favorezcan la sustentabilidad del sistema. En definitiva, la reforma a la seguridad social implica la acción coordinada del Estado en distintos ámbitos.

Un proceso de transformación como este, adquiere una dimensión y una complejidad significativas, con desafíos legales, institucionales y financieros difíciles de resolver en poco tiempo; por lo que es pertinente implementar, en el corto plazo, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el sistema. Es decir, conviene tomar, ahora, decisiones de política que constituyan una fase de transición hacia un sistema ideal de seguridad social universal. Se trata de configurar una ruta hacia un estado deseable de desarrollo, con avances estratégicos que logren, de manera gradual, la satisfacción de los derechos sociales y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano.

**Gráfico 1. Articulación de reformas y políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia, (2017)

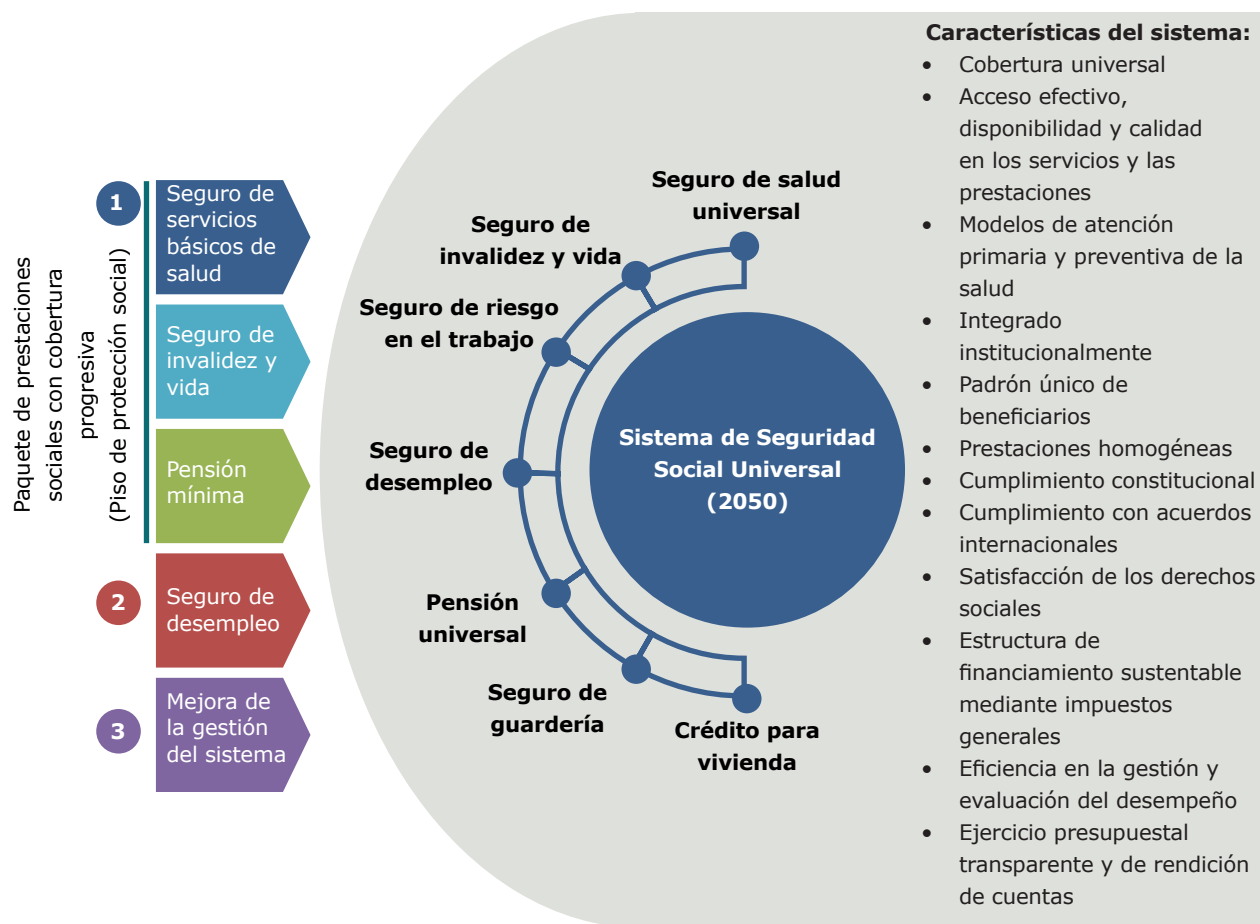
Entre las medidas estratégicas que convendría impulsar en el corto plazo se encuentran: i) la implementación de un paquete de prestaciones sociales de cobertura progresiva -tanto en la ampliación poblacional como en la asignación presupuestal-, que incluya un seguro de servicios básicos de salud, seguros de invalidez y vida y una pensión mínima, ii) la adopción de un seguro de desempleo, cuya instrumentación se inicie con los trabajadores subordinados formales y que posteriormente se extienda a otros segmentos de empleo, y iii) distintas acciones que constituyan la mejora de la gestión institucional del sistema (gráfico 2).

El objetivo de largo plazo, de las decisiones de política que se proponen, es construir un sistema de seguridad social con cobertura para toda la población, que integre los diversos subsistemas e instituciones actuales, que garantice el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y las prestaciones sociales. La seguridad social universal que

sea la base de un Estado de bienestar futuro, tendría que constituirse por seguros de salud, invalidez y vida, de riesgos laborales, de desempleo y de vejez (pensión), así como por prestaciones como el crédito para la vivienda y por servicios de guardería, entre otros. Un sistema así permitiría dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y a los convenios y normas internacionales, respecto a la satisfacción de los derechos sociales.

Sin embargo, el diseño e instrumentación de una reforma de esta naturaleza, requiere, en principio, de la voluntad política de las fuerzas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en el Gobierno Federal. Esta voluntad permitiría construir un nuevo pacto social con responsabilidades y compromisos de todos los actores sociales, para garantizar la implantación del nuevo sistema (Ibarra, 2012). Es necesario también la reforma y armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene, así como una estrategia para la integración institucional.

**Gráfico 2. Decisiones estratégicas para la construcción de un Sistema de Seguridad Social Universal en el largo plazo**



Fuente: Elaboración propia, (2017)

La condición más apremiante sería, quizá, la del financiamiento público, pues se requiere estimar y solventar el impacto presupuestario derivado de los costos fiscales; por ejemplo: i) el incremento en el gasto público de los servicios básicos de salud como resultado de su expansión para atender a toda la población (propuesta 1); ii) la adquisición de seguros de invalidez y vida e instrumentación de una pensión mínima (propuesta 1); iii) los costos de operación y el financiamiento público (subsidios y gastos fiscales) del seguro de desempleo (propuesta 2); y iv) los costos de operación resultantes del fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la gestión institucional del sistema (propuesta 3).

Para financiar estos gastos, en la literatura especializada se han discutido diversas formas, entre las que destaca el financiamiento público a través de impuestos generales, lo que implicaría dejar de percibir las contribuciones de los patrones y de los trabajadores en el sistema. Sin embargo, convendría mantener la estructura de contribución tripartita durante una fase de transición para evitar fuertes presiones financieras –en el mediano plazo– en la hacienda pública (Murayama & Ruesga, 2016).

Se debe tener en cuenta, también, el efecto fiscal positivo que generaría el incremento en la recaudación tributaria y de las cotizaciones de la seguridad social, debido

a la formalización de trabajadores. Otra fuente de recursos adicionales provendría de la generación de eficiencias y economías en el gasto social, como efecto de la eliminación de duplicidades y de la fusión de programas públicos, en particular de los programas de transferencias monetarias para adultos mayores que podrían integrarse bajo la propuesta de pensión mínima. Para financiar la expansión de los servicios de salud universal convendría transformar el Seguro Popular, cuya asignación en 2017 ascendió a 1.4% del presupuesto total.

Adicionalmente, la hacienda pública podría mejorar sus fuentes de financiamiento tributario de distintas maneras. Por ejemplo, a través del Impuesto Sobre la Renta (ISR), ampliando el número de tramos de altos ingresos e incrementando esas tasas, lo que directamente ayudaría a reducir la desigualdad del ingreso. También se podría ampliar la base gravable y elevar las tasas de algunos impuestos especiales como los medioambientales o los bienes de consumo de alta densidad calórica, mejorar los impuestos al capital y al patrimonio (herencias), entre otras medidas discutidas en el capítulo de fiscalidad de este informe.

Finalmente, cabe mencionar que la intención de alcanzar la atención de la salud y la seguridad social universales, ha sido expresada en distintos estudios y propuestas de instituciones y especialistas (CEEY, 2012; Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD), 2012; GNCD, 2012; Levy, 2008; Narro *et al.*, 2010; Murayama & Ruesga, 2016; Organización Panamericana de la Salud (OPS), 2013). En la mayoría de las posturas se establece la importancia de una estructura de financiamiento público que sea sustentable, la reorganización de los sectores de salud, de seguridad social y la determinación de un piso básico de protección social, entre otras características relevantes. Las propuestas de política que aquí se presentan, tienen en cuenta las principales recomendaciones de la literatura especializada.

## Propuestas

### *Propuesta 1*

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

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

La cobertura progresiva supone la ampliación gradual de servicios y prestaciones, de acuerdo al nivel de vulnerabilidad de los distintos grupos demográficos, lo que permitirá focalizar los primeros esfuerzos en las poblaciones de mayor exclusión y pobreza. Asimismo, la progresividad implica la asignación creciente de recursos públicos, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria de la hacienda pública. En la implementación de este paquete de medidas, convendría reforzar las estrategias tanto de portabilidad del registro como 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 (2050), 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).

## Argumentación

Como ya se señaló, el sistema actual de seguridad social en México 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, además, a amenazas provenientes de factores externos a su propio funcionamiento, como los fenómenos de transición demográfica y epidemiológica que se viven en el país.

El sistema de seguridad social sostuvo, hasta antes de las transformaciones económicas de la década de los años 80, una conexión favorable con el mercado de trabajo, que se traducía en la extensión de beneficios sociales y en la sustentabilidad del propio sistema (Martínez *et al.*, 2015). Sin embargo, los desequilibrios del mercado de trabajo observados desde hace más de tres décadas, que han afectado de manera particular a grupos vulnerables como los jóvenes, los adultos mayores, las mujeres, entre otros, significan un desafío importante para la seguridad social. Las reformas que en las últimas décadas ha tenido el sistema fueron más bien modestas (Lomelí, 2015) y no han logrado restablecer la conexión favorable entre las dinámicas de ocupación y el funcionamiento de la seguridad social.

De hecho, Ibarra (2012) advierte que recuperar el papel del mercado de trabajo como integrador de la política de garantías sociales y de redistribución se ha vuelto una tarea inalcanzable. Ante esta desconexión, y para mejorar las condiciones de crecimiento económico y del empleo, es necesario, además del rediseño de las políticas macroeconómicas, reorganizar las instituciones de seguridad social y resolver la fragmentación, la universalización y el acceso efectivo del sistema actual. Para cumplir con ello, es importante crear un nuevo sistema que desvincule el derecho de acceso a la seguridad social de la condición laboral de los beneficiarios (Lomelí & Murayama, 2009; Samaniego, 2012).

Frente a este panorama, en las últimas décadas se han hecho reformas parciales a la seguridad social, que no han logrado revertir la problemática central ni han adaptado las capacidades institucionales a la realidad del mercado de trabajo actual, lo que revela la necesidad de una reforma de fondo en el sistema. Al respecto, algunos especialistas (Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010) plantean 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, con representación de los sectores en sus órganos de gobierno 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 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, fomentar la igualdad y equidad en las condiciones de retiro de la población trabajadora, incentivar la adhesión de los trabajadores del sector informal a los esquemas formales de seguridad social, implementar una reforma fiscal para liberar recursos, realizar una planificación financiera para maximizar las necesidades de la población, con los recursos existentes y crear mayores instrumentos financieros que otorguen un portafolio más amplio de inversión.

Es conveniente señalar que la reforma del sistema de seguridad social que garantice el acceso a los servicios de salud y otras protecciones sociales implica contar con un diagnóstico robusto de la seguridad social, el mercado de trabajo y la hacienda pública, y explorar los mecanismos institucionales que den certeza sobre la sostenibilidad de un nuevo modelo de seguridad social en México. La reforma a la seguridad social no

es la única que se necesita para mejorar el bienestar social y superar el bajo crecimiento económico; según la OCDE (2012), se requiere una serie de reformas de carácter estratégico, pertinentes para lograr un cambio estructural de gran impacto en las condiciones socioeconómicas de la población (gráfico 1).

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

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

Las propuestas sobre universalidad pueden basarse en 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 que la seguridad social universal procure una convergencia de beneficios para todos los trabajadores, junto con otros beneficios específicos (Sojo, 2017). Algunas experiencias internacionales que pueden revisarse sobre el tema son las de Costa Rica, donde se ha buscado una cobertura de beneficios de la cobertura contributiva y no contributiva, así como el Sistema Único de Salud de Brasil (Sáenz, 2015).

En relación con la estructura de financiamiento, en la mayoría de los sistemas de seguridad social en América Latina es de carácter tripartito, aunque a la par existen numerosos programas no contributivos de protección social.

Recientemente, han surgido propuestas que apoyan el financiamiento taxativo contrario al contributivo, de manera que la seguridad social se financie con incrementos en el Impuesto al Valor Agregado (IVA); se propone que, para atenuar el impacto del incremento de los impuestos al consumo en las familias pobres, se pueden contemplar transferencias compensatorias mediante programas públicos (Levy, 2012). Sin embargo, otros autores señalan que financiar la seguridad social con impuestos indirectos acentúa la regresividad tributaria, además que eliminar las contribuciones de las empresas a la protección social puede redundar en una rebaja adicional del aporte empresarial al gasto público y social (Rivera, 2013).

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

### *Propuesta 2*

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

Para evitar problemas graves de sostenibilidad financiera es conveniente implementar dos modalidades de adhesión:

uno obligatorio para los trabajadores subordinados, financiado de manera tripartita, y otro voluntario para los trabajadores independientes financiado por el Estado y el beneficiario. De manera complementaria, y para asegurar un ingreso mínimo por desempleo para todos los trabajadores que no se incorporan a una modalidad contributiva, convendría implementar esquemas asistenciales de subsidios.

## Argumentación

De acuerdo con la experiencia internacional, el seguro de desempleo es una prestación contributiva que sirve como instrumento de protección social de las políticas pasivas de empleo y del Estado de bienestar, para proteger a los trabajadores contra el riesgo de perder el empleo (Vaquero, 2002).

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

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

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

Al respecto, si bien el objetivo del seguro de desempleo es sostener el consumo más que reducir la pobreza, la evidencia empírica en Europa Central y del Este parece confirmar que el seguro de desempleo ha reducido la pobreza de los desempleados en más del 50% en Hungría y del 45% en Polonia, gracias a la extensa cobertura de dicho seguro en esos países (78% y 65%, respectivamente, de los hogares con miembros desempleados recibían la prestación) (OCDE, 2010).

En contraste, en América Latina, más que una prestación por desempleo, se espera que sea la indemnización por despido la que ayude a los trabajadores en épocas de desempleo. El riesgo que esto conlleva es que los trabajadores no perciban dicha indemnización cuando la pérdida del empleo sea por quiebra, al menos cuando la indemnización debida no está respaldada por fondos especiales. Para disminuir este riesgo, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela han introducido el auto-seguro mediante cuentas de ahorro individuales, en particular para los asalariados. Sin embargo, estas cuentas no constituyen un seguro de desempleo porque no mutualizan los riesgos individuales (OCDE, 2010).

No obstante, algunos países latinoamericanos cuentan con seguros de desempleo, como Brasil, Ecuador y Uruguay, países en los que dichos regímenes están integrados en el sistema de la seguridad social. En Argentina y Venezuela, el seguro de desempleo es obligatorio pero independiente del sistema de seguridad social, mientras que en 2001, Chile sustituyó el programa de asistencia por desempleo por un sistema innovador que combina cuentas individuales con un fondo de solidaridad. Brasil, por su parte, cuenta con un seguro de desempleo vinculado a la seguridad social y con una indemnización de extinción de la relación laboral dependiente de cuentas individuales (OCDE, 2010).

Es importante mencionar, sin embargo, que el alto grado de informalidad en Latinoamérica es un factor que dificulta transitar hacia este tipo de protección, y la ausencia del mismo orilla a la población a recurrir a la informalidad como una estrategia de sobrevivencia (Bensusán, 2016).

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

### *Propuesta 3*

Establecer una estrategia para impulsar la mejora de la gestión del sistema institucional actual para garantizar el acceso efectivo y una mayor calidad en los servicios, que conduzca, en el largo plazo, a la integración

institucional. La estrategia tendría como principales objetivos:

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

- El fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la corrección oportuna de ineficiencias y la reasignación de recursos.
- La implementación de campañas de comunicación social sobre la importancia de la prevención en la salud, la previsión económica basada en el ahorro, la contribución y la solidaridad.

## Argumentación

De acuerdo a la OCDE, para diseñar una reforma pragmática de la protección social, será necesario tener en cuenta los elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población aun relativamente joven y los limitados recursos fiscales (OCDE, 2010). El reto se agranda al considerar que, en general en Latinoamérica, los sistemas de protección social no están articulados, al menos no al nivel de algunos sistemas europeos; esto implica la ausencia de coordinación entre instituciones y programas en torno a un conjunto estratégico de medios y metas sociales a largo plazo (Rosado, 2014).

En particular en México, la seguridad social se encuentra funcional e institucionalmente relacionada con el sistema nacional de salud, pues incluye a las dos principales proveedoras de servicios médicos del Estado, que además otorgan prestaciones sociales a sus beneficiarios y reciben recursos de la hacienda pública y las contribuciones obrero-patronales (Martínez et al., 2015). Además de dichas instituciones, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el sistema de seguridad social está conformado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el sistema de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y los correspondientes a las instituciones tanto de estados como de municipios.

Los servicios médicos y las prestaciones sociales ofrecidos en paquete por cada una de las instituciones de la seguridad social, presentan diferencias en calidad y amplitud de cobertura, lo que constituye un rezago en términos de equidad y acentúa las desigualdades en el país. La segmentación interinstitucional es fuente de desigualdades horizontales (Scott, 2005), que se refieren a las diferencias significativas en los beneficios que perciben los trabajadores. Las diferencias en beneficios se dan también al interior de las instituciones de seguridad social (desigualdades verticales); por ejemplo, los montos pensionarios son notablemente diferenciados y jerarquizados de acuerdo con los salarios que los trabajadores hayan generado en su vida laboral (Valencia *et al.*, 2012).

Para mejorar la gestión del sistema de seguridad social actual, de manera que se garantice un acceso efectivo y una mayor calidad de los servicios, se requieren modificar varios aspectos. Por una parte, como ha sido mencionado a lo largo del capítulo, es necesario atender la fragmentación actual del sistema a partir del reconocimiento del derecho de los individuos a la seguridad social, independientemente de su condición laboral y, a partir de ello, ofrecer un piso mínimo de prestaciones sociales.

La integración institucional, y la homologación de los servicios y prestaciones sociales, implican la construcción de un padrón único de beneficiarios en una plataforma tecnológica nacional. Esta debiera soportar, con un registro único, la información específica del individuo, su expediente clínico y los datos sobre los fondos y las aportaciones efectuadas. Lo anterior facilitaría el diseño de estrategias de convergencia de los servicios entre los distintos sistemas -que incluyeran mecanismos de compensación económica y transferencia de recursos entre instituciones- y eventualmente asegurar la portabilidad de beneficios entre los mismos.

La integración de los sistemas de seguridad social actuales haría posible la generación

de economías de escala en términos de logística, simplificación de procedimientos administrativos, mejor equipamiento, innovación y adopción de nuevas tecnologías, así como la dotación y la capacitación de los recursos humanos.

La introducción de medidas de acreditación y certificación de las unidades de atención, la adopción de normas de calidad en los procesos administrativos y de atención médica, contribuirían a mejorar y homologar la calidad los servicios otorgados, particularmente en salud.

La integración de los diferentes sistemas de seguridad social, requiere que los recursos presupuestales se asignen ya no de manera inercial, sino con base en la identificación de las necesidades reales, la búsqueda de la mejor atención, el desempeño, la calidad y los resultados. Esto último haría necesaria la realización de estudios permanentes sobre las necesidades de las personas en el área de salud y en el resto de las prestaciones sociales (guarderías, pensiones, etc.), a fin de orientar las estrategias y programas de actuación para lograr mayores grados de eficiencia y equidad.

El ejercicio más eficiente de los recursos públicos podría alcanzarse mediante un sistema único de información y monitoreo, que permitiera la definición e implementación de indicadores de proceso, costos, calidad y resultados, entre los que se incluyan datos sobre disponibilidad, acceso y aceptabilidad. A la par, debiera definirse una instancia independiente que fiscalice y garantice el acceso a los servicios, particularmente de salud (Murayama & Ruesga, 2016), además de revisar los aspectos financieros.

Para lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, es conveniente consolidar el PbR como una estrategia que permite entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, que se asignen los recursos prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población, que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente, así como

elevar la calidad del gasto público y promover la rendición de cuentas.

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

Lo anterior debe estar enmarcado en la planeación de mediano y largo plazo de las políticas de salud y de seguridad social, en las que se fomenten, entre otros temas, la prevención, detección y pronta atención de enfermedades, así como la previsión ante la edad de retiro, y la comunicación sobre los beneficios de contar con seguridad social.

*Autores principales:  
Jesuswaldo Martínez Soria  
Maritza Rosales Reyes*

*Los autores agradecen los comentarios realizados a la versión preliminar de este documento, por parte de los participantes en el Seminario de integración y revisión de la edición Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024, organizado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo, agradecen a Adriana Vargas el apoyo en las tareas de investigación. Las omisiones e imprecisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.*



## Referencias

- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEEY. (2012). *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*. México.
- CONEVAL. (2017). *CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2016*. México. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>
- CPEUM. (1917). *Última reforma publicada en el DOF el 15-09- 2017*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- DOF. (24 de febrero de 2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=07&day=10>
- Fleury, S., Faria, M., Durán, J., Sandoval, H., Yanes, P., Penchszadeh, V. & Abramovich, V. (2013). Right to health in Latin America: beyond universalization. Chile, ECLAC, *Financing for Development* series núm. 249. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/35953>
- FUNSALUD. (2012). *Proyecto para la universidad de los servicios de salud: Propuesta de FUNSAUD*. México: FUNSAUD.
- GNCD. (2012). *México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*. Primera edición: 30 de junio de 2012. UNAM. México.
- Ibarra, D. (2012). *Mercado de trabajo y protección social*. Con referencia especial a México: CEPAL.
- Levy, S. (2008). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levy, S. (noviembre, 2012). Seguridad social universal: un camino para México. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15047>
- Lomelí, L. (2007). 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*, 48.
- Lomelí, L. (2015). La reforma inconclusa de la seguridad social. En Martínez, J. (Coord.), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* (pp. 33-80). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.14

- Lomelí, L. & Murayama, C. (2009). México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. *Economía UNAM*, 6(18), 7-60.
- Martínez, J. (Coord.). *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Editado por el Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México
- Martínez, J., Rosales, M. & Cabestany, G. (2015). La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo. En J. Martínez Soria (Coord.), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México* (pp. 33-80). México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Murayama, C. & Ruesga, S. (2016). *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*. México: PUED-Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: [http://www.pued.unam.mx/publicaciones/28/Un\\_sistema.pdf](http://www.pued.unam.mx/publicaciones/28/Un_sistema.pdf)
- Narro, J., Moctezuma, D. & Orozco, L. (2010). Hacia un nuevo modelo de seguridad social. *Economía UNAM*, 7.
- OCDE. (2015). *Estudios Económicos de la OCDE*. México.
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OECD Publishing.
- OCDE. (2010). *Perspectivas económicas de América Latina 2011*. OCDE Publishing.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- OPS. (2013). *Cobertura Universal en Salud: Lecciones internacionales aprendidas y elementos para su consolidación en México*. México: OPS/OMS.
- Rivera, E. (2013). Treinta años de política tributaria en Chile: una reorientación necesaria. En G. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica al "modelo chileno": balance y propuestas*. Santiago: LOM Ediciones.
- Rosado, J. (2014). Una aproximación a los instrumentos de coordinación y articulación de la política de protección y desarrollo social en México. En Schwarzer H., Tessier L. & Gammage S. (Coords.), *Extensión de la seguridad social. Coordinación institucional y pisos de protección social*. ESS Documento n°40. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Sáenz, R. (2015). Articulación solidaria de los regímenes contributivos y no contributivos de salud y pensiones en Costa Rica. En *Los desafíos de la institucionalice social en el desarrollo de una protección universal bajo el enfoque de derechos*. Santiago: Seminario técnico CEPAL-GIZ. Disponible en: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/actividades/2015-agosto-dds-seminario-tecnico-cepal-giz>
- Samaniego, N. (2012). Empleo y preriedad laboral en México. En Cordera, R & Murayama, C. (Coords), *Los determinantes sociales de la salud en México*. México: Fondo de Cultura Económico, PUED-UNAM.
- Scott, J. (2005). Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad. *Bienestar y política social*, 1(1), 59-82.
- Sojo, A. (2017). Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo. *Libros de la CEPAL*, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P). Santiago: CEPAL.
- Valencia, E., Foust, D. & Tetreault, D. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. CEPAL.
- Vaquero, A. (octubre, 2012). Incentivos y desincentivos a la búsqueda de empleo. *Colección de estudios* (126). España: Consejo Económico y social.



## Salud: equidad y desarrollo

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

Como lo refiere el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo al establecer a la salud como uno de los componentes clave del Índice de Desarrollo Humano, “la esperanza de vida al nacer refleja la capacidad de llevar una vida larga y saludable” (PNUD, 2017), sobre la que inciden la cobertura de servicios de salud desde el embarazo y la primera infancia, el alcance de las políticas de vacunación y medicina preventiva, las visitas regulares al primer nivel de atención de la salud, así como la garantía efectiva de protección del sistema de salud cuando se presentan enfermedades y accidentes. A lo anterior hay que sumar el acceso a servicios básicos como agua potable y alcantarillado, a vivienda digna, a una alimentación adecuada, a habitar en entornos libres de contaminación y violencia, que son determinantes no estrictamente endógenos al sistema de salud de cada país pero que inciden en la salud de la población.

En México, la esperanza de vida al nacer para 2015, de acuerdo a datos de la Organización Mundial de la Salud fue de 76.7 años (WHO, 2016), siendo de 73.9 años para los varones y de 79.5 para las mujeres, lo que coloca al país en la octava posición en el continente americano (detrás de Canadá -82.2 años-, Chile -80.5-, Costa Rica -79.6-, Estados Unidos -79.3- y Uruguay -77-).

Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil en México es superior a la de países de desarrollo similar al nuestro (se registran 13 muertes en niños menores de cinco años por cada mil nacidos vivos, mientras que en Costa Rica y Uruguay la incidencia es de 10 por cada 1000) y lo mismo ocurre con la mortalidad materna (38 muertes por cada 100 mil nacidos vivos en México, por 25 en Costa Rica y 15 en Uruguay)(cuadro 1).

Además, es preciso considerar el escenario social que se desprende de la combinación de dos transiciones no recientes pero en curso acelerado en México: la demográfica –con un ritmo intenso de envejecimiento de la población- y la epidemiológica –que si bien permitió en una primera fase la disminución de la incidencia de las enfermedades infecto contagiosas como las principales causas de morbilidad y mortalidad, desde inicio del siglo registra una expansión de la diabetes como principal problema de salud poblacional, con los efectos sobre las finanzas públicas y privadas y con importantes pérdidas de años de vida saludables entre los mexicanos<sup>1</sup>.

Así que los indicadores básicos de la salud de la población evidencian que México tiene un rezago en la materia frente a su propio desarrollo económico, pues se trata de un país de desarrollo humano medio alto de acuerdo a la clasificación del PNUD. Lo anterior pone en evidencia que, pese a los avances logrados, persisten problemas que deben ser atendidos desde el propio sector salud como desde la acción amplia del Estado en su conjunto, con la participación de la sociedad, porque los determinantes sociales de la salud son de particular importancia en naciones tan desiguales como la mexicana (Cordera & Murayama, 2012).

Para el propósito de este volumen, a continuación se desarrollan tres propuestas para enderezar una estratégica de desarrollo del sistema de salud en México orientadas a favorecer la equidad social, a saber: 1) asegurar la cobertura universal de los servicios de salud, poniendo énfasis en la medicina preventiva a través de un modelo de unidades de atención básica al alcance permanente de toda la población; 2) avanzar hacia la edificación de un genuino sistema nacional de salud, revirtiendo la fragmentación que caracteriza a la oferta deservicios públicos de

<sup>1</sup> Como causa directa de la pandemia de diabetes no puede dejar de señalarse la prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población mexicana. Se trata de un serio problema de salud pública. Mientras en la OCDE el promedio de sobrepeso es 34.5% y el de obesidad de 19.4%, en México alcanzan el 39.2% y 33.3% respectivamente entre la población mayor de 15 años de edad.

**Cuadro 1. Indicadores de salud y recursos de atención a la salud**

Indicador	OCDE	México	Chile	Costa Rica	Brasil	Colombia
Esperanza de vida al nacer	80.6	75	79.1	79.6	74.7	74.2
Esperanza de vida al nacer (varones)	77.9	72.3	76.5	77.2	71	70.7
Esperanza de vida al nacer (mujeres)	83.1	77.7	81.7	82.1	78.5	77.8
Tasa de mortalidad infantil	3.9	12.5	7.2	8.5	14.6	13.6
*Tasa de mortalidad materna (estimación modelada, por 100,000 nacidos vivos)	ND	38	22	25	44	64
Número de doctores por cada 1000 habitantes	3.4	2.4	2.1	ND	1.8	1.8
Número de enfermeras graduadas por cada 100,000 habitantes	46	12	21.5	ND	ND	ND
Número de consultas al año por médico	2,295	1,147	1,682	ND	1,487	1,071
Número de Visitas al médico al año	6.9	2.7	3.4	ND	2.8	1.9

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

\* Fuente: World Development Indicators, World Bank (<https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>).

salud y, 3) concretar un incremento sostenido de los recursos públicos para la salud, con una política gradual pero consistente de financiamiento con cargo a los impuestos generales, disminuyendo las aportaciones privadas vía la Seguridad Social –cuotas obrero patronales- y separando al sistema de salud del de protección social.

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

En México, de acuerdo a cifras de Quinto Informe de Gobierno del presidente Peña Nieto, la población usuaria de los servicios de salud ascendió a 98 millones de personas, de las cuales 50.8 millones estaban aseguradas por alguna institución de Seguridad Social y 47.18 millones eran población no asegurada. Si se considera que, con base en las proyecciones que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 2017 había 123.5 millones de habitantes en el país, hay 24.5 millones de personas (20% del total) que no son usuarias de servicios de salud. Lo anterior sin considerar aún la calidad del acceso a los servicios de atención que reciben.

Lo anterior evidencia que México no ha alcanzado la cobertura universal de los servicios de salud y que la exclusión del ejercicio de este derecho básico debe de ser reconocida de forma explícita para poder ser, a partir de acciones estatales bien definidas, revertida en el periodo de gobierno 2018-2024.

En México hay 2.4 médicos por cada mil habitantes, mientras que el promedio en la OCDE es de 3.4 médicos por millar de personas, evidenciando una disposición relativa de 50% más facultativos por el número habitantes respecto a lo que se verifica que en nuestro país. La diferencia es mayor si se compara la disposición de enfermeras graduadas, que en promedio son 46 por cada cien mil personas en los países integrantes de la OCDE y solo 12 en México. Lo anterior contribuye a explicar que el número de consultas médicas en nuestro país sea de 2.7 por persona al año, y de 6.9 en la OCDE. Pero no solo es el hecho de que haya más disposición de personal de salud lo que hace que la frecuencia de visita al doctor sea inferior en nuestro caso, sino la accesibilidad, pues mientras un médico mexicano brinda 1,147 consultas al año, en la OCDE cada médico da 2,295 consultas anuales (OCDE, 2017).

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

Los ejercicios de análisis comparado permiten conocer que, por ejemplo, en el caso de Costa Rica, se ha integrado un modelo a partir de la existencia de un Equipo Básico de Atención Integral de Salud (EBAIS) integrado por un médico general, un auxiliar de enfermería, asistente técnico de atención primaria, un auxiliar de redes y técnico de farmacia. Estos equipos tienen la responsabilidad de ofrecer servicios de salud de forma ágil, dando seguimiento a las familias, a través de dar prioridad a acción de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, rehabilitación de menor complejidad, a través de la consulta externa o ambulatoria (Sauma, 2016).

Para el caso de México, si hay un déficit de atención de al menos 24.5 millones de personas, sería necesario asegurar servicios de salud y consultas regulares a través de equipos básicos de atención por cada tres mil personas. Eso implicaría la necesidad de confeccionar alrededor de 8 mil equipos de atención básica a la salud que habrían de involucrar a 40 mil profesionales de la salud, ya sea a través de la contratación, readscripción laboral o modificación de las tareas que tienen asignadas en la actualidad.

Ese esfuerzo, si se suponen remuneraciones brutas de 1.8 millones de pesos anuales por equipo básico de atención,<sup>2</sup> así como un monto adicional del 40% en los capítulos de gasto 2000 a 5000, implicaría un costo agregado de 2.52 millones de pesos anuales para asegurar atención primaria efectiva y el registro de la

<sup>2</sup> Suponiendo un salario neto mensual de 30 mil pesos para el médico cabeza del equipo, y de 20 mil pesos para cada uno de los demás integrantes, a lo que debe añadirse un 26% adicional de prestaciones e impuestos.

condición de salud de 3,000 habitantes del país. En total, solo para revertir el déficit en acceso a la salud de los 24.5 millones de personas que se desprende de las estadísticas oficiales, el esfuerzo sería de 20 mil millones de pesos al año. Esa cifra, equivalente a mil millones de dólares, significa sólo el 0.37% del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año 2018, es decir, 37 centavos por cada cien pesos de gasto. Se trata de un monto asequible y razonable tomando en cuenta el efecto que tendría en términos de mejora del bienestar y garantía de un derecho humano para la quinta parte de la población mexicana que aún no lo ejerce.

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

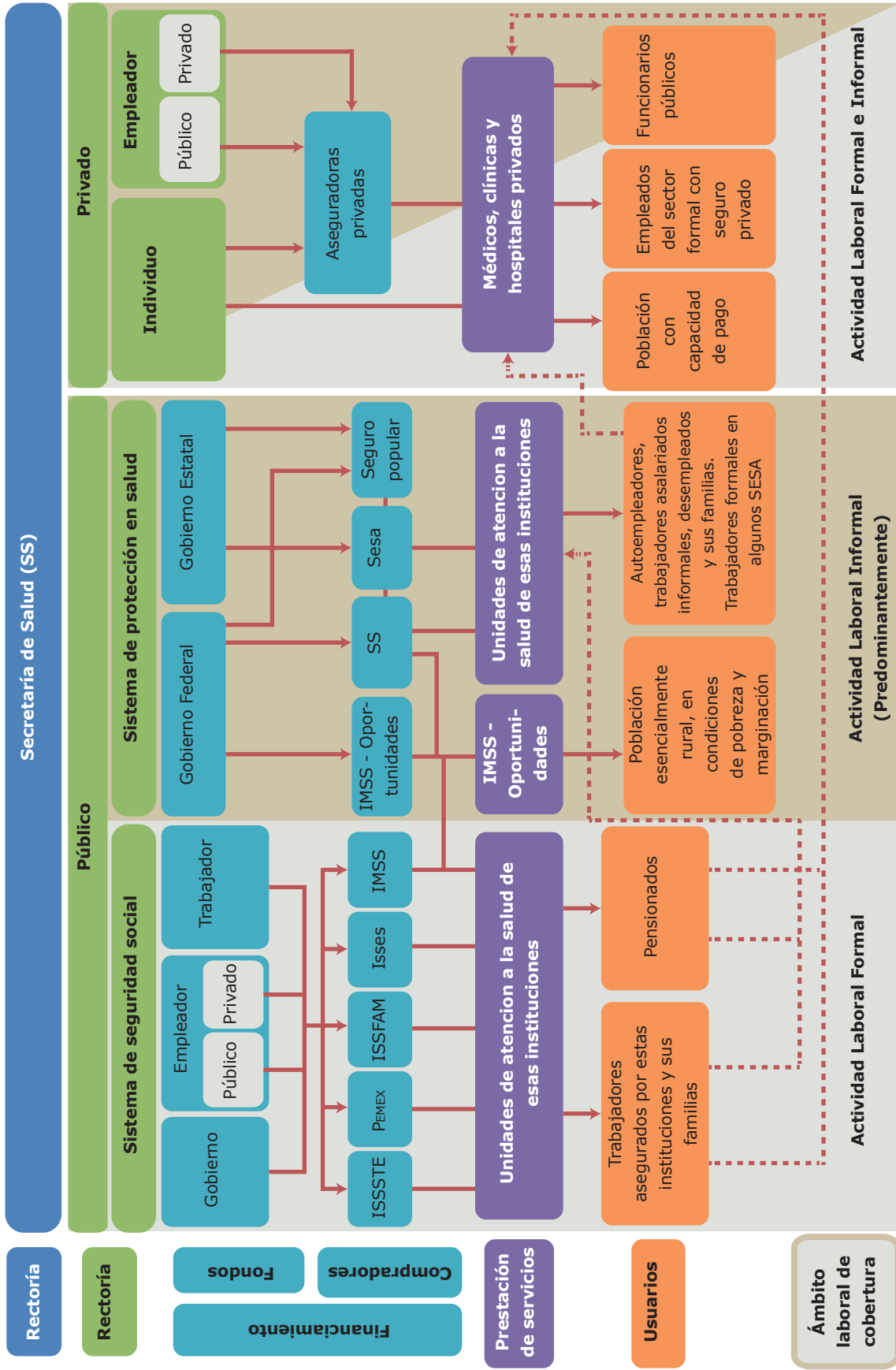
## **Hacia un Sistema Público Nacional de Salud**

Una característica de la oferta de servicios de salud en México es la marcada fragmentación institucional (gráfico 1).

En el sector público, hay dos grandes divisiones, en buena medida determinadas por un elemento exógeno a las necesidades de acceso a la salud, como es la situación laboral.<sup>3</sup> Así, en la seguridad social se incluye a los trabajadores asalariados formales y a sus familias, mientras que la Secretaría de Salud federal y las de las entidades federativas atienden a lo que se conoció como “población abierta” no derechohabiente de prestaciones laborales. Pero incluso en la

<sup>3</sup> En México, de acuerdo a las cifras oficiales, el 60% de los trabajadores son informales, de ahí que la dinámica económica de las últimas cuatro décadas, con un marcado déficit en la generación de empleo formal haya implicado la exclusión de un número cada vez mayor de familias del acceso a servicios de salud de calidad, lo que se conseguía a través de su incorporación al mercado laboral formal.

Figura 1. Estructura de los servicios de salud en México



Fuente: Martínez & Murayama, (2016)

seguridad social hay una subdivisión entre los trabajadores formales del sector público (que a nivel federal están adscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y a nivel local en los institutos estatales de seguridad social para los empleados del sector público de las entidades federativas) y los del sector privado (adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS-).

Un problema adicional es que las instituciones de la seguridad social en México están avocadas, tanto en la atención a la salud,<sup>4</sup> como en el asegurar pensiones y jubilaciones de los trabajadores<sup>5</sup> –un número creciente dada la transición demográfica del país-, por lo cual no hay una separación clara de funciones y existen presiones de gasto de diversas fuentes que dificultan tanto la operación institucional como la identificación precisa de los recursos que se requieren para asegurar el ejercicio de los distintos derechos que la seguridad social ha de garantizar. Separar la cobertura a la salud del aseguramiento de las pensiones es una reforma tan pertinente como compleja en su concreción institucional.

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

Se ha documentado (Durán Arenas, 2012) que los padecimientos cubiertos por la seguridad social –ya sea IMSS o ISSSTE a trabajadores formales- llegan a ser hasta

diez veces más que la cobertura que ofrece el Seguro Popular. Baste señalar, por ejemplo, que el tratamiento de hemodiálisis, requerido por pacientes con diabetes avanzada, está cubierto por la seguridad social pero no por el Seguro Popular. También se identifica que la mortalidad materna muestra tasas de incidencia diferentes en función de la institución pública de salud en la que se atienden los partos.

El sector privado, por su parte, más que un complemento de los servicios de salud pública representa un sustituto a grado tal que prácticamente la mitad del gasto en salud en el país es hecho por particulares. Lo anterior pone de relieve las carencias del sector público –que según recomendaciones internacionales, debería de representar entre tres cuartas partes y cuatro quintas partes del gasto nacional en salud- pero también las del propio sector privado, pues tiene un peso muy alto aún el gasto de bolsillo. Los datos oficiales más recientes permiten conocer que sólo el 10% del gasto privado en salud (el 5% del gasto total en salud) se dirige al pago de primas de seguros médicos.

Un campo de investigación abierto y del todo necesario para la toma de decisiones en materia de salud desde la rectoría del Estado consiste en sistematizar la información acerca de la estructura y calidad de los servicios médicos en el sector privado en México.

Se requiere transitar de un esquema caracterizado por la fragmentación a lo que en otros espacios hemos denominado un Sistema Nacional Público de Salud en México (Murayama & Ruesga, 2016).

Dicho sistema, al incluir el concepto público, buscaría hacer expreso que no será a través del pago de los usuarios del mismo como se financiaría, que habrá de ofrecer un piso común en la calidad y número de intervenciones garantizadas por toda institución de salud al conjunto de la población, sin que ello dependa de la condición de residencia, de ingreso o situación laboral.

4 Que incluye investigación y desarrollo tecnológico en salud, suministro de claves de medicamento, equidad de género, atención a personas con discapacidad, prevención y control de enfermedades, atención a la salud, prestaciones sociales.

5 Las pensiones y jubilaciones abarcan, en el caso del ISSSTE pensiones por riesgo de trabajo, pensiones por invalidez, pensiones por causa de muerte, pensiones por cesantía, pensiones por vejez, jubilaciones, indemnizaciones globales y subsidios y ayudas. Para el IMSS incluyen pensiones en curso de pago, rentas vitalicias, régimen de pensiones y jubilaciones, así como pago de subsidios a asegurados.

La participación de instituciones privadas de salud como proveedores de servicios debe concebirse de manera complementaria a la atención brindada por los servicios públicos y no de forma competitiva.

Por la dimensión del objetivo, es necesario asumir que la consecución de un Sistema Nacional Público de Salud no será fruto de una mera reforma legislativa o de una sola acción en el tiempo, sino que implica una estrategia gradual y temporal del Estado mexicano que permita la homologación de la calidad de las prestaciones de salud entre instituciones. Para ello un primer paso ha de consistir en la definición de criterios y protocolos aplicables en todas las instituciones públicas de atención médica de primer nivel, con el uso de guías de práctica clínica, para homologar la calidad de la atención

Como ya se dijo a partir del apartado previo, es necesario que el primer contacto con el sistema sea a través de una unidad básica de atención a la salud conformada por un equipo multidisciplinario articulado alrededor de un médico referente (médico de familia o médico general).

El sistema, en un país de las dimensiones de México y dadas sus profundas diferencias en desarrollo socioeconómico e institucional entre sus entidades, deberá edificar un modelo de gestión de servicios descentralizado, estableciendo los principios normativos que planteen las responsabilidades y los compromisos específicos a cada nivel de gobierno y aseguren la articulación y cooperación entre estos diversos niveles.

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

Asimismo es necesario consolidar un sistema nacional integrado y homogéneo de información y vigilancia epidemiológica,

alimentado desde el nivel local, a través de las unidades médicas de atención primaria, y articulado alrededor de sistemas estatales de información, que permita la detección oportuna de riesgos a la salud de la población y su atención inmediata.

La atención primaria y la medicina preventiva deben estar en la base de todo el sistema, que en forma piramidal debería ubicar y canalizar la atención de segundo y tercer nivel.

Es necesario que los recursos humanos y la infraestructura del sector salud se correspondan también con un diseño de Sistema Nacional Público que inicia con la atención primaria y el énfasis en la prevención de los padecimientos, lo cual hace indispensable que el Sistema responda a las necesidades de salud de la población antes que a la demanda de salud. La diferencia no es menor, pues las necesidades de atención no se traducen siempre en demanda de servicios, sobre todo en contextos donde tiene alta presencia el gasto privado y de bolsillo como es el caso de México. Dicho de otra forma, la demanda de salud suele concretarse cuando hay presencia de un padecimiento, no de forma preventiva, y además depende de que se cuente con cobertura real o con recursos para sufragar la atención privada, mientras que la necesidad de cuidado de la salud es permanente e incluso es independiente a la disponibilidad de protección efectiva de alguna institución o de la disponibilidad de recursos.

De forma adicional conviene subrayar que los sistemas de salud orientados por reglas de mercado, entrañan el riesgo de la inducción de la demanda por parte de la oferta, pues se trata de un mercado con clara información asimétrica entre el demandante o consumidor (paciente) respecto al oferente o productor de los servicios (médico u hospital), de tal manera que una lógica propia del mercado, como es la maximización de beneficios, puede no ser la más adecuada si de mejorar la salud poblacional se trata. Un indicador claro de ello, para el caso de México, es el número de cesáreas que se practican (67% más que en

el promedio de la OCDE, con 46.8 cesáreas por cada 100 nacidos vivos frente a 27.9 por cada cien en la media de la organización), evidenciando que se siguen procedimientos más costosos y no óptimos desde el punto de vista de la salud materna y de los recién nacidos.

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

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

Las propuestas anteriores no podrán concretarse si se continúa destinando recursos insuficientes para la atención a la salud. El cuadro 2 permite ver que, en una comparación con el promedio de los países miembros de la OCDE, México canaliza en total un porcentaje menor al que en la Organización se dedica sólo de gasto público. Más aún, se aprecia que en contraste con países latinoamericanos de desarrollo similar, tenemos el menor porcentaje de gasto en salud respecto al Producto Interno Bruto y, también, el gasto público más bajo en salud.

Los países que han conseguido sistemas universales de cobertura a la salud en ningún caso destinan menos del 8 por ciento del PIB al sector salud y al menos el 6 por ciento es público. Es preciso reconocer que con la actual estructura de gasto y con el volumen de recursos que se canalizan a la atención a la salud seguirá sin garantizarse el derecho efectivo de acceso a la protección en salud.

Las cifras anteriores muestran un claro problema de insuficiencia de recursos públicos. México tendría que destinar otro 3 por ciento del PIB como gasto público en salud en los

próximos seis años si se pretende asegurar acceso a atención médica, medicamentos y tratamientos –sobre todo ante la expansión de las enfermedades crónico degenerativas, en especial la diabetes, que se han convertido en la principal causa de morbilidad y mortalidad de la población-. Ello implicaría un incremento promedio al año de medio punto porcentual del PIB, lo que implicaría en un periodo de seis años una canalización adicional del gasto en salud cercana a los 700 mil millones de pesos<sup>6</sup>.

**Cuadro 2. Porcentaje de Gasto es Salud respecto del PIB (datos 2016)**

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

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

Sin embargo, un análisis más detallado de las fuentes de financiamiento del gasto público en salud permite reconocer que el reto es aún mayor. Como ya se dijo, buena parte del gasto en salud se ejerce a través de las instituciones de seguridad social, pero éstas no sólo se financian con recursos provenientes de impuestos generales sino a través de las cuotas obrero patronales.

El cuadro 3 –que muestra ciertas diferencias con la información del cuadro 2, lo cual se explica no solo por el año sino por la fuente estadística de referencia-, da cuenta

<sup>6</sup> El último dato del PIB de INEGI, correspondiente a 2016, señala un valor agregado nacional de 20 mil millones de millones de pesos. Con esa base y a partir de un supuesto de crecimiento de la economía de 3% en promedio anual, se tendrían que destinar más de cien mil millones de pesos adicionales cada ejercicio fiscal para conseguir una expansión al año de medio punto porcentual del PIB como gasto en salud.

de que en 2014 –dato disponible más reciente a ese nivel de desagregación- el componente público del gasto en salud es muy cercano al del sector privado (el primero representa el 52% del total), el 1.7% del gasto sobre el PIB se hace a través de las instituciones que atienden a población derechohabiente en función de la condición laboral de las personas usuarias de los servicios de salud. Esto implica que el 55% de gasto público en salud lo hacen el ISSSTE, IMSS, PEMEX e institutos de seguridad social de las entidades federativas (cuadro 3).

Ahora bien, de los recursos canalizados para la atención a la salud por el IMSS y el ISSSTE en 2014, como se muestra en los cuadros 4 y 5, \$207 mil millones de pesos y \$15,207 millones de pesos, respectivamente, tuvieron origen en cuotas obrero patronales. Los ingresos totales de ambos institutos en el ejercicio fiscal de análisis sumaron \$277.5 mil millones de pesos, de los cuales \$222.8 mil millones. Es decir, el 80% del gasto en salud en el IMSS y el ISSSTE no se financia con impuestos generales o aportaciones de la federación, sino que tiene un origen particular, las cuotas que por ley aportan los derechohabientes y los empleadores privados.

El hallazgo anterior implica que del gasto clasificado como de origen público en salud hay \$722 mil millones de pesos, que representan 1.36% del PIB, que son financiados con recursos de particulares. Más aún, puede afirmarse que el 51% del gasto público en salud en el país se fondea con los recursos de las cuotas de trabajadores y empleadores. Lo anterior pone de manifiesto que no sólo se requeriría un 3% adicional del PIB para llegar a una meta de gasto público del 6% del producto, sino que se trata de un esfuerzo de 4.36 puntos porcentuales más.

Lo anterior es relevante porque la cobertura universal de salud implica que no haya trato diferenciado ni exclusión por la condición laboral de la población, esto es, que el derecho de acceso sea indistinto para las personas en tanto poseedoras de un derecho fundamental no negociable. La garantía del ejercicio de

un derecho humano debe ser asegurada por el Estado gracias a un financiamiento proveniente de impuestos generales.

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

Poner énfasis en la atención primaria y asegurar la cobertura universal, trascender la fragmentación de los servicios de salud, así como ampliar en cuatro puntos porcentuales del PIB los recursos a la salud son retos y objetivos que, genuinamente, debería proponerse el país para gobierno 2018-2024.

*Autor principal:  
Ciro Murayama*



**Cuadro 3. Análisis del Gasto en Salud 2014 (cifras de la Secretaría de Salud)**

	<b>Monto</b>	<b>Proporción del PIB</b>
PIB (millones de pesos)	17,209,663.28	
Gasto Total en Salud (mdp)	1,046,908.00	6.1%
Gasto Público en Salud	543,502.82	3.2%
Gasto en Salud de población no derechohabiente	243,975.75	1.4%
Gasto en Salud de población derechohabiente	299,527.07	1.7%
ISSSTE	47,308.19	0.3%
IMSS	219,242.88	1.3%
PEMEX	12,903.64	0.1%
OTROS	20,072.37	0.1%
Gasto Privado en Salud	503,405.18	2.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (Dirección General de Información en Salud. Sistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (SICUENTAS), México 2015.

**Cuadro 4. Ingresos y Gastos del IMSS (para servicios médicos)**

<b>Concepto</b>	<b>Para servicios de enfermedad y maternidad</b>	
Ingresos de la gestión	Monto (millones de pesos)	Observaciones
<b>Ingresos por cuotas</b>	<b>207,581.9</b>	
Cuotas y aportaciones de seguridad social	206,253.0	Proviene de Cuotas Obrero Patronales
Ingresos por venta de bienes y servicios	1,328.9	Proviene de Cuotas Obrero Patronales
<b>Otros ingresos y beneficios</b>	<b>22,466.2</b>	
Ingresos financieros	3,339.5	
Otros ingresos y beneficios varios	19,126.7	Subsidios o transferencias del Gobierno Federal
<b>Total de ingresos y otros beneficios</b>	<b>230,048.1</b>	

Fuente: Libro Blanco del IMSS, 2014

**Cuadro 5. Ingresos y Gastos del ISSSTE (para servicios médicos)**

<b>Concepto</b>	<b>Para servicios de enfermedad y maternidad</b>
Ingresos de la gestión	Monto (millones de pesos)
<b>Cuotas de trabajadores al ISSSTE</b>	<b>15,207.4</b>
Administración pública federal (dependencias y entidades)	14,024.4
Administración pública estatal y municipal (dependencias y entidades)	1,183.0
<b>Aportaciones federales para el ISSSTE</b>	<b>32,263.4</b>
Administración pública federal (dependencias y entidades)	29,590.5
Administración pública estatal y municipal (dependencias y entidades)	2,672.9
<b>Total</b>	<b>47,470.8</b>

Fuente: Cuenta Pública del ISSSTE, 2014

## Referencias

- Cordera, R. & Murayama, C. (coord.) (2012). *Los determinantes sociales de la salud en México*, FCE, México.
- Durán, L. (2012). Modelo institucional de atención a la salud en México, en Cordera & Murayama (coord.), *Los determinantes sociales de la salud en México*, FCE, México.
- Martínez, J. & Murayama, C. (2016). Perspectivas del desarrollo en la atención de la salud en México, en Cordera & Provencio, *Perspectivas del desarrollo a 2030*, UNAM-PUED, México.
- Murayama, C. & Ruesga, S. (2016). *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*, UNAM-PUED - Instituto Belisario Domínguez, México.
- OCDE (2017). *Health at a Glance*, OCDE, Paris.
- Peña, E. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno de la República, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*, PNUD, Nueva York.
- Sauma, P. (2016). EL sistema de atención a la salud en Costa Rica, en Murayama & Ruesga, *Hacia un Sistema Nacional Público de Salud en México*, UNAM-PUED - Instituto Belisario Domínguez, México.

## La perspectiva demográfica

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

Sin lugar a dudas, la dinámica poblacional del país en la segunda mitad del siglo XX ha contribuido en los procesos de desarrollo económico. Igualmente, las decisiones en materia de política pública han afectado los comportamientos demográficos de la sociedad mexicana. Es decir, las interrelaciones entre la población y desarrollo son bidireccionales (Alba, Giorguli & Pascua, 2014). La importancia de considerar la dinámica demográfica en la planeación e instrumentación de políticas de desarrollo parte del reconocimiento de la necesidad de realizar un diagnóstico detallado de los procesos demográficos, en particular del envejecimiento en México, para ahondar en los matices que lo caracterizan.

Desde las implicaciones del desarrollo en la dinámica demográfica, en México a principios de 1960, se observó una ligera disminución de la fecundidad, específicamente en los sectores de la población metropolitanos y con mayor escolaridad (Zavala de Cosío, 1992). No obstante, para el nivel de desarrollo que el país había alcanzado hacia mediados de los años cincuenta y tras un periodo de crecimiento económico sostenido entre 1940 y 1970, la tasa global de fecundidad se mantuvo a un nivel muy elevado (Gómez de León, 2000). Lo anterior fue resultado de una política demográfica pronatalista acompañada de políticas de desarrollo, implementadas durante la época de expansión sostenida de la economía mexicana, que incidieron en el crecimiento poblacional (Alba & Potter, 1986; Gómez de León, 2000).

A su vez, la implementación de una política industrial de industrialización por sustitución de importaciones y la veloz expansión del sector urbano liberaron el excedente de mano de obra rural a través de la migración interna (Alba & Potter, 1986; Gómez de León, 2000).

Los ejemplos de política de población en el país son muchos. Hacia 1970, los distintos mecanismos que habían permitido la absorción de la población se habían agotado y no lograron madurar como un sistema social que respondiera a las demandas de la población (Gómez de León, 2000; Partida, 2010).

Fue entonces cuando se perfiló un cambio de política gubernamental en materia de población que impulsó la instrumentación de políticas orientadas a regular el crecimiento demográfico a través del control de la natalidad (Gómez de León, 2000).

Sin embargo, casi en paralelo a la nueva política de población y la inflexión de las tendencias demográficas en los años setenta y ochenta, se perdió el interés en torno a las relaciones entre la dinámica de la población y el desarrollo. Muy probablemente porque, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas, la atención se centró en detener el rápido crecimiento de la población, en detrimento de otras consecuencias demográficas para el desarrollo, sobre todo de estructura y composición (Alba, Giorguli & Pascua, 2014).

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

En México, hacia fines del siglo XX los efectos de la transición y la inercia demográfica resultaron en estructuras etarias con elevados porcentajes de su población en edad productiva.

Por transición demográfica se entiende como el proceso universal del tránsito de la fecundidad (Notestein, 1945) que conduce de un régimen pasado de elevada mortalidad y alta fecundidad, hacia otro de reducida

mortalidad y baja fecundidad (Zavala de Cosío, 1992). Este cambio pasa por un periodo intermedio dentro del cual el descenso de la mortalidad antecede al de la natalidad, lo que genera un crecimiento rápido de la población (Lopes Patarra, 1973).

Este proceso demográfico reactivó el interés en torno a las implicaciones del cambio poblacional para el desarrollo, específicamente desde una perspectiva asociada al potencial de contar con una participación mayor de población en edades productivas que pudieran convertirse en un importante factor para el desarrollo del país. A este potencial se le denominó "bono demográfico", e incluso, este concepto fue recuperado en el Programa Nacional de Población 2001-2006 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Alba, Giorguli & Pascua, 2014).

Sin embargo, sin planeación y articulación entre la política económica, la política laboral y la política de población, difícilmente se puede pensar en que una tendencia poblacional podrá impulsar por sí sola el crecimiento económico. Más aún, en contextos de pobreza y desigualdad económica persistentes, con un mercado laboral segmentado y precario, apenas se podrán aprovechar las oportunidades productivas y financieras que hubieran podido resultar de la concentración transitoria de la población en edades productivas (Alba, Giorguli & Pascua, 2014).

A medida que se agota la oportunidad del "bono demográfico", la población en edades productivas se transforma, paulatinamente, en una población en edades avanzadas (65 años y más). Por tanto, se perfila un nuevo escenario demográfico caracterizado por un proceso de envejecimiento. México presenta ya un moderado envejecimiento de su población al enfrentar la ocurrencia entre una baja de la fecundidad y un mejoramiento de la sobrevivencia promedio (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017).

Uno de los rasgos más notables de esta tendencia ha sido el aumento en la proporción

de adultos mayores en la población total: 3.7% de la población total tenía 65 años o más en 1970, mientras que en 2015 esta proporción llegó a 6.7%. En contraste, entre 1970 y 2015, la población de 0 y 14 años pasó de representar 46% del total de la población a 28%, respectivamente (Conseja Nacional de Población - CONAPO).

En 2017, el índice de envejecimiento, el cual refiere al número de personas envejecidas de 65 años y más por cada 100 menores de 15 años, fue de 26.5% (gráfico 1). Sin embargo, según las proyecciones estimadas por el CONAPO, en 2030 el índice de envejecimiento será de 43.3%, es decir de 43 personas adultas mayores (65 años y más) por cada 100 niños (0 - 14 años) (CONAPO, 2015).

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

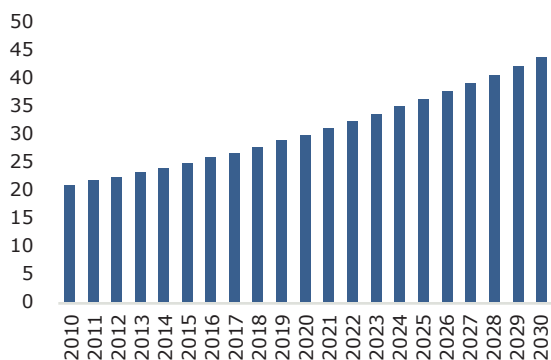
A medida que aumenta la participación relativa de diferentes grupos etarios, se experimentan profundas transformaciones en el consumo, la estructura de las demandas y de los aportes económicos y sociales de la población.

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

En este contexto de envejecimiento poblacional, es imprescindible considerar las implicaciones para el desarrollo del país al instrumentar políticas y programas de acción específicos de mediano y largo plazo que consideren la relación bidireccional entre la dinámica demográfica y otras dimensiones organizadoras —la económica, la política,

la social— de la realidad nacional. Dicho de otro modo, es fundamental asumir los cambios demográficos presentes y futuros, pero además integrarlos en la planeación y legislación de políticas impulsoras de desarrollo (Alba, Giorguli & Pascua, 2014).

**Gráfico 1. Índice de envejecimiento nacional, 2010 - 2030**



Fuente: Estimaciones y proyecciones de población de CONAPO 2010 - 2050, (2015).

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

La importancia de considerar la dinámica poblacional en el diseño del próximo Plan Nacional de Desarrollo va más allá de la inclusión de tendencias, presentes y futuras, de la estructura etaria y sus implicaciones en el desarrollo del país.

Para alcanzar de manera más equitativa los múltiples objetivos del desarrollo, resulta imprescindible considerar que el inevitable proceso de envejecimiento de la población tiene ciertas particularidades que deben ser consideradas al formular una agenda social que permita tanto el bienestar material de los

adultos mayores, como su acceso efectivo a derechos sociales.

Ante un futuro demográfico caracterizado por un envejecimiento paulatino de la población, conviene recordar que en México, el sustento económico de las personas en edad avanzada proviene de tres tipos de fuentes: i) ayuda de los hijos y/o la familia; ii) suficiente ahorro para poder adquirir los bienes y servicios necesarios durante el retiro y la vejez; y iii) pensión del Estado o de alguna institución (Ham, 2010).

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

Sin embargo, la pobreza imperante y la inequidad en la distribución del ingreso no permiten la modalidad de sustento económico en la vejez mediante el ahorro individual o familiar para la gran mayoría de la población económicamente activa, mientras que la efectividad del ahorro a largo plazo depende de los instrumentos financieros y económicos a los que no toda la población puede tener acceso.

También es primordial considerar los cambios demográficos en la planificación puesto que éstos junto con el envejecimiento poblacional modifican las unidades familiares y las relaciones entre generaciones. Esto comienza a manifestarse en los tamaños y composición de los hogares así como en la relación entre generaciones, particularmente de las transferencias intergeneracionales (Ham, 2010).

A mayores índices de envejecimiento, menores posibilidades de contar con la ayuda de los hijos y/o la familia, pero las posibilidades son menores si los ingresos de quienes proporcionan la ayuda son precarios y no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas (Ham, 2010).

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

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

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

Asimismo, es fundamental extender la cobertura de la seguridad social hacia los grupos excluidos a través de una pensión universal que respete los principios de protección y equidad. Para esto, es necesario hacer políticas de envejecimiento con perspectiva de derechos humanos a fin de garantizar las necesidades de la población adulta mayor. Por ejemplo, los gastos de la vida cotidiana, entre los que se encuentran la alimentación, la vivienda y el vestido; la atención a la salud, (la cual requiere de prevención, consultas médicas, medicamentos, terapias y eventualmente hospitalización) el acceso a cuidados a largo plazo, generalmente para la movilidad y para el desempeño de las actividades de la vida diaria; y la realización de actividades sociales traducidas en entretenimiento y uso del tiempo libre, junto con mantener relaciones familiares, de amistad y de afecto (Ham, 2010).

El enfoque de derechos humanos es propicio para abordar no sólo la situación de las personas adultas mayores, también las consecuencias futuras del envejecimiento de la población puesto que ayuda a superar la clásica

simplificación que asocia a la vejez con las pérdidas, mientras que enfatiza la equidad sin ningún tipo de discriminación. A su vez, identifica las obligaciones del Estado en la protección y habilitación de las personas mayores como titulares de derechos (CEPAL, 2017).

El 15 de junio de 2015 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, cuyo objetivo es promover, proteger y asegurar el reconocimiento así como el pleno goce del ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

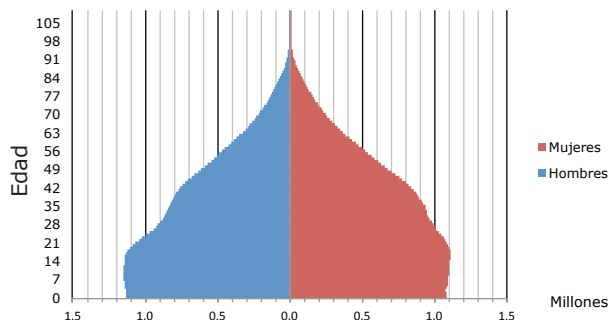
Es fundamental que el Estado mexicano firme y ratifique esta Convención a fin de facilitar la incorporación y dar prioridad al tema del envejecimiento en las políticas, así como a destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr una adecuada implementación y evaluación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

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

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

El cambio demográfico traerá consigo una continua transformación de la estructura por edad. En consecuencia, la participación relativa de niños en edades preescolares y escolares disminuirá. Mientras que la población activa (15 a 64 años) y los adultos mayores (65 años y más) abarcarán cada vez mayores proporciones de la población total. En consecuencia, habrá aumentos graduales en la edad media de la población. El proceso de envejecimiento de la población mexicana se puede ver de manera más precisa al comparar la pirámide de población en 2015 (gráfico 2) con la pirámide de población en 2030 (gráfico 3).

**Gráfico 2. Pirámide de población de México en 2015 (millones de personas)**

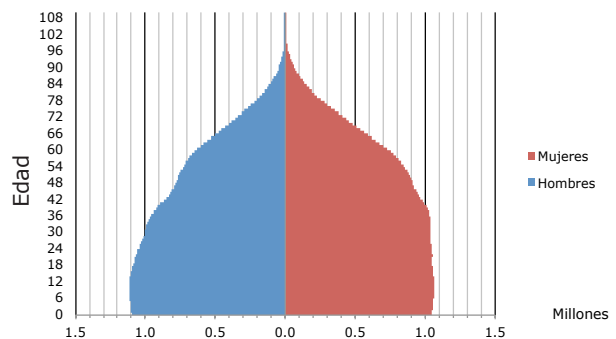


Fuente: Elaboración propia con base en las proyecciones de CONAPO 2010 - 2050, (2015).

El paulatino envejecimiento de la estructura por edades propiciará un aumento gradual de la tasa bruta de mortalidad. Por tanto, conocer las tendencias—presentes y futuras—de la población de 75 años y más es importante, puesto que este subgrupo de la población se caracteriza por una menor autonomía, una mayor discapacidad y la demanda de mayores cuidados, debido a una mayor incidencia

de enfermedades crónicas y degenerativas, lo cual requerirá de una mayor inversión en infraestructura y personal para brindar atención adecuada (Zúñiga & García, 2008).

**Gráfico 3. Pirámide de población de México en 2030 (millones de personas)**



Elaboración propia con base en las proyecciones de CONAPO 2010 - 2050, (2015).

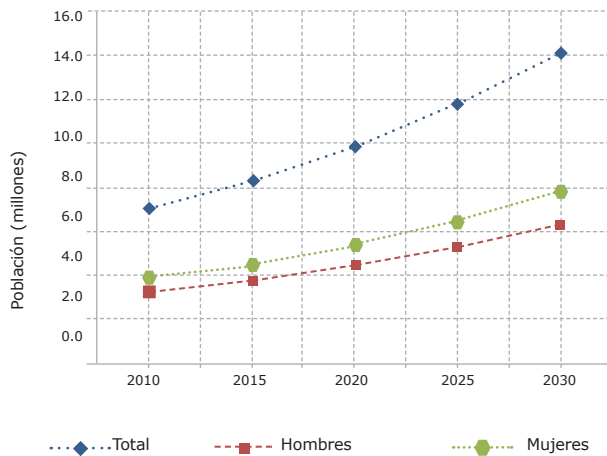
Por ejemplo, respecto al envejecimiento interno de la población adulta mayor, es decir la proporción de la población de entre 65 a 74 años respecto de la población de 75 años y más, México registró en 2010 porcentajes de 60% y 40%, respectivamente. Sin embargo, las proyecciones de CONAPO (2015) señalan que en 2030 la proporción de la población de entre 65 y 74 años será de 61.4%. En cambio, la proporción de la población de 75 años y más será de 38.6%. En 2030, será mayor la proporción de mujeres de 75 años y más, con respecto a la proporción de hombres de la misma edad.

El envejecimiento en México se comporta de manera diferencial entre la población, debido a los cambios en los patrones sociales, económicos, de escolaridad y de salud, por los que atraviesan las distintas cohortes a lo largo del curso de vida.

El comportamiento diferencial en las tasas de mortalidad por sexo, resultado en parte de la prevalencia de muertes violentas entre varones, los efectos de la migración en la estructura etaria y la composición por sexo, así como una mayor esperanza de vida al nacer de las mujeres respecto a la de los hombres (González, 2015), contribuyen a una mayor

participación de mujeres en los contingentes de adultos mayores (gráfico 4).

**Gráfico 4. Población de 65 años y más por sexo en México, 2010 - 2030**



Fuente: Elaboración propia con base en las proyecciones de CONAPO 2010 - 2050, (2015).

Desde que inició el proceso de envejecimiento en México, se observa un predominio femenino entre las personas mayores, mientras que las proyecciones muestran que esto seguirá siendo así. En 2015, el índice de feminidad (IF) (número de mujeres por cada 100 hombres) entre las personas adultas mayores (65 años y más) fue de 118.2. Según se proyecta a 2030, este indicador mostrará un incremento de 123.6 mujeres adultas mayores por cada 100 hombres de 65 años y más. Se espera que el IF crezca notoriamente en los grupos de edad más avanzados, debido a una mayor esperanza de vida de las mujeres.

La feminización de la vejez, debido a la mayor sobrevivencia de las mujeres en edades más avanzadas como consecuencia de una mayor esperanza de vida al nacer, pero también de la migración selectiva de varones y del incremento en la mortalidad por causas violentas en hombres, no es sinónimo de bienestar y oculta importantes desigualdades y desventajas (CEPAL, 2017).

Gran parte de las desigualdades entre mujeres y hombres adultos mayores tienen su origen en las desigualdades de género que

caracterizaron otras etapas de su vida y que suelen situar a las mujeres en condiciones de desventaja en términos de bienestar social, económico y psicológico. Por ejemplo, son más las mujeres analfabetas, con menor nivel de escolaridad, menos capacitadas para el trabajo remunerado y, por tanto, con menores oportunidades de tener derecho a una jubilación, programas de vivienda o acceder a programas productivos.

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

Además de la baja en la fecundidad y la mortalidad, la migración, tanto interna como internacional, es un fenómeno demográfico que incide en los procesos del envejecimiento, puesto que los y las migrantes no son una muestra aleatoria de la población, es decir, que son selectivos con respecto a la edad (migran más las personas jóvenes y adultas jóvenes). Por ejemplo, la emigración de la población en edad de trabajar y la permanencia de la población en edades avanzadas, así como la llegada de migrantes de retorno en los últimos grupos de edad a su lugar de origen, son factores que interactúan y delimitan espacios de concentración de la población adulta mayor (Anzaldo, Hernández & Prado, 2004). Por el contrario, en los lugares donde la población en edad de trabajar ha ido a desempeñar las ocupaciones requeridas, podría resultar en el rejuvenecimiento poblacional y, en consecuencia, en un retraso del proceso de envejecimiento (Muradás, 2010).

A nivel agregado, México experimenta un proceso de envejecimiento poblacional que requiere incorporar la dinámica demográfica en la planeación e instrumentación de políticas, puesto que este proceso tendrá implicaciones importantes para el desarrollo del país. Sin embargo, los datos también muestran diferencias en el proceso de envejecimiento respecto de la composición por sexo, la migración y la distribución territorial de la población adulta mayor. Esto implica reconocer que los procesos demográficos son interdependientes, no son constantes y no son iguales para todo el país. La planeación debe incorporar los retos demográficos de mediano y largo plazo al tomar en cuenta que se vive en un México “diverso y desigual”, donde debe hacerse efectivo el acceso a derechos. La interrelación entre la migración y el envejecimiento de la población requiere cambiar la orientación de las políticas públicas para intervenir en el fomento del desarrollo local, con miras a reformular las políticas de desarrollo en ciudades medias del país, la cuales debido a la inmigración experimentan procesos de rejuvenecimiento poblacional y, en consecuencia, un retraso de su envejecimiento.

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

Las personas adultas mayores tienen derecho a la autonomía: por lo tanto, el Estado debe garantizar que ésta se respete. Es necesaria una política orientada a cambiar la percepción que se tiene de las personas adultas mayores y que las excluye de otras

políticas orientadas a impulsar el desarrollo y que no previenen la discriminación por edad, la cual afecta sus oportunidades laborales que aseguren un ingreso.

Si bien esta sección recurrió al envejecimiento poblacional para ejemplificar por qué es importante considerar la dinámica demográfica en la planeación y las políticas de desarrollo, vale mencionar que el envejecimiento es un fenómeno complejo, por tanto, cualquier esfuerzo de política pública debe considerar aspectos tales como el envejecimiento activo y saludable, la familiarización, feminización, colectivización y precarización del cuidado, la desestigmatización de las personas mayores, además del bienestar subjetivo emocional y la salud mental, ante los problemas de aislamiento social que enfrentará el contingente de la población adulta mayor (Secretaría de Salud, 2010; Enriquez, 2014).

*Autores principales:  
Mario Luis Fuentes  
Israel Banegas González  
Ricardo Regules García*



## Referencias

- Alba, F. & Potter, J.E. (1986). Población y desarrollo en México. Una síntesis de la experiencia reciente. Estudios Demográficos y Urbanos, volumen (1), pp.7-37.
- Alba, F., Giorguli, S. & Pascua, M. (2014). Cambios demográficos y desarrollo: acomodados azarosos. En C. Rabell, *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*. Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Anzaldo, C., Hernández, J. C. & Prado, M. (2004). Distribución territorial de los adultos mayores. En *La situación demográfica de México 2004*. Distrito Federal: CONAPO.
- CEPAL. (2017). *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*. Santiago: Naciones Unidas.
- CONAPO. (2015). *PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN 2010-2050: Datos de proyecciones* [Archivo de datos]. Disponible en: [http://www.Conapo.gob.mx/es/Conapo/Proyecciones\\_Datos](http://www.Conapo.gob.mx/es/Conapo/Proyecciones_Datos)
- Enríquez, R. (2014). Feminización y colectivización del cuidado a la vejez en México. *Cadernos de Pesquisa*, volumen (44), pp.378-399.
- Gómez de León, J. (2000). Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población. En J. A. Millán Bojalil, & A. Alonso Concheiro, *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González, K. D. (2015). Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas. En *La situación demográfica de México* (pp. 113-119). Ciudad de México: CONAPO.
- Ham Chande, R. (2010). Envejecimiento demográfico. En B. García, & M. Ordorica, *Los grandes problemas de México: I Población* (pp. 53-78). Distrito Federal: El Colegio de México.
- Lopes Patarra, N. (1973). Transición demográfica: ¿resumen histórico o teoría de población? En *Demografía y economía* (Vol. VII, pp. 86-95). México: El Colegio de México.
- Muradás, M. (2010). *Las causas de muerte de los adultos mayores en México: expresión de la desigualdad social* (Tesis doctoral). Recuperada de [https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX\\_INST/1264937910002716](https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1264937910002716)
- Notestein, F.W. (1945). Population: The Long View. En T.W. Shultz (Ed.). *Food in the World*, (pp. 36-57). Chicago, EEUU: Chicago University Press.
- OEA. (15 de Junio del 2015). *Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf)
- Partida Bush, V. (2010). Migración interna. En García, B. y Ordorica, M. (Coord.), *Los grandes problemas de México. I Población*, (pp. 53-78). Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Secretaría de Salud. (2010). *Perspectivas para el desarrollo de la investigación sobre el envejecimiento y la gerontecnología en México*. Distrito Federal: Instituto de Geriatria

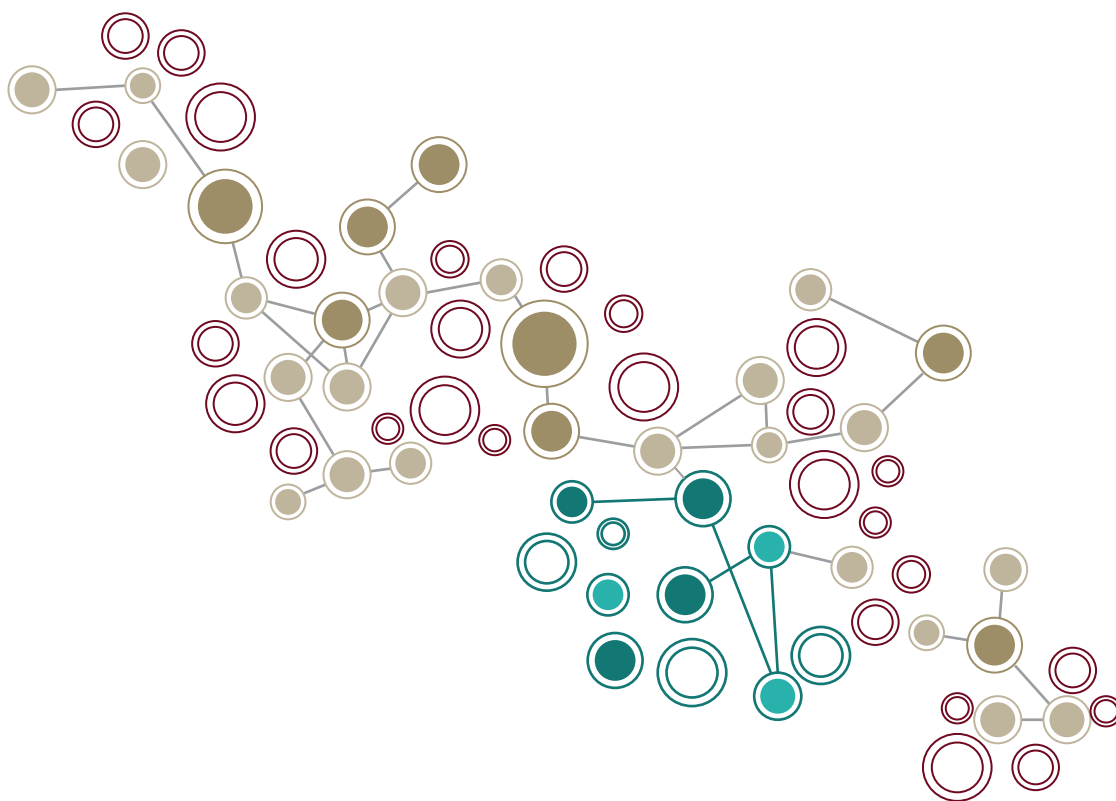
Zavala de Cosío, M. E. (1992). *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zúñiga, E. & García, J. E. (2008). El envejecimiento demográfico en México. Principales tendencias y características. En *La situación demográfica de México 2008*. Distrito Federal: CONAPO.



Eje III.

# Crecimiento inclusivo y sostenido





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

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

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

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

la desigualdad en la distribución funcional del ingreso al empujar a la baja su participación.

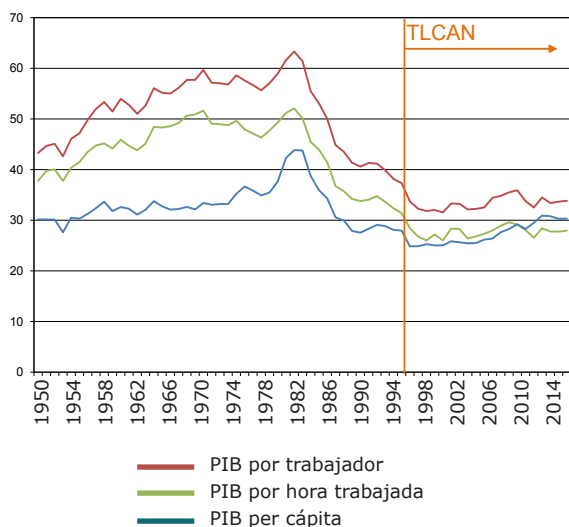
En este contexto, no sorprende que la pobreza y la vulnerabilidad afecten a una proporción considerable de la población. Además, las condiciones de desigualdad, pobreza y escasa movilidad social tienen eco preocupante en la violencia e inseguridad en el país, al punto tal que éstas son hoy en día consideradas como uno de los obstáculos más importantes al crecimiento económico (Banco de México (BANXICO), octubre 2017).

Por su parte, un recurrentemente débil ritmo de alza de la actividad económica mina las expectativas de inversión del sector privado, trayendo un subsecuente retraimiento de la expansión y la modernización del capital fijo -infraestructura, equipo y la planta productiva- que más temprano que tarde recorta el potencial de crecimiento de la economía. Al respecto, los registros de expansión anual del PIB real, sistemáticamente por debajo del 3%, que han marcado a la presente administración, son motivo de alarma en tanto puedan constituirse en un límite de mediano plazo a su crecimiento potencial (gráfico 1).

Aunado a las debilidades de larga data en el desempeño de la economía de México arriba señaladas, en el año 2017 se han manifestado síntomas preocupantes en ciertos indicadores clave de su estabilidad macroeconómica. Estos síntomas son producto de choques desfavorables en la economía internacional, en especial en la de EUA con el inicio de la administración del presidente Trump. El impacto adverso de dichos choques externos recientes ha sido particularmente agudo debido a ciertas características de la estructura productiva, fiscal y financiera de la economía mexicana ligadas a la pauta de desarrollo seguida por décadas, a partir de las reformas de mercado y su apuesta por la baja inflación, el acotado déficit fiscal y el retraimiento del Estado de la esfera económica como condiciones necesarias y suficientes para el despegue.

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

**Gráfico 1. PIB per cápita y productividad del trabajo en México como porcentaje de EUA**



Nota: Las cifras resultan del encadenamiento de datos en la paridad de poder de compra (PPP) en dólares constantes de 2011, de *Penn World Tables* (PWT), consultada en abril 2017. Si no se calcularan en PPP, desaparece la moderada convergencia registrada aquí de mediados de la década de 1990.

Fuente: Elaboración original de R. Blecker -presentada recientemente en Blecker, Moreno-Brid y Salat (2017)-

La Presidencia y el equipo económico que tome posesión en el 2018 tiene la crucial

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

El lento empuje de las economías desarrolladas en años recientes se debe, en gran medida, al retiro prematuro de los estímulos fiscales otorgados para tratar de detener la caída de la demanda y la producción a raíz de la crisis del año 2008 y 2009. Su cancelación anticipada y el subsecuente giro hacia políticas de austeridad fiscal han traído consecuencias funestas. En particular son responsables de que, en dichos centros económicos, la producción continúe por debajo de su nivel potencial y, por ende, que el mercado laboral siga sin recuperarse. No hay visos de que se corrija en el futuro inmediato (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), 2017; Fondo Monetario Internacional (FMI) 2017, Sandbu, 2016 y 2017). Este morigerado contexto económico internacional mina las posibilidades de éxito de toda estrategia de las economías emergentes para detonar un pronto y persistente repunte de actividad con base en las exportaciones como motor del crecimiento (*export-led growth*). Ese es el caso de la economía mexicana que, como otras emergentes que han seguido estrategias de crecimiento casi exclusivamente "hacia afuera" se ven obligadas a repensar y robustecer su mercado interno como eje impulsor importante de su actividad productiva así como de su empleo su mercado interno como eje impulsor importante de su actividad productiva y empleo. Para México la perspectiva se ha complicado todavía más con la presidencia de Trump.

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

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

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

El dinamismo de cada una de estas fuentes de recursos ha sido críticamente puesto en entredicho por el discurso proteccionista y anti-inmigrante *in extremis* del presidente

Trump. En materia de la relación comercial, un aspecto clave de su agenda es la cancelación unilateral o la renegociación del TLCAN. Impactos adversos de su retórica ya se han empezado a resentir en el país, que de implementarse una política de deportaciones más agresiva que la actual, se tendría que hacer frente al retorno de migrantes a zonas cuyos mercados de trabajo difícilmente pueden garantizarles un empleo en igualdad de circunstancias al que dejaron en EUA.

El impacto adverso de la política proteccionista del presidente Trump cobra tanta fuerza para México por diversas fallas estructurales de la pauta de desarrollo que ha seguido la economía mexicana desde mediados de la década de los años 80 y profundizadas subsecuentemente. La concentración del impulso al crecimiento económico de México en las exportaciones al mercado de EUA y el descuido del mercado interno, falló en asegurar una expansión elevada y sostenida tanto del PIB como del empleo, además creó dependencias profundas de nuestra economía con EUA en el marco del TLCAN. Los riesgos y fragilidades de esta dependencia fueron dramáticamente revelados por el cambio radical en las políticas comerciales, financieras y de migración que la administración Trump impone.

Elementos fundamentales a considerar sobre las opciones de políticas para superar la problemática que entrapa al crecimiento de la economía mexicana agudizado a raíz de la atonía del comercio mundial y de Trump se encuentran en la vasta literatura especializada tanto sobre desigualdad como un obstáculo mayúsculo –y quizá el central– al crecimiento económico elevado y sostenido de largo plazo (estudios correspondientes, inter alia del Banco Mundial (BM), el FMI, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), UNCTAD, PUED-UNAM (Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-Universidad Nacional Autónoma de México) y numerosos académicos).

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

¿Cuál sería el desempeño más probable de la economía mexicana en el periodo 2018-2024 de continuar con la misma estrategia macroeconómica que marca el rumbo del país en esta materia desde hace tres décadas? La respuesta tiene un fuerte grado de incertidumbre, sobre todo por el hecho de que -como toda economía abierta en un sistema globalizado-la de México se ve y se verá sujeta a choques de los mercados mundiales, tanto de bienes y servicios como de capitales. De hecho, ya está sufriendo el impacto de dos choques muy importantes: i) la renegociación del TLCAN con un gobierno de EUA, con una óptica casi antagónica a robustecer la cooperación subregional y ii) la normalización de la política monetaria en los EUA, con una tendencia al alza en las tasas de interés. Ambos tienen efecto desfavorable en el clima de inversión en nuestro país.

Dicho eso, las encuestas de opinión entre expertos, como la que levanta regularmente el BANXICO, así como las estimaciones de modelos

macro-económicos como el del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM a cargo del Dr. Armando Sánchez, apuntan a que en el próximo sexenio sería muy poco probable que la economía mexicana saliese de la senda de muy escaso crecimiento en la que se encuentra entrampada, si bien se mantendría un acotado déficit fiscal y baja inflación. Las encuestas arriba señaladas apuntan a que la tasa media de crecimiento anual de la economía mexicana en los próximos 10 años sería alrededor del 3% (BANXICO, 2017).

Punto importante en este desempeño, tal y como apunta el modelo macro arriba mencionado, es que la formación bruta de capital fijo seguramente permanecería alrededor del 21% del PIB, en parte reflejo de una falta de impulso -si no es que la continuación de recortes- a la inversión del sector público que en aras de la consolidación fiscal, ha marcado a la política macro de la presente administración. Un segundo elemento que apunta en esa dirección sería la debilidad, por no decir ausencia, de una política de desarrollo productivo que fortalezca las cadenas de valor y encadenamientos de los sectores más dinámicos al resto de la economía nacional. Sobra decir que, en tanto dicha estrategia no se ha caracterizado por su compromiso para reducir la desigualdad, es poco probable que el mercado interno se fortalezca al punto tal de reubicarse como motor importante del crecimiento de la economía y del empleo, apoyado por el dinamismo que puedan tener las exportaciones aun en el marco de una atonía del comercio mundial.

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

avanzar hacia una nueva agenda de desarrollo. Sin pretender hacer una exposición completa de la estrategia, cabe apuntar que la nueva agenda de desarrollo reconoce la necesidad de realizar una reforma hacendaria integral para que se haga más eficiente, transparente y progresivo tanto la parte del gasto público, como la de ingresos y financiamiento.

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

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

la aplicación de una política de desarrollo industrial, diseñada y concertada para inducir la inversión privada hacia la generación de mayores encadenamientos hacia atrás y hacia adelante e impulsar el desarrollo regional, y iii) la aplicación de una política cambiaria orientada a evitar apreciaciones persistentes del tipo de cambio real.

Como se argumenta en el presente texto, se espera que el nuevo gobierno reconozca la futilidad de seguir con la ya conocida y poco exitosa estrategia macro de priorizar tanto la baja inflación como la consolidación fiscal como prioridades necesarias, así como suficientes para impulsar el desarrollo y el crecimiento económico del país. Se espera, por el contrario, que se convenza de la necesidad de avanzar hacia la nueva agenda de desarrollo que, sin descuidar la solvencia de las finanzas públicas y la importancia de tener una baja inflación, ponga la desigualdad y el crecimiento tanto de la actividad productiva como del empleo en el centro de las preocupaciones y prioridades de la conducción de la política macroeconómica y social del país. Insistimos, el reto para avanzar en esta nueva agenda es principalmente político; el riesgo de no hacerlo es inmenso, en tanto, seguramente condenaría al país a seis o más años más de insuficiente crecimiento, ampliación de la brecha frente a las economías desarrolladas, deterioro de la infraestructura, insuficiente generación de empleo de calidad, alza en la desigualdad, estancamiento en la lucha contra la pobreza y profundización de la polarización económica y brechas de bienestar tanto regionales como subregionales entre quienes tienen y quienes no tienen. Todo ello con la subsecuente tensión a la estabilidad política y social del país.

Cerramos esta introducción con el siguiente párrafo:

“Atender tanto el reto coyuntural del choque externo como los desafíos de índole estructural a nuestra pauta de desarrollo [Ello] obliga a emprender acciones de política con dos horizontes temporales. Uno es el de la emergencia, para aminorar el riesgo y el impacto negativo sobre las poblaciones

más vulnerables del país de algunas de las acciones proteccionistas, de desviación de inversiones y de restricción migratoria que se anuncian. El segundo, de más largo alcance, presupone construir pronto los consensos políticos para poner en marcha una nueva agenda de desarrollo en la que la igualdad y el robustecimiento del mercado interno tengan la mayor prelación.” (GNCD, 2017)

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

*Autor principal:  
Juan Carlos Moreno-Brid*

*El autor y el PUED agradecen y reconocen al Dr. Armando Sánchez, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, sus aportes de modelación de escenarios macroeconómicos inerciales 2018-2025, que sirvieron de base para diversas consideraciones económicas de este volumen.*



## Referencias

BANXICO. (Octubre, 2017). *Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado*: Octubre de 2017.

Blecker, R., Moreno-Brid, J. & Salat, I. (2017). *Trumping the NAFTA renegotiation. An alternative policy framework for Mexican-United States cooperation and economic convergence*. México: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/en/publications/42579-trumping-nafta-renegotiation-alternative-policy-framework-mexican-united-states>

GNCD. (18 de enero de 2017). *En defensa del interés nacional, ante la coyuntura crítica, ¿qué hacer?*. UNAM: México.



# Fiscalidad

## Introducción

El presente volumen establece como el reto central de México, para los próximos años, el de recuperar una tasa de crecimiento alta y sustentable en términos ambientales, acompañada de una mejor distribución del ingreso.

Hacer frente con éxito a este reto es, ineludiblemente, una tarea colectiva que, por lo mismo, debe ser encarada con las herramientas que la sociedad se ha dado para tal efecto. Entre ellas destaca la política fiscal, esto es, la capacidad legal de imponer contribuciones a la ciudadanía y de utilizar los recursos así obtenidos para propósitos definidos por el interés colectivo.

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

Respecto al primer punto, la magnitud de los recursos requeridos, evidentemente será necesario hacer un esfuerzo fiscal mayor al que el país ha hecho hasta ahora. Esto no solo, porque ante cualquier comparación internacional, la carga fiscal en México es relativamente baja (debido en parte, pero no solo, a la presencia en el pasado de amplios recursos provenientes de la renta petrolera), sino, sobre todo, porque: i) hay evidencia de que la reducción de la inversión pública se encuentra en la base del mediocre crecimiento de la economía mexicana en los últimos años;<sup>1</sup>

ii) la reducción de la pobreza, así como la de la desigualdad, supone un mayor gasto tanto en salud como en educación, en pensiones y, en general, en política social; adicionalmente iii) las acciones preventivas y de remediación ambientales reclamarán recursos crecientes. Resulta evidente, además, que la distribución de los aumentos en la carga fiscal deberá tomar en cuenta el objetivo de mejorar la distribución del ingreso resultante de la actividad económica.

Si por un lado resulta necesario incrementar los recursos públicos para acelerar el crecimiento, mejorar la distribución del ingreso y apuntalar la sustentabilidad ambiental de la actividad económica, resulta evidente que es necesario orientar la composición del gasto en la misma dirección.

Por último, considerando el esfuerzo adicional que se le propondrá a la ciudadanía y dada la falta de confianza tanto en la probidad como en la eficiencia en el ejercicio del gasto que diversos estudios demoscópicos demuestran, es necesario ajustar el marco institucional de la gestión pública para legitimar la estrategia fiscal. Ello supone tanto cambios en la forma de operar de diversas políticas públicas, notablemente las políticas sociales y de combate a la pobreza, como en los mecanismos de fiscalización, así como de rendición de cuentas a la sociedad por el ejercicio del gasto público, en particular, en materia de gasto por las entidades federativas y en materia de proyectos de inversión del sector público federal y local.

## Propuestas en materia de ingresos

Desde un punto de vista lógico, un ejercicio de planeación hacendaria debe partir de definir los propósitos que la sociedad, en su conjunto, considera que debe enfrentar de manera colectiva como se insinúa líneas

---

se muestra la relación entre la política fiscal, la caída en la inversión pública (más precisamente en infraestructura) y la tasa de acumulación de capital fijo de la economía en su conjunto, asociada a la desaceleración del PIB de los ochenta en adelante.

1 Véase Ros, J. (2013) en particular el Capítulo VII donde

arriba. El punto de partida no puede ser sino el establecido en las garantías y los derechos expresados explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Avanzar hacia un estado de cosas en que tales derechos se conviertan en una realidad para todos los mexicanos es el propósito que anima este volumen.

Al mismo tiempo, es un hecho que el nivel de ingreso por habitante alcanzado por el país hasta ahora, difícilmente sería suficiente para satisfacer cabalmente los requerimientos en materia de alimentación, salud, educación, servicios públicos, infraestructura de todo tipo y servicios ambientales a la población. Avanzar en la dirección que proponemos supone elevar de inmediato el ritmo de crecimiento económico y garantizar que los frutos de ese crecimiento se dediquen de manera creciente a hacer realidad, para todos, los derechos consagrados en el texto constitucional, lo que supone dotar a la política hacendaria de un fuerte contenido redistributivo en todas sus dimensiones.

Lo anterior implica trabajar hacia una nueva Hacienda Pública que ponga el crecimiento y la redistribución del ingreso como los medios sustantivos para alcanzar el fin último de bienestar establecido en el texto fundacional del país.

En ese camino, el de la Reforma Fiscal Integral<sup>2</sup>, habrán de reexaminarse temas jurídicos como las exenciones que autoriza el Código Fiscal de la Federación y que da al ejecutivo amplia discrecionalidad en la política de impuestos, así como las normas que han abierto la posibilidad de ejercer el derecho de amparo en contra de las autoridades en materia fiscal y la distribución de facultades fiscales entre la federación y los estados. Asimismo, habrá de revisarse la pertinencia del establecimiento de impuestos, usuales en otros países y no existentes en nuestro sistema fiscal, tales como el impuesto a las transacciones financieras, a las herencias y

<sup>2</sup> Este es un tema sobre el cual Carlos Tello ha venido insistiendo en numerosas publicaciones; véase, por ejemplo, Tello (2010). Varios de los puntos que se mencionan a continuación provienen de dichos trabajos.

cesiones. Los llamados gastos fiscales, que en la estimación de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ascendieron, en 2016, a cerca de 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>, deberán también someterse a revisión en función del propósito de crecimiento con equidad que anima a la política fiscal. Un tema que habrá que abordar, como parte de la agenda de bienestar al que se aspira con la reforma hacendaria, será el de la renta mínima universal que le garantice a cada individuo el derecho a un piso mínimo de bienestar por el simple hecho de ser miembro de la sociedad.

Si bien se trata de un proyecto ambicioso, que solo puede desplegarse a lo largo de un período más o menos largo, dependiendo del consenso que alcance y de la voluntad de las fuerzas políticas, es fundamental tomar medidas en el plazo inmediato, para ir creando las condiciones de crecimiento y distribución que nos pongan en el camino correcto: superar el mediocre desempeño de las últimas décadas y reducir tanto los rezagos, como las desigualdades acumuladas. En la medida en que tengamos éxito en este propósito se irá allanando el camino para intentar nuevos cambios que retroalimenten lo logrado y legitimen la vía elegida.

En ese sentido, teniendo a la vista el conjunto de políticas públicas que contempla este volumen, se presentan las siguientes propuestas concretas en materia de ingresos que, en nuestro análisis, deberán rendir los recursos suficientes para acometer la agenda que plantea este documento.

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

A pesar del significativo incremento logrado en los últimos cuatro años (del orden de 5.6 puntos del PIB)<sup>4</sup>, la relación entre los ingresos

<sup>3</sup> Véase SHCP (2017a).

<sup>4</sup> Véase, Casar, J. (2017) p.248 y las fuentes ahí citadas. Este aumento contrasta con la experiencia histórica reciente. Como señala Tello (2015), la carga tributaria en México se mantuvo estable (fluctuando entre 9 y 11% del PIB) desde 1940 hasta 2012.

tributarios y el PIB (14% en 2016) sigue siendo baja en términos comparativos internacionales (34% en promedio en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y 23% en promedio en América Latina en 2010) (OCDE, s/f)<sup>5</sup> y en relación a las necesidades de gasto. Por otro lado, los análisis comparativos llevados a cabo por la OCDE entre países desarrollados y algunos de América Latina, muy particularmente en México, muestran que la diferencia entre los coeficientes de Gini que miden la desigualdad en la distribución del ingreso antes de impuestos, es mucho menor que la que se aprecia después de recaudados los impuestos (Castelleti, 2013). La diferencia radica en el mayor peso, como proporción del PIB, de los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social en los países desarrollados. Adicionalmente, debe notarse que un factor importante en la desigualdad de la distribución del ingreso, es el que se relaciona con la muy desigual distribución en los tramos más altos de la pirámide de ingresos.

Lo anterior sugiere dos cosas: uno, que hay espacio para elevar la carga fiscal global en México y dos, que, si se ha de atender simultáneamente al objetivo de reducir la desigualdad, el aumento de la carga fiscal debe recaer, sobre todo, en los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social.

De ahí que la Propuesta 1 en materia de ingresos públicos consista en elevar la progresividad de la tasa del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a lo largo de todos los tramos de ingreso, poniendo énfasis en la progresividad de la tasa para los tramos de ingreso del 10% superior de los contribuyentes, cuidando establecer una clara progresividad del ISR dentro de este grupo.

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

Una de las características sobresalientes del sistema impositivo mexicano es la débil recaudación por parte de estados y municipios. Frente a un promedio en la OCDE del 5% del PIB para los gobiernos estatales o regionales, la recaudación estatal en México alcanza el 0.7% del PIB. La recaudación a nivel local o municipal, por otro lado, alcanza el 3.9% del PIB en el promedio de la OCDE y llega solo al 0.2% del PIB en nuestro país. Esta baja presión fiscal a nivel local se ha mantenido en las últimas décadas a pesar del notable aumento en la participación de los estados en el ejercicio del gasto federal, lo que ha generado problemas de rendición de cuentas y, hasta cierto punto, incentivos para un comportamiento irresponsable en materia fiscal, por parte de los gobiernos locales al no ser responsables directos del financiamiento de su gasto. El impuesto predial debe recibir particular atención en esta materia, tanto en lo que se refiere al desarrollo del catastro como a los mecanismos de actualización de los valores sobre los cuales se causa el impuesto.

La Propuesta 2, por tanto, consiste en promover un mayor esfuerzo recaudatorio a nivel local. Para alcanzar este fin, que podría elevar la recaudación total en unos dos puntos como porcentaje del PIB, se sugiere explorar cambios legislativos que vinculen parcialmente las participaciones en los ingresos federales al esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales.

## *3. Aprovechar el margen de endeudamiento disponible*

A pesar de que el coeficiente de endeudamiento respecto al PIB ha crecido significativamente en los últimos años, es igualmente cierto que la capacidad de pago de la deuda (medida por los ingresos recurrentes del Estado, básicamente los tributarios), ha mejorado considerablemente y que el costo de la deuda, en relación a dicha capacidad de pago, se ha reducido de manera muy

<sup>5</sup> Véase OCDE (s/f) Tabla: Revenue Statistics - Latin American Countries: Comparative tables.

importante. Adicionalmente, el nivel de la deuda mexicana, en términos comparativos, no resulta excesivo y su crecimiento, desde la crisis del año 2008, no ha sido superior al promedio de la OCDE<sup>6</sup>. Aun así, en esta materia se debe seguir un curso prudente, lo que implica impedir un crecimiento sostenido de la deuda en relación al PIB. Queda claro, sin embargo, que tampoco existen razones de peso para erigir la reducción del coeficiente de endeudamiento a PIB en un objetivo central de la política fiscal.

Cabe recordar que dicho coeficiente se mantendrá constante siempre que la deuda crezca al mismo ritmo que el PIB nominal, lo que abre un espacio de holgura en las finanzas que será tanto más amplio en la medida en que la estrategia de desarrollo cumpla con su cometido de elevar la tasa de crecimiento del producto. Se generaría, de ser este el caso, un círculo virtuoso en el que utilizar ingresos adicionales provenientes del endeudamiento daría lugar a un mayor crecimiento del PIB que permitiría mantener bajo control el coeficiente de endeudamiento. Esta sería una dinámica inversa a la observada en los últimos años, en los que el endeudamiento no consiguió detonar el crecimiento y, en consecuencia, el coeficiente de deuda a PIB se incrementó sustancialmente (Casar, 2017, p. 259)<sup>7</sup>.

Al igual que en otros países, lo que se buscaría es una política fiscal –y, por tanto, una evolución del endeudamiento público– que contrarrestara el ciclo económico, de suerte que a lo largo del mismo, el coeficiente de endeudamiento se mantuviera relativamente estable, lo que supone fijar metas creíbles de política fiscal multianuales.

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

<sup>6</sup> Véase en Casar (2017), con respecto a la capacidad de pago de la deuda, su costo, su nivel y crecimiento por comparación con los países miembros de la OCDE).

<sup>7</sup> Para una interpretación del bajo ritmo de crecimiento en 2014 – 2015, véase Ros (2017).

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

Es sabido que, si bien los impuestos indirectos generalizados tienen la ventaja de ser más fáciles de recaudar y, hasta cierto punto, ser más transparentes, su efecto en la distribución del ingreso es regresivo, en la medida en que los grupos de menores ingresos dedican una proporción mayor de los mismos al consumo. De ahí que, una vez evaluadas las necesidades de gasto de la estrategia de desarrollo y las perspectivas de ingreso de la misma, se pueda pensar en ajustar al alza algunos impuestos al consumo, cuidando que los mismos recaigan en bienes que preferentemente estén asociados al consumo de los grupos de mayores ingresos. El candidato natural para cumplir esta función es el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), en especial el que se recauda sobre el consumo de combustibles. El peso del consumo de combustibles, en el presupuesto de gasto de los hogares, es importante en los grupos de mayor nivel de ingreso<sup>8</sup> y, en todo caso, un impuesto de esta naturaleza afectaría directamente solo al 44% de los hogares que disponen de vehículos. Adicionalmente, el aumento en el costo de los combustibles implícito en el aumento del IEPS tiene la ventaja de contribuir al menor consumo de los mismos (se trata, en los hechos, de un “impuesto al carbono” parcial) y, por tanto, a cumplir con el objetivo de sustentabilidad de la estrategia de desarrollo propuesta.

Por lo anterior, la Propuesta 4 consiste en utilizar el IEPS a los combustibles para conciliar las propuestas de ingreso y gasto.

<sup>8</sup> De acuerdo a la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), los deciles de hogares de menores ingresos (I al IV) dedican al gasto en “Refacciones, partes, accesorios, mantenimiento y combustibles para vehículos” el 2.5, 2.8, 3.2 y 3.9% de su gasto total respectivamente, en tanto que los cuatro deciles de mayores ingresos (VII al X) dedican a ese rubro el 5.9, 7.1, 8.1 y 8.8% de su gasto total, correspondientemente. En la misma encuesta, se reporta que solo 44% de los hogares registran gastos asociados al uso de vehículos, 66% de los hogares en los cuatro deciles más ricos y solo 22% de los hogares en el caso de los cuatro deciles de menores ingresos.

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

Debe reconocerse el avance en materia de fiscalización y de eficiencia en la recaudación de los últimos años. Éstos constituyen un mecanismo de obtención de ingresos que no implica una mayor carga fiscal, por el contrario, representan un acto de justicia y contribuyen a legitimar la acción fiscal del Estado. Estos esfuerzos deben no solo mantenerse sino redoblar. Dos áreas de oportunidad, en este sentido, son: la mayor fiscalización de prácticas que reducen la efectividad del ISR y el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en la actividad de las empresas y la posibilidad de vincular la formalización de empresas y trabajadores con su incorporación a la seguridad social, así como la definición de un régimen especial de afiliación de trabajadores por cuenta propia a la seguridad social.

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

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

### ***1. Elevar la inversión pública***

Más allá de las disputas teóricas sobre los determinantes del crecimiento económico, es un hecho que el crecimiento del producto nacional descansa en el de la capacidad productiva, entendida como el conjunto de bienes de capital e infraestructura física disponibles en la economía. Si bien la producción que se puede obtener por cada unidad de capital físico, puede variar en función de múltiples factores (las habilidades y capacidades de la fuerza de trabajo, así

como su nivel tanto educativo como su estado de salud, la adecuación logística de la infraestructura, la detección oportuna y superación de cuellos de botella en las cadenas productivas y la eficiencia en la asignación de recursos, entre otras), sigue siendo un hecho inescapable que, manteniendo todos los demás factores constantes, elevar el ritmo de crecimiento de la producción de manera sostenida, involucra aumentar la proporción del mismo producto que se destina a ampliar la capacidad productiva. En otras palabras, elevar la tasa de crecimiento del producto supone incrementar la formación bruta de capital fijo como proporción del PIB.

En México, el pobre desempeño en materia de crecimiento registrado desde hace más de tres décadas, está asociado a un descenso en la tasa de inversión. Si como porcentaje del PIB la inversión alcanzó 24.9% en 1979 - 1981, para 1989 - 1991 se había reducido a 17.9% y para 2010 - 2012 se había recuperado ligeramente a 20.8%, alcanzando 21.6% en 2012. En 2013 y 2014, el coeficiente se redujo hasta 19.9% para repuntar en los dos años siguientes y alcanzar el 21.7% en 2016. De acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), esta evolución está determinada, en lo fundamental, por la inversión pública que cayó de 11% del PIB en 1979 - 1981 a 4.2%, diez años después y se ubicó en 4.9% del PIB en 2010 - 2012 (4.4% en 2012). Del año 2013 al presente, la proporción ha vuelto a reducirse para llegar a 3.2% del PIB, en 2016. Desde los años noventa, la inversión privada, por su parte, ha crecido como porcentaje del producto: 13.9% en el trienio 1979 - 81, 13.7% en 1989 - 91 y 15.9% en 2010 - 12 (17.2% en 2012). En lo que va de la presente administración, la inversión privada se redujo inicialmente como porcentaje del PIB para alcanzar 16% en 2014 y se recuperó con fuerza para llegar a 18.5% en 2016.

De las cifras anteriores se desprende que la tendencia secular a la caída en la tasa de inversión en la economía mexicana, de cerca de 25% durante el auge petrolero a menos de 21% en la segunda mitad del sexenio anterior, se debe a la fuerte contracción de

la inversión pública que no fue compensada por el aumento de la inversión privada. En la presente administración, una nueva caída en la tasa de inversión pública se compensa con el aumento en la tasa de inversión privada, para dejar la tasa de inversión a PIB en los mismos niveles, en torno a 21% del PIB<sup>9</sup>, consistentes con el mediocre crecimiento observado en las últimas décadas.

La conclusión inescapable es que, si queremos recuperar y sostener una tasa de crecimiento razonable, así como consistente con la reducción de la pobreza, es necesario incrementar el gasto en inversión del Estado, en infraestructura productiva, energética, social y de protección del ambiente, en alrededor de tres puntos como porcentaje del PIB. Este aumento, suponiendo un efecto de arrastre sobre la inversión privada de 1% del PIB, devolvería al país a una tasa de inversión similar a la de fines de los años setenta. Esta es la Propuesta 1 en materia de gasto.

## *2. Seguridad social universal*

Los objetivos estratégicos de reducción de la pobreza y de alcanzar una distribución del ingreso más equitativa están íntimamente vinculados con una política tributaria más progresiva y con una elevación de la tasa de crecimiento del PIB. Ello como base de una expansión del empleo formal, acompañada de la ampliación del acceso a un paquete de servicios básicos de salud, invalidez, vida y pensión, independiente de la posición de los individuos en el mercado laboral.

Si bien lograr este objetivo debe ser visto como un empeño de mediano y largo plazo, el avance en esta dirección supone la puesta en práctica, en el corto plazo, de políticas públicas que pongan al país en la dirección buscada. De manera que la transición hacia un nuevo patrón de desarrollo vaya acompañada, también, de la transición hacia un esquema de protección social universal.

<sup>9</sup> Las cifras de inversión provienen del SCN del INEGI consultado en línea; los coeficientes de inversión a PIB se calculan a precios corrientes.

Lo anterior supone establecer una pensión por vejez o invalidez mínima de acceso universal, un calendario preciso de cierre de la brecha entre el paquete de padecimientos cubiertos por las instituciones de salud vinculadas al trabajo formal (Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), etc.) y los que se ofrecen a población abierta financiados mediante nuevos mecanismos de afiliación voluntaria al IMSS para trabajadores por cuenta propia, por la afiliación de trabajadores en las empresas que se acojan a los programas de formalización y mediante impuestos generales. El objetivo final, como la Propuesta 2 en materia de gasto, es la convergencia de los sistemas de seguridad social existentes.

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

Pese a que el país no parece haber enfrentado una restricción al crecimiento por el lado de la oferta de recursos humanos calificados, el vínculo entre la cobertura, la calidad de la educación, sobre todo, y la sostenibilidad del crecimiento en el largo plazo ha sido establecido en diversos estudios comparativos. Por otro lado, la desigualdad educativa es, sin duda, una de las dimensiones más evidentes de la desigualdad en México.

Reconociendo que hay mucho que hacer en términos de un ejercicio del gasto más eficiente en el sector, es indudable que hay aspectos del sistema que no han sido suficientemente atendidos y que suponen la aplicación de recursos adicionales.

A estos aspectos se aboca la Propuesta 3 en materia de gasto:

- Igualación hacia arriba de la infraestructura de los planteles educativos. Deben destinarse recursos a cerrar, en un plazo no muy largo, la brecha existente en las condiciones materiales de la educación

entre regiones y entre los ámbitos rural y urbano.

- Formación, profesionalización y actualización de docentes y directivos. Lograr un salto cualitativo en la calidad de nuestro sistema educativo, presupone un salto también en la calidad profesional de quienes tienen a su cargo la educación, incluyendo el personal directivo de las escuelas. Elevar la prioridad que se le otorga, en los hechos, a este aspecto de la educación requerirá un esfuerzo de gasto adicional.
- Atender el rompimiento de la cobertura entre la educación básica y la preuniversitaria. En los últimos años se ha llevado a cabo un importante esfuerzo para elevar la cobertura de la educación pre-escolar, primaria y secundaria. Asimismo, se han establecido metas y se ha avanzado, en alguna medida, en elevar la matrícula universitaria. Sin embargo, se aprecia una brecha importante entre la cobertura de la educación secundaria y la de la educación media superior que dificulta cumplir con las metas de elevación de la cobertura de la educación universitaria. Es necesario dedicar más recursos a este problema, a través de programas de becas atadas a evaluaciones socioeconómicas y contingentes a la obtención de mínimos de desempeño.

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

El eje temático 5 de este volumen, que se refiere al conjunto de reformas institucionales que se aprecian necesarias para alcanzar sus objetivos, es particularmente importante para las acciones que se proponen en materia de gasto y, más en general, para la estrategia fiscal que se presenta aquí.

Con el fin de que la estrategia de desarrollo propuesta tenga éxito en recuperar tanto el crecimiento como hacerlo sustentable, mejorar la distribución y abatir la pobreza, es necesario elevar la eficiencia en la aplicación del gasto, es decir, se tiene que garantizar que los programas en los que se ejerce dicho gasto tengan el impacto que se espera de ellos y que esto suceda, además, en el plazo programado.

Por otra parte, una estrategia como la que se propone aquí, que supone un esfuerzo tributario adicional, debe ganarse la aprobación de una sociedad que ve con creciente recelo a los responsables de la acción pública. Esto implica que la estrategia debe ofrecer garantías de que el ejercicio del gasto será transparente y honesto.

Ambas condiciones de éxito –eficiencia y aceptación social del gasto– requieren cambios institucionales en la manera de gestionar el gasto y en los mecanismos de rendición de cuentas. A continuación, se presentan tres propuestas que buscan elevar la eficiencia y la transparencia de los principales rubros del gasto público y una cuarta de carácter más simbólico, pero no por ello menos importante, que pretende mostrar a la ciudadanía que el Estado se hace cargo de la irritación social y que, si pide un mayor esfuerzo tributario, está también comprometido a un ejercicio del poder más austero y republicano.

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

A pesar de los esfuerzos institucionales por transparentar los procesos de asignación de obra pública, incluyendo la participación de testigos sociales y la publicación de distintas fases de los procesos de licitación, subsiste la percepción de falta de transparencia y, con frecuencia, de corrupción en la asignación y ejecución de proyectos de inversión. Al mismo tiempo, el impacto esperado de la inversión pública en la capacidad productiva por peso gastado, es decir su eficiencia, se reduce

por la incapacidad de cumplir, en tiempo y dentro del presupuesto, con lo contratado; por la falta de presupuesto (o de ejercicio del mismo) para insumos, equipos o provisión de recursos humanos que se traduce en obras inauguradas pero que no entran en operación, o, por último, por la elección de proyectos de escasa relevancia económica o social que responden a intereses políticos o económicos particulares.

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

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

A lo largo de los últimos años, los recursos federales ejercidos por los gobiernos locales han venido aumentando sistemáticamente<sup>10</sup>. Los controles de dicho gasto, incluyendo los mecanismos de rendición de cuentas, tienen marcos normativos diversos y son de calidad muy heterogénea, lo que ha dado lugar a múltiples conflictos, así como a una creciente desconfianza ciudadana en muchos gobiernos estatales. Por ello se plantea la Propuesta 2, que se refiere a la homologación de las legislaciones locales en materia de responsabilidad de los servidores públicos y rendición de cuentas, que incluya una participación más amplia de la Auditoría

Superior de la Federación en la supervisión del gasto público fondeado por recursos federales.

## *3. Racionalización de los programas sociales*

En las últimas dos décadas, los programas de política pública que tienen como objeto combatir la pobreza mediante transferencias en efectivo o en especie, se han multiplicado, tanto en el gobierno federal como en los gobiernos estatales, hasta alcanzar varios cientos o incluso miles.

Si bien una cierta proporción de ellos tienen seguramente objetivos específicos justificados y reglas de operación adecuadas, su elevado número, por sí mismo, sugiere la presencia de al menos tres problemas que deben ser atendidos para elevar la eficiencia del gasto social.

En primer lugar, está el costo administrativo asociado a los programas que muchas veces tienen su propio padrón de beneficiarios y su propio aparato administrativo para gestionarlos, dentro del mismo gobierno federal y, desde luego, también al considerar los programas de los gobiernos locales.

En segundo término, está el problema del traslape o duplicidad de programas, sobre todo al tomar en cuenta los programas federales y los estatales, pero también en el ámbito puramente federal donde programas de diversas dependencias apuntan a resolver el mismo problema desde distintos ángulos.

Por último, la multiplicidad de programas independientes impide saber cuál es el impacto conjunto de la política social y su efecto distributivo. El mismo hogar puede ser beneficiario de varios programas enfocados en, por ejemplo, las madres, la infancia, las personas mayores, la producción agrícola y el mejoramiento de la vivienda, mientras que otros hogares, con menos conocimiento y habilidades para incorporarse a los programas sociales, pueden quedar al margen de los beneficios de la política social. De esta manera,

<sup>10</sup> De acuerdo a la SHCP (2017), el Gasto Federalizado, que incluye Participaciones (de asignación libre), Aportaciones y Otros Subsidios y Transferencias representó el 6% del PIB en 2000, alcanzó el 9.1% en 2015 y se ubicó en 8.8% en 2016. El rubro de Aportaciones representaba el 2.3% del PIB en 1990 y alcanzó el 3.6% en 2016. Así, el gasto ejercido por estados y municipios alcanza más de un tercio del Presupuesto de Egresos de la Federación en la actualidad.

la política social podría estar introduciendo un elemento redistributivo negativo entre los grupos de ingresos más bajos.

Debe señalarse, adicionalmente, que la dispersión de los programas y de las instituciones que los patrocinan favorece el surgimiento de relaciones clientelares y la creación de intereses que dificultan la rendición de cuentas y el establecimiento de "cláusulas de ocaso" para los apoyos que buscan ayudar a las familias a salir de la condición de pobreza.

Por las razones anteriores, la Propuesta 3, en el rubro de reformas institucionales para una mejor gestión del gasto, consiste en racionalizar los programas sociales estableciendo un catálogo nacional de programas sociales y un padrón único de beneficiarios de los mismos.

#### *4. Austeridad en el gasto*

Cualquier estrategia de desarrollo que pretenda, como es el caso de ésta, elevar la tributación y el gasto del Estado, debe incluir no solo elementos que apunten a una mayor eficiencia y transparencia del gasto como las que se han presentado. También debe contener propuestas y gestos, que apunten a persuadir a la ciudadanía de que el mayor ingreso y gasto públicos persiguen fines colectivos y no el interés personal o de grupo de quienes ejercen el poder en las distintas ramas de gobierno. En este sentido, la elaboración del presupuesto debe involucrar un esfuerzo de austeridad general. Este esfuerzo de austeridad no debe ser interpretado como un intento de reducir, per se, el gasto público, sino como un esfuerzo por delinear un presupuesto más eficiente desde el punto de vista social (que fomente el crecimiento y combata la desigualdad, así como la pobreza) y que cuente con más transparencia y legitimidad. Como parte de este empeño se pueden y deben eliminar, además, partidas que no se vinculan directa y claramente con el logro de los objetivos

de la estrategia y que son percibidas por la ciudadanía como destinadas a favorecer los intereses económicos o políticos de individuos o grupos vinculados al gobierno. Entre ellas se pueden identificar el gasto en promoción y publicidad de las acciones de gobierno (más allá de la difusión de campañas de interés público como las de salud) y la partida que asigna recursos a cada uno de los diputados federales para obras o programas de su elección. Los recursos que se ahorren gracias a las medidas de austeridad, deben destinarse a reforzar el gasto de inversión y el gasto social en los rubros propuestos más arriba.

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

*Autor principal:  
José Ignacio Casar*



## Referencias

- Casar, J. I. (2017). Deuda Pública y Política Fiscal en México. *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, 2, 233-264. Disponible en: [http://www.economia.unam.mx/rev\\_econmex.html](http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html)
- Castelletti, B. (julio, 2013). How Redistributive is Fiscal Policy in Latin America?: The Case of Chile and Mexico, *OECD Development Centre Working Papers*, 318. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en>
- INEGI. (2017). *Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2016* [Archivo de datos]. México: INEGI. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enigh/nc/2016/default.html>
- INEGI. (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. México: INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- OCDE. (s.f.). *OECD.Stat* [Archivo de datos]. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México- UNAM.
- Ros, J. (2017). La Economía Mexicana en 2016: Tendencias y Perspectivas. *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, 2. 3-38. Disponible en: [http://www.economia.unam.mx/rev\\_econmex.html](http://www.economia.unam.mx/rev_econmex.html)
- SHCP. (2017a). *Presupuesto de Gastos Fiscales 2017* (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público Anexo 1 p.118). Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/presupuesto-de-gastos-fiscales-2017>
- Tello, C. (2015). Sobre la estabilidad de la carga fiscal. En R. Cordera (coord.), *Más allá de la crisis. El reclamo del desarrollo* (pp. 246-271). México: Fondo de Cultura Económica, UNAM.
- Tello, C., & Hernández, D. (2010). Sobre la Reforma Tributaria en México. *ECONOMIA, UNAM*, 21. 37-56. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/21/03tello.pdf>

# Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo

## Planteamiento general

En el diseño de la política económica y de las políticas laborales implementadas en los últimos años en México, se han propuesto, como principales objetivos, elevar los niveles de empleo y mejorar las condiciones de trabajo de la mayor parte de la población ocupada.<sup>1</sup> Sin embargo, los resultados de las estrategias de desarrollo nacional han sido insuficientes para subsanar los rezagos y los desequilibrios del mercado laboral.

En este documento, se presentan algunas propuestas de política de empleo que se consideran como estratégicas para inducir cambios, en el corto plazo, dentro del mercado de trabajo, que permitan transformar, en el largo plazo, las condiciones de desarrollo y bienestar de la población ocupada.

Las decisiones de política pública que aquí se exponen, parten de las siguientes premisas: i) la creación de empleo depende fundamentalmente de las decisiones de

política económica (políticas fiscal y monetaria, de competencia, industrial, comercial, I+D<sup>2</sup>, etc.); ii) la calidad del empleo depende de medidas contra la informalidad y la precariedad laboral; iii) en el país persiste el incumplimiento efectivo de derechos laborales y de protección social en amplios sectores de la población ocupada; y iv) las políticas públicas recientes han tenido limitaciones de diseño y de resultados.

Para sostener estas propuestas se describen, a continuación, los principios normativos para la implementación de una política de desarrollo del empleo de calidad, así como un conjunto de consideraciones basadas en el diagnóstico del mercado de trabajo y en las necesidades de diseño y de articulación de las políticas públicas.

## Principios normativos

En la normatividad internacional (ONU, 1948; ONU, 1966; ONU, 1986) se tienen diversas disposiciones que reconocen los derechos laborales y el acceso al empleo como parte del derecho al desarrollo que tienen las personas, para alcanzar un nivel satisfactorio de bienestar. El artículo 6 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ONU, 1966), al que México se adhirió en 1981, establece el reconocimiento de los Estados sobre el derecho a trabajar, que se constituye como:

“(…) el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y [los Estados] tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”

Por ello, el Estado debe implementar las acciones necesarias para garantizar este derecho, así como la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos básicos, la justa distribución de los ingresos y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, conforme

<sup>1</sup> El énfasis y la orientación de las políticas públicas para promover el empleo y mejorar las condiciones laborales han diferido en cada uno de los planes nacionales de desarrollo del país. Entre 2001 y 2006, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se le dio prioridad a la promoción del autoempleo, las microempresas y los programas de empleo temporal. La base de la ampliación de oportunidades laborales fue “promover el espíritu emprendedor para la generación de empleo y autoempleo en todos los sectores de la población” (Diario Oficial de la Federación, 2001). En el periodo 2007-2012, se consideró a la competitividad como una condición que generaría inversión y empleo, y fue entonces cuando se fijó el objetivo (no cumplido) de “crear, al menos, 800 mil empleos formales al año” (DOF, 2007). Se le dio una particular importancia a la creación de empleo juvenil, por lo que se implementó el Programa de Primer Empleo. En el PND 2013-2018, se observa una mayor articulación en las decisiones que buscan aumentar el empleo y reducir la informalidad: “Se propone reducir la informalidad y generar empleos mejor remunerados a través de una legislación laboral y políticas de seguridad social que disminuyan los costos que enfrentan las empresas al contratar a trabajadores formales” (DOF, 2013). Se plantean acciones para promover una mayor competencia en los mercados que genere empleo y mejores salarios, el acceso a la seguridad social, el seguro de desempleo, la simplificación en el pago de impuestos, entre otras. No obstante, las buenas intenciones, algunas de las medidas no han logrado ser implementadas.

<sup>2</sup> Investigación y Desarrollo

lo establece la Declaración sobre el derecho al desarrollo, pronunciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (ONU, 1986).

Asimismo, en el artículo 7 del Pacto internacional se reconoce el derecho de las personas a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; especialmente en términos de remuneración mínima, equidad salarial, condiciones de existencia dignas, seguridad e higiene, promoción y descanso. Estas condiciones configuran un nivel de calidad del empleo, que debe ser vigilado y promovido por el Estado, a las que se suman las prestaciones derivadas de los derechos de acceso a la salud y a la seguridad social, señalados en los artículos 9 y 12 del mismo Pacto.

En México, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, para lo cual se promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El artículo establece los lineamientos generales que deben de contener las leyes sobre el trabajo, y que consideran la duración de la jornada, el descanso, la edad mínima para trabajar, la capacitación, la resolución de conflictos entre trabajadores y patrones, y la libertad de negociación colectiva, entre otros temas.

Las disposiciones constitucionales (DOF, 2017) también hacen explícito el reconocimiento de diversos derechos de acceso a la protección social como la salud, la vivienda y la atención pública ante riesgos laborales o sociales. De acuerdo con la fracción XXIX del artículo 123 de la CPEUM (DOF, 2017), la Ley del Seguro Social (LSS):

“(…) comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”

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

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

No obstante, la claridad en el reconocimiento de los derechos laborales de las personas y en las responsabilidades del Estado mexicano, el mercado de trabajo en el país sigue enfrentando diversos desequilibrios que dificultan la generación de empleo de calidad para todos. Entre estos desequilibrios se encuentra la deficiencia crónica en la creación de empleo y una especial vulnerabilidad ante los ciclos económicos, la debilidad de la demanda de empleo asociada a las bajas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la elevada y persistente informalidad laboral, los bajos niveles de remuneración, la discriminación y la inequidad en las relaciones laborales, la carencia de condiciones dignas de empleo, la impartición deficiente de la justicia laboral así como la presencia de fenómenos que ponen en riesgo la calidad y la estabilidad del trabajo, como la flexibilidad laboral o la contratación temporal (Alaimo *et al.*, 2015; Bolio *et al.*, 2014; Ibarra, 2012; Martínez & Cabestany, 2017; Moreno-Brid, 2016; OCDE, 2012; OIT, 2015a; Ros, 2013; Samaniego, 2010; Weller, 2009).

La situación laboral actual impone desafíos cuya solución requiere de un conjunto amplio de medidas de política pública de distinto orden. La creación de empleo depende, fundamentalmente, de la adopción de una política económica orientada al crecimiento productivo y al dinamismo de la inversión. No basta con alcanzar la estabilidad de las variables macroeconómicas, pues la generación de nuevos puestos de trabajo radica en la expansión de empresas y mercados, en la apertura de nuevos negocios y la gestación de nuevos nichos de mercado. Por ello, es indispensable promover una política fiscal que

retome a la inversión pública como motor de crecimiento así como una política industrial y comercial que promueva tanto nuevas inversiones como el fortalecimiento de los encadenamientos productivos.

Asimismo, se requiere de estrategias que impulsen la innovación y el desarrollo de la tecnología, las condiciones de competencia en los mercados, la capacitación laboral y la formación de recursos humanos, entre otras medidas que ayuden a elevar la productividad y la competitividad de la economía mexicana. Si el modelo de desarrollo del país sigue basado en el sector exportador como eje del crecimiento, será importante hacer ajustes profundos (como dejar de sostener las ventajas comparativas en los bajos costos salariales) y tener en cuenta las restricciones que imponen los mercados internacionales.

Más allá de la creación de empleo que permitiría subsanar los déficits actuales, para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades del Estado sobre los derechos laborales, es conveniente procurar la calidad de los nuevos puestos de trabajo y de aquellos que, en la actualidad, se encuentran en la informalidad o en condiciones precarias de remuneración, estabilidad y prestaciones laborales. Para alcanzar estos propósitos, es importante coordinar las decisiones de política económica y laboral con reformas en los sistemas fiscal, de salud y de seguridad social. Por este motivo, las propuestas que se presentan en este capítulo guardan una particular correspondencia con las medidas de política propuestas en los capítulos de fiscalidad, de salarios, de salud y de seguridad social.

Sin embargo, el diseño y articulación de las distintas medidas de política pública representan un esfuerzo gubernamental que requiere de una presupuestación fiscal progresiva y de la definición de objetivos y metas, de corto, mediano y largo plazos, que sean cumplidos de manera gradual.

Un esfuerzo de esta naturaleza enfrenta retos legales, institucionales y financieros

extraordinarios; por lo que es pertinente implementar, en un principio, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el mercado laboral. Es decir, en el horizonte más próximo, conviene anticipar decisiones de política que constituyan una fase de transición hacia una situación ideal del mercado de trabajo. Se trata de configurar una ruta hacia un estado deseable de desarrollo, con avances estratégicos que logren, gradualmente, la satisfacción de los derechos laborales y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano.

En ese sentido, para avanzar en la promoción del empleo de calidad, se requiere del ajuste en los instrumentos actuales para la creación y formalización del trabajo (propuesta 1), de la adopción de un paquete de nuevas medidas de formalización (propuesta 2 y ver capítulo de seguridad social), de una política de recuperación salarial (ver capítulo de salarios) y del fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la regulación de las relaciones de trabajo (propuestas 3 y 4). Las decisiones de política que aquí se presentan van en ese sentido y tienen como objetivo de mediano plazo configurar un mercado de trabajo con predominio de empleo formal bien remunerado.

Cabe reconocer que, las propuestas que se sostienen implican algunos requerimientos fundamentales. En principio, hace falta la voluntad política de las fuerzas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en el Gobierno Federal. Es necesario también la reforma y armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene. Pero fundamentalmente, se requiere estimar y solventar el impacto presupuestario derivado de los costos fiscales; por ejemplo: i) los costos de operación y el financiamiento público (subsidios y gastos fiscales) del régimen especial de incorporación a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia (propuesta 2); ii) los costos de operación resultantes de la mejora de las capacidades institucionales para fortalecer la inspección laboral y la fiscalización (propuesta 4); y iii) el

incremento en el gasto público de los servicios de salud y de prestaciones sociales, como resultado de la incorporación de trabajadores que dejarán de ser informales.

A pesar de los costos asociados a la implementación de las medidas de formalización, se debe tener en cuenta el efecto fiscal positivo que generaría el incremento en la recaudación tributaria y de las cotizaciones de la seguridad social. Adicionalmente, la Hacienda Pública podría mejorar sus fuentes de financiamiento tributario de distintas maneras. Por ejemplo, a través del Impuesto Sobre la Renta (ISR), ampliando el número de tramos de altos ingresos e incrementando esas tasas; lo que directamente ayudaría a reducir la desigualdad salarial y del ingreso. También se podría ampliar la base gravable y elevar las tasas de algunos impuestos especiales como los medioambientales o los bienes de consumo de alta densidad calórica, mejorar los impuestos al capital y al patrimonio (herencias), entre otras medidas discutidas en el capítulo de fiscalidad de este volumen.

Finalmente, es importante señalar que, tanto la experiencia de distintos países como las recomendaciones de los organismos internacionales, dan cuenta de un conjunto de medidas de política de empleo que pueden ser consideradas en México. Entre estas medidas se tiene: instrumentar subsidios, exenciones fiscales y sistemas impositivos progresivos; potenciar la formación y la dotación de capital humano y la capacitación en los centros de trabajo; brindar capacitación, consultoría y entrenamiento empresarial; facilitar el acceso al crédito del sistema financiero privado; simplificar los procedimientos administrativos para la apertura de empresas y el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de la seguridad social; fortalecer y hacer efectivas las tareas de inspección y supervisión de la legislación fiscal y laboral; reformar el sistema de seguridad social para facilitar la afiliación y ampliar la cobertura de trabajadores; implementar el seguro de desempleo; crear una pensión universal para adultos mayores; entre otras (OCDE, 2012; OIT, 2013; OIT, 2014a)

Aunque los esfuerzos del Estado mexicano pueden llevarse a cabo en distintas direcciones, las principales medidas de política que conviene instrumentar en el corto plazo son las siguientes.

## **Propuestas de política**

*Propuesta 1. Reformar el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) para establecer la obligatoriedad del registro en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de los trabajadores que pertenezcan a las empresas registradas en la Hacienda Pública a través de este régimen.*

## **Argumentación**

El Régimen de Incorporación Fiscal es una medida creada en el marco de la Reforma Hacendaria de 2013 con la finalidad de facilitar y promover tanto el registro como el control de los micro y pequeños negocios, y disminuir con ello la informalidad. La disposición está diseñada para incorporar a la Hacienda Pública a las personas físicas con actividades empresariales cuyos ingresos no excedan los 2 millones de pesos al año y que obtengan retribuciones por la venta de productos, la prestación de servicios no profesionales, a través del arrendamiento de propiedades, por intereses e incluso por sueldos o salarios y por asimilados a salarios. Este régimen permite la condonación de impuestos a lo largo de diez años, lo que constituye un subsidio indirecto por parte de la autoridad hacendaria, por el monto de impuestos que deja de percibir en dicho lapso.

Entre otros beneficios, el RIF ofrece la posibilidad, aunque no la obligación, de que los contribuyentes se inscriban a la seguridad social mediante facilidades para el pago de las cuotas obrero patronales de los contribuyentes y sus trabajadores.

El RIF ha tenido una fuerte aceptación en el lapso que lleva funcionando. A junio del año 2017, el número de contribuyentes inscritos en este régimen fue de 4, 827, 596, con una recaudación que se incrementó en 24.9% real con respecto al mismo periodo del año anterior (SAT, 2017). Sin embargo, Bensusán (2016) señala que el gobierno debe de exigir un mayor cumplimiento con las aportaciones a la seguridad social para todos los trabajadores en las empresas formales. En esta línea, la autora señala que hay poco conocimiento sobre un programa compatible de 2014, el Régimen de Incorporación a la Seguridad Social (RISS) implementado por el IMSS, que ofrece aportaciones reducidas a los trabajadores que se inscriban a dicha institución.

Si bien la reforma introducida en 2013 representa una mejora importante en el registro fiscal de los micro y pequeños negocios, y ofrece un esquema de subsidios atractivo para aquellos que se encuentran al margen de la normativa hacendaria, el registro empresarial a través del RIF no se traduce automáticamente en la formalización de los trabajadores. Este proceso sigue siendo un acto voluntario de los patrones que pueden aprovechar el esquema de subsidios que ofrece el IMSS, pero no existe una disposición en el RIF para garantizar que el registro fiscal se convierta en la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, lo que limita el impacto de la norma para reducir la informalidad. Para corregir esta deficiencia es conveniente incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social.

Aunque la política de subsidios es un instrumento útil para facilitar el registro fiscal, representa un costo importante pues la Hacienda Pública no recauda la tributación empresarial establecida en el RIF. Esto es particularmente perjudicial en el caso de la seguridad social, ya que el IMSS se ve obligado a ofrecer los servicios y prestaciones a los trabajadores que se inscriban mediante este proceso sin obtener las contribuciones

fiscales correspondientes.<sup>3</sup>

Al respecto, existen experiencias internacionales que vale la pena estudiar. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017a), en Brasil, la introducción de un sistema integral de pago de impuestos y aportaciones para las micro y pequeñas empresas -Ley SIMPLES de 1996-, tuvo un efecto importante sobre la tasa de informalidad. La ley facilitó el registro y bajó la tasa de tributación de este tipo de empresas, y los estudios sugieren que contribuyó a la formalización de casi medio millón de empresas durante más de cinco años a principios de la década de 2000.

Se subraya además el papel de la *Lei Complementar 128/2008* dirigida a microempresas con un empleado, que también disminuyó considerablemente el costo de la formalización y las aportaciones a la seguridad social para los trabajadores autónomos.<sup>4</sup> Adicionalmente, los estudios señalan que aunque Brasil no aumentó el número de inspectores laborales al nivel recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sí cambió los incentivos conforme a los cuales trabajan; en particular, incorporó un sistema de bonos que relaciona los sueldos con los objetivos de desempeño, lo que aumentó la eficacia de la aplicación y provocó un aumento en el número de trabajadores formales (OCDE, 2017a).

*Propuesta 2. Crear un régimen especial de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social para los trabajadores por cuenta propia, con prestaciones equivalentes a las del régimen obligatorio de los trabajadores subordinados, y financiamiento proveniente del Estado y de las contribuciones del*

<sup>3</sup> En México ya se cuenta con beneficios fiscales que condicionan su otorgamiento a la inscripción a la seguridad social, como el subsidio al empleo para los trabajadores subordinados. Como en este caso, sería útil tener en cuenta los incentivos, costos y efectos que supone incluir la obligación de inscripción en la seguridad social para acceder al RIF.

<sup>4</sup> Aunque parece haber cierto efecto negativo por las empresas que sustituyen a los trabajadores de planta por prestadores de servicios autónomos.

trabajador. Este régimen especial podría implementarse en etapas y tener las siguientes características:

- *Incorporación de carácter obligatorio para todos los trabajadores por cuenta propia registrados en el Sistema de Administración Tributaria (SAT), en una primera fase de implementación. Posteriormente la obligatoriedad tendría que ser aplicable a todos los trabajadores autoempleados<sup>5</sup>.*
- *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 elevar la eficacia de los controles fiscales.*
- *Contribución fiscal única (monotributo) de los trabajadores, que integre la tributación de la renta (ISR) y la cuota de la 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 12 meses y a un esquema de subsidios progresivo para el pago de las contribuciones.*
- *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.*
- *Portabilidad del registro que permita mantener el control fiscal y los beneficios de la seguridad social, frente a las transiciones entre el trabajo por cuenta*

*propia y el trabajo subordinado.*

- *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.*
- *Obtención de un seguro de desempleo con beneficios definidos conforme al promedio de ingresos de los últimos 12 meses y al tiempo de cotización (mínimo de 12 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.*
- *Obtención progresiva de otras prestaciones conforme aumenta el tiempo de cotización (a partir de los tres primeros años): crédito a la vivienda, otras ayudas, prestaciones y servicios sociales.*

## Argumentación

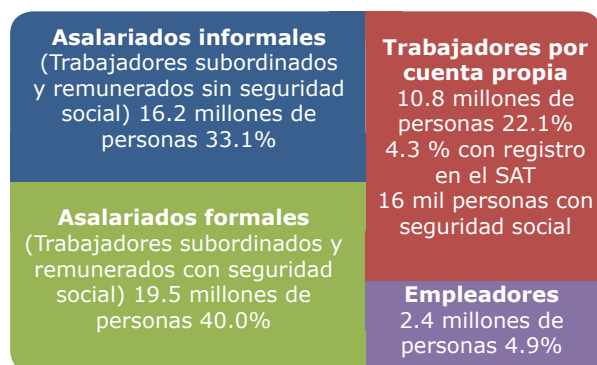
El trabajo por cuenta propia representa una de las principales fuentes de ocupación en México, pues se tienen cerca de 11 millones de personas autoempleadas en 2017. Pero es también uno de los principales segmentos de informalidad laboral, ya que sólo el 4.3% está registrado fiscalmente y una mínima parte de ellos (16 mil personas) tienen seguridad social (ver gráfico 1). La mayor parte de esta ocupación suele desempeñar actividades de baja productividad y obtener ingresos de subsistencia.

A pesar de su importancia en el mercado de trabajo, en las últimas décadas no se han dedicado las suficientes medidas de política para mejorar las condiciones del trabajo por cuenta propia. Si bien el RIF abre la posibilidad de incorporarlos a la Hacienda Pública como contribuyentes, las medidas de protección laboral que permitan su inclusión en la seguridad social han sido limitadas.

<sup>5</sup> 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.

**Gráfico 1. Composición del mercado de trabajo en México, 2017.**

Personal ocupado 52.2 millones de personas  
 Personal ocupado con remuneraciones 48.9 millones<sup>1/</sup>  
 (93.6% del personal ocupado)



<sup>1/</sup> Esta cifra excluye del total de personas (52.2 millones), a 3.3 millones de trabajadores que no perciben ingresos.

Fuente: Elaboración propia con datos del segundo trimestre de 2017 de la ENOE, INEGI.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social vigente, la seguridad social en México está constituida por un régimen obligatorio (descrito en el título II de la LSS) y uno voluntario (título III de la LSS).<sup>6</sup> En el régimen obligatorio se deben asegurar a los trabajadores subordinados y remunerados (ya sean permanentes o eventuales), socios de cooperativas y, según el artículo 15, los patrones de las empresas<sup>7</sup>.

Conforme al artículo 13, en este régimen se podrán asegurar voluntariamente los trabajadores de industrias familiares y los independientes (como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás

<sup>6</sup> En el régimen voluntario se establece la posibilidad de que las familias accedan a un seguro de salud, mediante un convenio celebrado con el IMSS. Por este "seguro de salud para la familia" se pagarán cuotas determinadas por el Consejo Técnico del IMSS, con base en estudios actuariales. Respecto a la obtención de prestaciones económicas (pensiones y seguros de riesgo laboral y de invalidez y vida) bajo este régimen, el IMSS podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones pactadas en la Ley.

<sup>7</sup> Adicionalmente, la fracción III del artículo 12 señala que el Poder Ejecutivo Federal podrá determinar la incorporación de otras personas mediante un decreto. Esta disposición brinda la oportunidad de crear, mediante un decreto presidencial, un régimen especial para los trabajadores por cuenta propia que no logran incorporarse de manera voluntaria al IMSS.

trabajadores no asalariados), los trabajadores domésticos, ejidatarios, patrones personas físicas con asegurados a su servicio, así como los trabajadores del sector público que no sean sujetos a la seguridad social. La incorporación voluntaria de estos trabajadores deberá ser mediante la celebración de un convenio con el IMSS, en el que se establezcan fechas de ingreso, vigencia, prestaciones, cuotas, contribuciones públicas y procedimientos de inscripción y cobro.

A pesar de que los trabajadores por cuenta propia tienen la posibilidad de inscribirse a la seguridad social, la proporción que accede al régimen voluntario es muy baja. La información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) señala que la proporción de trabajadores por cuenta propia que no cotizan a la seguridad social es prácticamente su totalidad (99.9%). Esta situación advierte la falta de incentivos y la existencia de obstáculos institucionales que dificultan el aumento en la penetración de la seguridad social entre este tipo de trabajadores.

Los obstáculos para lograr una mayor inscripción voluntaria en el régimen obligatorio pueden asociarse a la falta de información, a la complejidad de los procedimientos administrativos, 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.

La diferencia de beneficios en el régimen obligatorio entre los trabajadores subordinados y los trabajadores por cuenta propia es patente en la Ley. El artículo 228 de la LSS establece que los autoempleados deben cubrir íntegramente la cuota obrero-patronal, y que el Estado contribuirá conforme le corresponda a cada seguro. Este tipo de trabajadores tiene derecho a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez, pero no al seguro de riesgos de trabajo y vivienda, ni a las prestaciones en efectivo a las que tienen

derecho los trabajadores incluidos en el régimen obligatorio (artículo 222).

Aunque la formalización mediante el RIF contempla la posibilidad de inscripción al IMSS, el paquete de beneficios de protección puede no ser lo suficientemente atractivo. Los incentivos que se ofrecen para lograr la inscripción de nuevos trabajadores a la seguridad social consisten en pagos preferenciales a través de subsidios, hasta por 10 años, en el pago de las cuotas obrero patronales al seguro social y las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Para elevar la eficacia en la inscripción de autoempleados en el sistema de seguridad social convendría aplicar dos soluciones: la creación del régimen especial de incorporación al IMSS que aquí se propone y, por otra parte, incluir en el RIF un mecanismo que vincule de manera obligatoria el registro fiscal con la incorporación de los trabajadores a la seguridad social.

Asimismo, sería conveniente aumentar la incorporación a la seguridad social de los trabajadores independientes mediante estrategias de comunicación que enfatizen los usos de la seguridad social y los subsidios que ofrece para mejorar la situación laboral de las personas (Kaplan, 2016).

En el ámbito internacional existen experiencias de implementación de política pública que han buscado incorporar a la Hacienda Pública y a la seguridad social a los autoempleados. Entre éstas, se encuentran el Régimen *Auto-Entrepreneur* de Francia y el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) de España (Martínez & Cabestany, 2016). Se tratan de regímenes fiscales especiales para los trabajadores independientes que implican la inscripción a la seguridad social, con diferencias mínimas -cuando las hay- en cuanto a las prestaciones sociales a las que tienen derecho en relación con otros trabajadores.

En esta misma línea, se puede mencionar nuevamente el esquema Super Simple y

la Ley Complementaria 128 de Brasil, así como el Monotributo de Uruguay, dirigidos a microempresas y microemprendedores, mediante los cuales ciertas obligaciones fiscales y las correspondientes a la seguridad social se concentran en pagos únicos. También es importante destacar el régimen de trabajadores independientes de Cabo Verde, donde el registro de este tipo de ocupados a la seguridad social y ante la autoridad fiscal es obligatorio. El país ha hecho un esfuerzo para emparejar los beneficios de seguridad social de los trabajadores independientes con aquellos de los empleados, además de introducir la posibilidad de que el ocupado independiente se mantenga afiliado al sistema de seguridad social aun cuando salga del país.

Otros países que han creado sistemas de seguridad especiales para los trabajadores independientes son Filipinas y Costa Rica. En estos países, la afiliación a la seguridad social de este tipo de trabajadores es obligatorio. Los sistemas de seguridad social incluyen incentivos como la posibilidad de obtener créditos (Filipinas) o la portabilidad de las contribuciones para compensar las transiciones entre desempeñarse como trabajador subordinado o autoempleado (Costa Rica).

Si se tiene en cuenta la experiencia internacional (ver cuadro 1), México puede aprender de los mecanismos introducidos por otros países en la construcción de regímenes fiscales y de seguridad social especiales para los autoempleados, ya sea a través del RIF o de otros mecanismos diseñados en esta dirección. Entre los elementos a considerar se encuentran: la obligatoriedad de registro ante las instancias fiscales y de seguridad social; la creación de una alianza entre la autoridad tributaria y la institución encargada de la seguridad social con el establecimiento de una base unificada de recaudación de impuestos y contribuciones sociales; los subsidios otorgados por el Estado en las contribuciones; la posibilidad de incorporar en un principio beneficios de seguridad social menores a los de los trabajadores subordinados, que eventualmente puedan ser

**Cuadro 1. Regímenes especiales para trabajadores por cuenta propia o independientes, países seleccionados**

Régimen, país	Población objetivo	Obligaciones fiscales y de seguridad social	Ventajas para el trabajador	Registro de seguridad social vinculado con el fiscal
Auto- Entrepreneur: Francia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personas con actividades comerciales (venta de productos alimenticios, de alojamiento turístico, de mobiliario u objetos), y de aquellos que presten servicios profesionales, personales, domésticos o de mantenimiento que no estén vinculados a ninguna firma o empresa.</li> <li>Trabajadores que prestan servicios con ingresos anuales menores a €33,200 o menores a €82,800 si desempeñan actividades comerciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer declaración inicial de actividad; registrarse ante la autoridad administrativa; abrir una cuenta bancaria para la actividad.</li> <li>Registro en seguridad social es obligatorio.</li> <li>Pago de ISR y cotizaciones de seguridad social según cifras de venta del negocio o actividad.</li> <li>En prestación de servicios, el gravamen es de entre 21% y 23%; para actividades comerciales: 13%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarifas planas en cotizaciones y contribuciones de seguridad social.</li> <li>Posibilidad de exentarse del pago del ISR a cambio de una tasa de entre 1 y 2.2%.</li> <li>Exención del pago de IVA en facturas emitidas por actividades realizadas.</li> <li>Prestaciones de seguridad social: asistencia sanitaria, pensiones de invalidez, incapacidad temporal, viudez y jubilación; no se otorga automáticamente el seguro de desempleo.</li> </ul>	Sí
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos- RETA: España	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores mayores a 18 años que realicen una actividad lucrativa sin contar con contrato.</li> <li>Todas las personas en trabajo autónomo y un sistema especial para trabajadores agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solicitar un número de identificación fiscal y declaración de alta de actividad.</li> <li>Alta en el impuesto sobre actividades económicas (IAE), si no está exento.</li> <li>Pago del ISRPF o el impuesto correspondiente a las sociedades.</li> <li>Pago del IVA que resulte de la diferencia entre el cobrado a clientes y el soportado por compras a proveedores.</li> <li>Cotizar en seguridad social desde el primer día de actividad. Base de cotización se calcula según edad del trabajador y los años cotizados. Se estipulan topes mínimos y máximos como base de las cotizaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iguals prestaciones sociales respecto a otros grupos de trabajadores.</li> <li>Posibilidad de deducir hasta el 50% de los gastos relacionados con la actividad.</li> <li>Facilidades para realizar pagos de deuda a Hacienda.</li> <li>Posibilidad de compatibilizar el cobro de desempleo durante 9 meses con el alta en autónomos.</li> </ul>	Sí

Régimen, país	Población objetivo	Obligaciones fiscales y de seguridad social	Ventajas para el trabajador	Registro de seguridad social vinculado con el fiscal
Super Simples; Ley Complementaria 128: Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Microempresa, que se define como el propietario de un negocio o una persona legal con un ingreso anual bruto menor a 360 mil reales.</li> <li>• Pequeña empresa, que es la que tiene ingresos brutos anuales entre 360 mil y 3,600,000 reales.</li> <li>• Microempresedor (Ley Complementaria 128): propietarios de empresas micro individuales con ingresos brutos anuales de hasta 36 mil reales, con actividades principalmente en comercio, industria, servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago de un sistema integrado de algunos impuestos y contribuciones a la seguridad social, con una tarifa única, basada en una escala progresiva de las ventas brutas anuales.</li> <li>• Microempresedores: pagar una tarifa fija mensual, sin importar el ingreso del periodo.</li> <li>• Registro opcional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los registrados disfrutan menores tasas de contribución comparadas con el Esquema General.</li> <li>• Elimina la obligación de mantener contabilidad regular.</li> <li>• Microempresedores: exentos del ISR, del impuesto a productos industriales, y de ciertas contribuciones a la seguridad social.</li> </ul>	Sí
Régimen para trabajadores independientes: Cabo Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajadores por cuenta propia: los que ejerzan la actividad profesional sin estar sujetos a un contrato de trabajo o un contrato legalmente asimilado, y no se encuentren obligatoriamente cubiertos por el régimen de trabajadores por cuenta ajena.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El registro de los trabajadores independientes en la seguridad social y ante autoridad fiscal es obligatorio.</li> <li>• Trabajadores deben contribuir con 19.5% de una categoría de ingresos de su elección; el valor de la contribución se basa en un ingreso de referencia que no puede ser menor al salario mínimo de la administración pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios de seguridad social se emparejan con los de empleados; incluyen: pensiones por invalidez, vejez y muerte, maternidad, paternidad.</li> <li>• Los trabajadores que dejan el país pueden mantenerse afiliados al sistema.</li> </ul>	Sí
Régimen de Autónomos: Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajadores independientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago del ISRPF por los ingresos generados por la prestación de servicios personales siempre que los ingresos no estén computados en otros esquemas tributarios.</li> <li>• Pago del IVA.</li> <li>• Pueden realizar aportaciones de seguridad social en alguno de los sistemas (régimen general para unipersonales, monotributo, profesionales universitarios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se permiten algunas deducciones. Por ejemplo, 50% para el padre o la madre por cada hijo menor a cargo, así como por cada hijo con discapacidad a cargo.</li> <li>• Las prestaciones sociales a las que los trabajadores tienen derecho dependen del régimen de inscripción.</li> </ul>	Sólo en el régimen Monotributo

Régimen, país	Población objetivo	Obligaciones fiscales y de seguridad social	Ventajas para el trabajador	Registro de seguridad social vinculado con el fiscal
Seguro Social para trabajadores independientes: Filipinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores profesionales independientes, auto-empleados, propietarios de negocios, granjeros, pescadores, profesionales de arte independientes, atletas profesionales, vendedores ambulantes, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registro obligatorio en la seguridad social de trabajadores independientes con edad menor a los 60 años y con un ingreso mensual mayor de 1,000 pesos filipinos. Para granjeros y pescadores, la contribución mínima es de 1,500 pesos filipinos.</li> <li>El cálculo de las contribuciones se basa en una escala de 31 rangos de ingreso, pero cada uno tiene un ingreso o salario sujeto a contribución; los autoempleados pagan 11% de dicho ingreso.</li> <li>Los pagos se realizan mensual o trimestralmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficios de seguridad social similares a los de empleados: maternidad, invalidez, vejez, servicios funerales. Los trabajadores independientes únicamente no reciben los beneficios del Programa de Compensación de Empleados.*</li> <li>Los trabajadores tienen acceso a préstamos de corto y largo plazo en condiciones favorables.</li> </ul>	No
Régimen para trabajadores independientes: Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trabajadores independientes: todo trabajador manual o intelectual que desarrolla por cuenta propia algún tipo de trabajo o actividad generadora de ingresos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El registro en la seguridad social es obligatorio.</li> <li>La tasa de la contribución se determina en términos de una parte del ingreso mensual, que se establece a una tasa cercana al nivel del salario mínimo del país. Los porcentajes de cotización varían entre 10.5 y 18.5%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Estado paga la diferencia entre las contribuciones del trabajador y la tarifa total como un subsidio, según la capacidad contributiva del trabajador. Adicionalmente, el Estado aporta una contribución del 0.25 por ciento</li> <li>El trabajador obtiene seguro de enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y muerte.</li> <li>Considera mecanismos de aseguramiento colectivo.</li> <li>Portabilidad en las contribuciones.</li> </ul>	No

\* Los beneficios del Programa de Compensación a los Empleados incluyen una compensación doble para los trabajadores que sufren contingencias como enfermedad, muerte y accidentes de trabajo; para obtener dichos beneficios, los patrones pagan una cuota adicional mensual, con algunas excepciones.

Fuente: Martínez & Cabestany (2016); Durán-Valverde et al, (2013); y leyes y portales de seguridad social de los países.

integrados en esquemas generales conforme las condiciones económicas y del mercado laboral lo permitan; la creación de incentivos adicionales como los programas de crédito; y el uso de mecanismos que permitan la simplificación en el registro, la recaudación y la provisión de servicios (Durán-Valverde *et al.*, 2013).

*Propuesta 3. Reforzar las condiciones legales e institucionales de la contratación temporal para evitar el encubrimiento de trabajadores permanentes mediante contratos eventuales, o la rotación e interrupción de la contratación de trabajadores que se realizan para evadir la regulación laboral; lo que ayudaría a reducir los índices de inseguridad y precariedad en el empleo.*

### Argumentación

La OIT (2015b) define el empleo atípico como aquel distinto al de tiempo completo, indefinido y subordinado. Así, la organización considera formas de empleo atípico: el empleo temporal, que incluye contratos de duración determinada, basados en proyectos o tareas, trabajo ocasional y estacional; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales que vinculan varias partes -que se relacionan con la subcontratación-; las relaciones de trabajo ambiguas, cuando los derechos y obligaciones de las partes interesadas no están claras o no están reguladas;<sup>8</sup> y el trabajo a tiempo parcial, que tiene una duración normal (entre 30 y 35 horas semanales) inferior a la realizada en trabajos de tiempo completo.

Si bien los empleos atípicos han existido siempre y son más frecuentes en ciertas actividades, como la agricultura y la construcción, y en determinados grupos sociales -jóvenes y mujeres-; en los últimos años, factores como las transformaciones

<sup>8</sup> El ejemplo es el trabajador por cuenta propia dependiente, los cuales trabajan para una empresa de la cual reciben instrucciones, pero sus ingresos dependen de uno o unos cuantos clientes (OIT, 2015b).

económicas y tecnológicas y las decisiones políticas que comenzaron en la década de los setenta u ochenta,<sup>9</sup> explican un aumento en el uso de trabajos atípicos<sup>10</sup>.

Las empresas utilizan este tipo de empleo para reducir costos, ganar flexibilidad y adaptarse al cambio tecnológico (OIT, 2015b; Bensusán, 2016). En línea con lo anterior, también pueden incurrir en el encubrimiento de empleos permanentes por contratos de tiempo temporal y otras formas de empleo atípico con el fin de evadir la regulación laboral y disminuir costos.

Ya sea si se derivan de las características propias de producción de las empresas, o como un medio indebido para reducir costos, las formas de empleo atípico tienen consecuencias importantes para empleados, empresas y el mercado laboral. Para el trabajador, el empleo atípico puede representar: dificultades para transitar hacia un trabajo permanente a tiempo completo, penalización salarial en relación con empleos permanentes que realizan trabajos comparables, insuficiente cobertura de la seguridad social, menores oportunidades de capacitación, mayor riesgo de enfermedad o accidente, derechos limitados de libertad sindical y de asociación y negociación colectiva. Para las empresas, esta forma de empleo puede significar una menor innovación y productividad. A nivel agregado, la utilización de dichos empleos puede implicar el aumento de la desigualdad de salarios e ingresos y una menor productividad (OIT, 2015b).

La OIT ha emitido convenios (158, 181, 175) y recomendaciones (166, 188, 198, 182)

<sup>9</sup> Bensusán (2016) señala que los cambios en la cantidad y en la calidad de empleo no provienen únicamente de los cambios económicos o tecnológicos, sino también de las decisiones políticas que comenzaron a tomarse en las décadas mencionadas cuando empezaron a cuestionarse las formas en que estaban estructuradas las relaciones de empleo y a adoptarse cambios en el modelo de regulación, en el marco del discurso neoclásico y neoliberal, bajo el supuesto de que generaba efectos económicos adversos.

<sup>10</sup> En el capítulo sobre empleo (Martínez & Cabestany, 2017) del libro *Perspectivas del desarrollo a 2030*, se analiza el crecimiento de la contratación temporal en México y se advierte que, junto a la informalidad y la precariedad salarial, representan riesgos importantes en las perspectivas del mercado laboral nacional.

en los que establece opciones regulatorias para la utilización del trabajo temporal y de tiempo parcial, o por medio de agencia. Éstos señalan que se deberán prever garantías adecuadas contra el uso de contratos de trabajo de duración determinada cuyo objeto sea eludir la protección a la que tienen derecho los trabajadores. También se establece que sólo se pueden celebrar contratos de trabajo temporal cuando la relación no pueda ser indeterminada; salvo esta excepción, todos los contratos deberán considerarse de tiempo indefinido. En relación con las agencias de empleo privadas, se promueve que los Estados dispongan de mecanismos de control sobre éstas, que garanticen una protección suficiente y se asignen responsabilidades para las agencias privadas y las empresas usuarias.

Particularmente en la recomendación 198 se prevé que los estados miembros lleven a cabo una política nacional encaminada a garantizar una protección efectiva de los trabajadores en el marco de una relación de trabajo. Esta política debe de incluir, entre otras medidas, luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas que ocultan la verdadera situación jurídica de los trabajadores, adoptar normas aplicables a todas las formas de acuerdos contractuales, incluidas las que vinculan a varias partes, de modo que los trabajadores asalariados tengan la protección a la que tienen derecho; y velar porque en esas normas se estipule a quién incumbe la responsabilidad por la protección que prevén.

Algunos países han considerado seriamente la reglamentación de la OIT en la materia. En particular en México, la legislación contempla normas sobre los contratos de duración determinada y la subcontratación, además de determinar de manera expresa la existencia de una relación de trabajo. Algunas de las reglas fueron introducidas en la reforma laboral de 2012,<sup>11</sup> y aunque representan un avance en la legislación en la materia, deja pendientes algunos temas que pueden ser utilizados para encubrir la relación real del trabajo entre dos partes.

11 Ver Martínez & Cabestany (2016) para una revisión sobre las modificaciones que implicó la reforma laboral de 2012

La Ley Federal del Trabajo (LFT) prohíbe el uso de contratos de duración determinada para la realización de tareas permanentes; sin embargo, no hay normativa alguna en relación con el número de contratos de duración determinada sucesivos y tampoco sobre un plazo legal máximo para los contratos de duración determinada (OIT, 2015b).

La regulación vigente indica que el trabajo en régimen de subcontratación<sup>12</sup> no podrá abarcar la totalidad de las actividades que se desarrollen en el centro de trabajo; deberá justificarse por su carácter especializado y no podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante (LFT, artículo 15-A). Si no se cumplen estas condiciones, el contratante se considerará el patrón, incluyendo las obligaciones de seguridad social. Se especifica que la empresa no podrá transferir trabajadores a la subcontratista (agencia) con el fin de disminuir derechos laborales.<sup>13</sup> La ley no incluye disposiciones sobre la utilización de trabajo temporal a través de agencias.

Las modificaciones señaladas representan un avance en el marco legislativo para reducir la informalidad y la precariedad del trabajo, que se pueda dar a través de los contratos temporales o por subcontratación, aunque se dejó de lado regulaciones en torno a los asalariados informales o los autoempleados.

Dado lo anterior, la propuesta planteada se basa en los siguientes elementos: i) realizar modificaciones legales a fin de limitar la utilización de la figura de empleados temporales o de duración determinada a un número limitado de eventos y (o) por un plazo máximo definido; éstas debieran aplicarse de igual manera a los trabajadores subcontratados; ii) introducir mayores

12 La LFT define el trabajo en régimen de subcontratación como un medio por el cual un patrón denominado contratista, ejecuta obras o presta servicios con sus trabajadores bajo su dependencia, a favor de un contratante, persona física o moral, la cual fija las tareas del contratista y lo supervisa en el desarrollo de los servicios o la ejecución de las obras contratadas.

13 La LFT especifica una multa para quien utilice el régimen de subcontratación laboral en forma dolosa.

controles a las agencias de empleo temporal, que involucren contar con una autorización especial y presentar informes periódicos; iii) introducir normas específicas que hagan requisito la celebración de contratos para los trabajadores de tiempo parcial o temporal y regulen su trabajo en horas extraordinarias; iv) asegurar la cobertura de la seguridad social para los trabajadores atípicos mediante sistemas contributivos y no contributivos; v) mejorar las capacidades institucionales en las tareas de inspección y fiscalización.

*Propuesta 4. Fortalecer las capacidades institucionales de inspección laboral y de fiscalización tributaria, mediante la expansión, capacitación y control del personal de las dependencias públicas responsables, así como la introducción de tecnologías y la mejora de procedimientos administrativos.*

## Argumentación

La existencia de instituciones fuertes en ámbitos de fiscalización de obligaciones laborales y de seguridad social es un requisito previo e indispensable para aspirar a avances en el tránsito hacia la formalidad (OIT, 2014b). Dada la importancia de la inspección del trabajo en el cumplimiento de la legislación laboral, la OIT ha situado la ratificación de los dos convenios en la materia -los números 81 y 129- como una prioridad.

El Convenio sobre la inspección del trabajo (no. 81) establece la obligación de los miembros de mantener un sistema de inspección en el trabajo en los establecimientos industriales y comerciales,<sup>14</sup> el cual deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión. El convenio establece la

<sup>14</sup> El Protocolo 1995 relativo al Convenio sobre la inspección en el trabajo (número 81) obliga a los países que lo ratifiquen a ampliar la aplicación de las disposiciones a los lugares de trabajo no comerciales.

necesidad de que el número de inspectores sea suficiente para garantizar el desempeño efectivo de sus funciones y las acciones que los mismos podrán desempeñar. Asimismo, establece que la autoridad central de cada país deberá publicar un informe anual sobre la labor de los servicios de inspección. Por su parte, el Convenio sobre la inspección del trabajo en la agricultura (no. 129) establece que los Estados que lo ratifiquen deberán establecer y mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura, con disposiciones similares a las del Convenio 81. México no ha ratificado ninguno de esos dos convenios, aunque introdujo algunos de sus lineamientos en la LFT.

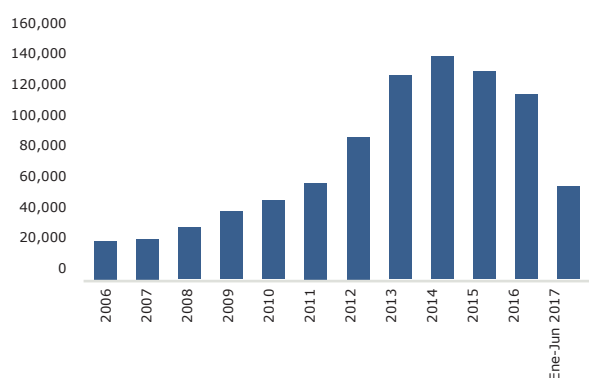
La LFT incorpora en el capítulo V la regulación en materia de inspección del trabajo, donde se especifica la obligación de dicha autoridad de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y la forma en que se organizará, así como los deberes y atribuciones de los inspectores del trabajo. La aplicación de la LFT y demás normas y reglamentos que se desprenden de ella corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (STPS, 2014), así como a las entidades federativas en el ámbito de sus competencias.

La elección de los establecimientos sujetos a inspección se basa en una selección aleatoria de centros de trabajo registrados en el Directorio Nacional de Empresas (DNE) -si bien no existe obligación legal de los empleadores para registrarse en el mismo- y de los registros de empresas inscritas en mecanismos alternos de inspección;<sup>15</sup> la vigilancia se centra en empresas de más de 50 trabajadores (STPS, 2017). Las inspecciones pueden focalizarse en centros de trabajo que tengan un alto historial de inspecciones negativo, que se caractericen por su elevada siniestralidad o peligrosidad, o que se trate de empresas contratistas o agencias de colocación.

<sup>15</sup> Se trata de esquemas que las autoridades del trabajo ponen a disposición de los patrones para que informen o acrediten el cumplimiento de la normatividad laboral, y pueden incluir avisos de funcionamiento, cuestionarios, evaluaciones o requerimientos análogos. Los sistemas vigentes en México son el Declaralab (Sistema para Declarar las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo) y el PASST (Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo).

En 2016 se llevaron a cabo 115, 041 inspecciones a escala federal, lo cual representó un incremento significativo en relación con las efectuadas una década antes (23, 976). Sin embargo, las inspecciones siguen cubriendo una parte pequeña del universo de centros de trabajo del país y los inspectores en relación con el número de empleados continúan siendo bajo al compararse con otros países.<sup>16</sup> Esto puede explicarse en parte por la baja proporción de recursos que se canaliza a la inspección laboral<sup>17</sup>.

**Gráfico 2. Número de visitas de inspección a fin de vigilar el cumplimiento de las normas laborales**



Fuente: Anexo estadístico del 5to. Informe de Gobierno, 2017.

La OIT (2010) ha señalado precisamente que los criterios de aplicación de la inspección en el trabajo como la magnitud del centro del trabajo, su volumen de negocios o el número de asalariados representan limitaciones en esta materia. Ello implica que una proporción más o menos importante de trabajadores, distribuidos en una gran diversidad de actividades industriales y comerciales, escapan a todo sistema de control; así, la probabilidad de que un empleador que viole las normas laborales sea detectado y sancionado

16 Información de la OIT muestra que en México, en 2015 dicho indicador ascendió a 0.2 por cada 10 mil empleados, lejos de países como Finlandia, Alemania, Rumania o Suiza cuya cifra fue mayor al 1.2.

17 Información de la Cuenta Pública de 2016 muestra que el gasto erogado por la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo representó únicamente 1.0% del total del Ramo 14 Trabajo y Previsión Social, aunque no es posible saber si una parte se gaste a través de las delegaciones federales en cada entidad federativa.

es mínima, lo que se traduce en un costo de incumplimiento muy bajo (Bensusán, 2006).

Bensusán (2009) señala que otros obstáculos que limitan la eficacia de las inspecciones del trabajo se asocian con: la práctica de anunciar previamente la inspección, lo que alienta el encubrimiento de las verdaderas condiciones de trabajo (STPS, 2014);<sup>18</sup> niveles desiguales de fiscalización según quién realiza la auditoría; por lo general el contacto con los trabajadores es poco frecuente o superficial; se dejan sin fiscalizar aspectos clave, como la inscripción correcta de los trabajadores a las instituciones de seguridad social; la alta rotación del personal a cargo de los monitoreos y la falta de sistematización de los resultados obtenidos.

La presente propuesta se basa en priorizar los recursos asignados a la inspección del trabajo, de manera que puedan fortalecerse las plantillas de inspectores, su formación, retención y la cobertura de las empresas fiscalizadas. Se sugiere revisar la experiencia de Brasil, donde la inspección del trabajo goza de autonomía y estabilidad laboral; en este país se estableció un pago atractivo ligado 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)<sup>19</sup>.

Entre los elementos adicionales que deben considerarse en la mejora de las capacidades institucionales en materia de inspección se encuentran las siguientes: i) revisar las competencias entre la jurisdicción federal y local para mejorar la eficacia en las labores de inspección; ii) lograr una mayor coordinación y colaboración entre las distintas dependencias e instituciones involucradas en la política laboral, como la STPS, el IMSS y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por ejemplo, mediante la construcción conjunta de

18 Este es el caso de las inspecciones ordinarias en México, no así de las extraordinarias.

19 Los logros del país en la inspección laboral se asocian, no al incremento en el número de inspectores, sino a cambios en los incentivos, como el pago por desempeño, nuevos métodos de inspección y la formalización de los trabajadores como objetivo.

un padrón de empresas sujetas a fiscalización, inspeccionadas y sancionadas; iii) diseñar nuevos esquemas de remuneración para los inspectores que vinculen su desempeño -medido por el número de empresas fiscalizadas, multas impuestas o trabajadores beneficiados- con los salarios percibidos, y proveerles mayor estabilidad laboral y profesionalismo; iv) fortalecer las campañas de comunicación para transmitir los derechos y obligaciones de empleados y patrones en la materia, además de ofrecer garantías para que las denuncias de los trabajadores no les implique alguna repercusión; v) garantizar que el procedimiento de inspección sea integral -derechos individuales, colectivos y seguridad social-; y vi) aumentar la transparencia y rendición de cuentas en el desempeño y los criterios de inspección (Bensusán, 2006).

*Autores principales:  
Jesuswaldo Martínez Soria  
Maritza Rosales Reyes*

*Los autores agradecen los comentarios, realizados a la versión preliminar, por parte de Carlo Panico y de los participantes en el Seminario de integración y revisión del libro *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*, organizado por el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. Las omisiones e imprecisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.*



## Referencias

- Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. & Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/7203>
- Bensusán, G. (2006). Diseño legal y desempeño real: México. En H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa. *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina* (pp. 313-409). Disponible en [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis\\_leg\\_des\\_real.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/dis_leg_des_real.pdf)
- Bensusán, G. (2009). Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos* 17 (34). Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532009000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000200002)
- Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bolio, E., Remes, J., Lajous, T., Manyika, J., Rossé, M. & Ramírez, E. (2014). *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*. McKinsey Global Institute.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2015). *Ley Federal del Trabajo*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_120615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf)
- Caja Costarricense de Seguridad Social. (s.f.). [Régimen para trabajadores independientes] Costa Rica. Disponible en <http://www.ccss.sa.cr/>
- CEPAL & OIT. (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile: ONU.
- DOF. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DOF. (2015). *Ley del Seguro Social*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92\\_121115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_121115.pdf)
- DOF. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

- Durán-Valverde, F., Flores, J., Ortiz, J., F., Muñoz, D. & de Lima, A. C., Tessier, L. (2013). *Innovations in extending social insurance coverage to independent workers: experiences from Brazil, Cape Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Philippines, France and Uruguay*, 42. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_568947.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_568947.pdf)
- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social: Con referencia especial a México. *Economía UNAM*, 9 (25). Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v9n25/v9n25a1.pdf>
- Instituto Nacional de Prêvidencia Social. (s.f.). *Instituto Nacional de Prêvidencia Social [INPS]*. Cabo Verde. Disponible en [http://www.inps.cv/index.php?option=com\\_content&view=featured&Itemid=200001](http://www.inps.cv/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=200001)
- INEGI. (2017). *ENOE*. México. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>
- Kaplan, D. (2016). *Formalización e inscripción al IMSS de los trabajadores independientes*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Le portail des entrepreneurs. (s.f.). *Accueil. Francia*. Disponible en <https://www.lautoentrepreneur.fr/index.htm>
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2016). Diseño e implicaciones de la Reforma Laboral de 2012. *Serie Reformas estructurales: avances y desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Martínez, J., & Cabestany, G. (2017). Perspectivas del empleo y del trabajo decente en México. En Cordera, R. & Provencio, E. (coord.) *Perspectivas del desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). *Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*. España. Disponible en [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenEspecialdeTr32825/index.htm)
- Moreno-Brid, J. (2016). Crecimiento económico y transformación productiva: tres décadas de éxito externo y fracaso interno. En Cordera, R. & Provencio, E. (coord.). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México: UNAM-PUED.
- OCDE. (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. México: OCDE.
- OCDE. (2015a). *All on board. Making inclusive growth happen*. París: OCDE.
- OCDE. (2015b). Impulsar el crecimiento y reducir la informalidad. *Estudios económicos de la OCDE*. México: OCDE.
- OCDE. (2017a). Visión General. *Estudios económicos de la OCDE*. México: OCDE.

- OCDE. (2017b). OCDE Employment Outlook 2017. doi:10.1787/empl\_outlook-2017-en
- OIT. (2016). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Transformar el empleo para erradicar la pobreza*. Ginebra: ONU.
- OIT. (1947). *Convenio sobre la inspección del trabajo* (Número 81). Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C081](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081)
- OIT. (1995). *Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947*. Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:P081](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P081)
- OIT. (2010). *La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal*. Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2013). *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Disponible en [http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_229414/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_229414/lang--es/index.htm)
- OIT. (2014a). *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe*. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms\\_245619.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_245619.pdf)
- OIT. (2014b). *Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe. Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe*. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_245613.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245613.pdf)
- OIT. (2015a). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*. México: OIT.
- OIT. (2015b). *Las formas atípicas de empleo. Informe para la discusión de la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo*. Ginebra: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad.
- OIT. (s.f.). *NATLEX*. Disponible en [http://oit.org/dyn/natlex/natlex4.home?p\\_lang=en](http://oit.org/dyn/natlex/natlex4.home?p_lang=en)
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- ONU. (1966). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ONU. (1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>
- Portal Tributario. (s.f.). *Portal Tributario*. Brasil. Disponible en <http://www.portaltributario.com.br/>

- Presidência da República. (2008). *Lei Complementar número 128*. Brasil. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp128.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm)
- Presidencia de la República. (2017). *Quinto Informe de Gobierno*. Disponible en <https://www.gob.mx/lobuenocuenta/>
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México.
- Samaniego, N. (2010). *El empleo y la crisis: Precarización y nuevas "válvulas de escape"*. Disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam20/ECU002000703.pdf>
- STPS. (2014). Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n395.pdf>
- STPS. (2017). *Presenta STPS Programa de Inspección Federal de Trabajo 2017*. Disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/presenta-stps-programa-de-inspeccion-federal-de-trabajo-2017?idiom=es>
- SAT. (2017). *Informe Tributario y de Gestión. Segundo trimestre de 2017*. Disponible en [http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia\\_focalizada/Documents/ITG\\_2do\\_trimestre%202017\\_170728.pdf](http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Documents/ITG_2do_trimestre%202017_170728.pdf)
- Social Security System. (s.f.). *Compulsory Coverage of Self-Employed Persons*. Filipinas. Disponible en <https://www.sss.gov.ph/sss/appmanager/portal/home>
- Weller, J. (2009). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/S3311N964E2009\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1986/S3311N964E2009_es.pdf?sequence=1)

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

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

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

En lo inmediato se ha tomado como referente en el incremento del SM el costo de dos canastas alimentarias urbanas, lo que no tiene aún reconocimiento legal y tampoco es una definición técnica asociada al ingreso monetario considerado en la determinación de las líneas de pobreza. Las precisiones no tendrían que estar en la Constitución, pero sí en la legislación secundaria. En tanto reforma legal, de preferencia por iniciativa multipartidaria, la determinación de los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad puede ser simultánea al dictamen en el Congreso, en un proceso de consulta en el que participen no sólo interesados en general, sino también el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) e incluso la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), mientras no sea reformada la institucionalidad relativa a los SM.

El acuerdo sobre alcances, ritmos y horizontes de la recuperación del SM según los nuevos parámetros de constitucionalidad y convencionalidad debería procesarse bajo formatos de diálogo social, y asumido como referente para las futuras fijaciones anuales o según la periodicidad que se acuerde. Los nuevos criterios de determinación del SM pueden combinar referentes de suficiencia según la línea de bienestar (lo que supone vincularlos a los criterios de pobreza), proporcionalidad en relación a los salarios medios formales u otros.

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

Actualmente, el órgano facultado para fijar el SM sigue siendo la CONASAMI, que funciona como un organismo público descentralizado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), integrado por un presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica, tal cual se estableció en 1962.

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

Existen, al menos, dos tipos de problemas en esos instrumentos, si bien se manifiestan de modo más acusado en México:

- 1) El control que el Poder Ejecutivo ejerce sobre los mecanismos de fijación, sea de manera directa o indirecta (a través de la CONASAMI, en México), lo que permite un "uso abusivo" del SM, como lo prueban los vaivenes experimentados en el contexto de la reestructuración económica de las tres últimas décadas (Marinak, 2006).

2) La asimetría de poder de los actores interesados y que integran esos mecanismos. Esta desproporción de peso e influencia ha tenido consecuencias negativas sobre los perceptores de salarios mínimos (que constituyen los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo) y más allá, en la reproducción de la pobreza y la desigualdad.

Dadas estas condiciones, la reorientación de la política de SM en México no puede dejar de considerar cuáles serían las mejores alternativas no solo para superar los problemas mencionados sino para evitar que en el futuro vuelvan a imponerse objetivos ajenos a los que señala la Constitución y al propósito superior de mejora sistemática del ingreso de los mexicanos.

En un contexto de fuertes crisis y reformas estructurales que afectaron de muchas maneras a los trabajadores asalariados- es decir, cuándo más necesaria era la protección institucional- los grupos más vulnerables experimentaron una drástica pérdida del poder adquisitivo, debido a la fuerte caída de los salarios mínimos reales entre los años ochenta y noventa y a su posterior estancamiento, como se ha documentado hasta aquí (Garavito, 2013).

Además de lo antes señalado, el caso de México es también singular en la región porque el problema que se enfrenta actualmente no radica en el bajo cumplimiento de la obligación de pagar el SM por parte de los empleadores, como sucede, por ejemplo, en Guatemala. En México el problema principal es su irrelevancia como instrumento para fijar un piso "efectivo y digno" en el mercado de trabajo que evite que los trabajadores con menor calificación y más vulnerables caigan en la **pobreza extrema**. Como hemos dicho, ello sucede en abierta contradicción con el precepto constitucional (artículo 123 fracción VI).

De acuerdo al PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en

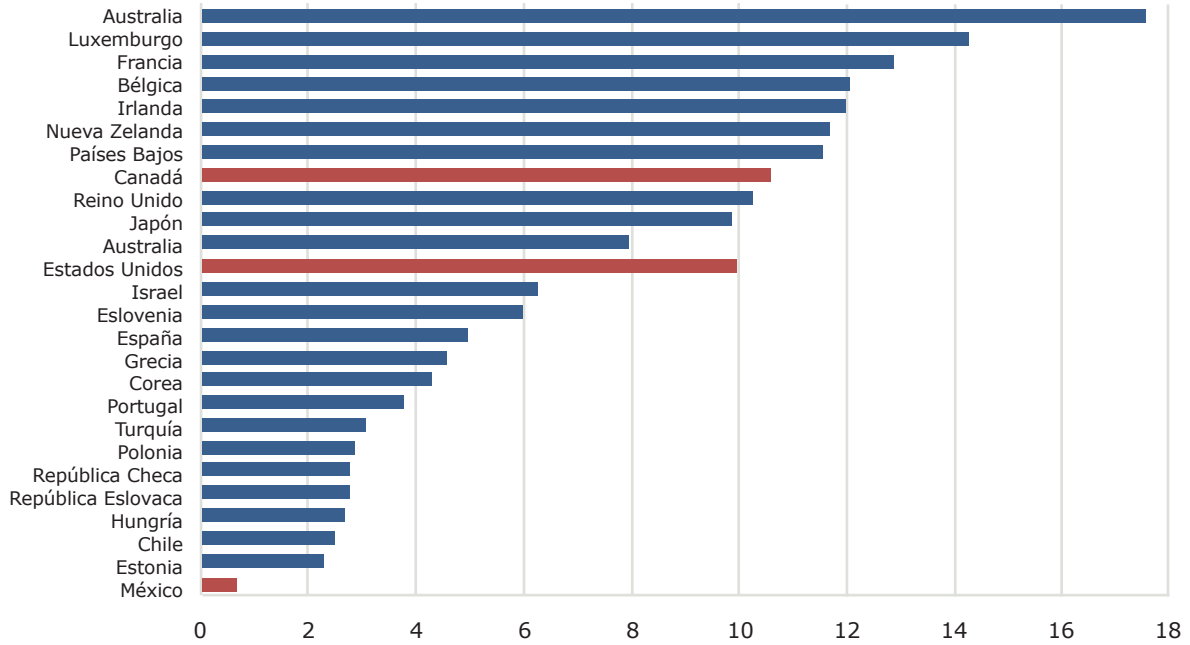
materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador (PSS)", ambos ratificados por México, los Estados firmantes se comprometen a garantizar una "remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias..." (artículo 7 del PSS).

Igualmente, México ratificó en 1973 el *Convenio 131 de la OIT*, que forma parte de los convenios fundamentales en materia de derechos humanos laborales. De acuerdo a este convenio, además de que se debe tomar en cuenta la opinión de los interlocutores sociales, entre los criterios a considerar están, por una parte, las necesidades del trabajador y sus familias, el costo de vida, las prestaciones de seguridad social y el nivel relativo de otros grupos sociales. Por otra, los factores económicos, "incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel del empleo" (artículo 3, convenio 131, OIT).

Cabe señalar que con base en la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, estas reglas forman parte del orden jurídico nacional y obligan, por lo menos, a buscar el equilibrio entre los objetivos sociales y los de tipo macroeconómico, a la hora de fijar los salarios mínimos, equilibrio que desde hace más de tres décadas nuestro país dejó de buscar (Ros, 2013). El resultado histórico de esta distorsión es que México ocupa el sótano mundial en materia de salarios mínimos (gráfico 1).

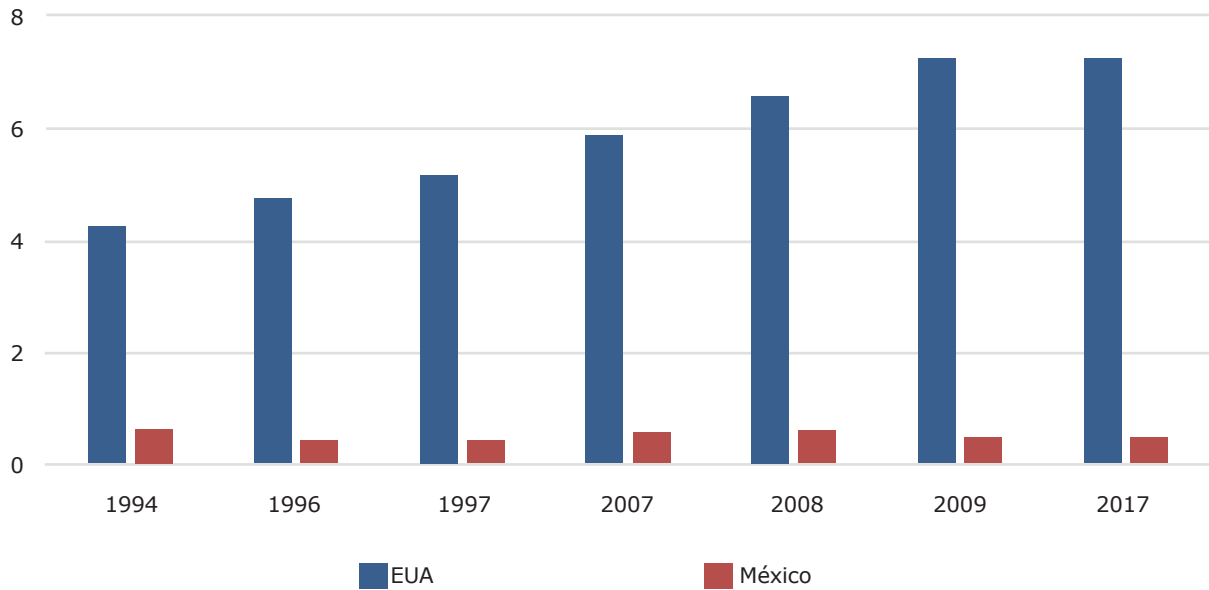
Es así que, en contra de lo establecido en el precepto constitucional y en los pactos internacionales, la fijación de los SM por parte de la CONASAMI que hasta mediados de los setenta había sido un instrumento para mejorar el ingreso de los trabajadores de menor calificación, operó durante los años ochenta y noventa exclusivamente como un instrumento de contención del proceso inflacionario, ajuste fiscal para luego utilizar la contención salarial como "medida para la competitividad" y la atracción de inversiones.

**Gráfico 1. SM real en 2016. (dólares por hora a precios de 2016)**



Fuente: Council of Economic Advisers, EE.UU. Con datos de la OCDE

**Gráfico 2. SM México-EUA. Comparativo en dólares por hora**



Fuente: Elaboración propia, (2017)

No debe sorprender entonces, que la amplia agenda discriminatoria de la actual administración norteamericana y sus bases de renegociación del Tratado de Libre Comercio (TLC), señalen con toda claridad que la política salarial mexicana constituye un *dumping* social, para lograr una ventaja competitiva en la relación comercial... a costa de millones de trabajadores mexicanos. La gráfica anterior, debida a Parish Flannery (asesor del Departamento de Comercio de los EUA) subraya la dimensión de la disparidad, decretada en México por la CONASAMI.

Así, el SM abandonó, su función social y constitucional. Pero el uso y abuso del SM le depararon un nuevo destino, también ajeno a su propósito: asegurar una amplia flexibilidad laboral y una ventaja comparativa frente a otros países, al impulsarse un modelo exportador basado en bajos salarios, con el mismo efecto negativo sobre la capacidad de los trabajadores y sus familias para satisfacer sus necesidades básicas. México fue, junto con Haití, el país de la región que en lo que llevamos del siglo XXI mantuvo este indicador por debajo de la línea de pobreza.

Esta política tuvo además un efecto negativo que irradió a toda la escala salarial, en tanto los porcentajes de incremento anual se convirtieron, salvo escasas excepciones, en un tope difícil de superar en la negociación colectiva, ante la creciente debilidad (y en su caso, desinterés) de las organizaciones sindicales, en sus diversas vertientes (Bensusán & Middlebrook, 2013). Y aún más, como lo demuestra un importante estudio del INEGI (que en su momento la CONASAMI quiso clasificar como "reservado y confidencial") el bajísimo SM ha afectado a otras tantas escalas salariales, pues el mercado laboral mexicano ha optado por colocarlas como múltiplos de la unidad-SM (Negrete & Luna, 2016). De modo que incluso ganar dos salarios mínimos no permite al trabajador y a un dependiente, salir de la pobreza.

Como resultado de todo esto: mientras en los años cincuenta y aún, en los años setenta los salarios de la industria manufacturera

reflejaban el incremento de la productividad y elevaban los ingresos de los trabajadores en sectores no transables, como el de la construcción (gráfico 2), a partir de la década siguiente comenzó a experimentarse el fenómeno inverso: los incrementos de los salarios mínimos, limitados por rígidos toques salariales, marcaron los aumentos en los sectores dinámicos de la economía, como el sector automotriz. De esta manera, donde no existieron incrementos de productividad, como en las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs), los empleadores se apropiaron de la parte del salario que debería destinarse a la satisfacción de las necesidades básicas del trabajador y su familia, mientras que, allí y donde la productividad experimentó mejoras, no se reflejó en el salario de los trabajadores (Palma, 2011).

En suma, la fijación de los salarios mínimos en México ha transgredido y sigue transgrediendo las obligaciones internas e internacionales contraídas por el país y fue el resultado, entre otros factores, de la marcada asimetría del trabajo y el capital en la capacidad de negociación desplegada dentro de la CONASAMI. En tales condiciones, el Poder Ejecutivo y sus continuas "políticas de ajuste" pudo aprovechar esta distorsión institucional para usar al salario de garantía con propósitos muy distintos a los que indica el texto constitucional.

El SM resulta hoy relevante en México por muchas razones, entre ellas porque:

1. Determina directamente el ingreso de aproximadamente 1.5 millones de asalariados pero de modo indirecto de 10.9 millones de trabajadores en el país (Negrete & Luna, 2016)<sup>1</sup>.
2. Tiene un papel de referencia, señal o faro en las negociaciones contractuales.
3. Es una de las pocas medidas que ayudan

<sup>1</sup> Específicamente ganan un SM 1.5 millones de trabajadores asalariados, pero bajo su influencia están asimismo 4.4 millones que ganan 2 SMG; 2.7 que perciben 3 SMG, y otros 2 millones que alcanzan 4 salarios mínimos.

a fortalecer el poder de negociación de los trabajadores individualmente considerados.

4. Se ha convertido en una unidad del mercado laboral que, al ser tan baja, incluso para quien cobra dos salarios mínimos perpetúa su pobreza.
5. Brinda una suerte de excepción moral a patronos y empresas, fijando el piso de remuneración en un justificante social.

Desde su creación y hasta mediados de la década de los setenta, el nivel del SM real se fue paulatinamente incrementando. Sin embargo, como producto de una decisión política consciente que privilegia únicamente el combate a la inflación, su valor se ha ido reduciendo hasta llegar a representar hoy menos de un tercio que el registrado en 1976.

Los salarios bajos no benefician a la dinámica general ni al crecimiento; por el contrario, la caída de los sueldos empeora los problemas económicos.

La opacidad de la CONASAMI y su falta de argumentos para no incrementarlos, se han visto también evidenciadas por diferentes estudios económicos y sociales, además de políticas públicas que otros países han puesto en práctica, que demuestran la factibilidad de elevar los ingresos mínimos legales sin afectar las metas de control de la inflación.

En prácticamente la totalidad de los países de América Latina los salarios se han venido incrementando sin que esto haya afectado las metas de inflación; en México, la productividad del trabajo se ha elevado lenta pero consistentemente, pero esto no ha sido acompañado de un aumento de los salarios.

El SM mexicano actual no sólo viola cada día y de modo generalizado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sino también otros 21 instrumentos internacionales firmados por México. Después de un exhaustivo recuento (estándares de los derechos en nuestras leyes laborales;

Declaraciones, Pactos, Convenciones y Protocolos internacionales a los que México está obligado) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) concluye: el SM debe instalarse en el moderno bloque constitucional de derechos, lo cual constituye un salto interpretativo de primer orden. El SM como derecho humano es, probablemente, el avance jurídico más importante en una discusión nacional que ha llevado ya tres años.

Las decisiones de la CONASAMI a partir de ahora, están sometidas a control de constitucionalidad a través de la figura del amparo, y sobre todo, del amparo colectivo.

Finalmente, vale señalarlo: la Confederación Patronal de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) (sindicato empresarial) ha entendido que mejores salarios estabilizarán la economía en una era de incertidumbres y está dispuesta a contribuir con una dosis redistributiva en la parte peor pagada del trabajo.

Es todo un síntoma: las instituciones modernas, producidas o modificadas por la democratización (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Auditoría Superior de la Federación (ASF), Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y CNDH) han calificado el trabajo de la CONASAMI. Lo más relevante, es que los salarios mínimos, están dejando de ser un asunto que se discute y se resuelve en las instancias del México corporado y se colocan por derecho propio, como un tema medular de nuestra democracia. Por eso, necesitan una institucionalidad renovada.

En el proceso de reforma pueden ser consideradas la opción de reformar o reemplazar a la CONASAMI, bajo criterios de:

- apego a la legalidad bajo los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad;
- independencia de criterios frente a las autoridades hacendarias y el Banco de México;

- recomposición de las representaciones actuales;
- transparencia y rendición de cuentas;
- rigurosidad técnica.

La propuesta considera:

1. Reformar el artículo 123 de la CPEUM para que el SM nunca pueda colocarse por debajo del monto de la canasta alimentaria necesaria para dos personas (el trabajador y un dependiente, bajo la idea que es el piso con el que comienza una recuperación al mediano plazo).
2. Eliminar tanto en la Constitución (art. 123, párrafo sexto) como en la Ley Federal del Trabajo la figura de la CONASAMI adscrita a la STPS, puesto que:
3. Crear una Comisión (que podría ser independiente o pertenecer a la Cámara de Diputados) que determine los niveles del SM. Con el fin de no fundar nuevas estructuras, se propone que el CONEVAL actúe como Secretariado Técnico de la Comisión. La Comisión podrá invitar para la correcta realización de su encargo a trabajadores, patrones, gobiernos Federal y Estatales, así como a representantes de la academia y de la sociedad civil.

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

La determinación de dichos grupos puede partir de la información de la encuesta de ocupación de empleo, y estar vinculada a los procesos de formalización del empleo. En algunos casos, como el del trabajo doméstico, incluiría la aprobación de acuerdos internacionales pendientes, algunas reformas

legislativas y la promoción de mecanismos especiales de representación y defensoría.

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

La política de recuperación salarial general estaría relacionada con la estrategia distributiva y la reducción de la pobreza, y con la sostenibilidad del consumo y el impulso macroeconómico al crecimiento interno. Supone una estrategia deliberada al menos en cuatro planos:

- El acuerdo colectivo de fincar el bienestar en el ingreso familiar vinculado a las remuneraciones del trabajo;
- El impulso al crecimiento de la productividad como sustento de largo plazo y de consistencia con la estabilidad de precios, que son esenciales para proteger el poder adquisitivo;
- El fortalecimiento de las estrategias de formalización del empleo, y
- El ejercicio de las obligaciones de tutelaje de las autoridades en las negociaciones, la sindicalización autónoma, el desarrollo de las diversas formas de defensoría del trabajo y en general el ejercicio y la justiciabilidad de los derechos laborales.

*Autores principales:  
Ricardo Becerra  
Enrique Provencio*



## Referencias

Bensusán, G. & Middlebrook, K. (2013). *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*. México: Flacso México-UAM Xochimilco.

Negrete, R. & Luna, L. (2016). ¿Cuál es el monto de trabajadores en México cuyas remuneraciones son un reflejo del salario mínimo? En INEGI (coord.) Realidad, datos y espacio. *Revista internacional de estadística y geografía* 7(1). México. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_17/doctos/rde\\_17\\_opt.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_17/doctos/rde_17_opt.pdf)

Palma, G. (2011). *Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the "Inverted U": the share of the rich is what it's all about*. Estados Unidos: Cambridge Working Papers in Economics.

Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. México: El Colegio de México y UNAM.



## **Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización**

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

México pudo desarrollar en los últimos 30 años, en el marco de una política de libre mercado muy abierta al exterior, algunos sectores industriales con participación extranjera creciente, así como, el impulso de grandes empresas mexicanas, que se han convertido también en verdaderas empresas transnacionales, donde algunas han sido absorbidas por grandes grupos de capital extranjero. El problema es su bajo valor

agregado local. La pequeña y sobre todo la mediana empresa de capital mexicano han perdido importancia en el PIB y el empleo.

El crecimiento ocurrió en un principio en ramas productoras de bienes de consumo, como el vestido y más tarde en alimentos y bebidas, en industrias productoras de materias primas (*commodities*) como el cemento, pero principalmente en sectores de capital extranjero-como la industria de automóviles y autopartes, electrónica y más recientemente aeronáutica, donde México se ha convertido en un productor moderno de talla internacional gracias a la tecnología extranjera, a los salarios bajos con creciente productividad y a nuestra vecindad, que en el marco del TLCAN nos confirió ventajas logísticas particulares.

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

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

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

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

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

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

Hay ciertos temas emergentes en las nuevas políticas industriales, que van más allá de las tradicionales áreas de la promoción, la protección y la regulación tanto industrial como de servicios. Temas como el uso eficiente de energía y el desarrollo sustentable; la competencia en el mercado nacional e internacional; la educación y la capacitación; la promoción de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, incluyendo el desarrollo de patentes, de marcas propias y los nuevos activos de propiedad industrial ligados a la economía del conocimiento y al comercio digital; el mercadeo, el desarrollo y la innovación empresarial que deben recibir atención particular y dar lugar a acciones concretas de política, en apoyo fundamentalmente de una nueva empresa pequeña, mediana y grande de capital nacional. No hay economía ascendente y exitosa que se base en la inversión extranjera.

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

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

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

Las micro, pequeñas y sobre todo medianas empresas deben ser objeto de programas y políticas específicos en el ámbito federal, pero también como se constata en los países asiáticos –China, India, Vietnam- con políticas, instituciones e instrumentos locales con el fin de crear nódulos (*clusters*) regionales, competitivos, con mayor resiliencia frente a las disposiciones internacionales y con capacidad de vincularse virtuosamente con universidades y centros de investigación próximos y especializados. Medidas que no son admitidas internacionalmente en la esfera de los gobiernos nacionales, frecuentemente son implementadas sin mayores objeciones por gobiernos estatales y locales.

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

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

- a) Ramas industriales amenazadas por la competitividad e impactadas severamente por importaciones, con alta capacidad de generación de empleos y presencia regional de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES): alimentos y bebidas, ropa y calzado, muebles, juguetes y otras manufacturas ligeras, a partir de productos de calidad que promuevan excelencia y orgullo regional y local.
- b) Ramas industriales maduras, con presencia de empresas nacionales grandes, exportaciones e inversiones en el exterior; donde existan ventajas comparativas desaprovechadas en las últimas tres décadas -como la agonizante petroquímica y la química de especialidades, los minerales procesados, el cemento y otros materiales de construcción, el sector siderúrgico y metalmecánico- así como viabilidad de modernización productiva, de fomentar la innovación tecnológica y la capacidad de diseño tanto de productos como de marcas propios.
- c) Ramas dinámicas controladas por empresas transnacionales extranjeras, altamente exportadoras y con tecnologías globales, donde el éxito esté probado, pero existan cambios importantes previsible en los mercados y tecnologías, que exijan actualización de estrategias y socios. Es el caso de automóviles- eléctricos contra aquellos de gasolina y gas-; vehículos de transporte colectivo -autobuses, vagones de metro y metrobús-; electrónica e industria aeronáutica; industrias vinculadas a la salud, donde podrían promoverse con la demanda nacional y particularmente la de gobierno federal, los estados y las ciudades - CDMX, Monterrey, Guadalajara, Corredor del Bajío-; empresas de capital nacional o mixto, garantizando efecto

aprendizaje de los contratistas extranjeros con el concurso de empresas y técnicos nacionales (modelo chino-coreano).

- d) Sectores de avanzada y frontera tecnológica donde se prevea alta demanda futura nacional e internacional, y se requiera fomentar la creación o consolidación de empresas nacionales productoras con creciente valor agregado y contenido tecnológico: telecomunicaciones e informática de segunda generación; biotecnología, medicamentos y servicios para la salud; uso eficiente y fuentes alternativas de energía; industrias culturales y contenidos digitales. Contamos con muchos ingenieros y otros profesionistas especializados de alto nivel, que acaban migrando a los EUA, Canadá y otros países por falta de oportunidades locales.

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

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

#### *6. Promoción de la competencia interna y de empresas de talla internacional.*

Se debe promover la competencia en el mercado interno, pero al mismo tiempo asegurar que México pueda contar con empresas de talla internacional para competir más exitosamente en los mercados globales, como lo han hecho los países exitosos, a

condición de que exporten con creciente valor agregado e inviertan en recursos humanos calificados, desarrollo tecnológico y, de igual manera, en productos y marcas propias.

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

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

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

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

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

Debería evitarse en lo posible que los instrumentos de apoyo financiero se ubiquen en la secretaría responsable del sector y devolverlos a la banca de desarrollo, que, en coordinación con la banca comercial privada, debería tener mayor capacidad de fomento, aportación de capital de riesgo, financiamiento a largo plazo, así como de evaluación, seguimiento y control de proyectos. Los apoyos no deben ser sin condiciones. Tanto la rendición de cuentas como la penalización por incumplimiento de metas y compromisos deben ser componentes esenciales de una nueva política industrial.

### *9. Nueva política de promoción y de orientación de la IED hacia los objetivos y metas estratégicas del desarrollo nacional.*

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

Hay que desalentar, en cambio, la compra de empresas medianas y grandes de capital nacional, como ha sucedido en las últimas tres décadas. México cuenta con un gran mercado interno, posición geográfica estratégica y recursos tanto humanos como naturales atractivos, que en el nuevo entorno global nos otorgan ventajas y un poder de negociación considerable que no debe desaprovecharse. 123 millones de habitantes, alrededor de 138 millones para 2030, y un importante estrato consumidor deben constituir un importante pilar del futuro desarrollo industrial nacional, como sucede en nuestro vecino los EUA, en China o la India.

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

Se requiere revisar el sistema institucional de fomento del desarrollo industrial y de la innovación, buscando contar con instituciones comparables a las de países desarrollados y emergentes que han adoptado políticas industriales de nuevo cuño. Es sintomático que, a diferencia de otros países, en México no exista una Secretaría de Industria, Comercio, Desarrollo Tecnológico e Innovación, con áreas y especialistas capacitados y orientados a promover sistemáticamente cada una de estas actividades, así como a desarrollar ventajas comparativas dinámicas. Lo contrario ha venido sucediendo en las últimas dos décadas. Ha disminuido enormemente en las secretarías de estado, organismos descentralizados y la banca de desarrollo el número tanto de ingenieros como de economistas especializados, con capacidad de hacer estudios prospectivos industriales, mantener interlocución efectiva con las empresas, así como de estructurar y evaluar políticas y proyectos industriales.

*Autor principal:  
Mauricio de María y Campos*





# Política digital, conectividad e información

## Planteamiento General

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

Estos cambios se gestaron a lo largo del siglo pasado, que aceleraron su difusión a partir de la liberación pública del protocolo del internet, han influido en el rediseño de las cadenas de valor, así como en el diseño de innovaciones que coadyuvan a la re-expresión de los modelos de negocio y la reestructuración de los servicios públicos en el mundo.

Existe evidencia empírica de una asociación lineal, entre el entorno tecnológico y la utilización tecnológica con la competitividad (Carrera, 2015), por lo que los esfuerzos para mejorar dichos indicadores tienen potencial de impactar directamente en la competitividad nacional.

También es claro que la velocidad con la que se incorporan estas tecnologías en las economías de otros países, no dejan mucho espacio para reaccionar (cuadro 1). El mundo está en movimiento y nuestro país debe contar con una estrategia efectiva para absorber estas tecnologías y ponerlas en beneficio del desarrollo económico y del bienestar de la población.

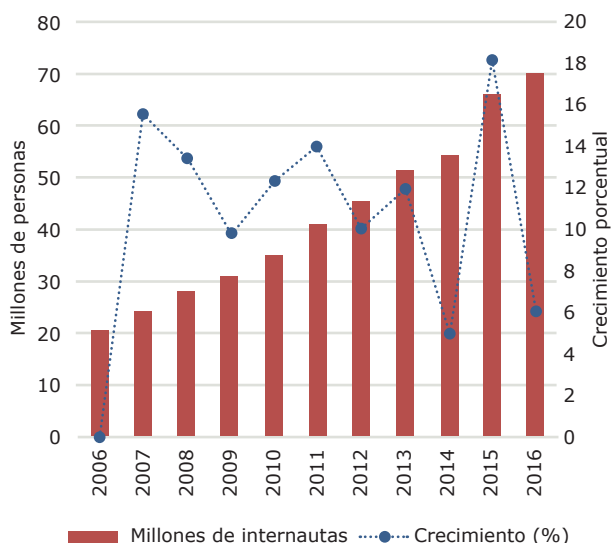
El apropiamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) enfrenta dos tipos de barreras, una de acceso conocida como brecha dura, y otra de aprovechamiento llamada brecha blanda. La primera representa la cobertura, calidad y accesibilidad de las TIC,

y la segunda, la capacidad de las personas para utilizar estas tecnologías (cuadro 2).

En nuestro país, a partir del año 2011 se han instrumentado programas de apoyo público orientados a favorecer el acceso de la población al internet. E-México, México conectado, y Estrategia Digital Nacional, son ejemplos de los esfuerzos para cerrar las brechas de acceso y aprovechamiento.

De acuerdo con la información más reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 65% de los hogares tiene acceso a internet. En una estimación efectuada por la Asociación de Internet.mx, se considera que la penetración es del 63% en la población superior a seis años. Estos escenarios reflejan una penetración baja en relación con el tamaño de nuestra economía, lo que visto desde otro ángulo, representa un freno a la competitividad del país.

**Gráfico 1. Usuarios de internet en México 2006-2016**



Nota. México alcanza un 63% de penetración entre la población mexicana de 6 años en adelante.

Cifras en millones calculadas por INFOTEC y Asociación de internet.mx, con base en información de CONAPO (111 millones de habitantes de 6 años en adelante en México) e INEGI

Fuente: Asociación de internet.mx, (2017)

**Cuadro 1. Índices de competitividad y apropiamiento de tecnología en países seleccionados, 2001 y 2016 (Lugar que ocupan en el ranking)**

País	Índice de Competitividad		Entorno Tecnológico		Utilización de la Tecnología		Adopción de tecnología en negocios	
	2001	2016	2001	2016	2001	2016	2001	2016
Alemania	14	5	9	20	11	14	11	13
Argentina	63	104	53	124	33	73	66	115
Brasil	46	81	32	118	26	57	19	57
China	33	28	51	83	51	51	49	66
Colombia	56	61	59	102	58	54	70	89
Corea del Sur	21	26	26	31	8	6	10	27
Costa Rica	43	54	58	69	49	46	28	44
EUA	1	3	1	13	4	8	2	3
Filipinas	61	57	57	89	54	66	65	40
Finlandia	2	10	2	5	1	7	5	10
Hong Kong	17	9	21	4	16	25	32	18
India	48	39	34	99	43	103	16	102
Irlanda	24	23	16	11	23	28	18	24
Israel	19	24	5	24	19	15	1	5
Japón	13	8	19	17	22	2	3	2
México	45	51	60	79	37	74	67	68
Noruega	9	11	20	6	13	9	20	4
Reino Unido	11	7	7	3	12	11	24	14
Singapur	4	2	8	1	2	1	9	16
Suecia	5	1	6	12	3	4	7	9

Fuente: World Economic Forum (Varios años).

**Cuadro 2. Líneas telefónicas, usuarios de internet y computadoras personales por cada 100 habitantes en países seleccionados**

País	Líneas telefónicas y suscriptores de celular				Usuarios de Internet				Computadoras Personales			
	1990	1998	2004	2014	1990	1998	2004	2014	1990	1998	2004	2014
Alemania	40.7	73.4	150.1	177.3	0.1	9.9	64.7	86.2	8.2	27.9	54.5	90.6
Argentina	9.3	27.0	58.1	181.3	0.0	0.8	16.0	64.7	0.7	5.3	8.3	62.1
Brasil	6.3	16.1	57.2	160.8	0.0	1.5	19.1	57.6	0.3	3.0	13.1	52.0
China	0.6	8.9	49.7	110.2	0.0	0.2	7.3	49.3	0.0	0.9	4.1	46.7
Colombia	7.3	21.2	42.4	127.8	0.0	1.1	9.1	52.6	ND	3.4	4.2	44.5
Corea del Sur	3.1	75.0	128.4	175.1	0.0	6.7	70.9	84.3	3.7	18.1	52.5	78.3
Costa Rica	9.2	22.8	53.4	161.7	0.0	2.7	20.8	49.4	0.0	8.0	21.8	52.3
EUA	55.8	90.2	123.3	138.5	0.8	30.1	64.8	73.0	21.3	44.1	74.7	81.5
Filipinas	1.0	5.7	43.3	114.3	0.0	1.1	5.2	39.7	0.3	1.5	4.4	20.5
Finlandia	58.7	110.4	140.8	151.4	0.4	25.4	72.4	92.4	10.0	35.0	48.1	91.9
Hong Kong	45.0	105.2	175.9	300.4	0.0	14.6	56.6	74.6	4.6	26.1	61.1	83.7
India	0.6	2.2	8.8	76.6	0.0	0.1	2.0	18.0	0.0	0.3	1.2	13.0
Irlanda	28.5	69.6	143.8	147.5	0.0	8.1	29.6	79.7	8.5	27.3	49.0	84.0
Israel	36.5	82.8	149.0	158.5	0.1	10.0	21.6	71.5	6.7	20.6	73.4	82.4
Japón	45.3	87.5	119.2	170.3	0.0	13.4	62.4	90.6	6.0	23.8	40.7	83.3
México	6.4	13.7	53.7	99.6	0.0	1.3	14.1	44.4	0.8	3.6	10.8	38.3
Noruega	54.9	113.4	150.9	139.2	0.7	36.0	39.0	96.3	12.1	40.5	59.2	95.4
Reino Unido	46.3	81.6	157.1	175.9	0.1	13.7	65.6	91.6	10.8	27.2	59.9	90.8
Singapur	36.7	76.4	140.6	193.7	0.0	18.8	61.9	82.0	6.6	37.9	65.5	88.0
Suecia	73.7	118.6	161.2	167.5	0.6	33.5	83.7	92.5	10.5	39.6	76.1	93.4
Promedio de países seleccionados	29.7	60.1	105.3	156.4	0.1	11.4	39.3	69.5	5.9	19.7	39.1	68.6
Promedio países seleccionados OCDE	43.4	83.3	134.3	154.6	0.3	17.1	53.5	82.0	9.0	28.0	54.4	82.7

Fuentes: Banco Mundial, (2015), Wikiprogress, (2015), International Telecommunication Union, (varios años), INEGI, (s.f.)

Desde la perspectiva de negocios, la penetración de las TIC en las operaciones empresariales aún es baja, pues de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015, el 74.5% de las micro empresas no usan equipo de cómputo, y de ese total, casi la mitad de ellas dicen no necesitarlo y el resto no saber cómo usarlas, o carecer de recursos para acceder a ellas. Una proporción similar se encuentra al margen del uso del internet (INEGI, 2016).

Sin embargo, en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los porcentajes promedio de utilización de computadoras e internet superan el 80 por ciento.

El avance de la revolución de las TIC, ha generado la posibilidad de lograr un uso productivo muy innovador para los activos de información que han acumulado las empresas, mismos que, al asociarse con otros cúmulos de datos e imágenes, dan lugar al descubrimiento de conocimiento útil para perfilar nuevos espacios de negocio y 'crear' nuevos nichos de mercado, que abren oportunidades para rediseñar formatos empresariales, diseñar cadenas de valor y explorar el desarrollo de economía colaborativa basada en los principios de economía de red, donde resulta más costoso vivir al margen, pues la economía de escala favorece la interacción con otros miembros de la propia red.

Vivimos ahora frente a la oportunidad de intensificar el uso de las tecnologías de información y reducir el costo de entrada en la oferta de servicios. El comercio electrónico y las plataformas de economía colaborativa tipo Uber, Alibaba, Amazon, Airbnb, Freelancer, etc.; son muestra de un cambio de paradigma en la forma de desarrollar servicios y en la manera de participar en nuevos mercados.

Pero no solo se puede apreciar este cambio en comercio al detalle, sino también en las cadenas de valor asociadas a la automotriz, electrónica, eléctrica, instrumentos médicos

y de medición, transporte, e inclusive, en la producción de alimentos. La utilización creciente de las TIC en la planeación de inventarios, el flujo de suministros, la automatización de las líneas de producción y de los almacenes de productos terminados, así como la sistematización de los flujos de información entre proveedores, productores y clientes, acreditan el cambio en las formas de proceder en la producción y la distribución.

Nuestro país registra una participación creciente en el comercio internacional –con independencia de la cantidad de valor que añade– y la utilización de las TIC en todos los procesos asociados para mantener y expandir dicha participación se ha confirmado en los últimos años. La gobernanza de esas cadenas de valor fluye a través del uso intensivo de estas tecnologías. Nótese que el 74% del total de las exportaciones manufactureras se concentra en las cadenas de fabricación de equipo de transporte, equipo de cómputo y electrónica, aparatos eléctricos, maquinaria y equipo; todas ellas están evolucionando hacia el modelo conocido como Industria 4.0, lo que exigirá de quienes participen en esas cadenas de valor, un trabajo intenso para asimilar el nuevo modelo de producción y distribución que les corresponderá.

De igual forma, se observa un apetito creciente en la nueva generación de consumidores, que ejercen su poder de compra a través de diversas formas digitales, y dimanan datos por doquier, información que se vuelve conocimiento para aquellas empresas que tienen la capacidad de analizarla y asociarla con otros cúmulos de datos.

El progreso en la utilización de estas tecnologías de información no se ha acompañado del cabal aprovechamiento de las oportunidades para desarrollar una industria de software y de servicios relacionados. Aun cuando en el año 2002 se puso en marcha el programa para el Desarrollo de la Industria del Software y la Innovación (Prosoft 3.0) –política pública que sigue aplicándose– registrando crecimientos importantes en el empleo y en la producción de servicios

destinados al mercado local y a la exportación (cien mil empleos y seis mil millones de dólares anuales de exportaciones con alto contenido de valor), la falta de disponibilidad de capital humano especializado, financiamiento, y capital de riesgo para las empresas, han sido los principales inhibidores del crecimiento de esta industria en México.

Prosoft 3.0 acreditó la importancia de disponer de una política industrial específica para detonar el crecimiento del sector, y cuando se asoció con el desarrollo de las capacidades innovadoras, haciendo uso de los instrumentos de la política de ciencia y tecnología, favoreció el crecimiento de la oferta mexicana de productos innovadores en materia de software, con lo que se confirmó la capacidad local para desarrollar productos de clase mundial en esta materia. Sin embargo, no ha existido una visión de largo aliento y de suficiencia de recursos para apoyar el crecimiento de esta industria y de los servicios asociados a ella.

El gobierno como usuario de estas tecnologías ha registrado un progreso al tiempo que ha evidenciado las grandes disparidades en el acceso, apropiamiento y beneficio que se procura a la población mediante la tecnificación de sus operaciones y la oferta de servicios.

Los programas de acceso público a través de escuelas, plazas y oficinas gubernamentales muestran las bondades de estas tecnologías, al tiempo que evidencian las carencias cuando el ancho de banda no se corresponde con la promesa de servicios. Si bien es cierto que el programa México Conectado cuenta con más de 100 mil puntos de acceso en el territorio nacional, esta política ayuda, pero no resuelve la escasez de alternativas de acceso a las TIC para los mexicanos. En ese sentido, es más prometedora la habilitación de las televisiones digitales para acercar la conectividad a los hogares.

La reforma en telecomunicaciones ha traído un marco regulatorio más favorable para el desarrollo de la competencia en el

mercado nacional. La reforma incluyó un cambio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como la modificación de una gran cantidad de disposiciones secundarias y de instrumentos para mejorar la competencia en los mercados de telecomunicaciones; entre sus efectos en el corto plazo, se puede destacar el aumento de las suscripciones de banda ancha fija (33%) y de banda ancha móvil (165%), así como la reducción significativa de los precios de los servicios.

El impulso a la competencia, el aliento a la información y el despliegue de la red compartida se presentan como opciones atractivas para incrementar de manera efectiva el acceso; no obstante, hay que recordar que se requiere de un impulso notable para remontar el rezago acumulado durante los últimos 20 años. Si bien la tasa de crecimiento de la penetración de internet en México creció alrededor 30 veces entre 1998 y 2014, en el mismo periodo los principales miembros de la OCDE crecieron 62 veces.

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

*Propuesta 1. Ampliar la conectividad y hacer efectivo el acceso universal a internet*

La CPEUM, en su artículo 6, establece el derecho de todos los mexicanos al acceso a internet (CPEUM, 1917, art. 6, párr. 3, reforma DOF 11-03-2013). Si bien la reducción efectiva de los precios de las telecomunicaciones está ocurriendo, y la canasta de bienes reconoce ya la importancia que las familias mexicanas conceden dentro de la asignación de su gasto, conviene acelerar el proceso de adopción, sobre todo en la población que registra mayores rezagos.

Los dispositivos de televisión 'inteligente' y los dispositivos móviles (tabletas y celulares) son los aparatos idóneos para facilitar el cierre de la brecha dura; no obstante, es preciso que la conectividad de banda ancha se extienda no solo en condiciones de proximidad, sino también de suficiencia. Uno de los desfases más importantes en el mercado de las telecomunicaciones, es la falta de cumplimiento entre la especificación contratada y el servicio otorgado, es decir, incluso en condiciones de acceso, registramos un amplio incumplimiento en la entrega efectiva de la banda ancha que cada consumidor compra y, si consideramos que existe un creciente uso de este tipo de servicios, es relevante combatir el demérito entre lo pagado y lo entregado.

Corea del Sur implantó desde los años 90 un programa de conectividad universal que ha ido creciendo con el apoyo de Estado hasta encontrarse actualmente en progreso la iniciativa *Ultra Broadband Convergence Network* que permitirá llevar banda ancha de calidad a todos los hogares.

En México se estableció un impuesto especial a las telecomunicaciones, que para 2015 generó una recaudación de 3,252 millones de pesos. Este impuesto debería desaparecer, y de no hacerlo, servir de base para un monto al menos equivalente para reducir la brecha digital.

*Propuesta 2. Favorecer el apropiamiento de las tecnologías de información, especialmente por la población de menores recursos.*

El desarrollo de las habilidades digitales permite a la población apropiarse de los beneficios de esta revolución tecnológica que está abriendo oportunidades para nuevos tipos de trabajo, diferentes formas de estudio, nuevas alternativas de entretenimiento, mejoras de las condiciones de seguridad y de acceso a los servicios públicos.

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

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

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

El aprovechamiento de iniciativas de alfabetización digital, el uso de la red México Conectado, y la utilización de estrategias de retos para la innovación social pueden ser también mecanismos atractivos para lograr el interés de personas y comunidades en el empleo del internet orientado por el uso práctico que le conceda beneficios tangibles –y en la medida de lo posible inmediatos- a la población.

El fortalecimiento de las opciones de educación pública a distancia de alta calidad, sea para la formación técnica o profesional, resultará también de gran aprecio social, por lo que favorecerá la adopción de estas tecnologías.

*Propuesta 3. Impulsar la innovación con base en el uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones en los negocios.*

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

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

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

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

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

*Propuesta 4. Fortalecer la política industrial para el desarrollo del sector de tecnologías de información y servicios relacionados.*

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

México cuenta con un gran cúmulo de profesionistas en áreas económico-administrativas, arquitectura, derecho e ingenierías distintas al software.

Esta gran cantidad de recurso humano que puede aprovecharse en la oferta de servicios basados en tecnologías de información, sean para procesos de negocios simples (BPO por sus sigla en inglés) o en servicios de mayor complejidad técnica basados en el conocimiento (KPO por sus siglas en inglés). Esto representaría la generación de empleos con ingresos superiores a la media nacional con la evidente consecuencia positiva en la derrama económica en las regiones donde se ubiquen esas empresas.

Para estar en condición de aprovechar esa reserva de talento, es necesario invertir en el desarrollo de las habilidades digitales y en el dominio del inglés, por lo que sería conveniente el diseño de un paquete de estímulos de reentrenamiento para el trabajo.

La política industrial Prosoft 3.0 está dando un giro para favorecer que esta industria desarrolle soluciones de negocio para los sectores estratégicos de la economía a partir del uso de internet de las cosas, el *Big Data*, las plataformas digitales y la inteligencia artificial.

Esta aproximación será de gran valor para fortalecer las capacidades de innovación de la industria, enfocándola a problemas concretos del desarrollo industrial en México.

A pesar de ello, los recortes presupuestales y la falta de vinculación regional han minimizado el impacto de dicha política industrial en los últimos años, ya que el presupuesto disponible

se redujo a casi una tercera parte del máximo histórico que se había registrado en el año 2008 y la participación de los estados se redujo prácticamente a cero.

Al parecer, el gobierno asume que la industria ha alcanzado un nivel de madurez que le permite competir internacionalmente; sin embargo, se aprecian importantes insuficiencias en materia de talento, financiamiento, capital de riesgo y calidad. Interrumpir el proceso de madurez de la industria puede derivar en la disminución de la oferta competitiva mexicana.

India, Irlanda, Israel, Corea del Sur, Finlandia y China han sostenido políticas de fomento por más de una década; el esfuerzo mexicano no ha contado con la suficiencia de recursos y la continuidad equivalente.

El apoyo a la industria cuenta con otros instrumentos como son: programas de estímulos a la innovación, fondos de capital de riesgo, los estímulos fiscales para el desarrollo tecnológico, y las compras públicas innovadoras; a pesar de ello, existe una falta de alineamiento entre las diferentes políticas, lo que reduce su impacto en el desarrollo de la industria nacional. Por ejemplo, el gobierno es uno de los principales agentes compradores de tecnologías de información en el mercado nacional. Si tan solo se dedicara el dos por ciento de las compras públicas a fomentar la innovación en TI aplicada al gobierno, este monto representaría un presupuesto superior al total del asignado al Prosoft 3.0.

#### *Propuesta 5. Establecer un programa de transformación digital de los servicios públicos.*

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

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

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

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

Por otra parte, la tecnología puede favorecer la mejora de las condiciones de vida que ofrecen las ciudades. El concepto de ciudades inteligentes está orientado a una mejor gestión de las diferentes redes de servicios para mejorar el bienestar y reducir el costo operativo del gobierno. Las urbes se están convirtiendo en plataformas de innovación colaborativa en las que los ciudadanos se involucran en el diseño de un hábitat más sustentable y conveniente.

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

### **Consideraciones finales**

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

La política debe fomentar la innovación,

la difusión de las TIC, y la efectividad de las políticas gubernamentales, al igual que impulsar el talento local y la internacionalización.

*Autor principal:  
Sergio Carrera Riva Palacio*



**ANEXO. Estimación de recursos disponibles para una política industrial para la industria de TIC 2019-2024 (Millones de pesos)**

Año	Prosoft			Compras innovadoras			IEPS Telco		
	Federal	Otros agentes	Total	Federal	Privado	Total	Ventas	IEPS	50% IEPS
<b>2019</b>	800	2080	2880	1500	0	1500	359006	7180	3590
<b>2020</b>	800	2080	2880	1500	0	1500	367981	7360	3680
<b>2021</b>	800	2600	3400	1500	0	1500	377181	7544	3772
<b>2022</b>	800	2600	3400	1500	0	1500	386611	7732	3866
<b>2023</b>	800	2600	3400	1500	0	1500	396276	7926	3953
<b>2024</b>	1000	3200	4200	1695	0	1695	406183	8124	4062

Año	PEI			Capital de riesgo			Gran Total		
	Federal	Privado	Total	Federal	Privado	Total	Federal	Otros agentes	Total
<b>2019</b>	650	325	975	600	1200	1800	7140	3605	10745
<b>2020</b>	650	325	975	600	1200	1800	7230	3605	10835
<b>2021</b>	780	520	1300	650	1950	2600	7502	5070	12572
<b>2022</b>	780	520	1300	650	1950	2600	7596	5070	12666
<b>2023</b>	936	936	1872	650	1950	2600	7849	5486	13335
<b>2024</b>	936	936	1872	750	3000	3750	8443	7136	15579

Fuente: Elaboración propia, 2017

## Referencias

- Carrera, S. (2015). *La necesidad de políticas industriales en la economía moderna: el caso del fomento a la industria de tecnologías de información en México*. UNAM.
- CPEUM. (1917). *Ultima reforma publicada en el DOF el 15-09-2017*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). (2012). *Information Economy Report 2012. The Software Industry and Developing Countries*. Disponible en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2012_en.pdf)
- INEGI. (2016). *Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) 2015*. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/doc/ENAPROCE\\_15.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/doc/ENAPROCE_15.pdf)
- López, A., Ramos, D. & Torre, I. (2009). Las exportaciones de servicios de América Latina y su integración en las cadenas globales de valor II. En *Documento de proyecto*, CEPAL.
- Mochi, P. & Hualde, A. (2009). *México: producción interna e integración mundial, desafíos y oportunidades de la industria de software en América Latina*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Pietrobelli Carlo, & R.R. (2010). Global value chains meet innovation systems: Are there learning opportunities for developing countries?. *IDB working paper series*, 1-24.
- PROSOFT 3.0. (2015). *Fuente e Información Estratégica del Sector de TI*. Disponible en: <https://prosoft.economia.gob.mx/doc/doc1.PDF>
- Roco, M.C., Bainbridge, W. S., Toon, B. & Whitesides, G. (Eds.). (2013). *Convergence of Knowledge, Technology and Society Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*. Suiza: Springer.
- Salazar-Xirinachs, J.M., Nübler I. & Kozul-Wright, R. (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. En Salazar-Xirinachs, J.M., I. N. Y. R. K.-W. (ed.) *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. Geneva: OIT.
- Secretaría de Economía. (2014). *Conoce más sobre la Industria TIC en México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/articulos/conoce-mas-sobre-la-industria-tic-en-mexico>
- Select, Estrategia, SC. Reporte. 2014.
- Schatan, C. & Enríquez, L. (2015). *La producción de bienes y servicios de tecnologías de la información y la comunicación y las políticas industriales en México*. México: Mimeo.



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

## Planteamiento

Dentro del tema de este apartado, relativo al marco macroeconómico para un crecimiento más alto y sostenido (tema 1), la llamada “política rural” ocupa un lugar relevante no tanto por su modesta contribución agregada al Producto Interno Bruto (PIB) y su crecimiento, sino porque aún contiene una alta proporción de población viviendo en condiciones de pobreza extrema y muy alta marginalidad<sup>1</sup>. Asimismo, es en este ámbito donde se da la producción de alimentos básicos y se expresan con más fuerza las restricciones hídricas del país, el agotamiento de los suelos, la deforestación y las amenazas a la biodiversidad, así como los desafíos más urgentes del cambio climático en curso. No es exagerado afirmar entonces que, de la aplicación de una política correcta y suficiente en el México rural, dependen muchas variables críticas para el avance de las diversas metas de crecimiento que aquí se postulan.

En el volumen anterior “Perspectivas del desarrollo a 2030”, dentro de la visión sobre las metas al 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desarrollamos con cierto detalle una estrategia de reactivación productiva del sector rural, basada en la pequeña agricultura, preferentemente familiar y no es el caso repetirla aquí (Cordera & Provencio, 2016). Simplemente la mencionaremos sucintamente como una condición necesaria o un marco a las propuestas que aquí desarrollamos y con las cuales se retroalimentan y condicionan mutuamente. Estas fueron, esencialmente, incremento de la superficie bajo cultivo y riego; el aumento de la disponibilidad de

insumos críticos -semillas, fertilización- y nuevas formas de crédito y manejo de riesgos, así como un renovado énfasis en la provisión de bienes públicos, sobre todo investigación aplicada, nuevo extensionismo integral, sanidades e infraestructura rural, y nuevas formas de interlocución y gobernanza entre el gobierno y los productores.

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

Sin embargo, antes de hacer propuestas concretas, debemos partir por dos condicionantes críticas que atañen a las estrategias que proponemos: las notables transformaciones territoriales en curso y la consecuente disfuncionalidad de algunas instituciones a las nuevas circunstancias.

Como vimos, el territorio de México se ha venido transformando profundamente en décadas recientes (se habla sobre este tema en el capítulo: Estrategia Territorial y Urbana). Esencialmente, la otrora tajante dicotomía urbano/rural se va difuminando, y emergen, por un lado zonas de urbanización difusa o “periurbanas” en los márgenes rurales de las ciudades; y por otro lado, se hacen evidentes de modo creciente los llamados “territorios funcionales”, que más allá del concepto tradicional y unívoco de *hinterland*, consiste en la especialización e intercambios entre uno o varios asentamientos urbanos (incluso

<sup>1</sup> En el medio rural vive más del 80% de la población indígena, prácticamente todos ellos viviendo en condiciones de extrema pobreza.

pequeños pueblos) y su(s) territorio(s) productivo(s) aledaño(s). En este sentido, es de notarse que cerca del 90% de la población rural vive ya a menos de una hora de alguna ciudad, por lo menos pequeña. Al mismo tiempo, la urbanización crece y se consolida en un Sistema Urbano Nacional (SUN) conformado por cerca de 400 ciudades, alrededor de 70 zonas metropolitanas<sup>2</sup>. Las 250 ciudades pequeñas dentro del SUN van aumentando de tamaño y número y, lentamente, se va revirtiendo la enorme dispersión de asentamientos menores a 2,500 habitantes. Es cada vez más evidente, que las ciudades pequeñas (y aún las llamadas "medianas pequeñas") cumplen un papel de mediación entre pueblos, la población dispersa, las ciudades medianas y aún las grandes. Esto tiene serias implicaciones para el diseño de políticas públicas territoriales de crecimiento y desarrollo. En síntesis: el cambiante mundo rural es cada vez más variado, multifuncional y en él, los ingresos de las familias, son cada vez más diversos, el ingreso meramente agrícola pierde peso específico.

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

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

El ejido es una de las grandes invenciones del Estado al triunfo de la Revolución Mexicana. Si bien tiene raíces hondas en figuras españolas y semejanzas con el *altepetlalli* mexicana, su concepción moderna arranca de los ideólogos de la Revolución Mexicana<sup>3</sup> y

refiere a tierras otorgadas en usufructo por el Estado (artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) a núcleos campesinos, para restituir tierras que les fueron arrebatadas por latifundistas o, simplemente, para dotar nuevos núcleos agrarios conforme crecía la población y la presión por la tierra. Con el andar del tiempo y sobre todo a partir del cardenismo, el ejido se convirtió en algo mucho más acabado que una unidad de tenencia con parcelas de usufructo privado y tierras comunales<sup>4</sup>. Se tornó en un microcosmos de la vida y la economía rural y campesina. Un fundo urbano, tierras para la mujer, tierras comunes y parcelas individuales y un gobierno comunitario (el "comisariado ejidal"), casi una arcadia rural. El reparto agrario fue intenso, sobre todo a partir de mediados de los años 1930 y terminó a inicios de los años 1990, entregando tierras de cada vez menor superficie e inferior calidad. La llamada "fábrica de minifundios". Hoy, más de la mitad de la tierra en México, se organiza pretendidamente en forma de ejidos: nada menos que 105 millones de ha, en poco más de 30 mil ejidos.

Pero sobre todo desde el fin del reparto agrario, en 1992 y de una legislación que privilegiaba el dominio pleno (propiedad) de parcelas individuales. Desafortunadamente, los ejidos han perdido fuerza y representatividad. Las razones son múltiples: desde el debilitamiento de la central política que los representaba dentro del Estado (la Confederación Nacional Campesina, CNC), hasta la entronización de una "nueva ruralidad" donde lo estrictamente agrario o agropecuario ha cedido lugar a empresas y actividades múltiples, donde las meramente agrícolas, materia de la legislación y reglamentación ejidal son cada vez menos. No es exagerado decir que últimamente, las asambleas de los ejidos se reúnen no para discutir formas y estrategias de producción agropecuaria, sino para ir cediendo, poco a poco, pero de modo inexorable, tierras para la urbanización o para tareas de otro tipo, como el turismo o inclusive

<sup>2</sup> Cifras aproximadas a nuevos cálculos preliminares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2017.

<sup>3</sup> Principalmente Luis Cabrera, Wistano Orozco y Andrés Molina Enríquez.

<sup>4</sup> De modo semejante se organizan las "Comunidades Agrarias" con población originaria indígena. Su número es muy inferior al de los ejidos.

la industria. Gran número de ejidos son muy productivos, es verdad; pero lo son en función de que su tierra se arrienda y pasa a formar parte de grandes conglomerados productivos empresariales de gran escala, como sucede en el pacífico norte de México.

Esto es de la mayor relevancia por dos razones: primero, porque la mayoría de la tierra está bajo un régimen de propiedad *sui generis* que ya no responde a las realidades de un México urbano y de un campo multifuncional. Y, segundo, porque la interlocución de los campesinos y el Estado, ahora se da no por la vía de ejidos organizados, sino por relaciones clientelares que se prestan a capturas regulatorias y acuerdos sin transparencia o aplicación general: es el peor de los mundos posibles.

Se hace urgente, como veremos adelante, una revitalización del ejido que a la vez que le dé nueva representatividad y tareas comunes, ante las nuevas realidades; permita a los productores individuales tomar las decisiones básicas en torno a la producción y distribución de alimentos y otros bienes. Lejos de terminar con el ejido, se debe aprovechar su presencia y enorme experiencia institucional para dotarlo de nuevas funciones y capacidades, como veremos adelante.

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

Es cierto que hasta por lo menos 1992, el gobierno ejercía un excesivo control corporativo sobre el medio rural mexicano. Eso traía infinidad de distorsiones y abusos, pero también no es menos cierto que, al cortarse esas líneas de relación e interlocución, se perdió también un *modus operandi* y de gobernanza, sin que fuera sustituida por ninguna otra. Más aún, si, por una parte, el campo se ha hecho multifuncional, por otra parte, la agricultura como tal no es suficiente para atender a los temas de alimentación y nutrición. No es solo que se rompió la vieja cadena de control y gobierno, sino que ahora se debe enfocar el

tema también desde el ángulo del consumo, de la seguridad alimentaria y no solo desde la producción (Shama, Mundo, Flores & Luiselli, 2017). Se requiere de una visión sistémica y mucho más amplia, tanto desde el lado de la oferta, como de la demanda. Por otra parte, se hace cada vez más evidente que un país de la dimensión y complejidad de México, no puede mantener una estructura demasiado centralizada, de gobernanza sectorial, como sucede ahora.

En suma, si estamos hablando de temas de territorio y su gobernanza como tema central de estas propuestas, debemos atender con sentido de urgencia tanto formas de organización territorial como de su gobierno que respondan realmente a las necesidades y circunstancias actuales y no quedar anclados en formas e instituciones que funcionaron bien hace medio siglo. Por eso en lo que sigue veremos propuestas en esa dirección, manteniendo el eje territorial de nuestras argumentaciones. Hablaremos en consecuencia de cómo apoyar a la población mayoritaria en el medio rural, a los pequeños agricultores (multifuncionales ahora) predominantemente de tipo familiar, que conforman nada menos que el 80% de los pobladores rurales. También propondremos aumentar las superficies bajo cultivo y la reconversión productiva de extensas superficies y, dentro de esta estrategia, cuál será el papel de los pequeños pueblos y ciudades "rurales" (se habla sobre ello en la propuesta "espejo" del capítulo Estrategia Territorial y Urbana). Por último, propondremos reformas a la estructura funcional de los ejidos, así como nuevas formas de gobernanza y vinculación del Estado y los habitantes del medio rural.

## Cinco propuestas estratégicas

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

Un amplio programa de reactivación rural, debe partir por el apoyo a los pequeños productores, familiares o de tipo similar, a menudo trabajando en condiciones de minifundio. Esto incluye una visión incluyente de los territorios rurales, donde ocurren actividades económicas tanto agrícolas, como de muy diversos tipos: “la estrategia debe partir de una visión incluyente de los territorios rurales empobrecidos y una renovada apuesta por la pequeña y muy pequeña agricultura, definiendo para ello una Población Objetivo Preferente (POP)” (Luiselli, 2017).

El último censo agrícola disponible (INEGI, 2007) muestra como la gran mayoría de los predios productivos son pequeños o muy pequeños; en realidad minifundios menores de cinco, o aún de dos ha; en general mantienen una precaria interacción con el mercado o son francamente de subsistencia. Es importante notar que, por lo menos con datos disponibles hasta el Censo 2007, la propiedad rural en México había seguido fragmentándose: hasta un 80% de las unidades de producción son minifundios y poco más del 90% son unidades menores de 20 ha.

“Existe una paradójica circunstancia entre la riqueza natural de muchos territorios y la pobreza de sus habitantes. Esto, en parte, es el resultado de la subcapitalización y reducido tamaño de los predios, la dispersión de las parcelas, que resulta en muy bajos rendimientos. Pero si bien cada uno de los predios produce muy poco, el conjunto puede producir mucho; así, con relativamente escasos capital y otros estímulos como los definidos en párrafos anteriores, se puede incrementar notablemente la producción, sobre todo de alimentos básicos” (Luiselli, 2017).

Es así que se propone arrancar la estrategia productiva con apoyos a la población empobrecida, en condiciones de minifundio o cuando mucho, trabajando en pequeña escala, en unidades menores a 20 ha. No es el caso de volver hacia atrás, sino de empezar asumiendo las condiciones realmente existentes para la gran mayoría de productores. Por otro lado, este enfoque permitirá tomar en cuenta y aprender de los saberes y de las culturas locales. Los campesinos, mejor que nadie, conocen sus territorios y su mejor manejo. “Por otra parte, unidades pequeñas, que manejan milpas u otros arreglos productivos, que pueden ser considerados poco competitivos en función del mercado, pero tienen un impacto positivo en la alimentación familiar. No hay que olvidar que, en condiciones de pobreza, la seguridad alimentaria se logra mientras más cercana e inmediata, se encuentre la oferta o disponibilidad de alimentos”, (Luiselli, 2017).

“Entre los economistas y expertos en desarrollo rural se ha dado un gran debate en relación a la viabilidad y eficiencia de los minifundios y aun de la pequeña agricultura familiar. El argumento escéptico se sustentaba en que la escasa dimensión e imposibilidad de generar economías de escala, las condenaba a la improductividad. Es cierto, que, en determinadas circunstancias institucionales y dotación de recursos naturales y nichos ecológicos, un muy pequeño minifundio puede tener baja productividad; pero existe también copiosa evidencia en sentido contrario: infinidad de pequeñas unidades ha mostrado ser muy productivas, tanto por unidad de tierra (capital) como de trabajo” (Luiselli, 2017).

Como lo observó Theodor Shultz (1964) en su trabajo clásico, sobre la pequeña agricultura, la productividad por unidad territorial suele ser mayor en los pequeños predios que en unidades de gran dimensión. En todo caso, la eficiencia por mayores escalas, que en ciertos cultivos y circunstancias son correctas, se pueden lograr a través de

asociaciones y formas de organización, que permitan encadenamientos eficientes en las cadenas de valor.

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

Incorporar a la producción a un gran número de pequeños productores, significa también aumentar gradualmente la superficie bajo cultivo, sobre todo de alimentos básicos; esto es un necesario complemento a la estrategia de incrementar la productividad por la vía de la provisión de insumos críticos y bienes públicos, que desarrollamos ampliamente en el volumen anterior (Cordera & Provencio, 2016). Esta expansión de la superficie cultivable es enteramente posible pues, por diversas razones, en los últimos años, México deja de cultivar entre cuatro y siete millones de ha de una "frontera agrícola" máxima de alrededor de 31 millones de ha. Asimismo, se puede inducir una gradual reconversión de cultivos que permita también una expansión de la superficie sembrada con granos alimenticios y oleaginosas, en áreas de vocación natural para los mismos. Evidentemente, y tal como se argumenta en el mismo volumen del año 2016, esto debe hacerse sin poner en riesgo la biodiversidad, agotar suelos o aumentar el estrés hídrico. Tanto el INEGI como el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), después de deducir tierras que no se cultivan por descanso o por otras razones, reportan que dentro de la frontera agrícola estarían disponibles todavía alrededor de 3.7 millones de ha que, con los incentivos apropiados, podrían incorporarse a la actividad productiva. Esta superficie podría resultar algo mayor, si de modo gradual se van incorporando más tierras por recuperación de suelos, o a través de la expansión de la red secundaria de riego.

Los trabajos de campo de Antonio Turrent, apuntan a que esta expansión puede darse, sobre todo, en el centro y centro sur del país, en el caso del maíz y otros granos, el Instituto Nacional de Investigaciones

Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), en combinación con los productores campesinos, utilizando variedades criollas, no transgénicas (Turrent, 2012). Es posible sembrar hasta 64 razas de maíz en aproximadamente el 70% del territorio nacional (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), 2017). Turrent señala que es justamente en las entidades de mayor pobreza, del sur y el sur este del país, donde se encuentra el mayor potencial productivo. Este esfuerzo, requerirá en paralelo, obras no menores de incremento en la superficie de riego y también una reconversión, hacia la intensificación y estabulación de la ganadería extensiva. "Básicamente, estamos hablando de tierras que ya fueron roturadas y alguna vez estuvieron cultivadas, no de una expansión de la frontera agrícola o por cambiar el uso del suelo en alguna otra dirección. Esto, por cierto, está muy vinculado a otra propuesta similar y convergente, pero al fin y al cabo distinta, que es la de recuperar suelos y contener la erosión. ...Pero no hay que perder de vista que las limitantes a la expansión en la producción de los minifundios, no solo tiene que ver con la expansión ya limitada de las posibilidades de expandir la frontera agrícola, o la seria situación de erosión que afecta al 45% de los suelos, sino también los problemas de disponibilidad del agua. Según la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en ocho de las trece regiones hidrológicas del país existe una fuerte presión hídrica, una creciente y competitiva demanda por el agua y una preocupante sobreexplotación de acuíferos" (Luiselli, (2017).

## *3) Inversiones y apoyo a pueblos y pequeñas ciudades rurales.*

La gran mayoría de las pequeñas ciudades, tienen una clara vocación agrícola (o son primordialmente pueblos agrícolas). Son nodos de articulación entre los productores y su entorno inmediato, así como con otros asentamientos y regiones más distantes.

Permiten transitar del autoconsumo a mercados locales. Esto no contradice la tendencia general a la diversificación de actividades y la "rururbanización" en marcha. Debe apoyárseles con sentido y enfoque territorial: equiparlos con mejor infraestructura, para agregar valor localmente. Sobre todo, en áreas como el acopio, la transformación agroindustrial, el almacenamiento y la comercialización.

En este mismo volumen desarrollamos una serie de propuestas para las pequeñas ciudades y sus "territorios funcionales aledaños" (propuesta 3 del capítulo Estrategia Territorial y Urbana) . Aquí retomamos las mismas, advirtiendo que no se trata, de hecho, de dos propuestas distintas, sino de la misma, pero desde otro ángulo, el agrícola, para el apoyo recíproco entre productores y otros agentes en las cadenas productivas rurales.

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

"Insistamos pues en el crucial valor de lo local: si bien las pequeñas unidades familiares a la corta o a la larga, para permanecer y prosperar, deberán enfrentar por sí mismas o bajo diversas formas de asociación, a

los grandes mercados nacionales y aún externos, su nexo primordial y primario debe partir de los mercados locales y no romper con su cultura alimentaria y los productos regionales o locales. Ésta es la idea central de los "circuitos cortos" y de los llamados Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL): en la realidad, muchas unidades de "subsistencia" no están cerradas sobre sí mismas, sino que participan activamente de pequeños mercados locales. Por aquí se debe empezar. Algunas estrategias recientes, como las de tipo Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)) y MASAGRO (Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT)), deben vincularse y dar contenido y apoyo a los "circuitos cortos", sobre todo en zonas donde la POP esté más alejada de los grandes centros urbanos. En otros países, los movimientos de mercados y consumos locales han avanzado notablemente, forman una amplia red de experiencias de las cuales se pueden tomar ejemplo y "mejores prácticas" muy valiosas, como los mercados o ferias campesinas, entre otros muchos" (Luiselli, 2017).

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

Vale la pena reiterar aquí que el ejido es, con mucho, la forma dominante de tenencia de la tierra en México. Más de la mitad de la superficie agropecuaria del país, se organiza en torno a casi 30 mil ejidos y poco más de dos mil comunidades agrarias (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), 2013). Como vimos en la parte introductoria, el ejido ha perdido fuerza y representatividad en el México actual y requiere revitalizarse.

Como hemos comentado, sobre todo a partir de las reformas de 1992, la relevancia de los ejidos como unidad de programación socioeconómica y sujeto de política agropecuaria, viene disminuyendo. En parte

por razones correctas, como el poner el énfasis en otorgar los subsidios y apoyos productivo de todo tipo en las propias unidades de producción (“parcelas” y “pequeñas unidades productivas”), partes integrales de los ejidos individuales y los territorios donde se asientan. “Pero esto no debe conculcar la forma legal de asociación que éstos entrañan, pues como instrumento de organización y “acción colectiva”, pueden resultar de invaluable utilidad para la protección de los propios campesinos y su organización económica. Más aún, la Ley Agraria no solo los define y le confiere un claro marco organizacional, sino que los hace sujetos centrales de las formas legales de asociación económica (y aún sociopolítica) que deberán ser la base de lo aquí propuesto en materia de asociatividad a lo largo de las cadenas productivas” (Luiselli, 2017).

Cuando hablamos de la revitalización de los ejidos, entendemos que éstos deben, sobre todo, democratizarse. Revitalizarse, para ser sujetos de las asociaciones instituidas en la Ley Agraria y para que, a partir de la acción colectiva, puedan recibir y administrar bienes públicos, entre otras cosas. La democratización es indispensable para que los intereses legítimos de los dueños de las unidades de producción que lo integran puedan hacer valer sus derechos y ser tomados plenamente en cuenta. Es, sobre todo, la superestructura ejidal - la del llamado “comisariado”- la que debe democratizarse, renovarse en el poder periódicamente y ser capaz de rendir cuentas de modo transparente. El comisariado ejidal no debe involucrarse en las que son decisiones productivas y económicas propias de las unidades de producción que lo integran. El comisariado, en una visión actual, debe ser una instancia de apoyo común, al conjunto; a lo sumo una instancia de coordinación cuando sea necesario, una figura de gestión de las tareas de conjunto y de gestión de los bienes públicos, ante las autoridades, tal y como lo describe el clásico trabajo de Mancur Olson (1971). Su coordinación resulta muy útil, por ejemplo, en trabajos tales como maquilas para siembras y cosechas, trabajos post-

cosecha, almacenamiento, maquila, tutela y administración de los “servicios ambientales” y el patrimonio territorial.

“El ejido debe volver a su idea original, ser el “ejido de los pueblos” como Luis Wistano Orozco lúcidamente los definiera en su acepción más moderna. Los ejidatarios deben identificarse con su comunidad original, sin antagonizar con ellas por recursos, manejo de bienes o asuntos políticos. Los ejidos deben ser parte integral de los municipios y las comunidades naturales y no una forma superpuesta frente a las mismas. Deben ser parte de la recuperación del tejido social en el medio rural mexicano y de sus estrategias de desarrollo sustentable y territorial. Así, debemos considerar ahora, al menos, tres tareas críticas para los ejidos en su conjunto. Primera: como núcleo para la acción colectiva y solidaria, recibe y administra los bienes públicos destinados al disfrute de sus miembros; y vela, sobre todo, por sus territorios, por el patrimonio ejidal, sus recursos naturales y biodiversidad. Las tareas de recuperación de suelos, restauración ecológica y reforestación deben ser organizadas y programadas por el ejido en su conjunto, toda vez, que ahí se incluyen las “tierras comunes”. Los servicios ambientales que le serían reconocidos, deben también acceder a los ejidatarios, pero deben ser cuidados y administrados por el ejido como tal y extender sus beneficios a otros asentamientos campesinos adyacentes, aledaños o vecinos. Segunda: vinculado al punto anterior, los ejidos deben ser el núcleo básico de beneficios y de bienes públicos tan importantes como el “extensionismo integral” los servicios de sanidades y capacitación para la organización en el territorio donde se asientan. Y, tercera: el ejido debe ser el núcleo del cual se inicien las tareas comunes en apoyo de la producción de cada unidad parcelaria en particular –como maquilas, fertilización, acopio de insumos, etc.- que, si bien son tareas propias de las unidades productivas, su manejo de conjunto, produce ventajas de escala y resulta más económico y eficiente. Esto es, puede funcionar como una cuasi cooperativa y manejar con los titulares

de sus parcelas e incluso sus asociados o ejidales, el acopio de insumos, como semillas y fertilizantes o, también prestar servicios de conjunto como maquilas y operaciones post cosecha” (Luiselli, 2017).

Pensamos que, de esa manera, los ejidos (y las comunidades) estarán mejor organizados y equipados para que sus miembros individuales participen con ventaja de las diferentes figuras asociativas al exterior de los mismos, que la Ley Agraria define. Es importante tomar en cuenta y les permite asociarse entre sí, como son las Uniones de Ejidos, las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) y Sociedades de Producción Rural (SPR), éstas últimas, muy útiles pues pueden incorporar a cualquier tipo de productor y, formar, a su vez, uniones con otras SPR.

Por último, hay que tomar en cuenta la conveniencia de facilitar la “entrada y salida” a la titularidad de derechos en los ejidos, pues con los reglamentos y salvaguardias del caso, la renta de parcelas, por ejemplo, disminuiría el problema del envejecimiento de los sujetos agrarios que hoy se padece tan agudamente. Campesinos más jóvenes pueden de esa manera acceder a la tierra y hacerla más productiva. Estas posibilidades de “entrada”, deben corresponderse con otras de “salida” que permitan a los ejidatarios y campesinos viejos conseguir una pensión de vejez digna y confiable. Es en este sentido que otras figuras, como los contratos de renta y asociación de unidades productivas dentro o fuera de los ejidos y los esquemas de agricultura por contrato deben reconocer la renta de unidades de producción y/o parcelas, sujetas desde luego a los reglamentos agrarios vigentes.

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

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

gobernanza<sup>5</sup> del sector agroalimentario en su conjunto y el Estado. No solo se trata de objetivos productivos y de garantizar la seguridad alimentaria, sino que se debe coadyuvar con otros sectores en los objetivos de elevar el crecimiento de la producción, abatir los niveles de pobreza y, en general, procurar el desarrollo pleno de los territorios rurales o “rururbanos” y de otro tipo. Se trata, también, de hacer las cosas de manera sostenible y de proteger la biodiversidad, conservando suelos, bosques y aguas. En otras palabras, transitar de la vieja “política agrícola” a una “política agroalimentaria” plenamente integral y sistémica. Es por esto que una nueva gobernanza requiere sobre todo de una visión sistémica, transversal, de todos los programas que se emprendan y la involucren. Hay que tener presente que las tareas de producción, transformación y distribución de alimentos en la sociedad mexicana corre, abrumadoramente, a cuenta de los productores privados; ya sean ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios o empresarios privados. “Por ello, los productores deben de participar cada vez con más voz y responsabilidad en el diseño de los programas que los involucran, así como en la evaluación y corrección de los mismos. Esto quiere decir, sobre todo, que debe fortalecerse la organización de los productores campesinos y en general de los habitantes del medio rural; ...escuchar y hacer participar más a organizaciones y asociaciones legalmente constituidas de productores y otros participantes en las cadenas productivas de oferta. Los campesinos y productores organizados deben ser interlocutores válidos y también corresponsables en los procesos productivos. Para esto sus organizaciones deben reformular sus modos de operación, democratizarse y dedicarse realmente a sus propósitos productivos y de eficiencia y no, como suele suceder, a la extracción de rentas y capturas regulatorias”(Luiselli, 2017).

<sup>5</sup> La Real Academia Española (RAE) acepta ya el término “gobernanza” y la define como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

Todos estos temas requieren como complemento una reingeniería administrativa y funcional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), habilitando una nueva tarea en torno a la provisión de bienes públicos que se ha venido descuidando en los últimos años y en tareas de mayor coordinación intersectorial, como por ejemplo son la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), SEMARNAT y SEDATU, entre otras. Pero, sobre todo, debe avanzar más a profundidad en su plena descentralización (Caballero, 2015) funcional y geográfica, aplicando la mayor subsidiaridad posible. Esto es indispensable en un país de la dimensión y diversidad de México. Las llamadas “delegaciones” deben transformarse en plenas secretarías estatales, órganos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a nivel de cada estado de la república. La sede central, la SAGARPA, debe ser una entidad de muy alto nivel técnico, capaz de formular las grandes líneas de la política agroalimentaria de conjunto, emitir normas; vigilar las sanidades y, sobre todo, evaluar y exigir por una rendición de cuentas verdaderamente transparente. Por otra parte, y como aquí se ha señalado, ya no son válida ni convenientes las políticas con un enfoque sectorial meramente agropecuario, sino que ahora deberán ser amplias, incluyentes, sistémicas y territorializadas: no todas las tareas e ingresos de los productores provienen de actividades agropecuarias; no todo lo “rural” es estrictamente agropecuario y productivo.

Por último, no hay que olvidar que México tiene una larga tradición en materia de organizaciones campesinas. Por eso, se puede esperar en una activa participación de los campesinos y productores organizados, pero bajo nuevas premisas y modalidades: la distinción misma entre lo rural y lo urbano se ha venido desdibujado; vivimos ya en un país preponderantemente urbano y donde lo “rural” tiene ya atributos y características urbanas y las organizaciones tienen que reflejar éstas nuevas realidades. Es ya un tiempo de pluralidad, de voces y de actores. Tampoco son

tiempos de soluciones únicas y válidas para todos los productores y para todas las regiones ciudades y pueblos del complejo y diverso México de hoy. Por eso la necesidad de que las instancias de gobierno establezcan una nueva forma de interlocución y autoridad con las agrupaciones de productores y organizaciones campesinas. Es tiempo de privilegiar el diálogo democrático, construir acuerdos y dejar de lado a la confrontación maximalista y estéril. Bajo nuevas modalidades y acercando más a los distintos niveles de gobierno con los productores y grupos locales de interés, se podrán forjar nuevas agendas y formas de diálogo y cooperación para beneficio de todos.

*Autor principal:  
Cassio Luiselli Fernández*

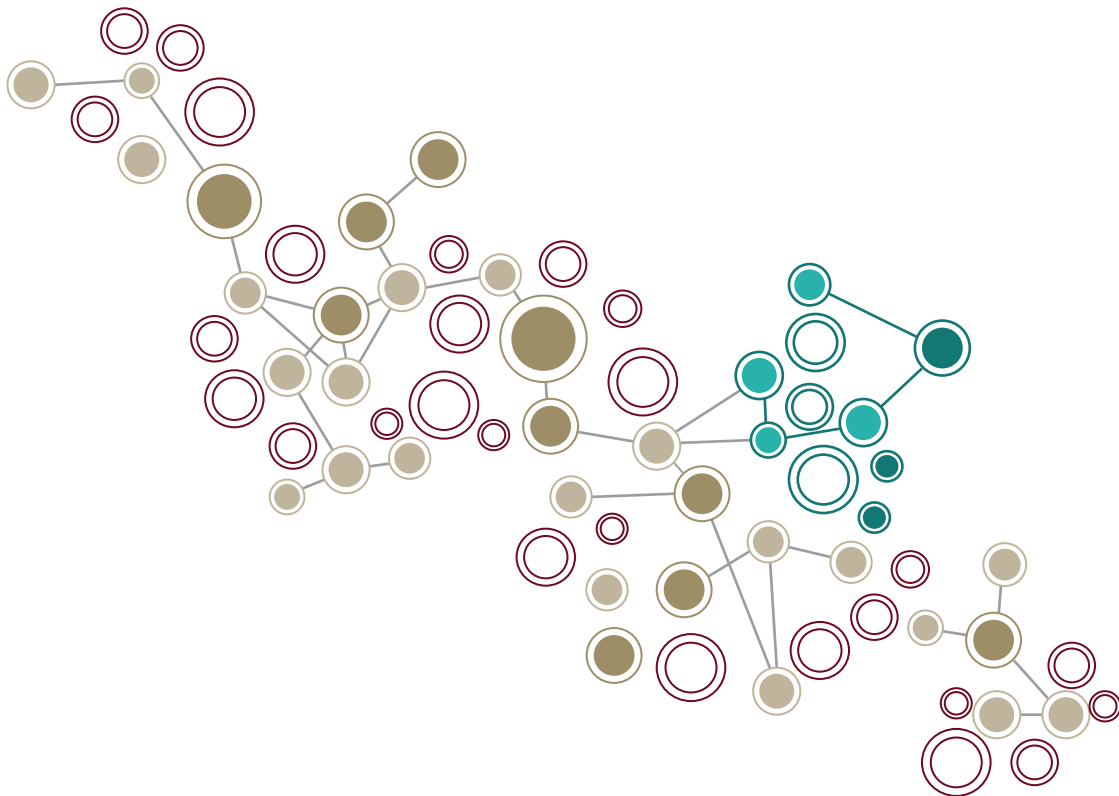


## Referencias

- Caballero, J. M. (2015). México: descentralización de los programas de desarrollo rural. En A. Yunez, F. Rivera, M. Chavez, J. Mora & J. Taylor (Coords.), *La economía del campo mexicano: tendencias y retos para su desarrollo* (pp. 531-549). México: El Colegio de México.
- CONABIO. (n.d.). *Razas de Maíz de México*. Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/ usos/maices/razas2012.html>
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.) (2016). *Perspectivas del desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Luiselli, C. (2017). *Agricultura y alimentación en México: evolución, desempeño y perspectivas*. UNAM-PUED y Siglo XXI, México.
- Olson, M. (1971). The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. *Harvard Economic Studies Vol. CXXV*. Cambridge: Harvard University Press.
- Flores, M. & Cassio, L. (2016). Perspectivas de la Seguridad Alimentaria y la agricultura sostenible al 2030. En Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.), *Perspectivas del desarrollo a 2030* (pp. 19-27). México: UNAM-PUED.
- SEDATU. (2013). *Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018*. México, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326473&fecha=16/12/2013)
- Schultz, T. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press: New Heaven.
- Shama, T., Mundo, V., Flores, M. & Luiselli, C. (2017). *Food Security governance in Mexico: How can it be improved*. Global Food Security-Yale: New Heaven.
- Turrent, A. (2013). *Potencial productivo del campo mexicano para producir maíz no transgénico en los próximos 25 años*. En Análisis Plural, segundo semestre de 2012. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO

Eje IV.

# Desarrollo territorial y sustentabilidad





## Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable

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

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

En la medida que las sociedades del mundo se han convertido en más urbanas que rurales, la percepción sobre la relación sociedad-naturaleza se ha modificado, perdiéndose el entendimiento de la dependencia que tenemos los humanos sobre los ecosistemas naturales y sus recursos, como ha sido con el suelo, el agua y la biodiversidad. Más difícil resulta aún, en la actualidad, comprender que la interferencia humana sobre el estado de estos recursos naturales está provocando no solo una degradación y agotamiento de los mismos, sino una alteración en su funcionamiento y en las relaciones entre ellos, que pone en riesgo su persistencia.

La funcionalidad de los ecosistemas naturales, es decir, los procesos de interacción entre todos sus componentes, genera un

conjunto de beneficios a la sociedad, algunos materiales y fácilmente perceptibles, y otros intangibles, los cuales son indispensables para el desarrollo y bienestar humano; a estos beneficios se les denomina servicios ecosistémicos y en ellos radica la dependencia de la sociedad sobre la naturaleza.

Para su mejor comprensión y estudio, los servicios ecosistémicos se han dividido en cuatro categorías: i) los servicios de provisión (los que se obtienen directamente de los ecosistemas, como los alimentos, la madera, las medicinas y el agua), ii) los de regulación (del agua, suelo, clima, control de plagas, polinización, entre otros), iii) los culturales (recreativos, estéticos, espirituales y educativos) y iv) los de soporte, que permiten la provisión de todos los demás (como la productividad primaria y la formación de suelo fértil) (MEA, 2005).

La disponibilidad de recursos de una nación constituye su capital natural, base del desarrollo. La forma de apropiación de los bienes y servicios ecosistémicos está modulada por un conjunto de factores sociales y económicos, los cuales varían entre culturas, sociedades, países y sectores, que reflejan las formas en que las sociedades se organizan y eligen su forma de desarrollo (Díaz, *et al.*, 2015).

Si bien la diversidad de formas de apropiación de los servicios ecosistémicos a lo largo de la historia de la humanidad es inconmensurable, la característica distintiva de las sociedades modernas es su reducción y simplificación. Esto se debe principalmente a patrones de consumo que se han ido homogeneizando por la globalización y por tecnologías que se han convertido en grandes negocios de empresas transnacionales y que van modulando las preferencias de consumo, sobre todo, de las poblaciones urbanas del mundo, que ya representan alrededor del 60% de la población total mundial.

Indistintamente de las modalidades que adquieren estos procesos complejos, la tendencia común es que los servicios

ecosistémicos y en general los entornos ambientales continúan perdiendo funcionalidad y están deteriorándose o degradándose a ritmos que son variables, pero que en conjunto tienden a estar o están ya bajo umbrales críticos.

La prevención, la reversión de los procesos de deterioro así como el manejo sustentable y diversificado del potencial del capital natural de las naciones que genere riqueza y producción, resultan uno de los mayores retos que se le presentan a la humanidad para su desarrollo y bienestar en el siglo XXI así como una condición *sine qua none* para lograr un crecimiento económico sostenido que contribuya a la reducción de la pobreza y mejore la calidad de vida.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye el mayor esfuerzo que las naciones hayan logrado para articular los temas de la sustentabilidad ambiental en el propósito de enfrentar la pobreza y la desigualdad social, en el marco de los derechos humanos. Es, además, un referente obligado para la formulación de las agendas nacionales hacia la construcción del desarrollo sustentable, tema general al que el PUED destinó su versión del libro *Perspectivas del desarrollo a 2030*; en esta ocasión se retoman dichas orientaciones con la finalidad de formular propuestas estratégicas para el desarrollo de México durante el periodo 2019–2024.

Lograr en México un crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza requerirá profundas modificaciones en las políticas sociales y económicas, pero estas no serán suficientes si no se acompañan de sistemas productivos sustentables y diversificados, que no causen más degradación; del fortalecimiento de las capacidades en el ámbito nacional, regional y local, de las instituciones y los actores, en el manejo sustentable de los recursos naturales; del cambio de una cultura social e individual, por ejemplo que valore tanto la biodiversidad como sus servicios ambientales, además de que exija productos sustentables; de la

aplicación de instrumentos de planeación territorial que reconozcan la diversidad y las características sociales, ambientales y económicas de cada región; del diseño e implementación de nuevas formas de gestión pública que reconozcan los derechos humanos vinculados al medio ambiente y del acceso efectivo a la justicia ambiental.

Las líneas estratégicas que enseguida se resumen consisten en vertientes de cambio relacionadas a los factores mencionados y suponen un vínculo con los otros ejes que articulan el presente volumen. Además, contemplan los objetivos 6 (Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos), 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles), 12 (Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles), 13 (Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos), 14 (Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible) y 15 (Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de la biodiversidad) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

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

El crecimiento económico a partir de las actividades productivas primarias se basa en distintos servicios ecosistémicos. Por ejemplo, las agropecuarias utilizan los servicios de soporte (particularmente en el uso de los nutrientes del suelo), de regulación (la

polinización), y de provisión (agua). Pero, a su vez, implica la destrucción de muchos otros debido a que se realizan mediante la total eliminación de la cobertura vegetal con toda su biodiversidad y en la sobreexplotación de los acuíferos. Para sustituir el desgaste de un servicio de soporte (la aportación de nutrientes), debido a que la fuente de origen desaparece, es necesario aplicar agroquímicos que contaminan tanto el suelo como el agua y que además dañan la salud de los seres vivos.

El aprovechamiento forestal y la pesca se basan en un servicio ambiental de provisión (madera y fauna acuática, marina y dulceacuícola) y, dependiendo de la tecnología utilizada, pueden o no implicar la eliminación de otros servicios, a menos no en forma irreversible. Estas dos últimas actividades, bien manejadas, si se limitan a la capacidad de carga de los ecosistemas terrestres o acuáticos, pueden sostenerse en el largo tiempo. Sin embargo, no será el caso si la lógica productiva de estas actividades persigue sólo el objetivo cortoplacista de máxima ganancia incurriendo en la sobreexplotación y por lo tanto en el agotamiento de los servicios de provisión.

Las actividades primarias aportan alrededor del 3.5% del PIB, pero de ellas depende más del 10% de la población, y se encadenan con procesos productivos de mayor peso en la economía nacional, tanto en la agroindustria como en los servicios de suministro. En el medio rural, la pobreza alimentaria afecta al 30% de la población, y la pobreza patrimonial al 62%. Además de otras estrategias, la superación de la pobreza rural requiere mejorar la productividad, y ello supone modificar los sistemas productivos hacia formas sustentables que eliminen los impactos de deforestación, erosión, sobreexplotación y contaminación.

En las actividades primarias se han desarrollado tecnologías y prácticas de manejo que reducen los impactos negativos en el medio ambiente, como son las actividades agroforestales, silvo pastoriles, la pesca responsable y el manejo forestal sustentable. Además, en el caso de la agricultura, la riqueza

genética de las variedades nativas constituye un enorme potencial para la producción de alimentos adaptados a las distintas condiciones ambientales, lo cual, ante las amenazas del cambio climático, constituye una medida de adaptación muy importante.

En el caso del turismo se puede llegar a la misma conclusión. No solo puede ser compatible con el entorno natural, sino ser éste precisamente la base de atracción turística (servicio ecosistémico cultural), o puede realizarse a costa de los ecosistemas naturales, utilizando solo el elemento natural de mar, playa y sol, a costa de todos los demás servicios ecosistémicos. Por ejemplo, el impacto del turismo ha sido muy negativo en los manglares, ecosistemas claves para la regulación de inundaciones, purificación de agua, reproducción de especies marinas, y ha provocado la pérdida de más de la mitad de los manglares nacionales. La alternativa del ecoturismo constituye una opción viable, con gran potencial de crecimiento y compatible con la conservación de los ecosistemas y servicios ecosistémicos.

A la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos no se le ha reconocido el potencial que tienen para diversificar e incrementar la productividad y por lo tanto generar nuevos empleos e ingresos. La gestión de las opciones productivas sustentables se encuentra con numerosos obstáculos administrativos, de falta de financiamiento, de capacitación y acompañamiento. Es necesario modificar las políticas de fomento productivo con un enfoque de diversificación productiva a partir de: i) el capital natural nacional, promoviendo y facilitando su gestión, ii) las inversiones y iii) el fortalecimiento de capacidades.

Se trata de acelerar la transición en el llamado 'desacoplamiento' entre producción, consumo y ambiente, lo que atañe no sólo a la eficiencia en el uso de insumos intensivos en recursos, agua y energía, sino también en la generación de desechos (la minimización e incluso el balance cero, en el caso de ciertas actividades) y de emisiones, sobre todo atmosféricas.

Las medidas tienen relación con la organización productiva, la eficiencia, el financiamiento y el cambio tecnológico, principalmente, y suponen un requisito para el crecimiento económico con calidad ambiental, es decir, sustentable. Existen programas de producción y consumo sustentable, como parte de una estrategia global (el Proceso de Marrakech), aunque sin acciones e instrumentos suficientes.

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

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

Uno de los instrumentos más importantes para lograr la conservación *in situ* de la biodiversidad son las Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales, si bien se han incrementado notablemente en el último cuarto de siglo, aún requieren extenderse hacia ecosistemas poco representados, de concluir los procesos de diseño y aplicación de los programas de manejo y de incrementar los recursos tanto humanos como económicos para su correcta gestión.

Es indispensable asumir la responsabilidad de que los terrenos de las ANP, prácticamente en su totalidad (excepto en el caso de las

marinas) son de propiedad ejidal, comunal o privada. El decreto de un ANP restringe las actividades productivas que se pueden realizar en los terrenos. Por ello, cuando existe población legalmente establecida en las ANP es necesario atender, de manera integral, el bienestar y el fomento de actividades productivas sustentables que generen los ingresos y empleos necesarios para esas poblaciones.

La falta de la acción coordinada e integral de gobierno en estos territorios ha generado tensiones entre el instrumento y los habitantes locales. Pero las políticas regulatorias no son suficientes para la conservación de toda la biodiversidad y menos cuando existen muchas otras políticas productivas y sociales, acompañadas de subsidios significativos, que apuntan a lo contrario.

Para complementarlas se han diseñado instrumentos como el programa de pago por servicios ambientales<sup>1</sup> que tratan de cerrar la brecha entre la conservación y el desarrollo económico. Es una alternativa para remunerar a los dueños de la tierra que destinan sus recursos a la conservación. Idealmente deberían orientarse a conseguir efectos colaterales sociales positivos, con lo cual se lograrían situaciones de ganar-ganar, particularmente en territorios con población de bajos ingresos, alta biodiversidad, alta presión de cambio de uso de suelo y aislamiento geográfico. Es necesario ajustar los pagos por servicios ambientales para equilibrar sus funciones como instrumento de desarrollo social con el objetivo de conservar la biodiversidad, y para que tampoco genere otro tipo de problemas ambientales o económicos. Por ello, su supervisión y evaluación es un tema muy urgente a la luz de las experiencias globales y nacionales.

Asimismo, las Unidades de Manejo y Conservación de la Vida Silvestre (UMA)

<sup>1</sup> Servicios ecosistémicos y servicios ambientales se utilizan indistintamente. Aquí se utiliza el término ecosistémico para hablar sobre el servicio que presta la naturaleza mediante su funcionamiento, por su parte, el término ambiental se utiliza cuando forma parte de políticas e instrumentos de creación humana.

son opciones productivas basadas en el uso diversificado de la biodiversidad que permite a los dueños de la tierra tener ingresos y empleos a partir de sus propios recursos naturales, sin la destrucción de los ecosistemas. Las UMA tienen un gran potencial de crecimiento y la derrama económica para los habitantes del campo, sobre todo quienes viven en sitios de alta biodiversidad, puede ser muy significativa. Sin embargo, necesitan reforzar la asistencia técnica, diversificar las especies bajo aprovechamiento, extenderse hacia los trópicos y, sobre todo, de la creación de nuevos mercados en dónde se puedan colocar los productos. Estas actividades productivas son una alternativa muy importante para el desarrollo rural de nuestro país.

En los sitios en donde los servicios ambientales se perdieron o disminuyeron, según el nivel de intervención, es necesario aplicar medidas de restauración ambiental para su recuperación. Las políticas de restauración deben concentrarse en sitios estratégicos para recuperar zonas de interés por sus servicios ambientales (recuperación de suelo, fauna, flora, agua, o el ecosistema en su conjunto). Las diferentes metodologías de restauración se deben aplicar según lo que se planea recuperar, pero en cualquiera de los casos deben utilizarse especies nativas de cada región.

En general, esta línea estratégica se asocia con el mantenimiento de las capacidades vitales de la sociedad, pero tiene implicaciones muy directas e inmediatas, así para el bienestar humano (por ejemplo, el abasto de agua) como para la producción (agropecuaria, pesquera, turística y de otras actividades). Algunas de las acciones de esta línea estratégica son muy relevantes para el ingreso de la población rural y por tanto se asocian con la reducción de la pobreza de algunos grupos, entre los que se encuentran indígenas que trabajan directamente con recursos naturales. También es muy relevante para el desarrollo de algunos estados del Sur y del Sureste, por lo que tiene implicaciones para el desarrollo regional. México actualizó recientemente una estrategia de largo plazo

en la materia, en línea con una convención internacional, con elementos novedosos y bien fundamentados<sup>2</sup>, que exigirá fortalecer los medios de ejecución.

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

Una política territorial sustentable requiere reconocer de entrada las distintas regiones ecológicas que tiene el país, para adecuarse a las condiciones de cada una. Las políticas homogéneas a nivel nacional no han resultado exitosas. Además, es necesario reconocer las regiones proveedoras de servicios ecosistémicos, en las que estos servicios constituyen el principal motor de desarrollo (como en el caso de las zonas rurales) y dentro de ellas las que tienen aún alta biodiversidad, de las que son principalmente consumidores de servicios ecosistémicos (como las ciudades).

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

Aunque son insuficientes y no siempre están actualizados, los programas de ordenamiento ecológico del territorio se han formulado y hasta decretado en el transcurso de las últimas dos décadas, pero se aplican sólo parcialmente, en la mayoría de los casos se incumplen incluso por parte de la autoridad. El ordenamiento ecológico del territorio es una condición para diseñar bien la conservación, protección y restauración de los servicios ecosistémicos que generan bienes ambientales, así como para orientar el desarrollo urbano y territorial.

<sup>2</sup> Es la Estrategia Nacional Sobre Biodiversidad de México (Enbiomex) y su Plan de Acción 2016-2030, que establece metas alineadas con algunos sectores productivos.

Otro enfoque de planeación del uso del territorio es el nivel de cuencas, plenamente reconocido en la legislación. Están establecidos diversos mecanismos de participación de los actores involucrados, incluyendo usuarios y sociedad organizada. Sin embargo, la falta de un reglamento actualizado no ha obligado a las autoridades de ramo a acelerar los procesos de planeación participativa para el manejo integral de cuencas y solo contamos con algunos ejemplos exitosos en el país.

Como parte de la nueva legislación hídrica -aún pendiente a fines del año 2017- hacen falta cambios para que el manejo integral de cuencas trascienda el ámbito hídrico, para convertirse en un verdadero instrumento de planeación de todas las actividades productivas, de la ocupación territorial, y de la infraestructura a nivel de cada cuenca, respetando el ciclo hidrológico y los ecosistemas acuáticos en los que se sustenta. Un instrumento indispensable para lograr el sano funcionamiento del ciclo hidrológico de las cuencas es la medición del caudal ecológico, es decir, el volumen mínimo de agua que debe conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema. A partir de esta medición, el resto del agua es la que debe distribuirse entre el abastecimiento público, la agricultura y la industria.

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

Tienen también claras implicaciones en el desarrollo regional. Aunque aquí se pone el énfasis en la aplicación, en realidad se requiere de una nueva generación de programas de ordenamiento y de planes de manejo integral de cuencas asociados a la adaptación y la vulnerabilidad, que involucren no sólo a las autoridades sino también a los particulares, en atención al principio de prioridad del interés público. Supone diversas reformas institucionales y de las relaciones intergubernamentales.

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

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

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

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

Hay vacíos legislativos y deficiencias operativas, de financiamiento y de gestión, que suponen cambios en los sistemas institucionales de atención.

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

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

Las líneas estratégicas sobre servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable tienen una estrecha relación con el crecimiento económico de calidad ambiental, con la reducción de la pobreza y con la seguridad humana en general. Se asume que el crecimiento debe tener no sólo calidad social, sino también calidad ambiental. La sustentabilidad ambiental está potenciando nuevas áreas de la economía, generadoras de empleo y de innovaciones tecnológicas. Son actividades autofinanciables, pero que suponen inversiones públicas detonantes, sobre todo en actividades relacionadas con la transición energética, la sustitución de insumos, el tratamiento de residuos, entre muchas otras.

Estas líneas estratégicas se vinculan con la reducción acelerada de la pobreza sobre todo en la reducción de las carencias asociadas a los servicios de agua y saneamiento, y también a través de las mejoras en el ingreso de la población pobre, principalmente en los medios rurales, por ejemplo. Las transferencias directas condicionadas para la protección de servicios ambientales, son un instrumento que también debe ser considerado como parte de las estrategias sociales. En cuanto a la desigualdad de acceso a bienes públicos

ambientales, es necesario sobre todo reducir las brechas en el acceso a los servicios de agua y de tratamiento de descargas. Asimismo, las políticas ambientales deben atender con más intensidad la seguridad humana en general, a través de la prevención de daños a las zonas vulnerables e infraestructura, y la minimización de daños al patrimonio.

*Autores principales:  
Julia Carabias  
Enrique Provencio*



## Referencias

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (2017). *Estrategia Nacional Sobre Biodiversidad de México y su Plan de Acción 2016-2030*. Disponible en: <http://bit.ly/2vdkLRb>

Díaz, S., et al. (2015). The IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) Conceptual Framework - connecting nature and people. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2015, 14, 1-16. Disponible en: <http://bit.ly/2wMTDID>

Millennium Ecosystem Assessment (MEA). (2003). *Evaluación milenio de los ecosistemas*. Disponible en: <http://bit.ly/2xyUKIT>

## **Cambio climático y transición energética**

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

En su letra, la legislación y las instituciones emanadas de la reforma energética reconocen e incentivan el desarrollo nacional de las fuentes renovables, el ahorro y el uso eficiente de la energía. Es también relevante que el gobierno de México haya contraído compromisos internacionales de reducción de las emisiones perniciosas para el clima del planeta. Además, la rápida evolución mundial de las energías renovables y la eficiencia energética han creado nuevas y amplias oportunidades de inversiones redituables que favorecen la transición energética, a las cuales, de manera aún limitada, se ha sumado el país por el atractivo potencial del que dispone.

El objetivo estratégico y la instrumentación de la reforma se concentran, sin embargo, en propiciar la explotación y uso de los hidrocarburos, como reacción al notorio descenso mostrado en los últimos años en la extracción y exploración y en los ingresos petroleros del gobierno federal, fuente importante para financiar el gasto público. La transición energética se ha supeditado a

los propósitos petroleros, recaudatorios y de captación de divisas.

Esta tendencia se acentuaría aún más si la energía, y en especial los hidrocarburos, en la renegociación en curso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se orienta a la integración energética de la subregión, lo que perpetuaría la subordinación del socio con los menores aportes de recursos, reservas, tecnología y financiamiento.

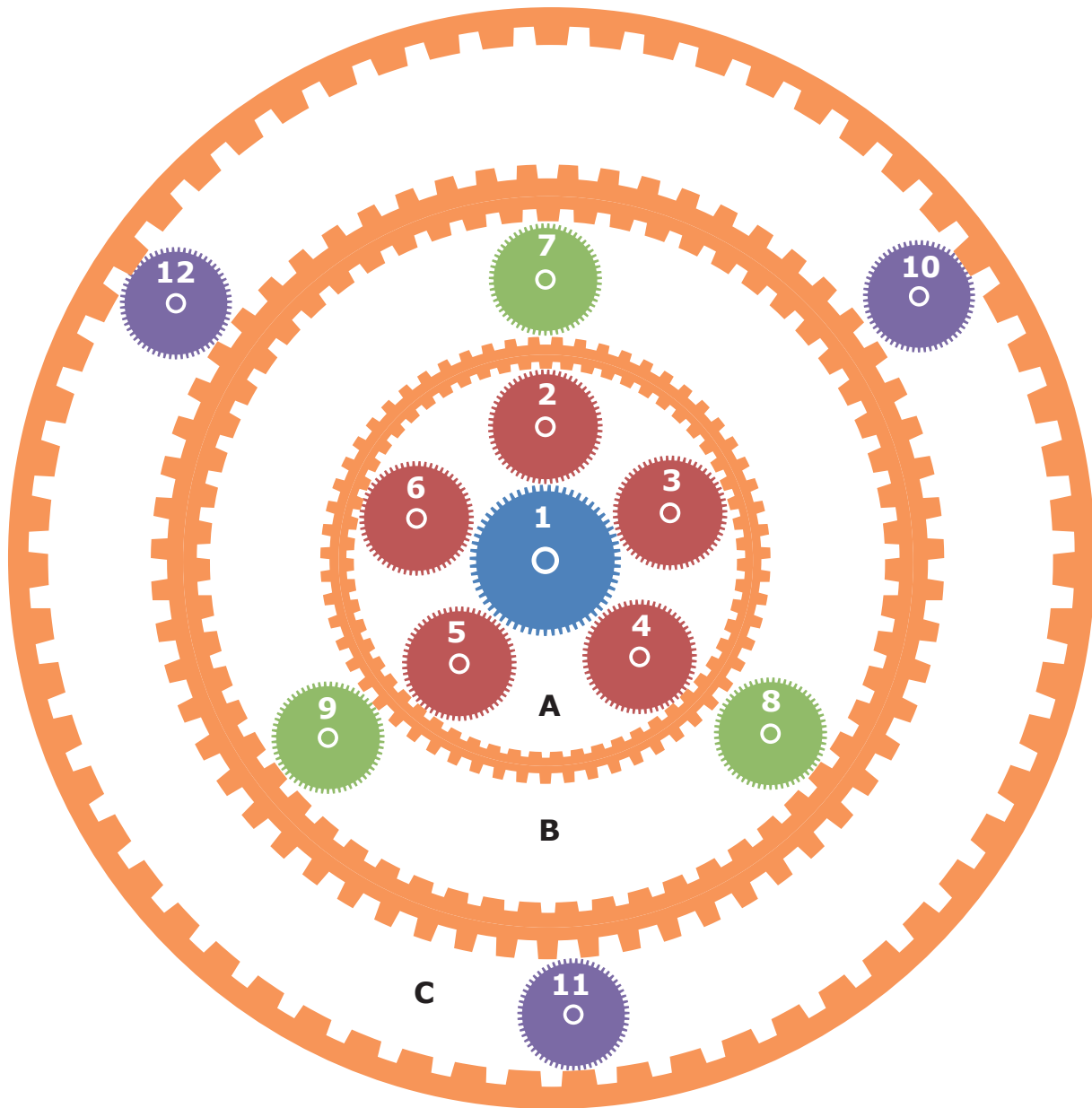
Para el período 2018-2024 se propone implementar una estrategia de transformación de la matriz energética basada en hidrocarburos, hacia otra más diversificada y con mayor participación de energías renovables y eficiencia, que concilie seguridad, equidad y sustentabilidad en el suministro y uso de la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

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

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

- Aumentar y acelerar la participación de las energías renovables en la matriz energética.
- Abatir la intensidad en el uso de la energía mediante acciones puntuales de eficiencia y ahorro.

**Gráfico 1. Transición energética para el desarrollo y la sustentabilidad**



- 1. Matriz energética
- 2. Energías renovables
- 3. Eficiencia
- 4. Articulación a la sociedad
- 5. EPE para la producción
- 6. Voluntad de Estado

- 7. Equidad
- 8. Sustentabilidad
- 9. Seguridad
- 10. Macroeconomía
- 11. Articulación multisectorial
- 12. Estado de derecho

- A. Propuestas
- B. Objetivos
- C. Ejes transversales

Fuente: Elaboración propia, (2017)

- Articular la transición energética al desarrollo participativo de las capacidades nacionales de la industria, la ciencia y la tecnología y la educación media y superior del país.
- Adecuar la operación de las empresas productivas del Estado a las dimensiones energéticas que reclama el desarrollo.
- Adaptar, modernizar y recomponer la función del Estado en torno a los requerimientos del nuevo paradigma energético del país (gráfico 1).

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

En el resto del segundo y a lo largo del tercer decenio del siglo, los objetivos centrales en materia de transición energética y aporte nacional al esfuerzo mundial de combate al cambio climático deben orientarse a incrementar sustancialmente la participación de las fuentes renovables en la oferta primaria de energía y abatir, también de manera sustancial, la exagerada dependencia de los combustibles fósiles. Hay que desechar la noción, favorecida al menos en el presente siglo, de una transición energética que concierna sobre todo a los hidrocarburos y transite hacia los comparativamente menos contaminantes, como el gas natural — proveniente, además, de manera creciente de la importación. Los pilares para profundizar la participación de las energías renovables deben orientarse a, primero, fortalecer, ordenar y ampliar la estrategia nacional de energías renovables, con identificación desagregada de objetivos, instrumentos, instituciones y ámbitos de participación pública, privada y social. Segundo, priorizar las inversiones y esfuerzos para abatir la intensidad energética en los sectores productivo, residencial y público y fomentar el uso no dispendioso de la energía.

Alcanzar en 2030 el objetivo de 50% de participación de las energías renovables en la capacidad total de generación del país — Dado que la capacidad de generación con energías renovables en 2016 (18,529 MW) equivalió al 25.2% de la capacidad total de generación, se plantea adelantar veinte años el objetivo de 50%, que la prospectiva actual sólo prevé alcanzar en 2050 y en relación al conjunto de las llamadas energías limpias. De acuerdo con el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2017-2031, la capacidad de generación con energías renovables se ampliaría entre 2016 y 2030 en 23,838 MW y alcanzaría un total de 42,367 MW (incluye bioenergía), equivalente a 38.4% de la capacidad total en ese año. Para alcanzar el objetivo de 50% se requeriría instalar capacidad renovable para 2030 por 12,843 MW adicionales a la ahora prevista. En otras palabras, para establecer el tránsito definitivo a una matriz energética basada en las energías renovables se plantea concentrar el esfuerzo en los próximos quince años, tornando irreversible la transición energética para el desarrollo.

La propuesta de alcanzar en 2030 el objetivo de 50% de participación de las energías renovables en la capacidad instalada, estima que 41% del total de generación en ese año provenga de fuentes renovables (183,184 GWh)<sup>1</sup>. Ello implica intensificar aún más los esfuerzos previstos en el Prodesen respecto a la generación distribuida, la modernización y optimización del sistema nacional de transmisión y distribución de electricidad y el retiro de instalaciones ineficientes y/o contaminantes.

Se ha informado que “durante 2016 se iniciaron los trámites y/o construcción de 17 proyectos solares y eólicos con capacidad de 1,881 MW [capacidad media de 111 MW] que entrarán en funcionamiento en 2018”

<sup>1</sup> Esta última cifra se refiere a la energía eléctrica de fuentes renovables que permitiría generarse en 2030 si se logra adelantar el objetivo de que 50% de la capacidad instalada nacional provenga de fuentes renovables. La propuesta implica intensificar aún más los esfuerzos previstos en el PRODESEN, cuya diferencia respecto a esta cifra es una medición de ese esfuerzo.

**Cuadro 1. Capacidad instalada de generación eléctrica**

	Megawatts (MW)				Porcentajes del total de capacidad instalada de generación			
	Instalada 2016	Prevista 2024	Prevista 2030	Propuesta 2030	Instalada 2016	Prevista 2024	Prevista 2030	Propuesta 2030
Total de renovables	18,529	33,211	42,367	55,210	25.5	36.8	38.4	50.0
Eólica	3,735	10,710	16,388	22,062	5.1	11.9	14.8	20.0
Hidroeléctrica	12,589	13,176	14,270	17,666	17.1	14.6	12.9	16.0
Geotérmica	909	1,121	1,731	3,000	1.2	1.2	1.6	2.7
Solar	389	6,596	7,739	10,089	0.5	7.3	7.0	9.1
Bioenergía	907	1,608	2,239	2,393	1.2	1.8	2.0	2.2

Fuente: Cifras de capacidad instalada y previstas, SENER, PRODESEN 2017-2031.

**Cuadro 2. Capacidad instalada de generación eléctrica**

	Gigawatts (MW)				Porcentajes del total de generación			
	Instalada 2016	Prevista 2024	Prevista 2030	Propuesta 2030	Instalada 2016	Prevista 2024	Prevista 2030	Propuesta 2030
Total de renovables	49,244	109,718	139,353	196,570	15.4	29.3	31.4	41.2
Eólica	10,463	43,762	62,341	72,750	3.3	11.7	14.0	18.9
Hidroeléctrica	30,909	34,211	38,863	70,473	9.7	9.1	8.7	10.8
Geotérmica	6,148	7,998	12,247	10,723	1.9	2.1	2.8	4.8
Solar	215	11,261	13,233	30,136	0.1	3.0	3.0	3.9
Bioenergía	1,509	12,489	12,669	12,488	0.5	3.3	2.9	2.9

Fuente: Cifras de 2016 y previstas, SENER, PRODESEN 2017-2031.

(SENER, 2017). Con este indicador, la adición de capacidad renovable que se propone demandaría 210 proyectos adicionales de capacidad media y lapso de entrada en operación similares a los iniciados en 2016. Como se señaló, se trataría de un esfuerzo nacional de gran consideración: sostener por tres lustros el esfuerzo realizado en 2016.

En términos de inversión, el PRODESEN prevé que en 2017-2030 se invertirán 753 mil millones de pesos en adiciones a la capacidad de generación en energías renovables. Esta estimación supone una inversión media de 35 millones de pesos por MW de capacidad adicional en renovables.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La inversión media por MW de capacidad instalada en proyectos convencionales (carboeléctrica, combustión interna, termoeléctrica convencional y turbogás) es de 34.4 millones de pesos, superior a la de los proyectos en energías renovables. Esta diferencia a favor continuará ampliándose con el tiempo dado el mayor avance tecnológico de éstas.

Esta propuesta supone, desde luego, que en realidad se diseñen, construyan, concluyan y entren en operación de manera oportuna las plantas previstas en el programa de instalación de centrales eléctricas 2017-2030.

Asumen especial importancia las tres centrales nucleoelectricas que está previsto entren en operación al final de ese período, con capacidad conjunta de 4,080 MW e inversión estimada de 78.7 millones de pesos por MW de capacidad, para lo cual la construcción de las mismas debería iniciarse en el actual decenio.

## Otras propuestas

Intensificar la generación solar distribuida para iluminación pública, comercial y residencial	Elaborar programas de transición energética acelerada para ramas y grandes empresas industriales
Actualizar el inventario de oportunidades de proyectos microhidroeléctricos que aporten energía de respaldo	Reemplazo de energía solar térmica por el uso de gas LP, en residencias, comercios y servicios, donde la sustitución es posible y factible
Adicionar etanol a las gasolinas en un máximo nacional de 2%, regionalizado, producido en tierras no competitivas con alimentos y otros usos del agua y en tránsito al empleo de nuevas tecnologías de celulósicos y algas	

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

Fortalecer, ordenar y ampliar la estrategia transversal y participativa de ahorro y uso eficiente de energía, en sus dimensiones de seguridad, equidad y sustentabilidad, en actividades productivas, de transformación energética, transporte y uso en los hogares, el comercio y los servicios públicos.

Incrementar el esfuerzo de abatimiento de la intensidad energética nacional en la primera mitad del siglo — La “Estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios”, publicada por la Secretaría de Energía en noviembre de 2016, prevé, para el lapso 2016-2050, dos objetivos de reducción media anual de la intensidad energética del consumo final de energía<sup>3</sup>: el primero, hasta 2030, permitiría abatirla a un ritmo medio anual de 1.9% que se elevaría a 3.7% anual entre 2030 y 2050.

A la luz de las propuestas anteriores para acelerar la transición hacia la generación renovable, conviene establecer lapsos más cortos para avanzar en el abatimiento de la intensidad energética, que permitan precisar y dar mejor seguimiento al diseño, e implementación de las políticas y acciones respectivas. Al efecto, se propone un primer lapso, hasta 2024, con la tasa media de

abatimiento de 2%; un segundo, de 2025 a 2036 con tasa de 3.5%, y un tercero, más adelante, con una tasa media anual del orden de 5%, cuya duración estaría vinculada al comportamiento observado en los dos anteriores.

Las acciones de eficiencia energética previstas en la Estrategia apuntan a los sectores de transporte, industria, agroindustria, edificación y servicios públicos municipales.

- El primer paso para incrementar el esfuerzo de abatimiento de la intensidad energética consistiría en una revisión a fondo de la idoneidad y efectividad de estas acciones para dar prioridad a las que ofrezcan mejores resultados.
- Completar y mantener actualizado, desde los puntos de vista técnico y operacional, el catálogo de normas de eficiencia energética como herramienta central para lograr estos objetivos.

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

Alcanzar objetivos de desarrollo en las dimensiones energéticas de seguridad, equidad y sustentabilidad requiere articular la transición energética a las capacidades y potencialidades de la economía nacional.

<sup>3</sup> La intensidad energética del consumo final de energía en un año determinado se refiere al cociente entre ese consumo, medido en unidades físicas y el valor del PIB. En 2015 la intensidad fue de 354 kilojoules por peso de PIB, a precios constantes del año 2008.

## Otras propuestas

Proporcionar fuertes incentivos al transporte masivo público urbano e interurbano, priorizando el ferroviario	Incremento del parque vehicular eléctrico en transporte urbano, flotillas comerciales y transportación individual
Elaborar y poner en operación un listado de acciones eficientes de ahorro de energía en los ámbitos comercial y residencial	Identificar los usos dispendiosos de energía en la edificación comercial y de vivienda para promover su eliminación
Adoptar medidas de estímulo y control para evitar el uso dispendioso de energía	Revisar y ampliar las especificaciones técnicas en materia de uso de energía en equipos e instalaciones industriales. <sup>a</sup>
Se requiere un programa prioritario enfocado al sector energético a fin de corregir en el menor tiempo posible la añeja deficiencia en el uso y transformación de energía en las EPE petroleras y eléctricas y en su articulación entre ellas	

<sup>a</sup> Normas Oficiales Mexicanas

Elevar el contenido nacional en las inversiones en el sector energético ha sido un propósito reiterado en estrategias de gobierno y programas sociales y de fomento. Esfuerzos de naturaleza análoga se han desplegado también desde hace años en casi todo el territorio nacional por empresas en todas sus escalas, en los ámbitos académico y de investigación y en iniciativas ciudadanas, de la sociedad civil y de los hogares. Los resultados distan de acercarse al potencial y posibilidades que se pueden lograr con esos esfuerzos y, sobre todo, carecen de vinculación con objetivos y metas de la transición energética.

Se propone para ello diseñar e instrumentar un mecanismo operativo de financiamiento a la fabricación de bienes de capital y a la incorporación de procesos de innovación y aprendizaje requeridos en la transición energética. El propósito es estimular la participación nacional en el suministro de soluciones tecnológicas, la innovación y asimilación del conocimiento, la educación y preparación de recursos humanos calificados, la ampliación y fortalecimientos de las capacidades empresariales y la acción participativa de la sociedad como oferente y usuaria de energía en casi todos los ámbitos de la vida cotidiana.

La finalidad es hacer viable la transformación de la matriz energética, altamente petrolizada, hacia otra en que las fuentes renovables, el ahorro y uso eficiente

de la energía y la agregación de valor en las cadenas productivas de las reservas petroleras, sustituyan progresivamente la elevada dependencia de los combustibles fósiles y, al mismo tiempo, fortalezcan el desarrollo de las capacidades productivas nacionales.

Se llama la atención al hecho de que el país ha entrado paulatinamente en una dinámica generalizada que apunta en el sentido propuesto. Convendría levantar al respecto un inventario de los esfuerzos dispersos que se han desplegado en el territorio nacional y en múltiples ámbitos académicos y de investigación, empresas en todas sus escalas, iniciativas en los hogares y la sociedad civil y en los programas sociales y de fomento en los distintos niveles de gobierno.

El mecanismo operativo de financiamiento propuesto debería dar lugar a la incorporación de esa función en uno de los bancos de fomento especializados (Nacional Financiera, por ejemplo), sujeto desde luego a que se le otorgue la prioridad requerida.

Además de identificar, formular, fomentar y financiar proyectos de inversión en las actividades que ofrezcan bienes y servicios a la transición energética, el mecanismo debe dotar a actores de las comunidades de empresarios, gobiernos locales, instituciones de educación media y superior, académicas y de investigación, sociedad civil y ciudadanos, del espacio necesario para hacer viable

su participación como productores y consumidores en la transformación de la matriz energética nacional.

En particular se requiere rescatar la labor de investigación y desarrollo de los institutos nacionales del sector de energía: Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias (INEL) e Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ).

El vínculo entre las acciones de fomento y financiamiento y la articulación entre transición energética y capacidades nacionales sería la elaboración de un programa especial de largo plazo para la transición energética, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo que se elabore para el período 2018-2024, con metas puntuales de articulación a la estructura productiva del país.

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

Las EPE y sus subsidiarias fueron creadas para cumplir mandatos constitucionales en materia de energía. Operan en los mercados como oferentes y demandantes aislados, con objetivos propios de sus ámbitos de competencia, sin articulación estructural, a pesar de formar parte de la cadena de valor de la industria de la energía, cumplir funciones de Estado, responder a los mandatos del gobierno federal y constituir instrumentos de fomento del desarrollo del país.

Las funciones de las EPE tampoco guardan vínculo estructural con las circunstancias que limitan el desarrollo del país, como muestra el dinamismo persistente de la demanda nacional de hidrocarburos, frente a la relativa inflexibilidad del abasto nacional. Se han provocado retrocesos en materia de seguridad, acceso energético y sustentabilidad, así como presiones adversas en las finanzas públicas, las cuentas con el exterior y la estabilidad macroeconómica.

Las perspectivas oficiales a 2030 ponen en evidencia los riesgos de continuar y ahondar esa disparidad creciente entre oferta interna y demanda de hidrocarburos.

Los cambios constitucionales de diciembre de 2013 en materia energética no han producido aún los resultados esperados de ampliar la oferta interna de hidrocarburos, a pesar de haber puesto en vigencia casi todas las regulaciones previstas y de que se ha concluido la instalación formal del nuevo dispositivo institucional. Es incierto que las metas de producción y precios establecidas al instrumentar esos cambios se puedan alcanzar en los plazos anunciados.

Las circunstancias descritas y el hecho de que la transición energética acelerada y profunda hacia fuentes renovables y hacia el ahorro y uso eficiente de energía requiere de plazos de maduración de proyectos que superan un sexenio, tornan urgente e indispensable que las EPE orienten su desempeño productivo a la satisfacción del mercado interno de hidrocarburos. Todos los actores del sector, incluyendo desde luego a las empresas privadas establecidas a raíz de la reforma energética, deberán compartir el compromiso de satisfacción prioritaria de la demanda nacional de energía, contribuyendo así a la seguridad energética de la nación. La finalidad es disminuir la disparidad estructural entre oferta y demanda, mediante el uso racional de los activos productivos y de las reservas de hidrocarburos.

Sujetar la extracción de hidrocarburos a directrices normativas — Se propone que, a iniciativa del gobierno federal, el Consejo de Administración de PEMEX Exploración y Producción (PEP) establezca las siguientes directrices de administración de reservas:

- formular e instrumentar un programa sexenal de aprovechamiento de reservas probadas, sujeto a aprobación del gobierno federal, que confiera certidumbre razonable a la producción;

- acotar la plataforma de extracción de crudo al nivel que garantice eliminar la quema y el venteo del gas originados en carencias de infraestructura de proceso; y,
- cubrir los requerimientos en volumen y calidad de crudo del Sistema Nacional de Refinación, destinando a la exportación solo los excedentes que hubiere; y,

Por otra parte, es preciso eliminar las asimetrías fiscales entre asignatarios y contratistas, para dar lugar a un régimen de pago de derechos al erario federal que permita financiar con recursos propios la extracción de las reservas probadas y desestime iniciativas de convertir las asignaciones al régimen de contratos.

Establecer una empresa filial que gestione el Sistema Nacional de Refinación (SNR) y las adiciones al mismo — Se propone crear una filial de Petróleos Mexicanos con capital mayoritario del Estado, integrada por el aporte de activos del SNR, mediante el mecanismo jurídico apropiado, y capital minoritario de particulares, a través de colocación pública de acciones, cuyos recursos serían aplicados a la necesaria modernización, actualización y eventual ampliación del SNR. La propuesta se instrumentaría a partir de un mandato del gobierno federal al Consejo de Administración de PEMEX Transformación Industrial (TRI), en el sentido de llevar a cabo la creación de la filial de refinación. El objeto específico sería refinar crudo proveniente de campos petroleros asignados a PEMEX y complementarlo, en caso necesario, con el suministrado por particulares o de importación, a fin de atender integralmente las necesidades del consumo local de combustibles para el transporte (gasolinas, diesel y turbosina) y cubrir parte de la demanda de petrolíferos de la CFE para generar electricidad.

Nuevas empresas filiales en petroquímica y fertilizantes — Las industrias petroquímicas y de fertilizantes son fundamentales en el encadenamiento productivo industrial y agrícola de la economía y propician un uso

racional de la energía en apego a los propósitos de la transición energética y contribuyen a fortalecer la seguridad y equidad energética. El retraimiento acumulado de estas actividades e incluso su desmantelamiento parcial son contrarios a los objetivos de seguridad y equidad energética. Se propone crear dos filiales de capital accionario mayoritario del Estado, en términos análogos a la propuesta de refinación. El propósito de la primera sería fortalecer, estimular y expandir el mercado interno de las cadenas petroquímicas de etileno, propileno y aromáticos. El de la segunda sería atender y resolver las deficiencias en el abasto interno de fertilizantes nitrogenados.

Fusión de las EPE en actividades transformadoras de hidrocarburos “aguas abajo” — La creación de filiales en refinación, petroquímica y fertilizantes, con capacidad de actuación empresarial flexible en los mercados, apuntan a la conveniencia de fusionar en un solo ámbito de responsabilidad las decisiones estratégicas para la administración óptima del patrimonio propiedad del Estado. Se propone por ello fusionar las EPE que actúan en la transformación de hidrocarburos (TRI, PEMEX Etileno y PEMEX Fertilizantes) en una sola EPE, de la cual dependerían las tres filiales ya referidas.

Gestionar la insuficiencia crónica de oferta interna de gas natural y sus derivaciones geopolíticas internacionales — El país dispone de un andamiaje institucional y empresarial que debe ser dotado de un mecanismo institucional apto para formular y adoptar estrategias de Estado en las decisiones sobre el uso, producción y comercialización del gas natural. Se involucran componentes que van más allá de determinantes de mercado. Se propone diseñar ese mecanismo como un asunto de Estado, de amplia participación política, que incorpore a las instituciones creadas por la reforma energética para la regulación y la administración del gas natural. Por ahora no se plantean elementos de especificidad respecto de los contenidos de seguridad, equidad y sustentabilidad que requiere este mecanismo. Para ello serán determinantes los términos jurídicos del

TLCAN que resulten de las negociaciones en curso.

Revisar a fondo los aspectos de comercialización de hidrocarburos establecidos en la reforma energética – Se requiere asegurar la existencia de un canal único de comercialización en el exterior de crudo mexicano y asegurar la atención de las necesidades de energía del mercado interno, en congruencia y convergencia con los propósitos y programas de las EPE y de los objetivos de desarrollo en sus dimensiones de seguridad, equidad y sustentabilidad energética.

### **Reestructuración financiera de PEMEX**

La factibilidad de ampliar y fortalecer la capacidad productiva de las EPE plantea el imperativo ineludible de su reestructuración financiera. El exceso de los pasivos financieros de PEMEX y CFE y el papel que desempeñan ambas empresas en la gestión de los ingresos y egresos de la federación se han constituido en formidables obstáculos para la operación e inversión con fines productivos. Aplazar indefinidamente la necesaria reestructuración financiera es inconveniente, de alto riesgo para la estabilidad y el crecimiento. La transición energética para el desarrollo constituye una opción propicia en la determinación de la forma, el momento, las condiciones y el beneficio de llevar a cabo la capitalización de los pasivos de las EPE, dotándolas de capacidad para operar adecuadamente en sus funciones productivas.

En el caso de PEMEX, la situación financiera en el horizonte de mediano plazo es insostenible para cumplir sus funciones como empresa productiva del Estado. El Plan de Negocios 2017-2021 aprobado por el Consejo de Administración de la empresa se propone superar transitoriamente la precaria situación financiera y solventar en lo inmediato penurias operativas acumuladas. Plantea para ello ofrecer a empresas privadas nacionales y extranjeras esquemas

de asociación, coinversión, privatización, emisión de deuda y alianzas estratégicas. Pero carece de estrategias que resuelvan la gravedad de operar, desde hace más de diez años, con un patrimonio negativo sustancial y de efectivamente cumplir objetivos de empresa productiva del Estado. El Plan de Negocios omite consideración alguna sobre la situación que guardan los estados financieros (en particular el balance general), sus perspectivas o escenarios de más largo plazo y sobre todo la efectiva conversión a empresa productiva que le permita cumplir los objetivos encomendados.

Las actividades productivas de extracción y exploración en campos petroleros y áreas que le fueron asignados por el Estado siguen siendo importantes para las finanzas públicas. La transformación industrial de los hidrocarburos es determinante para cubrir las necesidades del mercado interno y contribuir a los objetivos del desarrollo. La principal limitante para cumplir estos objetivos es la carga financiera. Liberarla de su peso excesivo permitiría además fortalecer su contribución a la estabilidad y ampliar el acceso al mercado internacional de capitales con fines productivos.

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

Por último, la reestructuración financiera permitiría depurar y simplificar la organización institucional de las EPE y lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos disponibles, sin afectar los derechos de los trabajadores.

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

Reordenar y recomponer el objetivo y la gestión de las instituciones del Estado en materia de planeación, rectoría, fomento,

administración y regulación de los recursos naturales, con deslinde puntual de ámbitos de participación pública, privada y comunitaria, que aseguren la transición eficiente hacia las energías renovables.

Un objetivo esencial es planear con visión de largo plazo la matriz energética objetivo del país. Deben trazarse trayectorias crecientes para las energías renovables; complementarias para las limpias, con especial énfasis en generación nuclear y cogeneración eficiente; y, diferencialmente decrecientes para las fósiles, desplazando primero y más rápido a las más contaminantes y generadoras de mayores emisiones de Gas de Efecto Invernadero (GEI). Deben también precisarse los componentes específicos de ahorro y eficiencia energética, apoyados en un desarrollo tecnológico propio.

Es preciso, asimismo, reorganizar la administración pública para gestionar el conjunto de la transición energética. Es urgente evaluar la unificación de la responsabilidad institucional sobre energía, transición energética y combate al cambio climático en una Secretaría de Estado, como acontece en otros países.

Cumplir con las acciones y compromisos de México derivados de la Conferencia de París sobre el Cambio Climático (COP21), asumiendo responsabilidades progresivas en mitigación y adaptación y actuando como cooperante multilateral activo y propositivo.

### **Articulación transversal**

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

### **Finanzas públicas**

- Los ingresos petroleros originados por el pago de derechos, impuestos y contraprestaciones a la explotación de los hidrocarburos tienden a estabilizarse a los niveles prevaecientes en la actualidad;
- El margen de incremento potencial del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a los combustibles ofrece en el mediano plazo un estrecho potencial de aumento, si se mantiene como referencia de precios de esos combustibles los niveles de la Costa Golfo de EUA;
- La capitalización propuesta de pasivos de las EPE's no debería ocasionar trastornos en el endeudamiento del sector público, al tratarse de operaciones financieras de reestructuración institucional de pasivos que pueden incluso disminuir el costo del financiamiento;
- El país debe adoptar una política impositiva a las emisiones atmosféricas de carbón y de otros contaminantes. La valorización e internalización de externalidades en el uso y transformación de energía debe constituir un instrumento básico para la fijación de impuestos; y,
- El menor peso específico de los ingresos petroleros en las finanzas públicas debe motivar un cambio fundamental en el rol de la plataforma petrolera en los criterios de política económica que sustentan la elaboración del presupuesto de la federación.

### **Cuentas con el exterior**

- Las propuestas referidas en este capítulo se proponen contribuir a la disminución

gradual de la vulnerabilidad externa de los energéticos;

- Un objetivo estratégico reiterado es frenar el crecimiento de las importaciones de gas natural;
- El país debería adoptar el objetivo estratégico de eliminar en el mediano plazo las importaciones de petrolíferos; y
- Es fundamental reposicionar las cadenas petroquímicas en los mercados internacionales, con especial énfasis en la exportación de estos productos y la sustitución competitiva de las importaciones.

*Autores principales:  
Manuel Aguilera Gómez  
Francisco Javier Alejo López  
Jorge Eduardo Navarrete  
Ramón Carlos Torres Flores*

*Cuenta y agradecen la contribución sostenida de  
David Ibarra Muñoz, UNAM, Víctor Rodríguez Padilla,  
Facultad de Ingeniería de la UNAM, y Fluvio Ruiz de  
Alarcón, Petróleos Mexicanos.*



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

- Están creadas las condiciones para el diseño de nuevos esquemas de financiamiento a la inversión pública y privada en hidrocarburos y electricidad (EPE y sus filiales);
- Las previsiones de energías renovables, ahorro y eficiencia energética ofrecen amplias oportunidades de inversión pública y privada; y
- La banca de desarrollo cuenta con amplio potencial para detonar la articulación de la energía con industria nacional de bienes de capital, el financiamiento regionalizado de proyectos de inversión y el vínculo a la investigación tecnológica y la educación superior.

## Referencias

PEMEX. (s.f.). *Plan de Negocios 2017-2021*. Disponible en [http://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/plannegocios-pmx\\_2017-2021.pdf](http://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/plannegocios-pmx_2017-2021.pdf)

SENER. (2016). *Estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129248/20160829\\_Documento\\_Estrategia\\_para\\_comentrios\\_del\\_CCTE.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/129248/20160829_Documento_Estrategia_para_comentrios_del_CCTE.pdf)

SENER. (2017). *Reporte de Avance de Energías Limpias*. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232624/Informe\\_Renovables\\_2016\\_12062017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232624/Informe_Renovables_2016_12062017.pdf)

SENER. (2017). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (PRODESEN) 2017-2031*. Disponible en <http://base.energia.gob.mx/prodesen/PRODESEN2017/PRODESEN-2017-2031.pdf>

# Estrategia territorial y urbana

## Presentación

En las últimas tres décadas, el territorio nacional ha sufrido grandes transformaciones que deben ser tomadas en cuenta en relación a las principales políticas para buscar nuevos derroteros a nuestro desarrollo económico y social. Sobresalen las relativas a i) la creciente urbanización, que alcanza ya al 80% de la población; ii) la ampliación de las desigualdades territoriales, en particular el preocupante rezago del sur del país; la degradación ambiental y paisajística, y iii) la profunda transformación en curso del México rural. En efecto, 100 millones de mexicanos viven ya en zonas urbanas y cerca del 85% vive a menos de una hora de alguna ciudad, por lo menos pequeña o mediana. El país se acerca ya a las 70 zonas metropolitanas, mientras que las ciudades medianas mayores son numéricamente estables (o decrecen ligeramente) las más pequeñas están aumentando en número (249 en el último reporte del Sistema Urbano Nacional (SUN)) y lentamente se va revirtiendo la preeminencia de los muy pequeños asentamientos dispersos. Por último, la Megalópolis del México Central (Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y la "corona de ciudades" que la rodean sigue consolidando su preeminencia: fenómeno urbano singular de relevancia internacional).

Simultáneamente, emerge una "nueva ruralidad" con atributos tanto urbanos como rurales: desarrolla múltiples actividades y no ya solo estrictamente agrícolas; de hecho, el ingreso netamente agrícola va perdiendo peso en los ingresos de las familias. La dicotomía urbano/rural se va difuminando y emergen zonas de urbanización difusa, más conocidas como zona periurbanas.

Por su importancia particular, nuestra propuesta territorial, tras el planteamiento general, se desdobra en otras dos que bien pudieran estar dentro de la misma: Una estrategia urbana en general (incluidas

las áreas "periurbanas"), y otra más para las ciudades pequeñas y medianas que se vinculan muy directamente con la estrategia rural, que se presenta adicionalmente. Para entender la dinámica urbana es preciso considerar también las regiones en las que se asientan las ciudades, más allá de su hinterland tradicional. En realidad, conforman una sola visión estratégica del territorio.

## Para una estrategia territorial nacional

### *Visión de conjunto y premisas básicas.*

México es uno de los países del mundo con mayor biodiversidad, riqueza de paisajes, biomas y ecosistemas. Es centro de origen de importantes cultivos para la agricultura y la alimentación humana. Su extenso territorio ya densamente poblado y altamente urbanizado, es rico en recursos naturales y energéticos de gran potencial; lo mismo tiene sierras y montañas con densos bosques, que extensos altiplanos desérticos y feraces planicies costeras con singulares ecosistemas de trópico seco y proliferación de manglares costeros; su SUN es uno de los mayores del mundo.

Pero al mismo tiempo, se trata de un país significativamente vulnerable<sup>1</sup> a impactos sísmicos y climáticos de todo tipo (Kaly, Pratt & Michell, 2004); particular importancia tiene el cambio climático en curso. Asimismo, su asombrosa biodiversidad se erosiona por múltiples factores exógenos de presión; casi la mitad de los suelos exhiben diversos grados de erosión y agotamiento, el estrés hídrico es ya muy extendido en el territorio, sobresale al respecto la sobreexplotación de acuíferos.

Por estas razones México requiere de una estrategia de planeación y desarrollo territorial única (ET, en adelante), aplicable para todo el país, con fuerza de ley, una estrategia que sea la contraparte espacial

<sup>1</sup> Véase la propuesta #5 de este volumen.

del Plan Nacional de Desarrollo. Esto resulta imprescindible tanto para optimizar, con una visión de conjunto, los usos del suelo para los asentamientos humanos, los recursos naturales -por definición, siempre escasos- las actividades productivas y extractivas, así como para minimizar la vulnerabilidad a dichos fenómenos climáticos extremos y el calentamiento global. También resulta crucial para lograr una mayor convergencia en los niveles de desarrollo, cohesión y seguridad entre las distintas regiones del país. Esto incluye la protección general del territorio, las fronteras, costas y mares, así como para incrementar la resiliencia a dichos fenómenos

Existen, desde luego importantes avances en la dirección correcta, pero persisten también la descoordinación, programas regionales con objetivos en conflicto y muy a menudo, en los hechos, un proceso de ocupación y explotación del territorio que en la realidad difiere mucho de los planes parciales postulados. Es el costo de planificar, manteniendo solamente una visión estrictamente sectorial, sin visión territorial alguna.

La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT<sup>2</sup>) en fase previa a ser desarrollada (para 2018), representaría un avance crucial en este sentido. Pero hay más tareas que cumplir antes de poder concretar una visión de conjunto para la planeación y el correcto desarrollo territorial de México. Estas, eventualmente, deberán luego retroalimentar a la ENOT para hacerla más robusta, completa y finalmente unificadora. Valga decirlo: convertirla en un nuevo modelo territorial, en el "mapa de mapas" de tipo indicativo para los distintos usos, tipos y modos de ocupación del territorio. Ese es el sentido principal de esta propuesta. Una ET de este tipo, necesariamente general, gradual y que debe, para comenzar, respetar algunas premisas y contar con algunos atributos esenciales como veremos a continuación:

<sup>2</sup> Conducida por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU) y un grupo técnico, con la participación del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, el PUED-UNAM y la Universidad Autónoma de México - Xochimilco (UAM-X).

### 1) Establecer un mínimo común denominador para los grandes temas de valor estratégico.

Se trata, por así decirlo, de establecer una serie de restricciones, taxativas o señalamientos negativos: se refiere a actividades, acciones e intervenciones que no se pueden realizar en determinadas partes del territorio, pues tendrían como resultado neto el empobrecimiento o degradación del territorio, su viabilidad, su seguridad o su riqueza biótica. Es en ese sentido que nos referimos a un enfoque "negativo". Lo demás, desde luego será, en principio, positivo, permitido. Por último, es también necesario indicar la vocación claramente indicativa de la ET que aquí se postula

### 2) Tomar en cuenta las escalas de atención y acción.

La ET que aquí postulamos, como la ENOT, operaría a una muy amplia escala. A otros niveles, operarían con libertad y amplitud muchas otras estrategias, pero siempre sin contravenir en lo esencial las grandes líneas de la ET. Quizá con un ejemplo, se entiendan mejor estos dos puntos:

El Inventario Nacional Forestal, o los lineamientos de conservación y uso de agua emitidos por los Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), operan quizá a diferentes escalas y lo hacen con grandes márgenes de autonomía, como debe de ser. Pero la ET debe considerar taxativamente que, en el agregado, no se puede seguir perdiendo superficie arbolada en el territorio nacional o extinguir determinada especie arbórea, o que la contaminación o pérdida de agua en los acuíferos siga aumentando. Desde luego, habrá de atenderse a las diferencias sustantivas entre regiones, etc., por eso se actúa a diversas escalas, a ritmos y tiempos diferentes, pero las tendencias, las marca clara y taxativamente la ET general.

Más complejos, cuando un proyecto de gran envergadura en materia de infraestructura,

como una presa, una carretera, etc., entra en colisión con algún imperativo de la ET en materia de asentamientos humanos, prácticas culturales de pueblos indígenas o merma de biodiversidad o la provisión de algún servicio ambiental básico; ahí también la indicación taxativa funciona. En caso de conflicto, las leyes vigentes deben definir mecanismos precisos para la solución de controversias que inevitablemente habrán de surgir<sup>3</sup>.

### 3) Dotar de resiliencia y equipar territorios y ciudades ante sus principales desafíos y vulnerabilidades climáticas, hídricas y sísmicas.

Los recientes sismos (septiembre del 2017) en la Ciudad de México y otros estados de la república mostraron una vez más que, a pesar de innegables avances en materia de prevención y asistencia, todavía queda mucho por hacer en materia de prevención y resiliencia urbana. Un gran número de personas vive todavía en viviendas y zonas de alto riesgo. La ET señala la necesidad de prevención y eventual reubicación de la población sujeta a mayores riesgos.

Los eventos meteorológicos extremos son cada vez más frecuentes y añaden una dimensión más a la necesidad de prevenir y contar con recursos materiales y financieros para equipar y asistir a poblaciones en riesgo. Particular importancia tienen las ciudades costeras sujetas tanto a riesgos sísmicos como a huracanes.

Por otra parte, la ET señalara a aquellas ciudades y zonas agrícolas que no podrán seguir sobreexplotando sus acuíferos ni invadiendo o tumbando bosques y selvas. Para eso la ET recomendará tanto esquemas de reforestación tipo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), Modelo de Desarrollo Limpio (MDL), así como

<sup>3</sup> Por ejemplo, la recientemente publicada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), define no solo las concurrencias entre los tres niveles de gobierno, sino que instituye un Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que delibera sobre estas materias.

estrategias de descarbonización y emisión de bonos de carbono, dentro de estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático en curso.

### 4) Respetar y atender la estructura federal de México, con sus tres niveles de gobierno.

La ET, si bien operaría a una escala nacional o, si se quiere, con una óptica federal, debe someterse y respetar las jurisdicciones y atribuciones que la federación confiere a los estados y municipios del país. Tanto los estados como los municipios elaboran planes de desarrollo e inclusive, de ordenamiento territorial, que, si bien operan a menores escalas, deben ser tomados en cuenta. En ese sentido, la ET debe tener muy en cuenta las posibilidades de actuar a través de los mecanismos instituidos de concurrencia y coadyuvancia, así como las jerarquías establecidas en términos de la legislación mexicana.

### 5) El territorio nacional tiene instituidos derechos de propiedad consagrados en el artículo 27 de la Constitución que deben respetarse y cubren todo el territorio nacional.

En México, esto es particularmente complejo debido a que nuestro régimen agrario vigente, contempla superficies tanto para el sector privado, como para el social. En los hechos, poco más de la mitad del territorio está organizado bajo el régimen ejidal (y minoritariamente comunal). Es de notar que en México existen muy pocas tierras públicas, que el estado pueda utilizar para propósitos de asentamientos humanos, protección ambiental profunda<sup>4</sup> y a perpetuidad, conservación escénica u otros propósitos. Un Estado sin reservas de tierra (Quadri & Quadri, 2016). Esto hace más compleja, pero por eso mismo, más necesaria la formulación de la ET.

<sup>4</sup> La encomiable labor de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) enfrenta estos desafíos.

## *Contenidos básicos de la ET*

La ET que por ahora proponemos, por ser de algún modo inédita<sup>5</sup> será en un principio, un ejercicio transicional. Pensamos que no puede conseguirse un modelo territorial definitivo en un primer ejercicio. Este tiene que irse construyendo gradualmente a través de varias iteraciones y desde diversas perspectivas que busquen hacer compatibles e integrar varias regionalizaciones funcionales que operan ya en el territorio nacional, como aquí veremos. Hay que reparar en el hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2108) no tiene una estructura territorial, sino sectorial. Habla, es cierto, de diversos planes regionales, pero no contiene una visión territorial completa y de conjunto; son propuestas puntuales y aisladas<sup>6</sup>. Eso ha sido también el caso de anteriores ejercicios de planeación del desarrollo nacional. Es por esto que consideramos a la ET como la contraparte espacial del mismo. Pero al mismo tiempo, es claro que no se podrá llegar en un solo ejercicio a una ET vinculante y completa.

En cualquier caso, la ET debe comenzar por anclarse sólidamente en nuestras grandes regiones orogénicas y naturales. Nuestros principales ensambles territoriales y biomas naturales (incluidos los costeros, insulares y marinos) deben ser parte integral de la misma. De entrada, hay que decir que se considera a las costas y a los mares territoriales y patrimoniales como sujetos esenciales de su trabajo. La biodiversidad, los recursos hídricos y las cuencas hidrográficas, así como los suelos y su estado de degradación son también partes esenciales de la ET.

Con esto en mente podemos destacar la utilización de varias regionalizaciones útiles para ser incorporadas por la ET, y no solo la comúnmente usada de norte, centro y sur-sureste. Aquí señalamos solo algunas: i) el Centro de México y la Megalópolis Central; ii) el Occidente de México; iii) el Golfo y su

Planicie Costera; iv) el Noroeste; v) el Norte-Centro; vi) el Noreste y vii) el Sur-Sureste. Adicionalmente y a otra escala regional la ET deberá tomar en cuenta viii) la Frontera Norte; ix) la Frontera Sur; x) el México Insular y xi) los Litorales, Costas y Mares, tanto en su demarcación territorial como patrimonial.

El SUN, por ahora de casi 400 ciudades, así como otros asentamientos menores, es parte medular de la ET, toda vez que articulan funcionalmente vastos espacios rurales. Por su importancia, aquí los consideramos en dos propuestas adicionales a la ET: La estrategia de desarrollo urbano<sup>7</sup> (SEDATU, 2014) (estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente); y la relativa al nuevo papel para las ciudades pequeñas (y los llamados "territorios funcionales" muy vinculados al medio rural).

La formulación misma de la ET debe continuar incorporando las premisas básicas del desarrollo sustentable, como son la valorización de la biodiversidad y el patrimonio natural, el uso eficiente del agua, la restauración de suelos, paisajes y ecosistemas, así como el fomento de patrones de consumo sostenibles y la adopción de energías renovables. Posteriormente, éstas se deben hacer compatibles con las estrategias propiamente de desarrollo, fomento productivo e infraestructura, tomando en cuenta las dimensiones territoriales, desde las más amplias (macro territoriales), hasta las locales. Las dimensiones sociales y culturales, muy arraigadas en las distintas regiones son también materia de la ET, así como los de combate a la pobreza, desarrollo de los pueblos indios y los temas de educación, salud, perspectiva de género, juventud, entre otros. Conviene insistir en la necesidad de iniciar una política integral para la protección y restauración de los paisajes, tanto naturales, como urbanos y antrópicos.

La ET que se postula, tomará en cuenta también una renovada inserción internacional de México, así como atender a sus principales desafíos geopolíticos. En este sentido habrá de privilegiar la mayor integración posible del

<sup>5</sup> Existe un valioso antecedente del año 2012. "Estrategia Territorial Nacional" por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2012).

<sup>6</sup> El caso de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) es semejante.

<sup>7</sup> Incluye a las zonas periurbanas.

mercado interno a la vez que equipar a nuestro territorio para una mayor diversificación en nuestras relaciones, capaces de maximizar nuestra seguridad territorial. Por lo tanto, será prioritario el desarrollo de la Frontera Sur y sus territorios colindantes, tanto como la propia Frontera Norte. Los países del llamado "Triángulo del Norte" centroamericano (Guatemala Honduras y El Salvador), tanto por sus severos problemas sociales y de violencia, como por su gran potencial cobrarán enorme importancia y deberán anticipar una renovada y fortalecida relación entre México y América Latina.<sup>8</sup> Del mismo modo, el Pacífico mexicano, con sus puertos, terminales y conectividad de carreteras y ferrocarriles, deberá estar plenamente equipado para salir al paso del desafío que representará el continuado auge y ascenso del Asia del Este y la región del Pacífico en general.

Por último, debemos señalar los planes o instrumentos legales que debe tomar en cuenta la ET para su diseño. Se trata de ir haciendo compatibles sus premisas y contenidos estratégicos básicos con el andamiaje programático y legal existente en el país. Un acervo rico de contenidos, pero a menudo con incompatibilidades y aún contradicciones entre los mismos.

En primer lugar, la ET deberá vincularse a la nueva LGAHOTDU (Diario Oficial de la Federación (DOF), 2016). En ésta se encuentra no solo su mandato, sino su razón de ser. Los artículos 22 y 23 de su capítulo primero: Sistema General de Planeación Territorial, contienen sus líneas programáticas y mandatos básicos. El capítulo segundo, se dedica ya a precisar, en sus artículos 24 y 25 los alcances y límites del Ordenamiento Territorial, así como posteriormente, habla del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial. La SEDATU también ha elaborado un ejercicio de "regionalización funcional" de México y es responsable del Plan Nacional de

<sup>8</sup> Véase eje transversal 3, Entorno Global e Inserción Internacional, en este mismo volumen. Hacia el año 2050, Centroamérica, será la tercera sub región más poblada de América Latina, solo después de Brasil y el propio México. El llamado Triángulo del Norte solamente, tendrá alrededor de 42 millones de habitantes, muchos más que los colindantes estados de Chiapas, Tabasco y Campeche.

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Sin embargo, existe por lo menos otro mecanismo legal y vigente de ordenamiento del territorio nacional que debe hacerse compatible -gradualmente y a escalas diferenciadas de aplicación-, se trata del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POEGT) que se desprende del reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), que estipula, mediante decreto (DOF, 2010), la necesidad de ordenar ecológicamente el territorio nacional. Para ello la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) produjo una muy detallada regionalización ecológica<sup>9</sup> definiendo para el país 145 polígonos territoriales, denominados Unidades Ambientales Biofísicas (UAB). Se señalan para las mismas, sus áreas de atención prioritaria, los lineamientos y las estrategias de orden ecológico para su aprovechamiento sustentable, por medio de lo que denominan Unidades de Gestión Ambiental (UGAS); a partir de las mismas se construyen los POEGT regionales. Obviamente se tratan de escalas diferentes y de instrumentos, pero es absolutamente deseable que éstos sean compatibles en lo esencial, toda vez que la información contenida (y requerida) para los POEGT a través de las UAB es muy valiosa para la sustentabilidad ambiental, sobre todo.<sup>10</sup>

Otro instrumento sumamente valioso que debe considerar la ET es la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México (ENBIOMEX), y su Plan de Acción 2016-2030 desarrollada por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) en conjunción con la SEMARNAT en 2016 y que cuenta con escenarios de acción al 2030. Tiene, desde luego, otra jerarquía jurídica y diversas escalas de aplicación, pero resultará de gran valor para la ET, sobre todo en materia de conservación y valoración de la biodiversidad de México, así como restauración de ecosistemas degradados.

<sup>9</sup> A escala 1:2,000,000

<sup>10</sup> Las UAB contienen también señalamientos de actividades a privilegiar o desincentivar, etc., que pueden discutirse a nivel de su aplicabilidad y pertinencia local.

Con otra temática, pero de no menos importancia por su impacto económico, territorial y ambiental es el Programa Nacional de Infraestructura (PNI). Se trata de un programa de gran envergadura, que dispone de abundantes recursos financieros y capacidades técnicas. Incluye infraestructuras de comunicaciones<sup>11</sup> y transportes, de inmediato impacto territorial a nivel de numerosas comunidades, ciudades y territorios. Incluye también a la infraestructura hidráulica, la de salud, el turismo, el equipamiento urbano y la vivienda; y por último, el muy importante sector energético, tanto eléctrico, como de petróleo y gas. Cuenta con una regionalización que debe tenerse presente, pero se reduce a las grandes macro- regiones, más socioeconómicas que geográficas: el norte, el centro y el sur-sureste.

Otros programas a considerar para la ET son: i) el Atlas Nacional de Riesgos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) (de hecho se trata de diversos mapas, en atención al tipo de riesgo específico de que se trate: climático, sísmico, principalmente); ii) Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con su propia regionalización, muy correlacionada con la pobreza extrema en nuestro país; iii) el Programa Nacional Hídrico 2014-2018 (PNH 2014-2018), con enfoque por cuencas hidrográficas y su propio de la CONAGUA-SEMARNAT; iv) el Programa Nacional Forestal 2014-2018 de la Comisión Nacional Forestal y la SEMARNAT, Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)-SEMARNAT, así como los avances del Inventario Nacional Forestal; v) el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018; vi) el Programa de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Alimentación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) sobre todo en relación a la frontera agrícola y desarrollo ganadero. La pesca tiene también una aguda problemática

ambiental que tiene que tomarse en cuenta en la ET; vii) Programa de Desarrollo Minero, de la Secretaría de Economía, con grandes impactos ambientales y territoriales, sobre todo cuando se trata de ejidos, comunidades y zonas de población indígena; será de gran utilidad para formular la ET, así como viii) otros programas, relacionados al desarrollo social, la salud pública y el desarrollo agrario.

### *Algunas propuestas específicas*

- 1) Mejorar el acceso, atención y equipamientos, en zonas de extrema pobreza, marginación y aislamiento; como aquellos que los Sistemas Urbano Rurales (SUR) han señalado como de "ruralidad profunda" y que incluyen a cerca del 10%-15% de los asentamientos, pequeños y dispersos en zonas de serranía poblados por grupos indígenas, principalmente.
- 2) En este mismo sentido, dar atención prioritaria a los territorios y asentamientos de la zona sur-sureste, dentro de la visión de una renovada Inserción Internacional de México, señalada párrafos atrás.
- 3) Dotar de equipamiento e infraestructura a ciudades, puertos, y regiones de mayor vulnerabilidad ante el cambio climático y la ocurrencia de desastres naturales y sismos, según los mapas de riesgo de CENAPRED. Esto significa en concreto, más resiliencia y capacidades de adaptación e integración. No omitimos señalar que esto debe incluir a zonas agrícolas, forestales y pecuarias, también de gran vulnerabilidad.
- 4) Detener y revertir la urbanización caótica y depredadora en muy alto grado, de las costas y playas de México; la pérdida de sus manglares y otros recursos, así como el empobrecimiento de sus valores escénicos, son considerados en la ET.

<sup>11</sup> El Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM) forma parte medular de este programa y tendrá un enorme impacto en la Ciudad de México, su Zona Metropolitana y el oriente de la Cuenca de México, principalmente.

- 5) Asegurar la conservación y sustentabilidad en el aprovechamiento de la vida silvestre en general, de acuerdo a los criterios de la ENBIOMEX.
- 6) Restauración ambiental de ecosistemas degradados y fomentar la conservación de germoplasmas *ex situ* (a diferentes escalas). Tomar en cuenta las necesidades de hábitat y conectividad, como lo define la ENBIOMEX.
- 7) Los paisajes mexicanos, tanto urbanos como rurales; antrópicos o prístinos, y dentro de los más variados biomas, han sufrido un ostensible y doloroso deterioro en las últimas décadas, es preciso detenerlo como parte importante de la ET. Los paisajes pueden ser considerados como bienes públicos (no exclusión ni discriminación en su disfrute) y también como servicios ambientales de gran valor y como tales, pueden ser sujetos de políticas públicas que tiendan a su conservación y restauración (Maderuelo, 2008). La ET deberá intentar una clasificación precisa de los mismos y a partir de la propia estrategia, recomendar acciones y políticas públicas diferenciadas para su recuperación y conservación.
- 8) En relación al PNI, la ET debe tomar en cuenta la necesidad de hacerlos converger con las premisas de conservación de la biodiversidad, en especial los ecosistemas más frágiles de selva, bosque, desierto y manglar. Particular cuidado debe ponerse en relación a la preservación de los paisajes naturales, de montaña, selvas y costas.
- 9) Dentro de la ET las estrategias de transporte y movilidad, deben insertarse en una visión sustentable de conectividad. No solo entre las ciudades, sino al interior

de las mismas. En cuanto a densidad de caminos y carreteras en general (Knoema, 2011), México está por debajo de la media internacional, pero por la extensión de las llamadas "supercarreteras" o autovías de acceso controlado y hasta cuatro carriles, su conectividad es muy alta: entre los primeros cinco países del mundo (Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 2014). Las grandes ciudades del SUN están bien conectadas. Pero no es el caso de las ciudades del Sur-Sureste y menos aún de aquellas que le dan "capilaridad" a la red de caminos hacia y entre las ciudades medianas, pequeñas y pueblos.

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

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

En el volumen del año 2016 se desarrollaron estrategias urbanas específicas para México, en consonancia con el Hábitat III de Quito y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de las Naciones Unidas para el 2030 (Cordera & Provencio, 2016). Esencialmente, ahí se desarrollaron en función de las características de las ciudades mexicanas, con énfasis

particular en la sustentabilidad, la inclusión y la resiliencia. En este apartado, tomamos y adaptamos solo lo esencial de dichos principios por ser de gran pertinencia para los propósitos de una estrategia territorial y urbana, como la que aquí desarrollamos.

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

El siglo XX en México fue de una intensa urbanización y transformación demográfica general (Garza & Schteingart, 2010). En la actualidad, persiste, relativamente rápido, el proceso de urbanización y consolidación metropolitana, pero es ya mucho más pausado, propio de una fase más madura de la transición demográfica y el consecuente envejecimiento de la población. Por otra parte, son las ciudades pequeñas y medianas de mayor tamaño las de mayor crecimiento. Las ciudades mexicanas aportan ya más del 75% del PIB nacional y más del 50% del empleo formal, y son claramente núcleo de mayor crecimiento y competitividad.

Es de notarse, que el patrón clásico de nuestros asentamientos de "concentración dispersión" se empieza lentamente a transformar: se va reduciendo la población en localidades muy pequeñas y dispersas (SEDESOL-CONAPO, 2012). Por otra parte, los patrones de migración cambian, se hacen más diversos e incluyeron también una notable emigración circular, pendular y parece perder fuerza la emigración hacia los Estados Unidos.

La Ciudad de México, si bien pierde primacía, se mantiene como primordial dentro del SUN y forma el núcleo de la enorme

Megalópolis, o "Corona Megalopolitana" en el centro del país<sup>12</sup>. Por otro lado, están surgiendo importantes "corredores urbanos" que se explican más por relaciones en "red de funciones horizontales", que por jerarquías urbanas verticales. Destaca como ejemplo el "corredor del Bajío" pero existen otros en zonas costeras y en el norte del país. Así, si por una parte las grandes metrópolis de México<sup>13</sup> se vinculan crecientemente a las cadenas globales de valor, gran número de pequeñas y medianas ciudades, cumplen un crucial papel "mediador" entre los pueblos y asentamientos rurales dispersos, con ciudades mayores, este fenómeno está redefiniendo los viejos vínculos urbano-rurales. Hay ya muy pocas ciudades mexicanas aisladas de una red urbana, funcional o jerárquica. Las pequeñas ciudades tienen el gran valor de ser catalizadoras o detonantes de "desarrollo local" e incorporar productos y saberes de gran originalidad.

En el volumen "Perspectivas del desarrollo a 2030" se analizó con detalle el SUN y se realizó una proyección lineal del mismo al 2030. No es el caso repetirlo aquí. Pero vale reiterar que se trata de un enorme activo para el país, si se le puede dotar de sustentabilidad, resiliencia y empleos formales y mejor remunerados. Ahí estarán los núcleos dinámicos del crecimiento futuro.

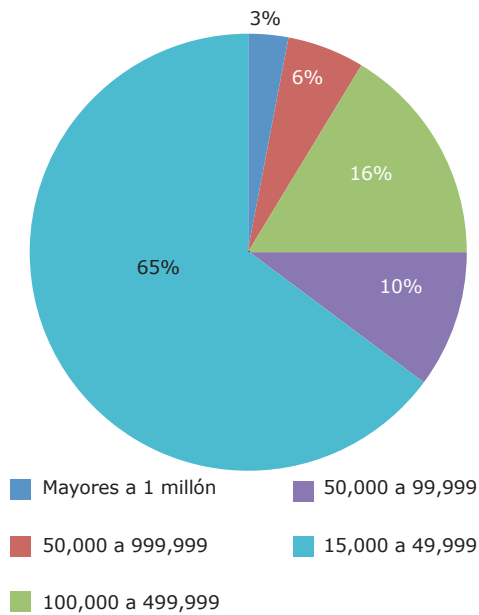
"La proyección de CONAPO al 2030 arroja cambios importantes, y de seguir sus tendencias, para mediados de siglo se tendrán en México mucho menos asentamientos muy pequeños (menores de 1000 habitantes) y serán por lo menos 19 o 20 las ciudades de más de un millón de habitantes. Las grandes Zonas Metropolitanas y la megalópolis, se habrá consolidado y crecerán ya muy poco. El SUN crecerá, por otro lado, en 75 nuevas ciudades<sup>14</sup> (y siete conurbaciones más) con lo

<sup>12</sup> Incluye a las Zonas Metropolitanas de Cuernavaca, Toluca, Puebla-Tlaxcala y Pachuca. Poco a poco va incorporando también a Cuautla, Tianguistengo, Tulancingo, Apizaco, conformando una enorme zona urbana, como pocas en el planeta.

<sup>13</sup> Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, la conurbación del Bajío con León a la cabeza.

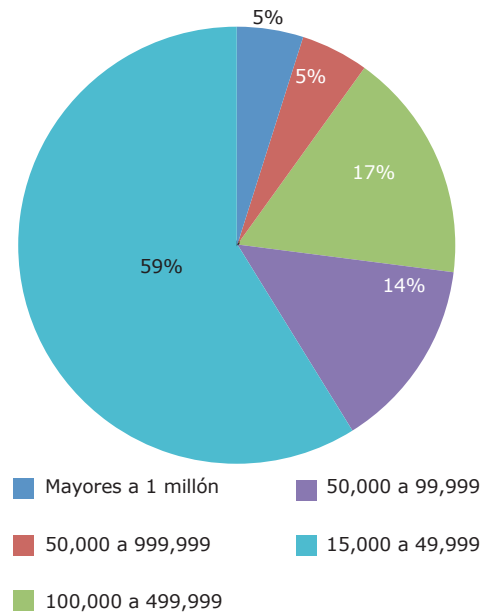
<sup>14</sup> Se estima también que para 2030 seis ciudades decrecerán hasta tener menos de 15 mil habitantes.

**Gráfico 1. Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (2010)**



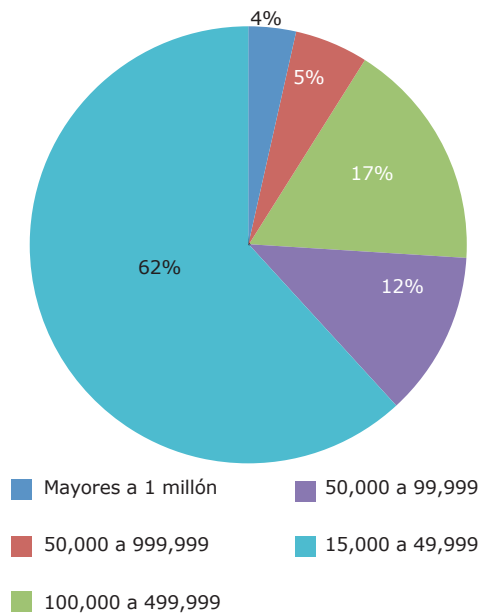
Fuente: Elaboración propia con base a los datos presentados en "La urbanización en México" de: la situación demográfica de México (2014).

**Gráfico 3. Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (proyección a 2030)**



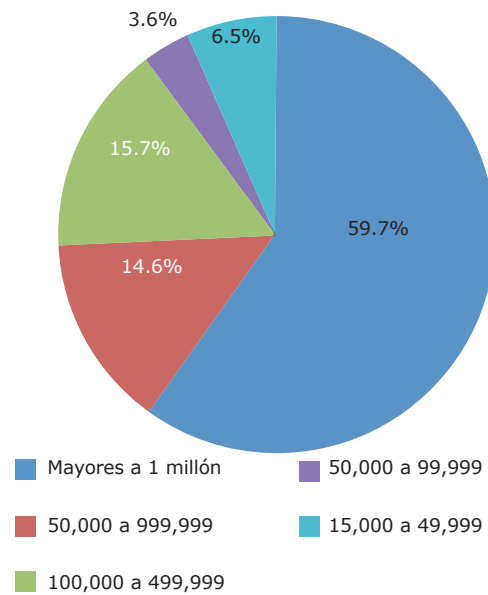
Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

**Gráfico 2. Ciudades del SUN de acuerdo a su tamaño (proyección a 2020)**



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO con base en las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

**Gráfico 4. Proyección de la población que concentrarán las ciudades del Sistema Urbano Nacional de acuerdo a su tamaño (2030)**



Fuente: Elaboración propia con estimaciones de CONAPO en base a las proyecciones de la población por municipios y localidades 2010-2030.

que el nivel de urbanización de México con un SUN de más de 15,000 habitantes en el límite inferior, será del orden de un 80%. Las proyecciones de CONAPO al 2030 apuntan a prácticamente 100 millones de mexicanos viviendo, en ciudades para el 2030, con un crecimiento anual medio de 0.92%, esto equivale al 71.6 del crecimiento poblacional, que será de 23.3 millones, para llegar a 137.5 millones en total: la urbanización continuará liderando el crecimiento poblacional” (Cordera & Provencio, 2016).

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

En el volumen anterior “Perspectivas del desarrollo a 2030” se afirmaba:

“Puesto que las ciudades no ocurren en un vacío, están inmersas en un territorio y forman parte de un sistema, de (jerarquías) y redes de interacciones y vínculos funcionales entre sí. Los llamados territorios “rural-urbanos” están funcionalmente integrados con intensos flujos recíprocos de intercambio, tanto de personas, como de materiales e insumos, así como de servicios ambientales que les dan un alto grado de interdependencia”

A partir de ahí postulamos una estrategia que, a partir del territorio como una totalidad, fuese, a la vez que diferenciada por tipo y tamaño de ciudad, consistente con las metas del ODS 11 relativa a las ciudades sustentables y resilientes. Por otro lado, es un principio general comúnmente aceptado, pero difícil de implementar, el de ir induciendo desarrollo urbano y regional con base al potencial ecológico y económico de cada ciudad. En todo caso, aquí solo mencionamos las metas más estratégicas, precisas y estrictamente urbanas: i) propiciar una forma urbana

conducente a la sustentabilidad<sup>15</sup>; ii) incorporar el diseño (y la restauración) ecológica, natural y paisajística de las ciudades; iii) políticas de accesibilidad, movilidad y transporte con una amplia visión de conectividad de conjunto<sup>16</sup> (Benedict & McMahon, 2006) y, iv) una serie de medidas hacia la plena sustentabilidad: el combate a la contaminación atmosférica, donde México tiene ya una vasta experiencia acumulada; mayor cobertura disponibilidad de agua limpia por persona; adopción de energías limpias y renovables y reciclaje de residuos; incremento de zonas verdes<sup>17</sup>, reservas territoriales, vivienda y habitabilidad segura y, muy importante, enfrentar la pobreza y decaimiento en barrios marginales.

En la estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente, éstas se complementan con estrategias de movilidad y transporte, que determinan una mejor accesibilidad y conectividad, hoy por hoy muy deficientes en las ciudades mexicanas (Cordera & Provencio, 2016).

### *Ciudades resilientes*

A pesar de la destrucción resultante de los recientes sismos en la Ciudad de México y otros estados de la República mexicana (septiembre de 2017), el país mostró una mucho mayor resiliencia que en 1985. Pero aún falta mucho por hacer en la materia. Aquí se parte de los trabajos y conclusiones del “Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres” 2025-2030. En nuestro país, donde por lo menos 65 millones de personas se asientan en zonas urbanas y rurales con alto riesgo de impacto de huracanes, tormentas atípicas de gran intensidad, inundaciones y sequías y, no menos de la mitad de la población

<sup>15</sup> También llamadas “manchas urbanas” o “morfología urbana”. En general, se postulan formas urbanas policéntricas (desconcentración centralizada), compactas, de mayor densidad y usos del suelo mezclados.

<sup>16</sup> En las estrategias de conectividad se consideran a los “corredores verdes” (*greenways*). Tanto interurbanos, como entre ciudades, parques y zonas naturales.

<sup>17</sup> En relación a la “descarbonización” se debe considerar su nexa positivo con las áreas verdes: los bosques urbanos y otras superficies arboladas en las ciudades, como parques y jardines resultan inmejorables “sumideros de carbono”

vive en zonas de riesgo sísmico, esto es de importancia estratégica<sup>18</sup>.

En concreto, "la resiliencia urbana consiste en dotar de capacidades a las ciudades para enfrentar desastres naturales y de otro tipo, el sistema (ciudad afectada en este caso) deberá tener la capacidad de regresar a su estado natural, esto o es, tener la resiliencia suficiente como para absorber y enfrentar el estrés o choque externo y volver a retomar una ruta hacia el equilibrio y el estado "normal de las cosas". En términos prácticos, se trata de fortalecer el sentimiento de comunidad, de pertenencia y darles capacidad de respuesta física a las tareas de recuperación, o restablecimiento del estado anterior a la crisis o perturbación. Esto incluye, entre otras cosas, fortalecer la economía local con capacidad de abasto, cierta autosuficiencia en alimentos, agua y energía y accesibilidad. Mejorar los caminos, las vías de transmisión energética, de agua y diversos materiales" (Cordera & Provencio, 2016).

El cambio climático en curso debe también combatirse de manera simultánea y concurrente con la construcción de resiliencia urbana y protección de zonas rurales. A parir de los años ochenta la ocurrencia de desastres naturales se ha duplicado. El gobierno de México ha compilado diversos "Atlas de Riesgos". Estos instrumentos deben perfeccionarse y ampliarse a todo el SUN y al territorio nacional. "Según el estudio de ONU-HÁBITAT y SEDESOL (2011) se establecen cerca de 90 mil hogares al año en zonas no aptas para la vivienda, ya sea por ser zonas de riesgos sísmicos, taludes, suelos inestables o en exceso húmedos, zonas de infiltración, entre otras causas. Es por eso urgente generar reservas territoriales urbanas y alentar por medio de estímulos económicos la reubicación y, sobretodo, evitar que siga aumentando el número de viviendas en zonas no aptas, sean del tipo que fuere" (Cordera & Provencio, 2016).

### *Una estrategia para zonas periurbanas*

Los espacios "periurbanos"<sup>19</sup> son parte de la transformación de los espacios territoriales de México y son de alguna manera, simétricos a los cambios observados en los espacios rurales. Son, valga decirlo, el ámbito de encuentro y conexión entre lo urbano y lo rural. Pero no son, necesariamente, "territorios funcionales" como los definimos en la propuesta anterior (3), y suelen explicarse mejor como dinámicas territoriales desde las ciudades hacia el medio rural. Suelen ser más comunes en el centro del país y en zonas adyacentes a ciudades medianas o grandes.

Una definición de las áreas periurbanas deberá destacar que son contiguas, adyacentes o circundan a zonas urbanas. Su gran diferencia estriba en su mucha menor densidad en la ocupación del suelo. Es así que lo periurbano se define por: baja densidad de población (asentamiento); gran mezcla de usos de suelo y frecuentes cambios en los usos del mismo; no tiene límites o fronteras bien definidos; rezago en infraestructura, heterogeneidad de actividades, instituciones y reglas de gobernanza y control muy fragmentadas, dispersas e insuficientes. A menudo pertenecen a la jurisdicción de un municipio, pero su funcionalidad económica y social, ocurren en otro.

Hay quien señala que son parte del fenómeno de metropolización. En realidad, se trata de un nuevo arreglo territorial muy heterogéneo donde también se puede apreciar que localmente los rasgos rurales se van diluyendo. Durante las últimas décadas, el auge urbano, originado en la emigración del campo, también significó la invasión y transformación de grandes espacios originalmente agrícolas en un nuevo tipo de territorio "periurbano". Aguilar y López (2014) han aportado un estudio muy completo y persuasivo de este. Señalan tres patrones o "criterios" para definir esa urbanización dispersa: i) continuidad-discontinuidad (fragmentación); ii) áreas de alta concentración (donde pueden

<sup>18</sup> La LGAHOTDU de 2016 incluye ya el tema de la resiliencia urbana en su Título Sexto Artículos 64 al 68.

<sup>19</sup> También llamados "rururbanos".

existir ciudades pequeñas) y, iii) diversidad del uso del suelo y el empleo. Este peculiar patrón de periurbanización plantea enormes desafíos y a menudo involucra severos costos ambientales y sociales. Suele tratarse de asentamientos muy precarios e irregulares, en zonas que traen riesgos de salud, climáticos o sísmicos para sus habitantes. Es necesario abordarlas ya con políticas públicas específicas, sobre todo en el sentido de consolidarlas y racionalizarlas (posiblemente dentro de la expansión de formas urbanas de tipo "fractal" o compacto). En la mayor parte de los territorios periurbanos es aconsejable la densificación poblacional y privilegiar su diversidad de actividades y funciones.

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

Las pequeñas y medianas ciudades dentro del SUN tienen un papel central que cumplir en la ET y las políticas de desarrollo y seguridad alimentaria del México rural. Funcionan como nodos que conectan a las ciudades más grandes con pueblos y comunidades. Al hablar de ellas, nos referimos, sobre todo, a pequeños asentamientos dentro de territorios rural-urbanos que suelen ser sus *hinterland*. Estas pequeñas ciudades, generan ventajas potenciales a dichos territorios y son esenciales en la reducción de la pobreza y creación de oportunidades de empleo. Podemos decir que las ciudades pequeñas cumplen un papel "mediador" entre pueblos y población dispersa y ciudades mayores: Estas funciones son importantes y deben estudiarse más. Los vínculos rurales-urbanos están siendo redefinidos por éstos nexos<sup>20</sup>.

No existen definiciones precisas y definitivas de lo que se entiende por "ciudades pequeñas" y a menudo, podemos incluir en la definición, a "pequeñas ciudades medias". Pero, en términos generales, pensando en el SUN del

2012 y sus proyecciones, podemos decir que una "ciudad pequeña" oscila entre los 15 y 50 mil habitantes. En algunos casos se puede abrir un poco más el rango y podemos considerarlas de entre 10 y no más de 60 mil. Hoy por hoy, la mediana de una típica ciudad pequeña, sería una de alrededor de los 30 mil habitantes. En este sentido, en el SUN existen 249 pequeñas ciudades donde habitan 6 millones 626 mil 45 personas, que representan alrededor del 6% de la población total del país y un 8% de la personas que habitan dentro del SUN y viene creciendo por encima del promedio del SUN y son parte medular de la actual transformación del medio rural.

Por su dimensión y flexibilidad, pueden detonar desarrollo local, desarrollar cadenas cortas y "clúster" de distintas actividades y hacer más eficiente y competitiva a la agricultura, el comercio, los servicios o la pequeña agroindustria local. Se pueden convertir en proveedores por excelencia de insumos y servicios a sus *hinterland*. Las modernas comunicaciones (Tecnologías de la Información y Comunicación - TIC), así como la alta movilidad del capital y nuevos patrones de migración interna (pendular, circular, estacional, efímera, etc.)<sup>21</sup> juegan un creciente papel en este sentido y alientan, además, una mayor especialización territorial.

"Muchas de ellas son bastante antiguas y su fisonomía y sus funciones económicas están muy moldeadas y vinculadas a los territorios y regiones que las contienen. Las transformaciones en curso del mundo rural han tenido un gran impacto en las ciudades pequeñas, pueblos (y otros asentamientos): se diversifican y disminuye su dependencia de la agricultura. La gente se mueve más y se establecen otro tipo de relaciones jerárquicas y redes funcionales dentro del SUN, las ciudades pequeñas seguirán existiendo y funcionando: llegaron para quedarse" (Luiselli, 2016).

<sup>20</sup> El tema de las Ciudades Pequeñas es en general un "área gris" en el diseño y ejecución de políticas públicas, tanto de desarrollo rural como urbano.

<sup>21</sup> Según datos del SUN (CONAPO, 2012) los migrantes intermunicipales llegaron en el país a 6.3 millones entre 2005 y 2012, y 4.5 y 4.6 fueron inmigrantes y emigrantes al SUN (73% del total).

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), a través del Grupo de Diálogo Rural sobre Ciudades Pequeñas, estudió las ventajas y limitantes de éstas ciudades y trazó las grandes líneas del que sería un nuevo marco de política urbana para las mismas, dentro de su llamado "enfoque territorial". Esencialmente, se trata de habilitarlas para cumplir su papel nodal o de intermediación entre el mundo rural y las ciudades y mercados urbanos de mayor dimensión. Se requiere equiparlas con mejor infraestructura y caminos. Se identificaron cinco líneas de política o "agendas" para las misma (RIMISP, 2016): apoyar e incidir en la transformación ocupacional, su diversificación, formación de capital humano y capacitación *in situ* e incremento de la productividad del capital humano y desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs); ampliar la red "capilar" de caminos locales, optimizar opciones de transporte y movilidad (abatir costos de transporte); fomentar y habilitar estrategias de cadenas o "circuitos cortos" y clúster locales en torno a las ciudades pequeñas (abatir costos de transacción y disminuir intermediarios especuladores) y protegerlas frente al poder de los supermercados; inclusión de género y apoyo a la juventud local, mediante incentivos directos, entrenamiento y capacitación. Por último, aprovechar los recursos locales de manera sustentable y a largo plazo, reconociendo, entre otras cosas, pagos por servicios ambientales provenientes de los ecosistemas locales.

### *Territorios funcionales*

Un territorio funcional (RIMISP, 2016), puede entenderse como un espacio diferenciado que contiene una alta frecuencia de interacciones entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. Son espacios donde las personas se asientan en una o varias localidades; ahí viven y trabajan y dan cohesión y sentido de pertenencia cultural y social a los mismos. A menudo, los "territorios funcionales" no coinciden con los límites municipales

preestablecidos, sino que los desbordan y los yuxtaponen. Los territorios rural-urbanos son aquellos que cuentan con una ciudad pequeña o mediana funcionalmente vinculada con un entorno rural.

Diversos autores como Julio Berdegú (2016), Isidro Soloaga (2015) y Antonio Yúnez Naudé (2013) han estudiado el fenómeno de los territorios funcionales. Soloaga y Yúnez vinculan lo anterior a "Territorios Funcionales" (TF) previamente establecidos en el trabajo de Berdegú y Meynard<sup>22</sup> y que conforman amplios polígonos o espacios de trabajo y diversas actividades económicas. De los 1214 territorios funcionales definidos (y sus municipios), cerca de la mitad lo constituyen los eminentemente rurales (mas no rurales aislados) y los "semi-urbanos" con rangos de población en cabecera que corresponderían a las típicas ciudades pequeñas (CP) que se han analizado en el Grupo de Ciudades Pequeñas (GCP).<sup>23</sup> Sin ser estrictamente lo mismo, el trabajo aporta claras posibilidades de refinar y avanzar en conocimiento del papel y el loci de éstas ciudades en relación a los territorios funcionales, así como a estrategias de fomento productivo y desarrollo social que se pudieran emprender. Por último, relaciona la calidad de vida (media por acceso a educación, salud, tipo de vivienda, TIC, etc.) con el tamaño de las poblaciones, donde se ve claramente que el nivel de bienestar es inversamente proporcional al tamaño de las mismas.

*Autor principal:  
Cassio Luiselli Fernández*



<sup>22</sup> SEDATU tiene también una clasificación semejante (basada en isócronas de tiempos de traslado) llamada "Regionalización Funcional" con base a sistemas Urbano-Rurales o SUR.

<sup>23</sup> Refiere al GCP del RIMISP 2015-2016.

## Referencias

- Aguilar, A. G. & López, F. M. (2014). La Periurbanización y los Retos de su Organización Territorial. En Boris Graizbord (Ed.), *Metrópolis: Estructura Urbana, Medio Ambiente y Política Pública* (pp. 61-102). México: CEDUA-COLMEX.
- Benedict, M. A. & McMahon, E. T. (2006). *Green Infrastructure*. Washington D.C.: Island Press.
- Berdegué, J. (mayo, 2016). *Los vínculos Rural-Urbanos*. Trabajo presentado en el seminario PUED(UNAM)-RIMISP-SEDATU: UNAM, México.
- Berdegué, J. & Meynard, F. (2012). *Las ciudades en el Desarrollo Territorial Rural*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: RIMISP.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.) (2015). *Informe del Desarrollo en México 2015*. México: UNAM-PUED.
- Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.) (2016). *Perspectivas del desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Garza, G., et al. (2010). La Transformación urbana de México, 1970-2020. En Garza, G. y Schteingart, M. (Eds.). *Los Grandes Problemas de México II. Desarrollo Urbano y regional*. México: El Colegio de México.
- DOF. (28 de noviembre de 2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Orden Territorial y Desarrollo Urbano*. México. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)
- DOF. (28 de enero de 1988). *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf)
- DOF. (30 abril de 2014). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*. México. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014)
- Kaly, U.L., Pratt, C.R. & Mitchell, J. (2004). *The Demonstration Environmental Vulnerability Index (EVI) 2004*. SOPAC Reporte Técnico 384. Disponible en: <http://islands.unep.ch/EVI%202004%20Technical%20Report.pdf>
- Knoema. (2011). *World Data Atlas: Road Density – Countries ranking*. Disponible en: <https://knoema.com/atlas/ranks/Road-density>
- Maderuelo, J. (Ed.) (2008). *Paisaje y territorio*. Madrid: ABADA Editores.
- Luiselli, C. (2016). Ciudades inclusivas y sustentables en México para el 2030. En Cordera, R. & Provencio, E. (Coords.) *Perspectivas del desarrollo a 2030*. México: UNAM-PUED.
- Luiselli, C. (2016). *Informe sobre el Grupo de Diálogo Rural sobre Ciudades Pequeñas*. RIMISP.

Quadri, G. & Quadri P. (2016). México: Un Estado sin Tierra. México: MAPorrúa.

RIMISP. (2017). *¿De qué hablamos cuando hablamos de "territorios funcionales"?* Disponible en: <http://rimisp.org/noticia/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-territorios-funcionales/>

SCT. (2014). *Anuario estadístico: sector comunicaciones y transportes 2014*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/48042/Anuario\\_Estadistico\\_Sector\\_Comunicaciones\\_y\\_Transportes\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/48042/Anuario_Estadistico_Sector_Comunicaciones_y_Transportes_2014.pdf)

SEDESOL-CONAPO. (2012). El SUN a 2012 y sus proyecciones. En *Catálogo del Sistema Urbano Nacional*. México: CONAPO.

SEDESOL. (2012). *Estrategia Territorial Nacional*. México.

Soloaga, I. (2015). *Crecimiento y Bienestar: Importancia de la relación entre el tamaño de las ciudades y los vínculos urbanos-rurales*. RIMISP mimeo.

Soloaga I. & Yúnez, A. (2013). *Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en territorios funcionales: 2005-2010*. Santiago de Chile: RIMISP Documento de Trabajo No.25. Disponible en: [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_f/1380112104Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_f/1380112104Doc25DinamicasTerritorialesMEXICO02.pdf)



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

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

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

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

Nota: Los totales no suman 100% por la desagregación regional utilizada.

Fuente: Elaboración Propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales, PIB por entidad federativa. Para 2015 y 2016 se considera la información del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE).

No todas las expresiones de la desigualdad regional evolucionan en la misma dirección y con el mismo ritmo, pues en algunos indicadores sociales se mantienen tendencias a la convergencia. Se constatan, sin embargo, trayectorias que en el futuro pueden profundizar aún más las brechas económicas estructurales, por lo que se postula que en los próximos años será necesario intensificar

esfuerzos de política para acelerar el desarrollo de las entidades y regiones más rezagadas.

En años recientes se impulsaron algunas iniciativas de desarrollo regional que deben ser valoradas, como la formulación de estrategias para las grandes regiones, y el lanzamiento de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). Resulta pertinente recuperar estas y otras estrategias que ya cuentan con diferentes grados de avance tanto en consenso como en su ejecución; e incluyen elementos de pronóstico<sup>1</sup>.

La estrategia nacional de desarrollo debe considerar una ruta o escenario de convergencia de las regiones, que contemple no sólo un mayor crecimiento por habitante de los estados que se están rezagando, sino énfasis explícitos en el desarrollo social, la sustentabilidad ambiental y otros factores de integración nacional (cuadro 2).

### Perfil general de propuestas estratégicas

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

Las tendencias recientes a la divergencia regional estructural suponen algo más que lanzar programas formales. Se deben formular, pero se impone ir más allá del tradicional protocolo jurídico-institucional, para buscar

<sup>1</sup> La coordinación de Centro Geo-Conacyt, la Unidad de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y una amplia gama de expertos de diversas instituciones y entidades no gubernamentales, realizaron entre 2009 y 2010 un trabajo altamente colaborativo orientado a un ejercicio de prospectiva centrado en la temática relativa a la consolidación de una estrategia nacional para el desarrollo regional. Este ejercicio se retomó en el año 2012 en la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo territorial por parte de académicos, consultores y otros interesados.

**Cuadro 2. Esquema comparativo de dos escenarios regionales a 2030**

Escenarios tendenciales: probables	Escenario futurible: posible y deseable
El desarrollo regional empeoraría en:	El desarrollo regional presentaría avances muy relevantes en:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convergencias al interior de las regiones;</li> <li>• Condiciones ambientales;</li> <li>• Disponibilidad de agua;</li> <li>• Estado de derecho.</li> <li>• Divergencias entre regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convergencias relativas y absolutas entre regiones;</li> <li>• Convergencias intra-regionales;</li> <li>• Desempeño y condiciones ambientales;</li> <li>• Coordinación de los tres órdenes de gobierno;</li> <li>• Planeación territorial;</li> <li>• Participación social;</li> <li>• Convergencia en desarrollo humano.</li> </ul>
Se mantendrían sin cambios sustantivos:	Avances relevantes en:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contención de la dispersión poblacional y territorios en pobreza extrema;</li> <li>• Coordinación de los tres órdenes de gobierno;</li> <li>• Planeación territorial;</li> <li>• Participación social;</li> <li>• Integración al mercado internacional;</li> <li>• Convergencias en desarrollo humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración al mercado internacional;</li> <li>• Condiciones favorables de competitividad difundidas entre regiones:</li> <li>• Niveles de conectividad intra e interregionales;</li> <li>• Potencial de las ciudades intermedias;</li> <li>• Contención de la dispersión poblacional y territorios en pobreza extrema;</li> <li>• Estado de derecho.</li> </ul>
Se presentarían mejoras en:	Persistirían, aunque atenuadas:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones favorables de competitividad;</li> <li>• Niveles de conectividad inter e intra-regionales;</li> <li>• Potencial de las ciudades intermedias a favor del desarrollo regional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiones y estrés hídrico;</li> <li>• Brechas en desarrollo social</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, (2018)

algo así como un “pacto regional”, establecer una agenda compartida para la renovación del federalismo y el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales para el desarrollo.

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

Ante la crisis que enfrenta el federalismo, y la situación de irresponsabilidad y dispendio entre los gobiernos federal y de los estados, una política regional de alta intensidad abre la oportunidad de cambiar las inercias y orientar mejor los recursos públicos para el desarrollo inter e intra-regional.

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

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

a una escala municipal, e inclusive complementar con variables insignia de marginación y dispersión geográfica.

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

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

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

Se requiere de una adecuada combinación de:

- ZEE basadas en detonar desarrollo regional en sus zonas de influencia;
- Las ZEE enmarcadas en las "Cinco iniciativas de acción conjunta regional sur-

sureste"<sup>2</sup> emergentes (consensadas en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) e insertas en el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del sur-sureste (FIDESUR));

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

Componentes:

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

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

*Autores principales:  
Alejandro Mohar  
Enrique Provencio*



<sup>2</sup> Las cinco iniciativas de acción conjunta regional sur-sureste son las siguientes: i) estrategia regional de atracción de inversión extranjera en cadenas globales de valor seleccionadas; ii) desarrollo del transporte marítimo intermodal en puertos seleccionados del sur-sureste; iii) programa de recuperación y desarrollo de las zonas cafetaleras del sur-sureste (tema Regional); iv) programa regional de adaptación al cambio climático; v) paquetes integrados de proyectos de infraestructura carretera de enlace interurbano e integración rural-urbana

## Referencias

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). *Sistema de Cuentas Nacionales*. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>

Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE). (s.f.). *Banco de Información Económica (BIE)*. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Eje V.

Política y geopolítica  
en las relaciones  
globales de México





## Entorno global e inserción internacional: Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa

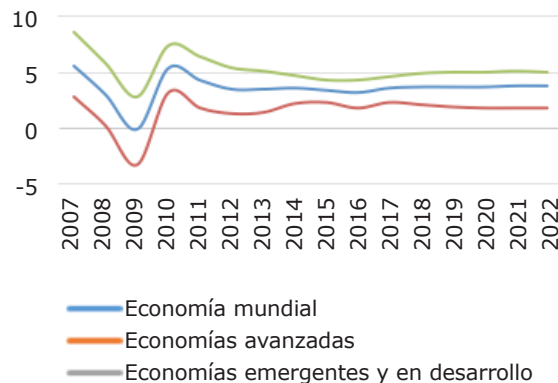
### La perspectiva de conjunto

Hacia finales del año 2017 —sobre todo en la actualización de otoño de la perspectiva económica mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en coincidencia con lo expresado por otros organismos— se voceó una clara confianza en la continuada fortaleza de la recuperación cíclica de la actividad a escala global. Se previeron tasas reales de crecimiento de 3.6% para el año 2017 y de 3.7% para 2018, tasas más elevadas en el mundo en desarrollo (4.6 y 4.9 %) que en los países avanzados (2.2 y 2 %). Las mayores y más dinámicas entre las primeras (India, China, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN5)) seguirán siendo los principales motores globales. Se anota perspectivas mejoradas en “la Eurozona, Japón, las economías emergentes de Asia, Europa y Rusia —que más que compensan las menores expectativas para Estados Unidos y Reino Unido—”. Se advierte, sin embargo, “que el crecimiento se mantiene débil en muchos países y la inflación sigue por debajo del objetivo en la mayor parte de los avanzados” (FMI, 2017). En general, se reconoció que el ritmo de avance no es aún suficiente para escapar de la trampa del bajo crecimiento.

Ha transcurrido casi un decenio desde la quiebra de Lehman Brothers, seña simbólica del inicio de una crisis financiera que devino la Gran Recesión —la más severa y prolongada desde los años treinta del siglo XX— y dio lugar a un largo lapso de escaso relieve en materia de crecimiento, tanto en el sector avanzado como en vastos segmentos del mundo en desarrollo. El llamado “estancamiento secular” sigue y continuará presente hasta bien entrado el próximo decenio, sobre todo en

las economías avanzadas y en algunas de las emergentes, como muestran las proyecciones de crecimiento hasta 2022.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento real económico: historial reciente y perspectiva inmediata

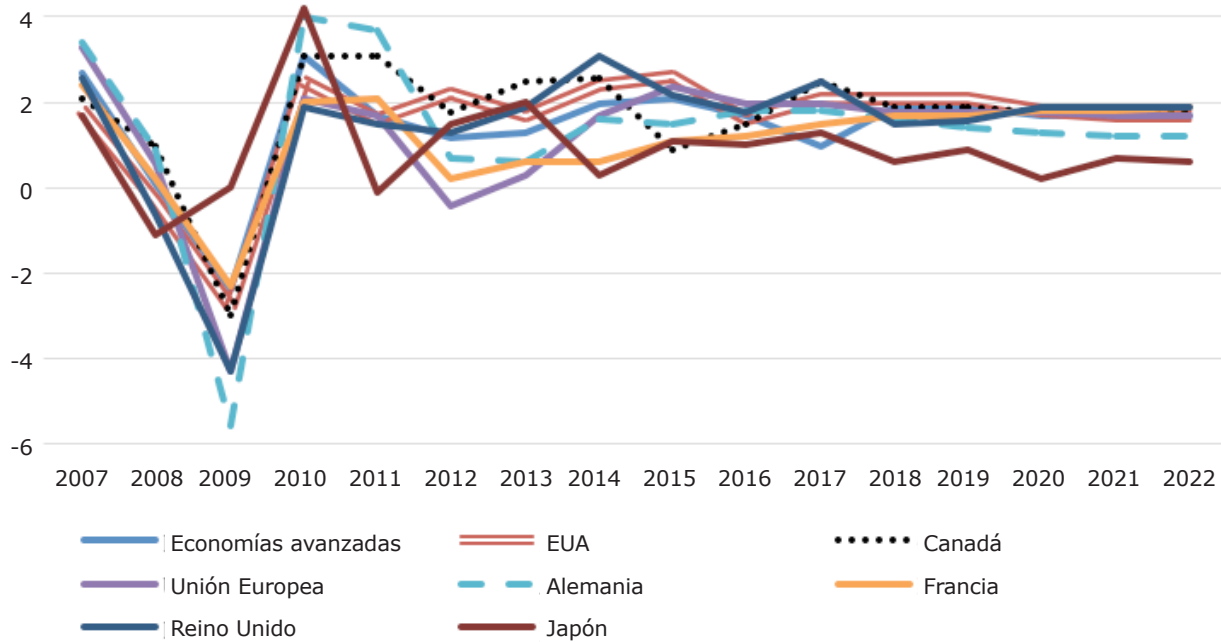


Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2017)

Para los países industriales, se redujo la expectativa de mayor dinamismo en 2017, publicitada con insistencia alrededor del cambio de año, al no materializarse la rápida reactivación de Estados Unidos (EUA) por el retraso o abandono del estímulo prometido por la nueva administración. Así, fue bienvenida la información de que, en el tercer trimestre, la economía alcanzó un crecimiento estimado en forma preliminar en 3%, muy por encima de las expectativas (Kritoeff, 2017). En el Reino Unido, el impacto de la “Britain Exit” (Brexit) ha sido más severo ante la incapacidad del gobierno conservador de definir y negociar con la Unión Europea modalidades de salida que no dañen sus expectativas comerciales, económicas y financieras. Para el mundo en desarrollo, “el avance en China y otros países de Asia mantiene su fortaleza, al tiempo que aparecen signos de mejora en las condiciones difíciles que aún enfrentan varios países de América Latina y el Caribe, de la Comunidad de Estados Independientes y del África subsahariana” (FMI, 2017a).

El balance de riesgos sigue inclinándose a la baja y han ganado peso los asociados a un desmantelamiento más rápido, así como perceptible de las políticas monetarias

**Gráfico 2. Tasas de crecimiento económico: países avanzados**



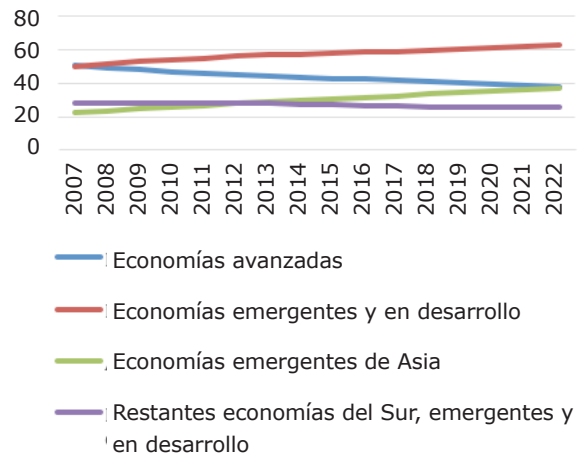
Nota: Hasta 2016 cifras revisadas y desde 2017 proyecciones

Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2017b)

de estímulo; la anulación de regulaciones financieras positivas adoptadas tras la crisis y el giro hacia medidas de restricción tanto del comercio, como de las inversiones.

En el decenio de la Gran Recesión, medida por la magnitud de los Productos Internos Brutos Nacionales (a paridad de poder adquisitivo), se extinguió y mudó a favor de las economías en desarrollo y emergentes, la brecha Norte-Sur: en 2007, el Producto Interno Bruto (PIB) de las economías avanzadas equivalió a la mitad del mundial y en 2016, a sólo dos quintas partes. En cambio, surgió y se expandió una brecha Sur-Sur —entre las economías emergentes de Asia, en especial China y más adelante la India, así como el resto del Sur. En 2007, el PIB de las primeras representaba algo menos de la mitad del de las segundas, pero en 2016 esa proporción se había elevado a más de 55 %. Esta brecha Sur-Sur —que se prevé: se ampliará aún más para 2022— es ya un importante elemento del panorama político y económico global.

**Gráfico 3 – Brechas Norte-Sur y Sur-Sur (Porcentajes de los PIB nacionales respecto del mundial)**



Nota: Hasta 2016 cifras revisadas y desde 2017 proyecciones.

Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2017b)

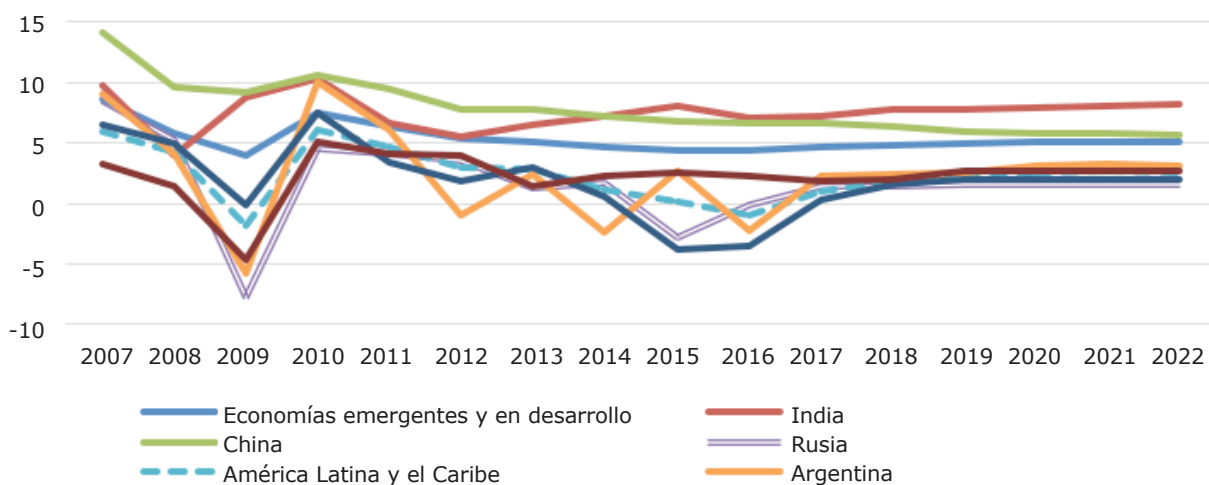
A mediados del presente decenio, se tornó evidente la concentración del crecimiento en

las dos mayores economías emergentes, La India y China, al grado de privar de sentido a la mayor parte de los enfoques de política económica externa para el desarrollo, incluidos los esquemas elementales de libre comercio, que se imaginaron entre los ochenta y principios del nuevo siglo. De acuerdo con las cifras del FMI, entre 2007 y 2016, el peso del PIB de China en el PIB mundial casi se duplicó, moviéndose de algo más de un décimo (11.3%) a algo menos de un quinto (18.3%). Las proporciones respectivas para La India fueron de un vigésimo (5.2%), en 2007 y de un treceavo (7.5%), en 2016. Se prevé que, en 2022, China y La India aportarán algo menos de un tercio (29.6%) del producto mundial, proporción semejante a la que correspondía a Estados Unidos y Japón en 1980 (FMI, 2017).

Con excepción de esas dos grandes economías, para el resto del mundo en desarrollo y habida cuenta de importantes diferencias de comportamiento en algunas naciones, la “nueva normalidad” de lento crecimiento, alto desempleo y desigualdad creciente echó raíces desde mediados del presente decenio.

A pesar de la consolidación de la recuperación de la actividad antes referida, el empleo no ha seguido un comportamiento similar. De hecho, se habla, en los estudios recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de una desconexión creciente entre el crecimiento y la ocupación, sobre todo el “empleo adecuado” o el “trabajo decente”, en términos de estabilidad, remuneración y condiciones laborales. En el otoño del año en curso (2017), una tasa de desocupación global colocada en 5.8% —nivel que considera difícil abatir en el futuro cercano— refleja un alza de 3.4 millones en el número de desempleados sobre 2016, con lo que el total mundial de desocupados rebasa los 201 millones (OIT, 2017). “Desempleolandia” sería la sexta nación más poblada. La desocupación adicional y el trabajo precario se concentrarán, en estos años, en el mundo en desarrollo. Dentro de éste, la situación en América Latina y el Caribe, cuya tasa de desempleo alcanzará el 8.4% este año, 2017, es en especial preocupante. La OIT estima que el número de trabajadores en posición vulnerable aumenta en 11 millones al año y su total en el mundo (1,400 millones) iguala la población de China.

**Gráfico 4. Crecimiento económico: economías emergentes y en desarrollo (Tasas de crecimiento real observadas y proyectadas)**



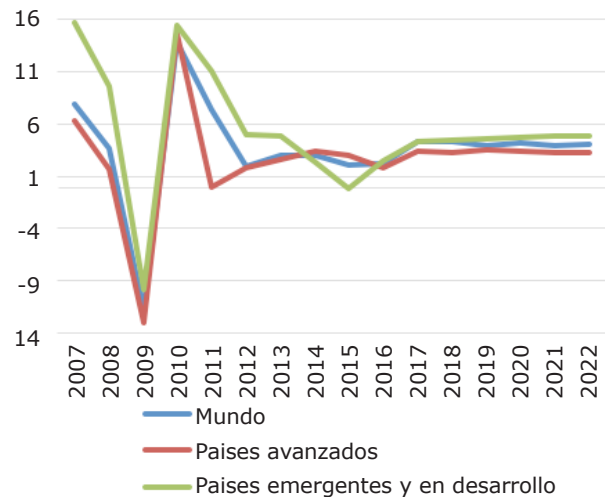
Nota: Hasta 2016 cifras revisadas y desde 2017 proyecciones.

Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2017b)

Otra desconexión notable en estos años es la aparecida entre reactivación económica y comercio internacional. La ratio entre el crecimiento del intercambio y el del PIB, que en la segunda mitad del siglo pasado solía ser de 1.5:1, se ha abatido a 1:1 en los últimos años. De hecho, como ha subrayado la Organización Mundial del Comercio (OMC), 2016 fue el primer año del siglo en que esa relación se situó por debajo de la unidad: 0.6:1 (OMC, 2017). Además, el énfasis en materia de cooperación comercial internacional, más que continuar centrado en la liberalización de los intercambios —ante la que han surgido resistencias y rechazos, incluso en diversos países avanzados— se ha desplazado al área de facilitación del comercio. Recibe atención en este momento el Acuerdo de Facilitación del Comercio que, bajo los auspicios de la OMC, entró en vigor en febrero del año 2017, al llegar a dos tercios de la membrecía de la Organización el número de países que lo han ratificado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) espera que el crecimiento del comercio internacional promedie alrededor de 4% anual en el bienio 2017-18, que sigue siendo un ritmo modesto si se recuerdan las tasas medias alcanzadas antes de la crisis, del decenio pasado (OMC, 2017a). Lo mismo ocurre, por cierto, con la intensidad de las inversiones a escala mundial que se ha recuperado, pero sigue por debajo de los niveles de esos años.

De acuerdo con el monitoreo de la OMC, entre octubre del año 2016 y mayo del año 2017, sus asociados introdujeron 74 nuevas medidas de restricción del comercio que afectaron corrientes comerciales con valor de alrededor de 50,000 millones de dólares, apenas una fracción mínima del comercio mundial de mercancías, valuado en 2016 en unos 15 billones de dólares. Parecería que los anuncios de diversos gobiernos, cada vez más frecuentes y generalizados, de estar dispuestos a acudir a medidas comerciales proteccionistas, así como otras de corte restrictivo, aún no se materializan en escala significativa, aunque el riesgo que conllevan continúa latente.

**Gráfico 5. Volumen del comercio internacional de mercancías (Tasas de crecimiento anual del volumen de las importaciones)**



Nota: Hasta 2016 cifras revisadas y desde 2017 proyecciones.

Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2017)

La política comercial volvió a ser tema controvertido en el Grupo de los 20 (G20). Por primera vez en una reunión de líderes, en 2017, no concitó consenso la fórmula tradicional de respaldo irrestricto a la apertura y rechazo no calificado del proteccionismo. La fórmula de conciliación que se aceptó finalmente, fue matizada al reconocer la importancia de “los instrumentos legítimos de defensa comercial” y la conveniencia de “entender mejor los impactos del comercio” sobre la actividad económica, el empleo, las condiciones laborales y los mercados de trabajo. Se anunció que el G20 discutirá, el año próximo, un informe ad-hoc sobre estos efectos. En buen número de economías emergentes, sobre todo en el Pacífico asiático, las políticas y prácticas de defensa comercial legítima —que abarcan acciones en materia de regulación de la inversión extranjera y las corporaciones transnacionales— nunca han sido abandonadas, sino que se han tanto fortalecido como modernizado. Es de esperarse que el estudio encargado por el G20 a los organismos económicos y financieros multilaterales contribuya a definir cuál es el rol —sin duda temporal, acotado y monitoreado—

de la protección en el crecimiento económico y el empleo, para la economía así como para el comercio mundiales en el siglo XXI<sup>1</sup>.

## Los vientos en contra

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

Alza precipitada de las tasas de interés — La cuestión que se evoca con mayor frecuencia en los diversos análisis es la que el FMI ha destacado desde mediados de año en los siguientes términos: “La normalización de la política monetaria en algunos países avanzados, en especial en Estados Unidos, puede dar lugar a un endurecimiento más rápido de lo esperado en las condiciones financieras globales” (FMI, 2017).

Un alza precipitada del rédito, originada incluso en una decisión prudente y oportuna de la banca central para iniciar la normalización de la política monetaria, así como de revisar al alza las tasas de interés, como ha venido ocurriendo en Estados Unidos desde fines del año 2016, puede tener efectos disruptivos, tras un período tan amplio de tasas ultra bajas que estimuló niveles de endeudamiento a veces excesivos, en empresas y unidades familiares. “Si pasa algo que eleve el rédito con rapidez, gran número de agentes, que sostienen deudas elevadas, pueden enfrentar situaciones insostenibles”, como advirtió Ken Rogoff (2017), antiguo economista-jefe del FMI.

Conducta errática de la nueva administración estadounidense — Se cita también, a menudo, la incertidumbre respecto de la forma de actuar del gobierno de Estados

Unidos, que inició funciones en enero del año 2017. “A pesar de la declinación de los riesgos asociados a la coyuntura electoral, la incertidumbre en materia de políticas se mantiene a un alto nivel y puede agudizarse aún más ante, por ejemplo, la dificultad para predecir las reformas regulatorias y las políticas fiscales estadounidenses” (FMI, 2017), entre otras. Apenas transcurridos seis meses, las turbulencias de la administración Trump habían empezado a dejar su marca.

Hacia fin del año, esta dificultad se había acentuado. Algunas de las mayores iniciativas de política del gobierno estadounidense aparecían como riesgos globales en la evaluación de octubre del FMI (2017a)(cuadro 1).

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

Aparentemente se ha dejado de lado, al menos temporalmente, la imposición de aranceles punitivos a las importaciones de acero y aluminio, basada en el peregrino argumento de que su volumen afectaba la capacidad de producción y, por ende, la seguridad nacional del importador. Se invocaría en cambio la Sección 301 de la Ley de Comercio estadounidense de 1974 para objetar los requisitos de desempeño sobre transferencia de tecnología que China establece a la Inversión Extranjera Directa (IED), que se consideran contrarios a la normatividad y prácticas de la OMC, además de que permitirían acudir a una gama de medidas compensatorias de corte restrictivo (Bradsher, 2017; Donnan, 2017). En este terreno, también se ha mencionado un eventual fracaso o giro restrictivo de la renegociación del TLCAN, iniciada en el otoño del año 2017.

<sup>1</sup> Por lo pronto, la OMC se movió en este sentido. El tema central de su *World Trade Report 2017* –dado a conocer en octubre del año 2017– es Trade, technology and jobs y aspira a ofrecer una visión integrada de cómo el comercio y la tecnología afectan el empleo y los salarios. Puede consultarse en [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr17_e.htm)

**Cuadro 1. Riesgos globales según el FMI**

Riesgo percibido por el FMI	Anuncios del gobierno de EUA
“El lento crecimiento de los ingresos medios desde la crisis financiera global y la tendencia a empeorar en el largo plazo de la distribución del ingreso, han elevado el malestar con la globalización en las economías ricas, en especial en EUA...”	La propuesta de reducción impositiva del Partido Republicano, saludada por Trump como la mayor de la historia, acentuaría la concentración del ingreso y equivaldría a una vasta transferencia de riqueza al segmento de mayores ingresos.
Las políticas comerciales restrictivas, así como otras acciones proteccionistas, afectarían las cadenas de suministro, reducirían la productividad global y harían más costosos los bienes de consumo comerciables, afectando de modo desproporcionado a las familias más pobres.	Ha ido extendiéndose el número e importancia de los mercados a los que se ha amenazado con acciones de protección y restricción comercial: de China, a los dos socios de EUA en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a los asociados a la fallida Alianza del Pacífico.
La obstrucción indiscriminada de la inmigración afectará uno de los canales que alivian las restricciones de oferta de mano de obra en países que envejecen y reducirá las oportunidades de largo plazo de especialización tanto laboral como mejoramiento de la productividad.	Sólo una serie de decisiones judiciales contrarias a las políticas gubernamentales de prohibición o limitación migratoria han impedido que se vete la entrada de varias nacionalidades, aunque se ha construido una atmósfera antiinmigrante que despierta preocupación.

Fuente: Elaboración propia con información del FMI (2017b).

**Cuadro 2. Mapa de riesgos de acuerdo al BM**

Factores de estímulo	Elementos de riesgo
<p><i>Estímulo fiscal en las economías avanzadas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EUA: Reducciones impositivas a empresas e individuos de alto ingreso, incremento del gasto e inversión en infraestructura y defensa.</li> <li>• Unión Europea: Continuada vigencia de las políticas fiscal y monetaria anticíclicas.</li> <li>• Japón: Mayor estímulo en el corto plazo y diferimiento de acciones de consolidación fiscal.</li> </ul>	<p><i>Proteccionismo creciente y represalias comerciales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuada erosión del sistema abierto y multilateral de comercio.</li> <li>• Posible espiral de medidas a-costa-del-vecino y cadena de acciones así como de represalias.</li> <li>• Efectos multiplicadores en cascada sobre los costos de transacción dado el tejido de las cadenas productivas complejas.</li> <li>• Desmantelamiento de arreglos comerciales regionales o subregionales.</li> </ul>
<p><i>Incertidumbre sobre decisiones de política y tensiones geopolíticas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demoras generalizadas en las decisiones de inversión y de contratación de fuerza de trabajo.</li> <li>• EUA: imposición de aranceles y otras acciones compensatorias; influencia sobre decisiones de empleo e inversión de las empresas; afectación de los flujos de remesas asociados al trabajo migratorio.</li> <li>• Diversidad de riesgos geopolíticos: entre ellos, tensiones y enfrentamientos en la península de Corea, prolongación de hostilidades en Siria así como en su entorno geográfico, tanto tensiones como conflictos por el agua y otros riesgos ecológicos en África.</li> </ul>	
<p><i>Tensiones en los mercados financieros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reevaluación de los riesgos y ajustes súbitos de los precios tanto de los activos como de los flujos financieros en búsqueda de seguridad.</li> <li>• Incrementos súbitos en los costos de la deuda como reacción ante velocidad y alcance de las acciones de normalización de la política monetaria.</li> </ul>	
<p><i>Impacto de un desliz más rápido y pronunciado de los precios del petróleo sobre los países exportadores y su perspectiva económica</i></p>	
<p><i>Continuado deterioro del crecimiento potencial del producto</i></p>	

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

El caso del Reino Unido es ilustrativo en este sentido. En el decenio de la crisis, el ingreso personal se estancó: por cada 100 libras percibidas en 2007 ahora, tras el ajuste por inflación, se perciben 97.8 libras. Mark Carney, gobernador del Banco de Inglaterra, ha señalado que desde el siglo XIX no se vivía un periodo de tal debilidad del ingreso personal. Al resultado contribuyó también que los puestos de trabajo creados en el decenio fueron en gran medida de remuneración baja o muy baja. Fenómenos similares ocurrieron también en muy diversos países (Jack, 2017).

### **Mapa de riesgos para una perspectiva no auspiciosa**

El Banco Mundial (BM), en su *Global Economic Prospects* de junio del año 2017, ofrece una visión del enorme desbalance entre los escasos factores de estímulo y los numerosos riesgos que están presentes en la evolución de la frágil recuperación por la que atraviesa, en el presente año, la economía mundial y sus más importantes segmentos (BM, 2017). Se resume en el siguiente mapa de riesgos (cuadro 2).

### **El debate sobre las opciones de política**

Ante la coyuntura de una recuperación que se consolida, a pesar de la diversidad y fuerza de los vientos en contra que se aprecian, se ha mantenido en los últimos años un animado debate acerca de opciones y contenidos de la política económica. Los planteamientos que, en mayor o menor medida, se apartan de la ortodoxia han sido expuestos con insistencia y vigor, al tiempo de que los más tradicionales han seguido siendo expuestos y defendidos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Este apartado se basa en una revisión de los informes

En los países avanzados ha merecido gran atención la normalización de la política monetaria expansionista, basada en tasas de interés ultra bajas y diversas formas de estímulos cuantitativos, que ha estado en vigor a lo largo del decenio de la crisis y cuyo desmantelamiento se ha iniciado en Estados Unidos y, en menor medida, en algunos países europeos. Por ejemplo, el 1 de noviembre, el Banco de Inglaterra elevó, por primera vez en diez años, la tasa de interés de referencia (*Bank Rate*) en 0.25 puntos, a 0.5%, al tiempo que decidió mantener sus acciones de facilitación cuantitativa (Bank of England, 2017).

Se reconocen las dificultades para afinar tanto la velocidad como la oportunidad del retiro de los estímulos y los ajustes del rédito, sin dañar una todavía incipiente recuperación productiva. Asimismo, se ha discutido, sobre todo en EUA y algunos países de Europa, una política fiscal moderadamente expansionista del lado del gasto en infraestructura y de recortes a los impuestos a empresas, así como a personas.

Como apunta el Banco Mundial, “la mayor desigualdad del ingreso y el estancamiento de los salarios medios han alimentado el debate político sobre los beneficios de la globalización y la liberalización comercial, en medio de una marcada declinación de los empleos manufactureros. Se han producido movimientos a favor de dismantelar medidas de liberación comercial ya adoptadas y del recurso a acciones proteccionistas de las industrias nacionales, incluso en los países de mayor avance tecnológico y diversificación industrial” (BM, 2017).

El debate sobre la magnitud del espacio fiscal en las economías emergentes, sean o no exportadoras netas de *commodities* y las opciones para aprovecharlo en el fortalecimiento de las acciones de política anticíclica o expansionista, fue también muy frecuentado. Se discutió la contribución que

---

del año en curso del FMI, el BM, la OCDE, la UNCTAD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como artículos de diversas revistas especializadas y medios informativos.

puede ofrecer el establecimiento de objetivos fiscales verosímiles y alcanzables, así como la necesidad de perseguirlos de manera consistente.

También se discutió el establecimiento de consejos fiscales y el aporte que ellos pueden realizar, así como el establecimiento de fondos de estabilización y su oportuna renovación. El mejoramiento de la administración fiscal puede contribuir a la ampliación del espacio fiscal y a un mejor manejo de posibles shocks de ingresos de divisas o de corridas cambiarias.

### Una mirada a los próximos tres lustros

Sin duda, el punto de partida de la economía mundial hacia 2030 es el saldo, todavía no por completo definido, de la Gran Recesión. Un particular intento reciente de balance, trazado desde los paradigmas de la economía de mercado y limitado a las economías de Occidente, se recoge enseguida:

La naturaleza desigual de la recuperación complica el legado más importante de la crisis. Las credenciales éticas del capitalismo se vieron lastimadas. Muchos líderes de la izquierda y la derecha ven con reservas el libre comercio y la globalización. Ha disminuido la confianza en las élites políticas, financieras y económicas y un populismo ignorante parece ser ahora una característica permanente de la cultura política de Occidente. [...] La crisis financiera ha quedado atrás. La crisis de legitimidad permanece. (The Financial Times, 2017).

Para un balance menos desequilibrado debería subrayarse que las reservas ante el libre comercio y la globalización surgieron de deficiencias graves así como perceptibles en sus formas de operación real en muchas regiones y en numerosas áreas de actividad; que las élites —en los gobiernos y en las corporaciones, sobre todo del sector financiero pero también del productivo— conquistaron a pulso el retiro de la confianza de gobernados y consumidores; que no se

cuenta con una noción de populismo aceptada en forma generalizada y que la ignorancia no es un común denominador que siempre lo caracterice. No sólo Occidente importa en la economía y la sociedad globales.

Reconociéndose a la incertidumbre como una característica que teñirá de manera más o menos permanente la evolución global en los próximos lustros, se explica, por una parte, que sean menos frecuentes los análisis de prospectiva de largo plazo y, por otra, que se manifiesten marcadas diferencias en los resultados de las proyecciones.

Por ejemplo, mientras la OCDE espera que sean catorce las economías billonarias<sup>3</sup> en 2030, como se muestra en el cuadro 3.

La consultora *Price Waterhouse Copper* (PWC) espera que lleguen a diecinueve las que superen esa cota, aunque su proyección usa dólares constantes del año 2016 (en lugar del año 2010). Se añadirían a ese grupo Arabia Saudita (2.8), Irán (2.4), España (2.2), Canadá (2.1) y Egipto (2.0) (PWC, 2017).

Algunas diferencias en las proyecciones nacionales son muy considerables, superando con mucho las que pueden atribuirse a la diferencia de año base para el cálculo de los precios reales.

Considérense estos ejemplos, en los que se compara el resultado de ambas proyecciones a 2030 expresado en el PIB real, medido a paridades de poder adquisitivo, en billones de dólares del año 2010 (OCDE) y 2016 (PWC) (cuadro 4.).

Diferencias entre la mitad y el doble revelan, sobre todo, la extrema incertidumbre que campea sobre el ejercicio de prospectiva. Como se sugiere en un artículo, es probable que, más que diferencias en el comportamiento económico esperado según las evaluaciones y análisis practicados, tales diferencias reflejen “la importancia e influencia de los diferentes supuestos y de las metodologías de “modelística” usadas”.

<sup>3</sup> Aquellas cuyo PIB anual real, medido a paridad de poder adquisitivo, excede de 2 billones de dólares.

**Cuadro 3. OCDE. Proyecciones de largo plazo: economía mundial y países seleccionados (Miles de millones de dólares del año 2010<sup>4</sup> y porcentajes)**

	PIB real PPP				Tasa medial anual de crecimiento real (%)		
	2018	2024	2030	2012-18	2018-24	2024-30	2018-30
<b>Mundo</b>	76.1	92.6	111.1	3.56	3.34	3.07	3.2
<b>OCDE</b>	45.3	52	59.6	2.37	2.35	2.23	2.32
<b>No OCDE</b>	30.8	40.6	51.5	5.51	4.71	7.4	4.37
<b>CHINA</b>	16.0	21.1	26.3	6.84	4.78	3.71	4.24
<b>EUA</b>	16.9	19.6	22.5	2.86	2.51	2.35	2.43
<b>Euro(15)</b>	10.8	12.1	13.6	1.44	1.91	1.9	1.9
<b>India</b>	5.7	8	11.2	5.53	5.88	5.78	5.83
<b>Japón</b>	4.2	4.5	4.9	1	1.05	1.3	1.18
<b>Rusia</b>	2.9	3.4	4	2.49	2.97	2.7	2.83
<b>Alemania</b>	3.1	3.3	3.5	1.23	1.02	0.98	1
<b>RU</b>	2.4	2.9	3.3	2.62	2.86	2.57	2.61
<b>Brasil</b>	2.4	2.7	3.2	2.46	2.53	2.68	2.61
<b>Francia</b>	2.2	2.5	2.9	1.82	2.5	2.36	2.43
<b>Indonesia</b>	1.5	2.1	2.8	5.87	5.61	5.06	5.33
<b>México</b>	1.9	2.2	2.6	2.86	2.77	3.05	2.91
<b>Corea</b>	1.9	2.2	2.6	3.58	2.98	2.42	2.7
<b>Turquía</b>	1.3	1.7	2.2	4.84	4.41	3.82	4.12
<b>Italia</b>	1.7	1.9	2.2	0.86	1.99	2.16	2.08

Nota: Las proyecciones se basan en evaluaciones del ambiente económico prevaleciente en países específicos y en el mundo. Se emplea una combinación de análisis basado en modelos y de juicios formulados por expertos.

Fuente: OCDE (2017b)

**Cuadro 4. Comparación de proyecciones del PIB a 2030**

	OCDE	PwC	Diferencia	
			Abs	%
<b>Indonesia</b>	2.8	5.4	2.6	92.9
<b>India</b>	11.2	19.5	8.3	74.1
<b>Alemania</b>	3.5	5.4	1.9	54.3
<b>China</b>	26.3	38	11.7	44.5
<b>México</b>	2.3	3.7	1.1	42.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE y PWC (2017)

*Autor principal:  
Jorge Eduardo Navarrete*

<sup>4</sup> Ajustados por paridad de poder de compra.



## Referencias

- Bank of England. (2 de noviembre de 2017). *Bank Rate increased to 0.50%*. Disponible en: [http:// www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2017/007.aspx](http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2017/007.aspx)
- BM. (junio, 2017). *Global Economic Prospects. A Fragile Recovery*. Disponible en : [https:// openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf). doi : 10.1596/978-1-4648-1024-4
- Bradsher, K. (1 de agosto de 2017). Trump Administration is said to open broad inquiry into China's trade practices. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/08/01/business/trump-china-trade-intellectual-property-section-301.html>
- Donnan, S. (12 de agosto de 2017). Trump set to launch first major trade action targeted at China. *Financial Times*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/0e57be1c-7f84-11e7-a4ce-15b2513cb3ff>
- FMI. (julio, 2017). *World Economic Outlook Update—July 2017*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/07/07/world-economic-outlook-update-july-2017>
- FMI. (octubre, 2017a). "Executive summary. *En World economic outlook (International Monetary Fund)*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>
- FMI. (octubre, 2017b) *WEO Database October 2017* [Archivo de datos]. Disponible en: [https:// www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx](https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx)
- Jack, S. (9 de agosto de 2017). The crisis: 10 years. *BBCNews*. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/business-40869369>
- Kritoeff, N. & Tankersley, J. (27 de octubre de 2017). U. S. Economy 3% Spurts Emboldens Tax Cut Supporters (and Critics). *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/10/27/business/economy/economy-quarter-gdp.html>
- OCDE. (2017). *GDP long-term forecast (indicator)*. [Archivo de datos]. Disponible en: [http:// www.oecd-ilibrary.org/economics/gdp-long-term-forecast/indicator/english\\_d927bc18-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/gdp-long-term-forecast/indicator/english_d927bc18-en). doi: 10.1787/d927bc18-en
- OCDE. (junio, 2017). *OECD Economic Outlook, Vol 2017, Issue 1*. Paris: OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2017-issue-1\\_eco\\_outlook-v2017-1-en#.WhyS\\_LbiZQI#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-outlook-volume-2017-issue-1_eco_outlook-v2017-1-en#.WhyS_LbiZQI#page4)
- OIT. (2017). *World Employment and Social Outlook 2017. Trends 2017*. Disponible en: [http:// www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2017/WCMS\\_541211/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2017/WCMS_541211/lang--en/index.htm)
- OMC. (2017a). *World Trade Statistical Review 2017*. Ginebra: OMC. Disponible en: [https:// www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2017\\_e/wts17\\_toc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts17_toc_e.htm)

OMC. (2017b). *World Trade Report 2017. World Trade, technology and jobs*. Disponible en: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/wtr17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr17_e.htm)

PWC. (2017). *World in 2050 – Summary report. The Long View How will the global economic order change by 2050?* Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf>

Rogoff, K. (9 de agosto de 2017). Rising interest rates 'threaten global economy'. *BBC News*. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/business-40880640>

The Financial Times. (11 de agosto de 2017) Ten years on, the crisis leaves a dark legacy. *Financial Times*. Disponible en: <https://www.ft.com/content/b17e197e-7e08-11e7-9108-edda0bcbc928>



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

## Introducción y contexto

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

A pesar de estas nuevas circunstancias, México no acierta a encontrar un lugar en el mundo conmensurado a su peso específico internacional, y permitirse actuar en consecuencia: pareciera desconfiar de su verdadera dimensión en el mundo, que no es menor.<sup>1</sup> A pesar de sus problemas y de su imagen, a menudo negativa, México cuenta con fortalezas claras: una rica cultura, una población numerosa y joven, abundantes recursos y una localización geográfica envidiable.

Es cierto que, por muchos años durante las décadas finales del siglo XX, la diplomacia mexicana fue influyente y apreciada en el mundo. Ahí están la desnuclearización, el derecho del mar; la defensa de los pueblos oprimidos como la Sudáfrica del *apartheid*;

<sup>1</sup> La población de México es la undécima en el mundo y así mismo, su superficie. Su economía es la número 12 por capacidades de compra (PPP); y el país cuenta con una amplia gama de recursos naturales y gran biodiversidad. Se cuenta entre los pocos países con acceso a dos océanos (o tres si añadimos el Mar Caribe).

los foros del mundo en desarrollo -el llamado "tercer mundo"- . Nuestro país fue un impulsor decidido de la cooperación sur-sur y organizó en Cancún una cumbre de gran calado, la norte-sur; abrió sus puertas a incontables exiliados y perseguidos. Ahí están los refugiados españoles e infinidad de exilios latinoamericanos.

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

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

Con este tipo de consideraciones en mente, México debe velar por sus intereses, pero también asumir responsabilidades globales.<sup>2</sup> Maximizar sus potencialidades y minimizar sus vulnerabilidades en un mundo cada vez más atento a la observancia de derechos y

<sup>2</sup> Al respecto puede consultarse a Jorge Schiavon (2017). Se trata de un valioso trabajo basado en encuestas y copiosa información estadística.

la defensa de la biodiversidad y la vida en la tierra. México es, con mucho, el primer país hispanohablante del mundo (y el español a su vez, la tercera o cuarta lengua más hablada en el mundo) y el idioma español debe ser un vehículo apropiado para proyectar su rica cultura y su "poder suave". Esto resulta particularmente relevante para los países hispanoamericanos que hablan el mismo idioma y comparten muchísimos rasgos culturales con México.

Hay que comenzar por América del Norte y América Latina pues ahí están nuestras prioridades más claras e inmediatas. Empecemos por afirmar que México es, a la vez, parte integral de Norteamérica y de América Latina; resulta un falso dilema presentar esto como fenómeno mutuamente excluyente, o como un imperativo de pertenencia por la cual optar con urgencia. Esta doble pertenencia es una realidad profunda y no dejará de serlo, por más que se tenga una voluntad en contra o a favor. Va más allá de voluntarismos. Lo fundamentan profundas raíces históricas, demográficas y geográficas que no habrán de cambiar a ningún plazo previsible.

Desde luego que la prioridad e importancia de las relaciones con América del Norte, sobre todo con los EUA, está fuera de toda duda. Más allá de la suerte del TLCAN y de la ineludible transitoriedad del actual gobierno, América del Norte seguirá ahí, con millones de mexicanos residentes -de primera y segunda generación; documentados y no- e infinidad de intercambios comerciales y de todo tipo. El incremento del español, hablado con acento e inflexión mexicana, así como la presencia de la cultura mexicana seguirán creciendo y marcando una huella cada vez más profunda, sobre todo en el sur oeste y en las grandes zonas metropolitanas de ese país.

Pero debemos dejar claro que en las propuestas estratégicas que haremos en este texto, no nos referiremos al vínculo con los EUA (y, casi por extensión, a Canadá) sino al resto del mundo; justamente para intentar definir nuestra diversificación, a partir del vínculo norteamericano. La diversificación,

por cierto, no se refiere solo al volumen de comercio, sino a los socios y no únicamente es económica, sino también política y cultural. Son también renovadas relaciones y asociaciones estratégicas y presencia en todas las regiones y países relevantes del mundo.

No se trata aquí de desarrollar un listado de relaciones de México con el resto de países del mundo en su conjunto, sino de señalar las potencialidades, ventajas y formas de una nueva inserción del México actual en el mundo. En las páginas que siguen nos concentramos más en temas geoestratégicos y relaciones bilaterales y regionales, pero debe también considerarse, una renovada estrategia en el ámbito multilateral -como la solidaridad con el mundo en desarrollo, reforma a las Naciones Unidas, la participación en Misiones de Paz, los derechos humanos, las migraciones y el cambio climático, entre muchos otros-, en otras palabras, de redefinir y redimensionar adecuadamente, nuestro lugar en el mundo actual: de eso se trata y estas notas se inspiran en ese propósito.

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

#### *1) Fortalecer los nexos con Centroamérica:*

La relación con Centroamérica debe ser de la más alta prioridad en nuestras relaciones externas, tanto por razones históricas profundas como por imperativos geopolíticos de gran pertinencia y actualidad. La cooperación entre México y Centroamérica debe incrementarse muy sustantivamente y desplegarse tanto en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, como en el de la seguridad y construcción de ciudadanía.

Es aquí donde está nuestro gran desafío geopolítico, sobre todo por los problemas que compartimos y de los que participamos; así como los más grandes riesgos a la seguridad

nacional por la violencia y los acuciantes problemas del llamado triángulo del norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), justamente contiguo a nuestras zonas más vulnerables y atrasadas.

Es común el prejuicio de suponer erróneamente que Centroamérica es poco más que una colección de pequeños países, pobres y llenos de dificultades. Eso es tan cierto, como lo es para el sur-sureste. Pero rara vez reparamos en Centroamérica, considerada en su conjunto, con 46 millones de habitantes, casi tantos como Colombia y mucho más que Argentina, será la tercera región latinoamericana en población hacia mediados de siglo, solo por detrás de Brasil y del propio México. Más aún el triángulo del norte, tendrá hacia 2050 más de cuarenta millones de habitantes. Hoy, Centroamérica, como México, tiene también sectores económicos pujantes, mercados en expansión y una cultura muy rica y diversa. Su extensión territorial equivale a España, y su Producto Interno Bruto (PIB) de conjunto, medido en paridades de compra, se acerca a los 466 miles de millones de dólares, superando holgadamente al de Chile. América Central es en realidad todo, menos pequeña y conforma una entidad sumamente importante para México por las buenas razones y por los acuciantes desafíos. Tenemos vigente TLC Único con toda Centroamérica y somos el tercer socio comercial de la región, solo por detrás de los EUA y de los propios centroamericanos. Nuestro país es un gran inversor en Centroamérica y más de un centenar de empresas mexicanas fabricantes, distribuidoras y de servicios tienen presencia allí.

Pero tampoco hay duda de que, hoy por hoy, el gran desafío es la amenaza a la seguridad nacional por la frontera abierta en más de cien puntos de cruce sin control alguno y sujetos a la acción de "polleros", pandillas, como la MS13, las "maras" y sus nexos con carteles mexicanos y sudamericanos. La trata de personas y de migrantes.

Los problemas son muchos y sobre todo tienen que ver con la situación de Honduras y El Salvador, países con las mayores tasas de

homicidios en el mundo. Con Guatemala son países de instituciones débiles y gobiernos sin recursos, asediados por el narco y las pandillas criminales. Existen otros desafíos, como la inseguridad alimentaria a lo largo del "corredor seco centroamericano", corredor de pobreza y de hambre que arranca en Chiapas, Guatemala y sigue por Honduras y el Salvador hasta Nicaragua y aún partes de Costa Rica y Panamá. Se padece -sobre todo en el norte de Centroamérica- una de las sequías más graves de estos últimos 10 años, agudizando la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y dejando a más de 3.5 millones de personas en necesidad de asistencia humanitaria. Eso, por cierto, genera y estimula la emigración y los cultivos ilícitos.

La cooperación tradicional entre México y Centroamérica viene de mucho tiempo atrás; no es menor, pero es absolutamente insuficiente frente a los desafíos que ahora enfrentamos. Por un lado, el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla, de deliberación política y ya sólidamente implantada tras trece cumbres presidenciales, y, por otro lado, está el Proyecto de Cooperación de Mesoamérica (PM), heredero del Plan Puebla Panamá. El PM cuenta además con un fideicomiso, denominado "fondo Yucatán", destinado a infraestructura e interconexiones de todo tipo. Se trata de créditos, garantías y donaciones que no llegan ni a 130 millones de dólares. Además, no son solo recursos de México, también participan instituciones financieras regionales y multilaterales. Son absolutamente insuficientes si queremos en serio resolver los problemas que enfrentan. México, por ningún motivo debe ver su relación con América Central como sucedánea a la de EUA: cooperación trilateral sí, pero hacerles el trabajo sucio, no. Por razones de seguridad nacional y también por solidaridad e historia, México tiene el imperativo estratégico de estar presente y apoyar más decididamente a Centroamérica, a la larga, las cosas serán distintas y mejores para ellos y para nosotros. Debemos ya dejar de ver a Centroamérica solo como problema y mirarla también como una zona de esperanza y potencialidades que,

como México, tiene enormes claroscuros. Necesitamos otra mirada, más amplia, balanceada y estratégica. También más generosa.

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

Muy vinculado a la propuesta anterior y por razones semejantes, América Latina toda debe ser parte de nuestra segunda gran prioridad. Los latinoamericanos formamos un enorme continuo cultural, quizá único en el mundo, donde México, de forma natural, puede desplegar su "poder suave" y más allá de la diversificación, aquí se pueden expandir y profundizar los vínculos no solo comerciales y de inversión, sino los de la cultura y la política. Somos más de veinte naciones adyacentes con una historia, lengua y cultura común.<sup>3</sup> De Tijuana a Ushuaia nos reconocemos hablando la misma lengua y compartimos mucho más los rasgos comunes que aquellos que nos diferencian. Brasil es, claro está, relativamente distinto, pero siendo otra gran nación iberoamericana, estas diferencias se moderan. El mundo nos mira así, como "América Latina", una sola y gran región "isla" singularizada, entre otras cosas, por dos grandes océanos y por una áspera frontera al norte de México a la cual se le pretende amurallar, dividiendo no solo México y Centroamérica, sino a toda la región de la "otra" América.

Es cierto que, sobre todo entre el 2003 y el 2013, en la década de la sudamericanización de América Latina, impulsada por Brasil, México enfrentó cierto rechazo y exclusión en el sur de América Latina, también hay que señalar que entre las elites mexicanas y en parte del propio gobierno, se venía desdeñando la relación con América Latina; son los mismos que exigían concentrar en el vínculo con América del Norte y específicamente con los

<sup>3</sup> Ciertamente que las Grandes Antillas, si bien muy próximas geográficamente, se separan por el Canal de Yucatán y su propia condición insular en el Mar Caribe. El portugués hablado en Brasil es solo una parcial diferencia, pues se trata de una lengua romance de gran similitud; el creole haitiano es también una diferencia.

EUA. Como si fuesen opciones tajantemente excluyentes. Esa posición de gran miopía, debe ser superada radicalmente. México tiene esa doble pertenencia: es América Latina y está en América del Norte. Debe aprender a manejar esa dualidad de modo positivo y equilibrado. Brasil y el resto de América del Sur lo deben también entender y verlo de la misma manera. América Latina comienza en Tijuana y termina en Ushuaia.

## **Propuestas en torno a la política hacia Sudamérica:**

Una primera gran prioridad será la de reforzar las relaciones bilaterales con todos los países de la región, sobre todo con países donde México tiene nexos estratégicos, empezando por Argentina, pero también con Colombia, Perú y Chile. Con ellos hay que profundizar las relaciones "pueblo a pueblo", acrecentar los lazos culturales y educativos; avanzar en la relación comercial y de inversión, que es también otra dimensión importante que no admite descuidos. Por último y no menos importante: persistir en un mayor entendimiento con Brasil en todos los órdenes. Hay que cerrar el círculo sudamericano y es, precisamente, con Brasil con quien más se deben incrementar y multiplicar las relaciones y contactos. Con mucho, Brasil es la mayor potencia de la región sudamericana y, con México, el único país latinoamericano con presencia y proyección verdaderamente global. Brasil y México deberían, por fin, tomarse en serio el uno al otro y llegar a un nuevo entendimiento de cara al futuro. Para ello hay que dejar atrás un pasado de desencuentros innecesarios y mezquindades mutuas para poder construir un futuro, que le imprima un renovado dinamismo a América Latina y la inserte en la modernidad global.

En segundo lugar, se debe dar un apoyo decidido a los organismos y programas de proyección genuinamente latinoamericana. Conseguir una convergencia latinoamericana deberá ser prioritario. Tal es el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y

Caribeños (CELAC), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) así como el Sistema de las Cumbres Iberoamericanas, que son en parte fruto de una iniciativa de México y de España. El caso de ALADI es importante y requiere de una revitalización importante y ser realmente el mecanismo por excelencia para la convergencia de todos los ejercicios de impulso al comercio e integración económica en América Latina. Por estas razones resulta una institución particularmente valiosa para México.<sup>4</sup> Debemos tomar de nuevo la iniciativa en la ALADI. Replantear la Preferencia Arancelaria Regional y ampliar nuestros convenios de alcance parcial (ACEs).

Con CELAC se tiene un ámbito genuinamente latinoamericano que más allá de las consultas y la concertación política debe ser capaz de desarrollar proyectos con vocación integradora y resolver problemas puntuales entre nuestros países. Es el contrapeso ideal a la influencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Sus trabajos, eminentemente políticos, podrían muy bien ser complementados con los de un organismo, también latinoamericano y caribeño, dedicado a temas de coordinación y cooperación económica entre los países, tal es el caso del SELA; sus trabajos bien pueden apoyar y ser convergentes con los de Centroamérica (Mercado Común Centroamericano (MCCA)), los andinos (Comunidad Andina de Naciones (CAN)) los caribeños (Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC)), así como la propia ALADI y otros órganos de la integración latinoamericana. Un área adicional, donde nuestro país puede y debe tomar la iniciativa, es en proponer y alentar proyectos concretos de facilitación del comercio.

---

4 Un renovado impulso al comercio, a las inversiones mexicanas que han crecido mucho en la región. Esto puede impulsarse de manera bilateral, pero también revitalizando el marco de la convergencia que presta la ALADI a la integración. Somos países con estructuras de consumo y patrones de demanda muy semejantes, además, el idioma español resulta una gran ventaja. Con mejoras en el financiamiento, el transporte y contactos más directos y persistentes, se podrá incrementar mucho nuestro comercio con Sudamérica. Por otro lado, las grandes empresas de servicios, constructoras y de ingeniería de México podrán estar cada vez más presentes en los mercados nacionales.

Por último, se debe alentar el proceso de Convergencia entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza del Pacífico (AP). Así como no debe existir una América Latina del norte y otra del sur, tampoco debemos tener una del Pacífico y otra del Atlántico. Este es un tema de acción donde Brasil y México pueden cooperar creativamente.<sup>5</sup> La Alianza del Pacífico (AP) surge en el 2011 entre México, Colombia, Perú y Chile. Se formaliza tras la Declaración de Lima y hoy se trata ya de un TLC entre los miembros. Tiene una orientación claramente pragmática; incluye movilidad de personas profesionales y mecanismos de intercambio de becas y estudiantes. Esta convergencia rompería la visión sudamericanista excluyente de México para recuperar la visión integral latinoamericana. Es también una prueba de la voluntad real de Brasil y México de transformar el estado de cosas y avanzar decididamente en la integración regional. Por fortuna, se ha podido por fin evitar el discurso excesivamente ideológico y predomina hasta ahora un saludable pragmatismo. De hecho, existe ya una "hoja de ruta" entre MERCOSUR y la AP que busca, entre otras cosas, integrar cadenas regionales de valor (con acumulación de origen), facilitación del comercio, cooperación aduanera y una activa promoción comercial, incluyendo a los servicios. Todo este proceso podría ser supervisado en lo político por la CELAC y, en lo técnico se apoyaría en el mandato y la experiencia de la ALADI, toda vez que todos los miembros de la AP y del MERCOSUR son a su vez, miembros de ALADI. Por cierto, una consideración no menor sería el de la infraestructura y la posibilidad de emprender de modo conjunto una mayor conexión física e infraestructura, que aminore las distancias y obstáculos entre la Sudamérica Atlántica y la Andina.

---

5 De hecho, este proceso de convergencia tendría que incorporar, en algún momento, al MCCA, el más avanzado de todos, al caribeño (CARICOM) y a la CAN.

### 3) Consolidar y profundizar los vínculos ya establecidos con Europa y con Asia del Este

Desde luego, los nexos con Europa y con Asia del Este son muy diferentes entre sí y de profundidad diversa, pero ambas regiones merecen la más cuidadosa atención de la política externa de México, pues son un ámbito privilegiado para la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales. Asia del Este, particularmente China, es central para apostarle al futuro. Europa, por su parte, representa una zona ya madura y de escaso crecimiento como mercado, pero de grandes capacidades políticas y tecnológicas.

Con Europa, sobre todo con España, nos unen vínculos históricos y culturales profundos y de muy larga data. Con Asia del Este o con Asia Pacífico como algunos la llaman nos unen sobre todo una proyección comercial, de inversión y tecnología, de cara al futuro.

#### Europa y la Unión Europea

Empecemos por Europa: Es sobre todo con la Unión Europea (UE) que hemos establecido un profundo Acuerdo de Asociación Estratégica y otro de Libre Comercio (Tratado de Asociación Económica y Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (TLCUEM), también conocido como el "Acuerdo Global"), éste último en avanzado proceso de renegociación y modernización. La doble condición de socios, estratégico y comercial, nos da un ámbito privilegiado de interlocución política, un enorme mercado y un nicho de oportunidad único entre los países latinoamericanos<sup>6</sup> pues se trata del nexo más competitivo entre un país latinoamericano y la UE. Sin embargo, es claro que no se le ha aprovechado a plenitud.

El comercio entre México y Europa (la UE significa la inmensa mayoría de ese comercio) es importante y supera los 65 mil millones de dólares en 2016. Europa también es un

<sup>6</sup> Brasil es el único otro socio estratégico y Chile el otro signatario de un Acuerdo Comercial de última generación, pero solo México mantiene ambas condiciones.

importante inversionista en México. Lo que convierte a esa región en nuestro tercer socio comercial, después de EUA y China. México exporta minerales, combustibles, equipo de transporte, equipos eléctricos y de electrónica. La UE nos exporta también equipo de transporte, autopartes, maquinaria. Esto es, una gran parte del intercambio tiene que ver con la integración de cadenas de oferta industriales, principalmente automotriz y más recientemente, de aviación. El saldo es claramente deficitario a México por 25 mil millones de dólares. En otras palabras, es un comercio importante y estratégico y donde México tiene amplio espacio para mejorar su balance comercial. Justamente, ese es parte del actual reto en la renegociación del TLCUE en curso. Los acuerdos con la UE incluyen aspectos tan sensibles como importantes en materia de derechos humanos, desarrollo sustentable y se impulsa ahora una mayor atención a la cooperación en materia de seguridad.

Con el Reino Unido los lazos son importantes, es un país de gran proyección internacional, potencia nuclear y miembro permanente del Consejo de Seguridad; se trata también del 6º socio comercial y el 5º inversionista europeo en México.<sup>7</sup> Sería muy conveniente que, tras el "Brexit", se pueda mantener el nivel de relación y el régimen preferencial de comercio e inversiones; específicamente que permanezca un Acuerdo de Libre Comercio. En el mismo sentido, se tienen que estrechar lazos con los pocos países europeos, que no forman parte de la UE, principalmente con la Federación Rusa, también puerta de entrada a la Asia Central<sup>8</sup>.

#### Asia del Este

Es claro que el centro gravitacional de la economía y el poder político global se

<sup>7</sup> El comercio alcanzó 5,360 millones de dólares y la inversión del Reino Unido en México ascendió a 10,142 mdd en 2016 (Secretaría de Economía (SE), 2017).

<sup>8</sup> Sería recomendable, abrir una embajada en el país más grande de Asia Central y que ya abrió Embajada en México, Kazajstán. País de abundantes recursos energéticos y "bisagra" entre Rusia, Asia Central y China.

está trasladando a Asia del Este y muy particularmente a China. Por fortuna, México ha hecho avances notables en sus nexos con Asia del Este (o Asia Pacífico) en las pasadas tres décadas. Pero no debe perderse el ímpetu hacia la región en general<sup>9</sup> y, por otro, es correcto concentrar esfuerzos cada vez más con China, país sin duda más importante, pero de ninguna manera el único que estratégicamente nos interesa.

### Japón y la República de Corea:

Japón es, ya un socio maduro y muy importante para México. El TLC con Japón, llamado "Acuerdo de Asociación Estratégica" (AAE) ha sido claramente exitoso y ha contribuido a que Japón se convierta en nuestro tercer socio comercial en el mundo, justo después de EUA y China.

Más de mil empresas japonesas están presentes en México y el comercio casi se duplicó en solo 5 años, llegando ya a 21 mil millones de dólares en 2016. México exporta partes automotrices, vinculadas a las cadenas de valor del sector automotriz. Es claro que el sector automotriz de Japón apostó por México como una de sus grandes plataformas de producción automotriz en el mundo. Existen ya 14 vuelos semanales directos entre los dos países. Esta relación debe madurar aún más en los ámbitos culturales, turísticos y políticos.

Pero con Corea se ha perdido cierto ímpetu. Es cierto que somos el socio económico y político primordial de Corea con América Latina y que hay un gran número de empresas coreanas operando en México, pero la gran mayoría son pequeñas empresas de comercio al menudeo. La planta de KIA en Nuevo León es una importante excepción y se suma a la formidable plataforma automotriz asiática. Desde su planta en Nuevo León, se exportará a 65 países.

Urge dar más vitalidad y contenido a la

<sup>9</sup> Esto incluye, desde luego a Taiwán China, importante actor comercial y tecnológico que aquí no desarrollamos, para concentrarnos en la República Popular China (RPC).

Asociación Estratégica entre los dos países y avanzar en la formulación de un TLC, más ahora que el Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) está virtualmente cancelado. México podría convertirse en un gran exportador de alimentos y bebidas y generar una mayor integración en las cadenas de autopartes, etc. Por fortuna, por fin se logró la conectividad aérea directa entre Seúl y México (vía Monterrey).

### China

China es el país de mayor población y la segunda economía del mundo.<sup>10</sup> Sin duda, con los EUA forma ya el núcleo del poder global, tanto militar como económico: China, además, acumula poder rápidamente y se expresa cada vez en capacidades tecnológicas, militares y en los más diversos foros globales. La India, sin duda de creciente relevancia, ocupa todavía un distante cuarto lugar, sobre todo si consideramos a la UE todavía como una unidad económica y hasta cierto punto política. Es claro pues que es con China con quien México puede realmente hacer la diferencia en materia de su diversificación política y comercial internacional. Después de los EUA y Centroamérica, China deberá ser nuestra relación principal. Hay que transformar nuestra visión sobre ese país y considerarla más una oportunidad que una amenaza.

También con China la relación bilateral ha experimentado un claro crecimiento a lo largo de 45 años de relaciones diplomáticas. Sin embargo, los nexos, sobre todo los de inversión y comercio, se encuentran muy lejos de su potencial y mayor simetría. Se trata ya, con mucho, de nuestro segundo socio comercial<sup>11</sup>. De China importamos, sobre todo, bienes intermedios (75%) y bienes de capital (10%) lo que abona a la idea estratégica de una gran complementariedad industrial en el futuro

<sup>10</sup> Medida su economía por PPP, es quizá ya la mayor del mundo.

<sup>11</sup> En 2016 el comercio bilateral superaba los 72 mil millones de dólares, con un enorme déficit para México de alrededor de 60 mil millones de dólares.

muy próximo. La estrategia de México debe correr por el amplio andamiaje institucional ya desarrollado, a partir de la Asociación Estratégica Integral (2013)<sup>12</sup> y centrarse en tres prioridades:

i) Fomento de las exportaciones mexicanas; ii) atracción de inversiones de China (sobre todo aquellas con mayor contenido tecnológico y, iii) aumentar el nivel de diálogo político a varios niveles de interlocución, pero sobre todo a nivel de Jefes de Estado. Esto debe incluir más cooperación en los foros multilaterales.

Es claro que la estrategia comercial (y de inversiones) de México difiere mucho de la de otros países latinoamericanos, basadas en abundantes exportaciones de bienes primarios (*commodities*) y atracción de inversiones, justamente para asegurar a China el abasto de minerales, metales, energéticos y productos agrícolas sin procesar. Con México el comercio y la inversión crecen más lento, pero por el carril de exportar bienes manufacturados con mayor contenido tecnológico y alimentos procesados.

En lo referente al fomento de exportaciones, se debe empezar por profundizar el ya promisorio arranque de las exportaciones del sector agropecuario y alimenticio<sup>13</sup>. También existen algunas inversiones mexicanas en este sector, que apoyan el fomento de exportaciones.<sup>14</sup>

El turismo es un área de gran potencial que se debe atender, y fomentar al unísono con el conjunto de países de Asia del Este en mente.

Si bien las inversiones chinas en México han sido mínimas, hay signos promisorios, sobre todo en relación a la cadena de oferta automotriz-autopartes y de productos electrónicos. Debemos aprovechar los fondos de inversión que ya se han establecido para atraer y fomentar inversiones de modo

12 Tales como la "Comisión Binacional Permanente" y los grupos de "alto nivel" públicos y privados, etc.: el Grupo de Alto Nivel (GAN), el Grupo de Alto Nivel sobre Inversiones (GANI) y el Grupo de Alto Nivel sobre Economía (GANE).

13 El aguacate, el tequila, la cerveza, los arándanos y otras frutas; las exportaciones de cárnicos, sobre todo de cerdo, tienen un gran potencial de conjunto.

14 Como Bimbo y Maseca

bilateral, muy particularmente en materia de infraestructura y desarrollo energético.

En relación a elevar el perfil del diálogo geopolítico con China, México debe privilegiar las coincidencias en materias cruciales de orden multilateral como el combate al cambio climático (Acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), de París 2015). México debiera considerar profundizar una alianza con China en materia de cambio climático y otras áreas vinculadas al medio ambiente y el desarrollo de energías "limpias". Asimismo, trabajar juntos en diversos foros multilaterales, desde la reforma de la ONU hasta acercar posiciones en temas y foros multilaterales.

China no ha contribuido a la fragmentación de América Latina en norte y sur, etc. Sino que ha expresado su interés en tratar con el conjunto de América Latina a través de la CELAC a través de un sistema de "Cumbres". México debe aprovechar esa oportunidad, para ejercer liderazgo y dar fuerza a la CELAC, en sano contrapeso a la sudamericanización de la región. Concretamente, más allá de las circunstancias en los EUA, pero también considerando a las políticas de la actual administración norteamericana, México deberá tomar en cuenta con China, de modo favorable las siguientes opciones:

1) Considerar positivamente la membresía de México en el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (AIBB, por sus siglas en inglés) y, eventualmente, también en el "Nuevo Banco de Desarrollo".<sup>15</sup>

2) Participar en la vasta iniciativa de inversión e infraestructura de China y Asia Central conocida como "La Franja y la Ruta", y que otros identifican como la "nueva" Ruta de la Seda.

3) Atraer inversión china en industrias y proyectos energéticos "limpios", específicamente dirigidos a las Zonas Económicas Especiales (ZEE) que se desarrollarán en algunos estados, notablemente aquellos de la zona del Pacífico,

15 Originalmente, el Banco de los BRICS

y que geográficamente interesen más a las relaciones China-México.

## ANSEA

México ha tenido una relación quizá más importante en términos bilaterales con los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA).<sup>16</sup> Se trata de una asociación de países de desarrollo y población semejante al de América Latina. Tienen entre ellos un acuerdo de Libre Comercio y relaciones estratégicas con el resto de Asia del Este, con India y Rusia. México debe estar presente en sus iniciativas multilaterales y sus mecanismos de diálogo político. La relación con Indonesia es la más estratégica y permite un saludable contrapeso al BRICS.

Por cierto, merece la pena mencionar que debería valer el viejo nexo de México (entonces Nueva España) con Las Filipinas y aún con el resto de la región. Esa primera e incipiente globalización, donde la plata mexicana fue la moneda de varias naciones, unió por primera vez a Asia del Pacífico, no solo a las Filipinas, con nuestra nación. Esto habla de la conveniencia de que los nexos culturales y sobre todo la enseñanza del español de México deba ser considerada como un prioridad, sobre todo, más no únicamente en el caso de las Filipinas, país con claras afinidades a nosotros<sup>17</sup> y 102 millones de habitantes.

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

India, es ya la tercera economía del mundo (medida por paridades de compra) y pronto será el país más poblado, superando a China

antes del cercano 2030; será, además, un país mucho más joven. Sin duda, India, con China y los EUA serán las tres grandes potencias a partir de mediados de siglo. México debe anticipar esta realidad de gran contenido estratégico, pues vista de ese modo, nuestra relación aún tiene mucho camino por recorrer. El comercio bilateral y las inversiones son una fracción del que tenemos con China<sup>18</sup>. Más de 60 compañías indias invierten en México y algunas mexicanas han incursionado con gran éxito en un mercado que ya se abre al consumo masivo<sup>19</sup>. Pero India es también una potencia tecnológica mundial y podría ser un formidable competidor (o socio) en el sector estratégico automotriz y de autopartes. Asimismo, en industrias tales como las biotecnologías, energía no convencional, químicas, medicamentos, entre otras.

La relación política bilateral es sólida y auspiciosa. México fue el primer país latinoamericano en reconocer a la India Independiente (1950). Se han enviado muy distinguidos embajadores y no han faltado importantes visitas de Estado, empezando por la temprana y pionera visita de Nehru a México en 1961. Durante la Guerra fría los dos países cooperaron intensamente y fueron líderes en los foros del mundo en desarrollo y en la cooperación sur-sur. Esta magnífica asociación fue perdiendo ímpetu alrededor de los años 1990. Ahora Brasil, no México ocupa el lugar privilegiado en América Latina en la relación con India (BRICS, IBSA, etc.). Se debe pues avanzar mucho en todos los frentes y retomar una asociación más estratégica, intensa y significativa. Las bases están puestas. Por otro lado, hay que considerar que la India es la puerta al sur de Asia o si se quiere ser más puntual, al enorme subcontinente indio, que ya es ahora la región más poblada del planeta.

<sup>16</sup> Indonesia, Singapur, Filipinas, Malasia, Brunei, Vietnam, Laos, Cambodia, Tailandia y Myanmar.

<sup>17</sup> Los tres siglos de colonización española, se ejercieron mayoritariamente desde la Nueva España (téngase presente el "Galeón de Manila") y le dejaron una rica y original cultura "hispano asiática" con claves mexicanas, presentes en su lengua, las artes, la gastronomía y la música y en su religión católica.

<sup>18</sup> El comercio bilateral ha crecido rápidamente y es deficitario para México. Ascende a una cifra modesta pero ya significativa de casi 6 mil millones de dólares (2016).

<sup>19</sup> Cinépolis y Kidzania son un muy persuasivo ejemplo.

### 5) África: estar presente en su despegue hacia mediados del siglo XXI

Para México llegó la hora de tomar en serio a África. Se trata de un enorme continente de 54 naciones que en conjunto están creciendo y cambiando rápidamente. A pesar de sus zonas de conflicto, pobreza y otros graves problemas, es apreciable su claro avance en términos de estabilidad, algunos indicadores sociales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2016), por lo menos en una mayoría de países, y el crecimiento económico sostenido de la región lo demuestran.

La población de África, supera ya los 1,200 millones de habitantes y hoy es ya más poblada que toda América o que toda Europa. Como se encuentra en la fase temprana de su transición demográfica, su todavía muy rápido crecimiento poblacional hará no solo que siga siendo, con mucho, el continente más joven, sino que para el año 2050 contará con alrededor de 2,270 millones de habitantes; triplicando la población que entonces tendrá Europa y duplicando al continente americano. A esa tasa de crecimiento, corresponde una muy acelerada urbanización. Algunos países en particular, tendrán poblaciones (y ciudades) muy grandes para mediano y largo plazo. Para el año 2050, Nigeria, que hoy tiene ya cerca de 180 millones de habitantes, tendrá poco más de 400 (entonces más que el doble de México y su PIB habrá de superar holgadamente al nuestro<sup>20</sup>). Por su parte, Etiopía alcanzará 280 millones de habitantes y la República Democrática del Congo (RDC) 144. Varios países más, tendrán poblaciones de alrededor de los cien millones de habitantes.

Las economías de África están creciendo rápidamente, por encima de la media de los países en desarrollo: Nunca antes había sucedido. Sus economías en conjunto duplican en dimensión a la de México<sup>21</sup>. Por otro lado, el continente africano tiene una extraordinaria dotación de recursos naturales, sobre todo de minerales, petróleo y tierras con aptitud

productiva. Conviene reparar en el hecho de que el crecimiento no solo se explica por las exportaciones de petróleo, minerales y alimentos (sobre todo a China); también viene creciendo la inversión, el mercado interno y la productividad del trabajo. Muchos países tienen una política macroeconómica prudente y viven una estabilidad inédita. Todo esto habla de una creciente influencia de África en los asuntos mundiales y de grandes mercados de consumo en proceso de formación. México no puede quedar al margen.

México, en atención a sus intereses políticos, económicos y comerciales tiene mucho que beneficiarse de una más intensa y diversificada relación con África. Contamos con apenas ocho embajadas<sup>22</sup> en la región. Hacia el 2020 sería factible contar con por lo menos tres más y, hacia el 2030 llegar aproximadamente a quince. Seguimos teniendo una escasa o mínima comunicación directa. Poco a poco esto debe cambiar e iniciar relaciones más amplias y de mayores intercambios también en lo cultural, la educación, y otros sectores estratégicos, que aquí solo mencionamos.

En primer lugar, debemos reforzar las embajadas que tenemos, sobre todo las de Sudáfrica, Kenia, Nigeria y Etiopía. Estas embajadas se convertirían en una suerte de "ancla regional" hacia las grandes subregiones del continente: sur, este y occidente. La embajada en Etiopía sería el ancla en el "Cuerno de África" y el nexo con la Unión Africana; faltaría una presencia en el centro de África<sup>23</sup>. Esto nos permitiría mayores vínculos con naciones adyacentes (y participar como observadores donde sea posible) en las organizaciones subregionales.

En segundo lugar, aconsejamos que México establezca una asociación Estratégica con la Unión Africana (UA)<sup>24</sup>, con sede en Adís

22 Marruecos, Argelia, Egipto, Kenia, Etiopía, Sudáfrica, Nigeria y (se incluye) Angola. (Brasil 32, Cuba 21 y Argentina 11).

23 Conveniría explorar ya la conveniencia de abrir una pequeña Embajada en la República Democrática del Congo (RDC) que cuenta con casi 80 millones de habitantes.

24 Surge en 1999, en buena medida por inspiración de Mandela y en sustitución de la Organización de la Unidad Africana. Es la heredera directa de los movimientos panafricanistas tras la descolonización y las independencias nacionales de inicios de la década de los 60.

20 Por lo menos en términos de PPP.

21 El PIB medido por PPP a 2013.

Abeba. Se trata de la principal organización multilateral del continente africano. Agrupa a todos los estados de África y aspira a una unidad supranacional con democracia y respeto a los derechos humanos. Tiene instrumentos vinculantes poderosos y efectivos e intenta construir una integración muy completa. La UA se ha ido convirtiendo en la voz de África en los foros globales. Su estructura es tal, que no sustituye sino apoya a las organizaciones sub-regionales del continente.

La UA mantiene una estrategia de vinculación global por medio de "asociaciones estratégicas" de cooperación (*partnerships*) con los principales países o esquemas de integración del mundo. De entre los mayores emergentes, solo falta México. Están desde luego, China, India, Corea del Sur, Turquía y Brasil, que en su estrategia sudamericanista y excluyente, forjó por su lado una asociación "Sudamérica-UA" (dejando fuera México y al resto de América Latina).<sup>25</sup>

### Las principales líneas de cooperación:

Evidentemente, la cooperación ente México y África es altamente deseable y pertinente. Existen muchos campos de actividad donde México puede apoyar el desarrollo africano y también beneficiarse de dicho intercambio. Este tipo de cooperación, proyecta nítidamente el "poder suave" de México. La Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) proporciona la estructura y el *modus operandi* idóneo para dicha cooperación. En el caso de África, México será un aportador neto de cooperación, pero también la recibirá de África<sup>26</sup>. Se puede

<sup>25</sup> No es posible hacerlo en asociación con los países de la Alianza del Pacífico pues éstos participan en la asociación de Sudamérica, pero sí con Centroamérica y las Grandes Antillas. Sería deseable que, con el tiempo, se transformara en una asociación de toda América Latina, como debió ser desde un principio.

<sup>26</sup> Brevemente, estos serían los principales campos de cooperación: Becas e intercambios educativos (universidades); Cooperación en materia de Ciencia y Tecnología; Cooperación en Minería, Petróleo y Energía; Cooperación en materia Biodiversidad (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)) Manejo de Áreas Naturales Protegidas y Jardines Botánicos; Turismo Ecológico (Manejo de Parques Nacionales y Turismo; Corredores Biológicos); Medicina y Salud Pública

trabajar tanto en la modalidad bilateral como regional (vía la UA y los múltiples organismos subregionales). También se hace relevante la cooperación triangular con los países que tenemos ya acuerdos al respecto.

### Las relaciones comerciales y de inversión

El comercio de México con África, si bien ha venido creciendo es escaso, concentrado (África del Norte, Sudáfrica) y poco diversificado. Se acerca a los dos mil millones de dólares y viene siendo deficitario para México.

El desconocimiento de las oportunidades, las deficientes comunicaciones y condiciones de mercado son los principales obstáculos para una expansión franca y sostenida del comercio y la inversión. México tiene una clara ventaja en manufacturas y artículos de consumo final para las clases medias y populares<sup>27</sup>. Pero enfrenta una importante competencia con China, India y Brasil. Aun así, las oportunidades existen y son interesantes, sobre todo, se trata de mercados de consumidores jóvenes y en clara expansión.

### Norte de África y el Gran Medio Oriente

Se trata de un conjunto de países más amplio que los del mundo árabe, en el norte de África y la Península Arábiga. Es una zona compleja con múltiples conflictos y confrontaciones de tipo religioso, hoy sobre todo marcado por la guerra civil en Siria y el no resuelto conflicto árabe israelí. México mantiene relaciones cordiales con la mayoría de esos países y le

---

y Cooperación en política socioeconómica, estadística y capacitación electoral.

<sup>27</sup> Tales como: alimentos procesados, productos químicos, aceros, cemento (también inversión); Asimismo, artículos electrodomésticos, automóviles y autopartes, vidrio, vacunas, medicamentos y equipos médicos, vestimenta, bisutería, cosméticos y calzado, entre otros. El rubro alimentos y bebidas también presenta oportunidades claras, tanto de comercio como de inversión. En materia de servicios existen claras oportunidades en el ramo de la construcción e ingeniería, infraestructura eléctrica, de agua y saneamiento (estrategia vía consorcios), equipamiento urbano e industria del entretenimiento -salas de cine, parques de juegos.

ha apostado a una atinada política de medida y razonable distancia en relación a dichos conflictos. Más recientemente, se han abierto relaciones con los prósperos y pequeños países del Golfo Pérsico. Con Israel tenemos un tratado de libre comercio y es el país de la región con más inversiones en México. Irán y Turquía son dos muy importantes potencias en la región y con ambos existen relaciones fluidas. Con Turquía tenemos relaciones muy antiguas y de creciente cooperación e interés recíproco, compartimos membresía en el grupo de países conocido como MIKTA<sup>28</sup>, que busca ser un contrapeso al BRICS. En general, la diplomacia y las relaciones mexicanas con esta zona son adecuadas y, salvo la necesidad de avanzar en los nexos estratégicos con Turquía y Egipto, la actual dinámica sirve bien a los intereses del país.

*Autor principal:  
Cassio Luiselli Fernández*



---

<sup>28</sup> MIKTA: formado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia.

## Referencias

PNUD. (2016). *Human Development Reports: Trends in the Human Development Index 1990-2015*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>

Schiavon, J. (2017). *La política exterior de México: estrategias de acción ante un mundo globalizado*. México: CIDE.

SE. (2017). *Comercio Exterior / Información Estadística y Arancelaria*. Disponible en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-informacion-estadistica-y-arancelaria?state=published>



## Contenido

Presentación .....	13
Los ejes propositivos .....	14

### EJE I. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La desigualdad en el ingreso, un flagelo persistente .....	19
Introducción .....	19
Disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso vía redistribución .....	20
Síntesis de propuestas de política .....	26
Referencias .....	28
Redistribución, desigualdad y pobreza: ¿Qué podemos esperar de una nueva política de redistribución del ingreso? .....	31
Introducción .....	31
Simulación .....	31
Desigualdad .....	32
Bienestar económico .....	32
Pobreza multidimensional .....	33
Estimación contrafactual de la pobreza .....	33
Niveles contrafactuales de pobreza .....	34
Conclusiones .....	35
Apéndice metodológico .....	37
Referencias .....	39
Distribución funcional del ingreso .....	41
Introducción .....	41
La declinación de la participación del trabajo en el mundo .....	41
La caída de la participación salarial en México .....	42
La caída de la participación del trabajo en México .....	42

¿Por qué ha declinado la participación del trabajo en el mundo? .....	44
Causas de la declinación .....	45
El impacto de la tecnología .....	45
El impacto de la globalización .....	45
Conclusiones .....	47
Propuestas .....	48
Referencias .....	51

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

El Desarrollo centrado en los Derechos Humanos .....	55
Propuestas de acciones para situar la garantía de los Derechos Humanos en el centro del desarrollo .....	55
¿Por qué es relevante la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos para el Desarrollo? .....	55
Tres propuestas para redefinir el desarrollo en congruencia con el mandato del artículo primero constitucional .....	57
Referencias .....	64
Políticas para la reducción de la pobreza monetaria .....	67
Introducción .....	67
Evolución de la pobreza monetaria en México .....	67
La pobreza como fenómeno complejo .....	71
Políticas para reducir la pobreza monetaria en México .....	72
Referencias .....	74
Propuestas estratégicas en alimentación .....	75
El punto de partida .....	75
Las propuestas .....	75
Referencias .....	84
Una nueva política hacia la educación obligatoria .....	87
Acciones estratégicas para el cambio educativo .....	90
Referencias .....	93

Decisiones estratégicas para la reforma de la seguridad social .....	95
Planteamiento general .....	95
Propuestas .....	100
Referencias .....	107
Salud: equidad y desarrollo .....	111
La atención a la salud: el reto de la cobertura efectiva .....	112
Hacia un Sistema Público Nacional de Salud .....	113
Aumentar los recursos y la calidad del gasto en salud .....	117
Referencias .....	120
La perspectiva demográfica .....	121
Referencias .....	128

### EJE III. CRECIMIENTO INCLUSIVO Y SOSTENIDO

El reto macroeconómico: un crecimiento elevado, incluyente y sostenido .....	133
Vulnerabilidades de la economía de México ante la presidencia de Donald Trump .....	135
Referencias .....	139
Fiscalidad .....	141
Introducción .....	141
Propuestas en materia de ingresos .....	141
Propuestas en materia de gasto público .....	145
Propuestas en materia de reformas para una mejor gestión del gasto .....	147
Referencias .....	150
Decisiones de política pública para elevar la calidad del empleo .....	151
Planteamiento general .....	151
Propuestas de política .....	154
Referencias .....	167
Recuperación gradual y sostenida de los salarios, partiendo del Salario Mínimo .....	171
Referencias .....	177

Una nueva estrategia nacional para el desarrollo de la industria y los servicios de alto valor agregado y de la innovación para competir en la globalización ....	179
Política digital, conectividad e información .....	185
Planteamiento General .....	185
Consideraciones finales .....	192
Referencias .....	195
Nueva ruralidad en México: territorios, instituciones y estrategias para incrementar la producción .....	197
Planteamiento .....	197
Cinco propuestas estratégicas .....	200
Referencias .....	206

#### EJE IV. DESARROLLO TERRITORIAL Y SUSTENTABILIDAD

Servicios ecosistémicos y desarrollo sustentable .....	209
Referencias .....	216
Cambio climático y transición energética .....	217
Reestructuración financiera de PEMEX .....	225
Articulación transversal .....	226
Referencias .....	228
Estrategia territorial y urbana .....	229
Presentación .....	229
Para una estrategia territorial nacional .....	229
Delinear una estrategia de desarrollo urbano sustentable y resiliente .....	235
Elementos de estrategia urbana sustentable para el 2030: visión del territorio en conjunto y sus transformaciones .....	238
Definir un nuevo papel para las ciudades pequeñas y los territorios funcionales .....	240
Referencias .....	242
Una política nacional de alta intensidad para el desarrollo regional .....	245
Perfil general de propuestas estratégicas .....	245
Referencias .....	248

Entorno global e inserción internacional:	
Un decenio sin relieve y una perspectiva no auspiciosa .....	251
La perspectiva de conjunto .....	251
Los vientos en contra .....	255
Mapa de riesgos para una perspectiva no auspiciosa .....	257
El debate sobre las opciones de política .....	257
Una mirada a los próximos tres lustros .....	258
Referencias .....	260
Política y geopolítica en las relaciones globales de México, con énfasis en Centroamérica y el Caribe .....	264
Introducción y contexto .....	264
Regiones críticas para la diversificación de los nexos de México con el mundo: cinco propuestas .....	265
Referencias .....	276

Este volumen de la colección “Informe del Desarrollo en México”, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene como tema general y común la formulación de propuestas estratégicas para el desarrollo en el periodo 2019-2024.

El volumen anterior puso énfasis en ciertos elementos críticos de las tendencias nacionales a 2030, y destacó algunas necesidades de reforma institucional y de políticas para alcanzar e ir más allá de los objetivos y metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible, a la que México se adhirió como integrante de la ONU.

Ahora enfatizamos una serie de planteamientos de mediano plazo que consideramos pertinentes para el cumplimiento de los propósitos igualitarios y de justicia social vinculados a un desarrollo inclusivo.

Como parte de la comunidad académica, ponemos a discusión estas propuestas no sólo para dar cumplimiento a nuestra encomienda de presentar a los grandes públicos los resultados de la investigación a través de la difusión universitaria, sino también por el interés explícito de contribuir al enriquecimiento de la deliberación sobre las alternativas que México tiene para superar pronto sus rezagos sociales, económicos, ambientales, institucionales y territoriales, entre otros.

Optamos por formulaciones que se mantienen en un plano y un aliento estratégico, y por ello los temas seleccionados contienen sólo unas cuantas propuestas, que si bien no siempre detallan cuestiones operativas, instrumentales o de ejecución, sí perfilan orientaciones que creemos decisivas para avanzar hacia soluciones factibles.

