

CON FIGURA CIONES ES

Núm. 46

Enero-abril de 2018

Rolando Cordera Campos **P**resentación 4

Jorge Eduardo Navarrete **I**ntroducción 7

TELÓN DE FONDO

David Ibarra **M**éxico, problemas y opciones 9

POLÍTICA E INSTITUCIONES

Ricardo Espinoza Toledo **E**l gobierno unipersonal de partido minoritario a revisión 19

DESARROLLO SUSTENTABLE

Julia Carabias y Enrique Provencio **I**ntegración de la sustentabilidad ambiental en las políticas de desarrollo 23

Eduardo Vega López **I**ncercias, pasivos y políticas: por un desarrollo territorial sustentable en México 27

POLÍTICA
ECONÓMICA

Carlos Tello Macías	E l estado del Estado y las tareas del desarrollo	33
Héctor Juan Villarreal Páez, Juan Carlos Moreno-Brid, Noel Pérez Benítez y Fabiola Salgado	U n consejo fiscal para México	38
Antonio Gazol Sánchez	¿Y la política industrial?	43
Gustavo Gordillo	E nseñarles a pescar	47
Jorge Eduardo Navarrete	M andato dual para el banco central	50

POLÍTICA ECONÓMICA
INTERNACIONAL

Pablo Ruiz Nápoles	D enunciar el Tratado de Libre Comercio	53
--------------------	--	----

POLÍTICA
SOCIAL

Jaime Ros	L os salarios en México y la renegociación del Tratado de Libre Comercio	57
Saúl Escobar Toledo	P rioridad al empleo	60
Marta Cebollada Gay	U n trabajo invisible: el del hogar	65
Herminia Pasantes Ordóñez	E ducación-nutrición, un binomio inseparable	70
Armando Sánchez Martínez	Q ué fortalecer en la educación	74
Yoselin Márquez Gutiérrez	R etos y oportunidades en la evaluación educativa	78
Francisco Javier Alejo	A batir el rezago educativo de la fuerza de trabajo	84

Germán Pérez
Fernández del Castillo

Fortalecer el capital social
para disminuir la violencia

87

POLÍTICA
ENERGÉTICA

Ramón Carlos Torres

Energía solar en hogares
y negocios pequeños: una propuesta

91

POLÍTICA
EXTERIOR

Arturo Balderas

Por una relación respetuosa y equilibrada

95

**DOCU
MENTOS**

**Síntesis de las plataformas electorales de las coaliciones y de la candidata independiente
a la Presidencia de la República**

Tema 1. Educación, ciencia y tecnología para el desarrollo **99** • **Tema 2.** Medio ambiente, cambio climático, sustentabilidad **103** • **Tema 3.** Pobreza, desigualdad social y crecimiento económico **106** • **Tema 4.** México en el mundo: la política exterior ante un cambio de era **113** • **Tema 5.** Seguridad pública y derechos humanos **117** • **Tema 6.** Estado de derecho, democracia y rendición de cuentas **120**

**CON
FIGURA
CION
ES**

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta

Consejo de redacción: Antonio Ávila Díaz • Rosa Elena Montes de Oca • Ciro Murayama Rendón • Emilio Ocampo Arenal • Ramón Carlos Torres • José Woldenberg

Comité editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Rocés[†] • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo[†] • Raúl Trejo Delarbre

Configuraciones. Revista cuatrimestral, enero-abril de 2018. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-101712165400-20. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 Ciudad de México. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 Ciudad de México. *Distribución:* nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Socorro Gutiérrez, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje, 500 ejemplares.

Presentación

A medida que sabemos más del estado de la cuestión social contemporánea; a medida que nos acercamos al desempeño de la economía y, en especial, nos preguntamos por sus capacidades y potencialidades para encauzar y superar dicha cuestión, marcada como ayer por la pobreza masiva y la desigualdad económica y social; a medida que nos dirigimos al sistema político y sus principales actores e inquirimos por el nivel y calidad de sus deliberaciones sobre estos temas y problemas; una vez que extendemos nuestra curiosidad a lo que informa y comunica el sistema de medios sobre esto y a las deliberaciones y debates que auspicia dicho sistema, topamos con la realidad tajante y agresiva de una bifurcación profunda entre la política, la economía y la sociedad que no puede sino amenazar al país con una todavía más aguda y honda ruptura de sus tejidos, relaciones e instituciones destinadas a fortalecer o al menos defender la cohesión social y nacional alcanzadas a un siglo de promulgada la Constitución y de que arrancara la reformulación y, de hecho, la construcción del nuevo Estado nacional reclamado con la fuerza de las armas por quienes hicieron, sufrieron y ganaron la Revolución mexicana.

Se trata de una brecha mayor porque recorre los sentimientos de todas o casi todas las comunidades que dan sentido a la idea de nación y que, hasta hace poco, condensaban esperanzas y proyectos de reforma social y económica, modernización política y cultural, de cara a las grandes transformaciones que atraviesan la historia reciente del mundo y delimitan sus dramáticas convulsiones resumidas en los vocablos globalización, mercado mundial unificado, democracia planetaria comprometida con el cuidado y promoción de los derechos humanos, que conformaron el perfil maestro del proyecto globalista del mundo que irrumpiera después de la primera Guerra del Golfo y sobre todo del desplome e implosión de la Unión Soviética y sus sistema de “economía mundo” que se ofrecía desde los años treinta del siglo pasado como una alternativa histórica al capitalismo.

Tales vocablos, en realidad señales fuertes de un proyecto de alcances universales, toparon en 2008 con una profunda crisis financiera que pronto devino en la Gran Recesión que recorrió el mundo y, como fantasma decimonónico, hizo resucitar las configuraciones, expectativas y temores que el otro gran cambio mundial acaecido un siglo atrás llevó a Marx y Engels a proclamar el comunismo

como realidad, pronóstico y profesión de fe planetarios. Tal encrucijada, se recordará, se desplegó sobre todo y de manera casi inmediata en toda Europa y marcó el fin de aquel siglo, las crisis de esos años, la primera Guerra Mundial y el derrumbe de una civilización que fue vista como una historia que abría paso a una “bella época” que no parecía tener fin.

Sabemos lo que ocurrió y cómo aquel orden horadado por la guerra y la Gran Depresión dio lugar a fuerzas destructivas inimaginadas: los fascismos y la afirmación del totalitarismo estaliniano; la segunda Guerra; la demolición de las democracias liberales en Europa... La portentosa capacidad de destrucción y autodestrucción de que dieron cuenta los Estados. Al mismo tiempo, pero a otro ritmo, las sociedades avanzadas sacaron fuerzas de sus debilidades y se abocaron a forjar otras formas de organización de la sociedad internacional que buscaba renacer para asegurar que esos horrores no se repitieran jamás.

Pieza clave en estas reconstrucciones y renacimientos fueron los Estados intervencionistas y de bienestar inventados entonces y promovidos y afincados en la segunda posguerra, así como la Organización de las Naciones Unidas, concebida como el eje de una nueva institucionalidad comprometida con la paz así como con el nuevo gran propósito resumido en la idea del desarrollo. Un proceso que para serlo tendría que dar lugar a diversas combinaciones virtuosas de crecimiento económico, redistribución social y, más adelante, también como aprendizaje democrático de las enormes masas de población que reclamaron el desarrollo y el derecho a ser naciones soberanas.

Hoy, toda esta historia, o casi, ha sido puesta contra la pared por fuerzas xenófobas y racistas, postulantes de un nacionalismo extremo e irracional que, surgidas al calor del orden democrático, aprovechan las disonancias que acompañan a la globalización y el surgimiento de nuevos reclamos y proyectos para los nuevos mundos anunciados por el cambio global, para proclamar la futilidad del criterio democrático y de justicia social que emergiera con el fin de aquella guerra y promover la reformulación de regímenes económicos y aun políticos del todo ajenos a los principios de cooperación, civilidad y democracia de masas que articulaban la evolución, imperfecta e insatisfactoria sin duda, pero también promisoria, de un mundo en expansión donde cupieran todos, razas, religiones, inspiraciones ideológicas, formas de desarrollo y conformación de los Estados, etcétera.

Ésta es la encrucijada en la que vivimos y viviremos los próximos años y tal vez lustros. Hacia o en una transición dolorosa que recoja las extremas contradicciones gestadas por un capitalismo sin control y agudizadas por unos deslizamientos demográficos y sociales que hacen de las grandes migraciones de la era testigos vivientes de una exigencia de alcances planetarios por un nuevo mundo y otra globalización, otra política y otras formas democráticas.

Al ser vecinos del epicentro de esta gigantesca convulsión, y al haber intentado formas de inserción ambiciosas y poco meditadas en el orden que apenas se vislumbraba a fines del siglo xx, somos testigos obligados y damnificados en primera instancia por las pulsiones disruptivas que emanan de ese epicentro y no encuentran ruta ni acomodo en su economía política y tienen que salirse de los cauces

institucionales y culturales normales, hasta afectar peligrosamente la arquitectura de un orden internacional de por sí dolido y hasta cuarteado por tanto cambio sin sentido ni plataformas institucionales donde procesarlo y buscar interiorizarlo en beneficio de las comunidades y la colectividad global en difícil formación.

Con este telón de fondo, aquí esbozado apenas y conscientes de sus imperfecciones y desiguales alcances, hemos buscado ofrecer a nuestros amigos y lectores un catálogo de propuestas de política económica, social y ambiental, cambio institucional y acercamiento al mundo mediante la política exterior, política y económica, que contribuya a una mejor y más detallada deliberación sobre el quehacer que pensamos inmediato y de responsabilidad inequívoca para las fuerzas políticas que se disputan el poder político, en el territorio y el centro ejecutivo del Estado. Pensamos que ésta es la hora de muchas verdades y no sólo de una, como solía imaginarse el cambio político en la era del presidencialismo autoritario y vertical. Convencidos estamos también de que la encrucijada se vuelve cada día más difícil y esquiva y que la falta de sensibilidad política, económica y social de nuestro cuerpo político formal e informal no hace sino oscurecerla y agravarla. De aquí la urgencia de convocar a pensar y de comprometerse, con claridad y sencillez, con la formulación de análisis y alternativas de diversa densidad y duración, todos ellos dirigidos a enriquecer nuestra capacidad de entendimiento de un mundo duro y hostil, a la vez que nuevo y cargado de posibilidades.

En pocas palabras: desde esta revista comprometida con el pensamiento y la acción democrática y social, convocamos a desplegar un esfuerzo extraordinario de reflexión deliberativa que pueda sostener una consistente exigencia de transparencia y rigor a los que buscan gobernar la sociedad y el Estado en los próximos años. Serán esta deliberación y ese compromiso con el rigor los que abran los caminos para una política renovadora que no puede sino descansar en una efectiva y duradera ampliación democrática y en un empeño expreso de la política y los políticos con la justicia social.

Este número especial de *Configuraciones* se debe al entusiasmo y empeño del embajador Jorge Eduardo Navarrete, a quien agradecemos la sugerencia inicial de conformarlo, la corrección de estilo y su tiempo y dedicación en llevarlo a buen puerto.

Como un complemento que consideramos útil hemos incluido, después de las colaboraciones, resúmenes de las plataformas electorales de las tres coaliciones y de la candidata independiente, los cuales fueron preparados por Sofía Falomir, Eder Hernández, Esteban Olhovich, Julián Segura y Marina Gómez-Robledo. Agradecemos el apoyo del secretario general de la Universidad Nacional Autónoma de México, Leonardo Lomelí, por habernos facilitado esos materiales.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

Introducción

El número 41 de *Configuraciones*, correspondiente a mayo-agosto de 2016, reunió 19 “Aportes al debate constituyente de la Ciudad de México”. Con el tiempo transcurrido, puede constatar que no pocos de ellos hallaron su rumbo en las discusiones del Constituyente y se abrieron paso hasta transformarse en artículos del primer ordenamiento mayor de esta entidad federativa. A semejanza de ese ejercicio, el presente agrupa 20 “Planteamientos y propuestas para un nuevo gobierno en México”, que se elegirá el 1 de julio para el lapso comprendido del 1 de diciembre de 2018 al 30 de noviembre de 2024, como rezará el bando solemne que en su momento proclame al presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Nada garantiza, desde luego, que estos otros aportes tengan un futuro igualmente venturoso.

Como es habitual, el número inmediato anterior de esta revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática fue presentado en una comida convocada al efecto por su director, Rolando Cordera Campos, que se llevó a cabo el penúltimo día de enero. En su decurso, haciéndome eco de una idea previa, brevemente comentada entre algunos de los numerosos amigos de *Configuraciones* que acudieron, propuse que siguiéramos tan destacado ejemplo y procurásemos reunir al menos una docena de sugerencias de acción o de aproximaciones de política —de “modestas proposiciones” según el lugar común que recuerdo haber utilizado— que pudieran ofrecerse, como un abanico, al nuevo gobierno de la República.

Se convocó a los amigos de *Configuraciones* a tornar realidad la idea con la preparación de breves textos que expongan acciones o políticas específicas de gestión gubernamental en cualquier ramo, que conciernan a una necesidad urgente o reparen una carencia severa, que respondan a una preocupación o demanda social compartida en el país o en regiones específicas, o que supongan una corrección urgente de una determinada política social, económica o cultural. De entrada se admitió que el conjunto no integraría un todo coherente, equivalente a un programa de gobierno, sino una serie de sugerencias de acción, cada una valiosa por sí misma, susceptibles de instrumentarse por separado —un menú a la carta.

Como responsable de reunir los textos, editarlos y organizar este número 46 de la revista, agradezco a quienes respondieron a la convocatoria e hicieron llegar

textos cuyo conjunto más que responde a las expectativas iniciales. Agradezco la buena disposición a aceptar las sugerencias del editor en cuanto a forma y extensión, a veces peculiares —en el sentido inglés de la palabra. Los lectores habituales de *Configuraciones* quizá encuentren que la edición no alcanzó la pulcritud que normalmente distingue a la revista. Me excuso y asumo la responsabilidad por ello.

Más allá de los alcances de la convocatoria, David Ibarra presentó un texto que sirve de telón de fondo a los demás, inscribiéndolos en un contexto mucho más amplio. Éstos se agrupan en siete áreas temáticas que se explican por sí mismas y no requieren mayor aparato introductorio.

Expreso la esperanza de que estos textos sean leídos y discutidos. No parece exagerada la pretensión de que las propuestas que contienen sean consideradas y algunas, quizás, atendidas.

JORGE EDUARDO NAVARRETE

TELÓN DE FONDO

México, problemas y opciones

David Ibarra*

Preámbulo

Vivimos una época en que el mundo y nuestro país demandan el reordenamiento de ideas, normas sociopolíticas y modelos que ya incumplen la promesa de mejorar y hacerlo ordenada, parejamente, el bienestar de las poblaciones. La prolongadísima crisis mundial que hizo erupción en 2007-2008 y la desigualdad generalizada son manifestación innegable de la inadecuación del orden económico internacional que hace imperativo emprender la búsqueda de un mejor acomodo político entre las naciones y entre las diversas capas sociales dentro de los países. Al propio tiempo, algunas naciones líderes favorecen y otras ponen reparos al cambio por contravenir sus intereses. Como resultado, poco a poco se obstruyen o se hacen inestables las avenidas al progreso que se habían publicitado desde hace tiempo para lograr la conjugación armoniosa de libertades, democracia y bienestar. Quizás estamos en el tránsito hacia un nuevo régimen de política de carácter universal que traerá consigo trastornos antes de ofrecer a plenitud sus beneficios. No es, entonces, tarea inútil contrastar las manifestaciones de esos primeros cambios de orientación de Estados Unidos y sus repercusiones en países altamente integrados a su economía, como México.

El orden mundial

Desde el término de la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se constituyó en líder hegemónico del orden mundial, lo mismo en términos de garantizar la seguridad del mundo occidental que de cuidar y promover un orden económico global basado en la apertura de las economías a las corrientes comerciales o financieras y en gobiernos con dimensiones acotadas expofeso. Ese andamiaje posiblemente ya sufre tensiones frente a la evolución de la realidad y de las nuevas demandas de los núcleos del poder mundial. El propio presidente de Estados Unidos ha pedido

* Economista, doctor *Honoris causa* por la UNAM, 2010.

a Europa, Japón y otros países que compartan el financiamiento de los gastos comunes de defensa, quizá con algún debilitamiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Asimismo, ha expresado y tomado decisiones con claros esbozos de proteccionismo frente a la política tradicional de fronteras abiertas. Ya procedió a pedir la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o TLC), decidió la no incorporación de Estados Unidos al Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) y logró la aprobación de una fuerte desgravación impositiva a la renta, aportes menores de ayuda al desarrollo y a la protección del medio ambiente. Por último, comienza a imponer aranceles a una serie de productos e inicia revisiones mayores al intercambio con China.

Independientemente de su validez intrínseca, la nueva postura norteamericana ha creado incertidumbre mundial sobre una posible vuelta al aislacionismo o al proteccionismo. Todo eso, quizás induzca más adelante a configuraciones defensivas y a la formación de nuevos liderazgos o alianzas que llenen los huecos que se vayan creando en el ámbito internacional.

Antes, en aras de los mercados libres, se hicieron a un lado las cuestiones distributivas¹ y muchas de las facultades desarrollistas de los gobiernos para centrar el manejo macroeconómico en bancos centrales preocupados casi exclusivamente en combatir la inflación e inmunes, o casi inmunes, a las vicisitudes políticas de los países.² En parte de ahí provienen la generalización de la desigualdad y la gestación de turbulencias económicas de alcance universal.

La situación en México

La situación económica de México enfrenta dilemas que necesitan despejarse más o menos simultáneamente y con urgencia. El producto interno ha venido oscilando después del tropiezo de 2008 hasta estabilizarse en poco más de 2% de crecimiento anual medido en pesos. La inversión es baja respecto a la demanda agregada, sin rebasar entre 20 y 23% del producto. Un factor de debilitamiento reside en la evolución negativa de la inversión pública que desde hace cinco años se comprime hasta representar apenas un sexto de la formación de capital. El balance presupuestario se ha mantenido negativo en alrededor de 2.5-3.6% (2011-2016) del producto, con aumento del endeudamiento neto del sector público de 29 a 43% del propio producto.³ La cuenta corriente de la balanza de pagos muestra sal-

¹ En los propios Estados Unidos, entre 1970 y 2007, el decil más alto aumentó su participación (antes de impuestos de 31.5 a 45.5%); el 1% más rico de 7.8 a 14.3%; el 0.1% de los superiores lo cuadruplican hasta alcanzar el 8.2 por ciento.

² Esa visión resultó por lo menos parcialmente infundada al incumplirse el supuesto de la capacidad autocorrectora de los mercados y el de sostener simultáneamente crecimiento y distribución aceptables para sus sociedades. En los países en desarrollo, los ajustes de adaptación a esos cambios neoliberales fueron enormes. Hoy se gesta otra oleada de costosos ajustes adaptativos, asociados a lo que apunta será la nueva postura de la política económica norteamericana y quizás a la necesidad de batallar contra la deflación en vez de la inflación.

³ Si esas cifras se comparan con las del grueso de los países industrializados, se podría constatar que todavía hay márgenes en el endeudamiento estatal que ya comprime el alza de las tasas internacionales de interés.

dos negativos en ascenso moderado de 1 a 2.7% del producto entre 2008 y 2016. Sin embargo, esas cifras no se compadecen del acusado deterioro del tipo de cambio con una depreciación de 90% en esos años. Entonces, cabe reconocer que la combinación de apertura de la cuenta de capitales y tipo de cambio flotante no acrecienta, sino reduce la autonomía de la política monetaria frente a las fluctuaciones internacionales. Por eso, recobra significación el control de una inflación en cierto modo importada que rebasa ya el 6% anual (2017).

Como resultado, la economía experimenta reducción de los ingresos disponibles per cápita no sólo en dólares,⁴ sino en pesos. En efecto, si se suman las tasas de crecimiento demográfico (1.1%) y de la productividad (1.2-1.5%), todo indica que un ritmo de expansión del producto de alrededor de 2% no basta para sostener el bienestar medio de la población, sobre todo cuando se instrumentan recortes al gasto público —con fines antiinflacionarios y de la balanza de pagos— y prevalece una alta, insostenible, concentración del ingreso (60% o más del producto es absorbido por el 10% de la población más rica). Ahí residen dos grandes vacíos de la estrategia económica nacional: bajo crecimiento en aras de la estabilidad de precios y deshumanización del proceso de modernización del país.

Cabe insistir, fallas de concepción y la búsqueda inducida desde el exterior de equilibrios múltiples en la inflación, el presupuesto, la balanza de pagos, el endeudamiento externo, convergen en sacrificar la intensidad del desarrollo del país desde los comienzos de la década de los setenta, y explican también el descuido en torno a una desigualdad que reduce la demanda, comprime el crecimiento y se olvida de la democracia.

Las exigencias de la globalización, el apego al neoliberalismo, en suma, la adherencia acrítica a un conjunto de ideas políticas externas ha trastocado, alterado, la marcha de la economía del país. La prosperidad beneficia a pocos estratos sociales y a pocas regiones, dejando a otros en situación crítica. La intensidad del desarrollo que antes nos distinguía, se ha transformado en rezago dentro del Tercer Mundo. El proceso de industrialización ha perdido fuerza, está estancado o en retroceso, como también la igualación de las agudas disparidades entre las entidades federativas. El comercio exterior se ha expandido considerablemente, en buena parte como resultado del TLC, pero todavía no se ha constituido en locomotora que impulse al resto de la economía. Corrupción, impunidad, inseguridad toman carta de naturalización en el caldo de cultivo de la insuficiencia de ingresos, de empleos formales y de acceso a los servicios básicos de protección social. Hay avances innegables en la democratización del país, consolidación de los partidos políticos en sustitución del partido hegemónico, en la organización y el financiamiento de elecciones, en la división de los poderes, en la solidez ganada de muchas instituciones de respaldo. Con todo, los problemas económicos se traducen en limitaciones a la modernización política al no darse respuesta a demandas justificadas de la población en la fijación de los grandes objetivos nacionales.

⁴ Las devaluaciones explican una caída en el producto medido en dólares de 25% entre 2014 y 2016.

Incidencia de la nueva política norteamericana

Aquí cabe incorporar las complicaciones creadas por la repercusión en México de la reorientación de las políticas estadounidenses. Una primera cuestión nace de la renegociación del TLC que fácilmente puede convertirse en fuente de incertidumbre y debilitar nuestra estrategia exportadora.

Aparte de las peculiaridades negociadoras del presidente Trump, hay realidades difíciles de soslayar. El objetivo central norteamericano busca reducir sus déficits comerciales. Estados Unidos reconoce desajustes significativos de pagos que ya suman, en el periodo 1990-2016, más de 10 562 miles de millones de dólares. En igual lapso, China, Alemania y Japón tienen superávits acumulados de 5 329, 2 712 y 3 505 miles de millones de dólares⁵ (véase el cuadro 1). Por ser demasiado altos esos desacomodos mundiales no podrían seguir indefinidamente sin demandar corrección.

La situación de arranque en México (2016) reconocía un alto saldo comercial positivo con Estados Unidos de casi 123 miles de millones de dólares que rápidamente era absorbido por los saldos negativos en Asia, 118 000 (China tenía más de la mitad), y Europa 23 000, hasta arrojar un déficit todavía manejable (menos de 3% del producto).

Si el TLC se descarta o si la negociación lleva a reducir sensiblemente el superávit mexicano, ello forzaría por lo pronto a una combinación dolorosa de medidas: devaluar, renegociar otros tratados de libre comercio o restringir deliberadamente crecimiento o importaciones. A más largo término también podrían emprenderse acciones correctoras de más fondo: diversificar el comercio, convenir acuerdos de inversión con los países con los que tenemos los mayores déficits, sustituir compras foráneas. Pero aquí, en el mejor de los casos, se concretarían resultados a mediano y largo plazos. Así, la suerte del TLC podría poner en jaque los parámetros de nuestra actual política de crecimiento hacia afuera y reducir el crecimiento nacional.

Cuadro 1. Saldos en cuenta corriente de la balanza de pagos
(miles de millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Total</i> 1990-1999	<i>Total</i> 2000-2009	<i>Total</i> 2010-2017	<i>Gran total</i>
Estados Unidos	-1 223.8	-5 764.9	-3 574.3	-10 562.9
Alemania	-450.7	1 101.9	2 061.0	2 712.2
Japón	991.5	1 492.1	1 022.0	3 505.6
China ^a	100.2	1 759.5	3 469.4	5 329.1
América Latina y el Caribe	-439.2	-85.3	-1 117.2	-1 641.7
México	-141.3	-126.9	-179.1	-447.4
México, saldos con Estados Unidos*	49.7 ^b	560.8	898.4 ^c	1 508.9

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, Base de datos del *World Economic Outlook*, abril de 2017.

* FUENTE: Banco de México, *Informe anual*, varios años.

^a Hong Kong y China continental. ^b Comprende sólo de 1992 a 1999. ^c Cifras preliminares.

⁵ Los desajustes con México representan entre 10 y 20% de ese total.

Sin embargo, habría un posible efecto positivo derivado de la batalla comercial que perfila el presidente Trump con China, la desviación eventual de comercio e inversiones hacia México y América Latina. Ello pudiera favorecernos, aunque limitase, de nueva cuenta, la reconfiguración autónoma de las políticas nacionales.

Por un conjunto de causas, el dinamismo de las ventas externas está en la fase de rendimientos a la baja. El ritmo de ascenso de la demanda del mundo decae;⁶ los sectores exportadores de los países se encuentran en situación aún menos firme;⁷ a la par, las variaciones en las corrientes de capitales con frecuencia desestabilizan las políticas macroeconómicas y monetarias; por otro lado, en varios países líderes cobran vida acciones proteccionistas y de consolidación fiscal que, a la par de acentuar sesgos distributivos concentradores, reducen los márgenes de acción contracíclica y de crecimiento de las naciones en desarrollo.

En los hechos, los dos casi únicos instrumentos correctores de corto plazo de alteraciones desfavorables del TLC (en tanto la Organización Mundial del Comercio [OMC] excluye otras medidas calificables de proteccionistas) son la depreciación del tipo de cambio y el alza en las tasas de interés. La primera reconoce efectos distributivos e inflacionarios de distinto signo al erosionar los salarios, favorecer a los deudores y causar oscilaciones financieras y de pagos; sin embargo, en el tiempo tendería a comprimir importaciones y alentar exportaciones, esto es, a corregir los desequilibrios externos como ya comienza a apreciarse en la balanza mexicana de pagos. A su vez, el manejo alcista de las tasas de interés tendería casi obligadamente a restringir la fuga de capitales, en especial de la inversión extranjera de cartera⁸ (véase el cuadro 2), o a contrarrestar algunas repercusiones en el ámbito

Cuadro 2. Inversión extranjera de cartera en valores gubernamentales
(miles de millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Total saldo</i>	<i>Año</i>	<i>Total saldo</i>
1992	14.2	2009	23.9
1999	2.2	2010	48.4
2000	2.0	2011	69.9
2003	2.1	2012	121.1
2004	6.9	2013	140.2
2005	10.1	2014	143.9
2006	12.4	2015	123.4
2007	20.2	2016	102.2
2008	20.0		

FUENTE: Banco de México, *Informe anual*, varios años.

⁶ Entre 1956 y 1973 el crecimiento del producto mundial fue de 5%, cifra que se comprime a 3.3% de 1979 a 2016 (reducción de 34%). Las cifras son del Fondo Monetario Internacional (véanse varios números del *World Economic Outlook*).

⁷ Por su parte, el crecimiento del comercio internacional cae de 6.4 a 3.0% anual entre los periodos 1999-2008 y 2004-2018. Los datos tienen la misma fuente de la nota anterior.

⁸ Entre 2014 y 2016, los saldos de la inversión extranjera de cartera en valores gubernamentales bajó de 144 a 102 miles de millones de dólares, según el Banco de México.

nacional de la reforma fiscal norteamericana. En todo caso, de aquí posiblemente se suscitarán efectos contrarios al crecimiento y a la equidad distributiva.

La reforma impositiva norteamericana

El segundo trastorno provocado por las mudanzas de la política norteamericana se refiere a la revisión de su nuevo régimen impositivo.⁹ Como siempre se afirma, tal reforma intenta simplificar el sistema, mejorar la equidad tributaria, moderando o ampliando los gravámenes a los contribuyentes según las necesidades nacionales. En este caso, sin embargo, se buscan esas y también otras finalidades, a saber: *a*] intensificar la competitividad internacional del sistema impositivo y de las corporaciones estadounidenses, sea para promoverlas, atraer negocios o capitales del exterior, evitar el éxodo de producciones propias y mejorar la balanza de pagos; *b*] crear incentivos al sector privado y al ahorro, por la vía de reducir permanentemente los impuestos a las empresas y hasta 10 años los de las personas; *c*] favorecer la formación privada de capitales y de ahí el empleo; *d*] estimular la producción de empresas radicadas en Estados Unidos, en comparación con las ubicadas fuera de su territorio, al tiempo que se otorgan incentivos a la repatriación de utilidades.

De manera simplificada, los principales componentes de la reforma serían los siguientes:¹⁰

a] Reducir de 35 a 21% la tasa impositiva a las empresas, límite que aventaja el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (23-24% después de haberse reducido del alto nivel de 49% en 1986).¹¹ El costo presupuestario acumulado a 2027 de esa reforma, incluidas modificaciones a múltiples disposiciones (deducciones, exenciones, seguros, intereses, etc.), asciende a un monto estimado de 654 miles de millones de dólares).

b] Deducción durante cinco años de las compras de bienes de capital de las empresas, como estímulo directo a la inversión.

⁹ Como antecedente conviene señalar peculiaridades del sistema impositivo norteamericano: descansa esencialmente en imposición directa a las personas y a las empresas, no dispone de un impuesto federal al valor agregado y admite concurrencia fiscal entre Federación y estados. Dadas esas características, la reforma impositiva afectará el meollo estructural de los gravámenes de Estados Unidos y, luego, influirá en el del mundo.

¹⁰ Véanse *Reforma fiscal de Estados Unidos*, Congressional Budget Office, diciembre de 2017; P. Genschel y P. Schwarz (2012), *Tax Competition and Fiscal Democracy*, University of Bremen; Tax Policy Center (2017), *Distributional Analysis of the Conference Agreement for the Tax Cuts and Jobs Act*, Brookings Institution; S. Djankov (2017), *United States is Outlier in Tax Trends in Advanced and Large Emerging Economies*, Peterson Institute for International Economics; K. Mernami, *et al.* (2017), *U.S. Tax Reform: Big Questions for Investors*, Openheimer Fund; M. Feldstein (noviembre de 2017), "Cutting US Corporate Tax is Worth the Cost", *Project Syndicate*; P. Krugman (9 de noviembre de 2017), "Trump and Ryan *versus* the Little People", *New York Times*; A. Nadal (12 de diciembre de 2017), "La reforma fiscal de Trump", *Sin Permiso*; J. Frankel (noviembre de 2017), "Reagan's Tax Reform, Revisited", *Project Syndicate*; J. Gruber y S. Johnson (diciembre de 2017), *GOP Tax Plan Will Stunt Innovation in its Infancy*, Peterson Institute for International Economics; B. Applebourn y J. Tankersley (enero de 2018), "The Trump Effect: Business Anticipating, Less Regulation", *The New York Times*.

¹¹ Ya el presidente Macron de Francia ha propuesto la armonización de ese impuesto en la Unión Europea.

c] Establecimiento de un régimen territorial de gravámenes a la renta que favorezca a las empresas transnacionales norteamericanas. Por lo pronto, sin embargo, la reforma implica un aumento transitorio de la carga impositiva a las operaciones internacionales por 324 miles de millones de dólares, ocasionado por el gravamen (15.5%) al regreso de utilidades acumuladas en el exterior. Después, el régimen territorial ofrecerá ventajas innegables a las empresas transnacionales, acaso contrarias al espíritu de favorecer la producción en suelo norteamericano.

d] Tratamiento favorable de las utilidades o recursos transferidos a empresas o individuos por otras empresas filiales o relacionadas, que antes se gravaban como parte de sus ingresos ordinarios (hasta una tasa de 39.6% para individuos y 35% para negocios), con un gravamen disminuido de 25 por ciento.

e] Reducción por 10 años de los gravámenes máximos a las personas de 39.6 a 35%. Al propio tiempo se ajustan las tasas aplicables en cada escalón del impuesto a la renta. El costo del sacrificio fiscal acumulado a 2027 se estima en 1 126.6 miles de millones de dólares.

f] Descartar o reducir la deducibilidad federal a los impuestos estatales a la renta y a la propiedad (*Estate Tax*) después de 2024 que, quiérase o no, reforzarán los poderes del centralismo gubernamental.

g] En cuanto a las desgravaciones favorables a las clases medias y a los grupos de menor ingreso, se plantea duplicar la deducción general a la renta, acrecentar los créditos fiscales en favor de la niñez y otorgar exenciones a los militares retirados.

Hasta aquí, quitando las deducciones, el impacto presupuestario acumulado y negativo de la reforma (para 2027) excedería con mucho (3 500 miles de millones estimados) el límite de 1 500 miles de millones de dólares establecido por el Congreso. Por tal motivo, se incorporan recortes sustantivos al llamado gasto fiscal dentro del cual destacan la reducción de ventajas y exenciones, incluidas las relacionadas con el pago de intereses, los impuestos locales y otras de orden individual o empresarial.

Es incierto anticipar los efectos de la reforma de Estados Unidos. En sentido positivo se fortalecerá al sector privado, confiando en que estimule la inversión, el crecimiento y el empleo, al compensar las ventajas competitivas sobre todo empresariales de otros países, y que indirectamente beneficie a los trabajadores. De otra parte, se critican sus efectos distributivos concentradores (véase el cuadro 3) y se duda que se fortalezcan la demanda agregada, el desarrollo y la balanza de pagos.

En cuanto a México, el impacto fiscal mayor se haría sentir en restar competitividad a los gravámenes a la renta de las empresas. Recuérdese que en nuestro país ese gravamen asciende al 30% de las utilidades de las personas morales. Ajustar por entero el gravamen llevaría a reducir hasta en un tercio las recaudaciones provenientes de ese origen, sin contar el impacto del otorgamiento de incentivos comparables a la inversión empresarial, así como otros beneficios. En México, la contribución del impuesto sobre la renta es de 7.3% (2016) del producto, correspondiendo a las personas morales el 49% de esa cifra (véase el cuadro 4). Por lo tanto, el ajuste pleno a la nueva norma norteamericana cancelaría el grueso de los efectos de la última reforma tributaria nacional.

Cuadro 3. Efectos distributivos de la reforma impositiva norteamericana

	2018	2027	2018	2027
	1	2	1	2
	Cambio en el ingreso después de impuestos	Cambio en el ingreso después de impuestos	Cambio en los impuestos a pagar	Cambio en los impuestos a pagar
<i>Quintil</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Dólares</i>	<i>Dólares</i>
Primero	0.4	-0.1	-60	30
Segundo	1.2	-0.1	-380	40
Tercero	1.6	0.0	-930	20
Cuarto	1.9	0.0	-1 810	-30
Último	2.9	0.4	-7 640	-1 260
Promedio	2.2	0.2	-1 610	-160

FUENTE: *Tax Policy Center*, Brookings Institution.

Cuadro 4. México: recaudación del impuesto sobre la renta personas morales y físicas

	<i>Total</i>	<i>Morales</i>	<i>Físicas¹</i>
	<i>Porcentaje PIB</i>	<i>Porcentaje PIB</i>	<i>Porcentaje PIB</i>
2002	4.9	1.9	3.0
2003	4.7	1.8	2.9
2004	4.3	1.5	2.7
2005	4.4	1.6	2.8
2006	4.8	1.9	2.9
2007	4.5	1.9	2.6
2008	4.6	1.8	2.8
2009	4.4	1.6	2.9
2010	4.7	1.9	2.9
2011	5.0	2.1	2.9
2012	4.9	1.8	3.0
2013	5.6	2.4	3.2
2014	5.8	2.6	3.2
2015	6.8	3.2	3.5
2016	7.3	3.6	3.7

FUENTE: SHCP, *Informe trimestral al Congreso de la Unión*, varios números.

¹ Puede incluir retenciones a residentes en el extranjero.

La presión política para equiparar gravámenes y luego encontrar compensación recaudatoria quizás induzca —fuerce— al alza la revisión de la progresividad del impuesto sobre la renta a las personas, quizás lleve a la generalización del impuesto al valor agregado, pese a su carácter regresivo. También podría conducir a agrandar los diferenciales en las tasas de interés internas e internacionales, acentuando los incentivos a la inversión extranjera de cartera, más que a la inversión en actividades productivas propiamente dichas. Como alternativa, podría hacerse deducible la inversión empresarial, gravar los dividendos y las transacciones financieras, subir los impuestos a la propiedad, recortar radicalmente exoneraciones y otros componentes del gasto fiscal, sufriendo la oposición abierta que se suscitaría. Por último, podrían dejarse como resulten, sin alteración, las nuevas brechas entre los regímenes impositivos bilaterales, como las que existen en el mundo, basadas en que las decisiones de inversión no sólo toman en cuenta las causales tributarias y que los objetivos sociales no se reducen a la competitividad.¹²

En contraste, el impacto fiscal en México de la reforma norteamericana sobre los impuestos a la renta a las personas sería menor, ya que la carga tope a los ingresos en ambos países coincidiría en el 35%. Aun así, se perdería la ventaja actual de 4.9 puntos y habría que revisar diferenciales en los escalones de ambas tablas impositivas por razones de equidad y de competitividad.

Conclusiones

En resumen, la acumulación de desajustes propios y el vuelco de la política económica norteamericana acotan la efectividad de elementos importantes en las políticas públicas nacionales y ahonda sus déficits. Ya se ha perdido la habilidad de crecer con suficiente rapidez, también se ha perdido la estabilidad de precios y, aunque el problema pudiera enmendarse en el futuro, ello bien podría conducir a reforzar las restricciones al crecimiento. Del mismo modo, la pérdida de dinamismo del comercio frente a la producción mundial, los graves desajustes al intercambio entre los países y la renegociación del TLC acotarían los beneficios posibles de la estrategia exportadora nacional. Por último, el nuevo régimen impositivo en Estados Unidos intensificará la competencia impositiva global y acaso acentúe los imperativos al ajuste fiscal restrictivo en nuestro país, pese a sus implicaciones en el empleo, el crecimiento y la distribución.

En esas circunstancias, resultará arduo recobrar la capacidad de crecer y cuidar del bienestar general, requiriéndose la unión política de las voluntades nacionales. Estado y mercado no podrán seguir siendo excluyentes, sino complementarios al buscar salidas al prolongadísimo *impasse* al desarrollo del país. Acercarse a ese propósito significa ir más allá de la estabilidad de precios como objetivo único para hacer posible instrumentar un pacto desarrollista, desplegando políticas indus-

¹² Las diferencias impositivas, aunque se han venido cerrando, todavía suelen ser sustanciales. A título ilustrativo, mientras en 2007 el gravamen sobre la renta en términos del producto sumaba 18.4% en Suecia, 21.9% en Noruega y 29.4% en Dinamarca, apenas ascendía a 13.6% en Estados Unidos, 12.6% en Austria, 10.3% en Japón y 11.2% en Alemania, para no mencionar a México (5.0%) y Turquía (5.7%).

triales convenidas con las organizaciones empresariales y los sindicatos, respaldado por inversiones y créditos privados o públicos y por la promoción de la banca de desarrollo.

De la misma manera, favorecer el avance democrático y ganar legitimidad gubernamental llevaría a reconstruir los pactos sociales y, por lo pronto, a revisar las políticas salariales y de empleo y abrir el acceso a los servicios básicos de salud y educación, así como revitalizar la inversión pública y comprometer el acrecentamiento de la privada. Al mismo tiempo, habría que impulsar el tránsito del crédito al consumo al crédito a la producción. Y el de la banca de desarrollo de sólo garantizar préstamos de instituciones privadas a promover y competir en el financiamiento sea de los pequeños productores o de los grandes proyectos, sobre todo en ausencia de bancos privados especializados en la inversión.

Otro ingrediente del pacto desarrollista consistiría en la renovación de la política fiscal. Por encima de la presión de la reforma norteamericana, será imprescindible aflojar el estrangulamiento financiero del Estado mexicano que lo sitúa entre los de más baja tributación del mundo, ahora acentuada por el derrumbe de los ingresos petroleros. Por lo tanto, revisar las políticas sea del lado del gasto público o del impositivo, equivaldría a mejorar los instrumentos redistributivos, contracíclicos y de desarrollo que completarían el trabajo que no puede satisfacer la sola política monetaria. En ese sentido, la organización de un Consejo Fiscal debiera verse como una institución democrática que desarrolle las responsabilidades cívicas y evite la caída en una irrestricta competencia impositiva global, contrarias al sano financiamiento de las políticas públicas.

Por último, habría muchas otras necesidades de acomodo tanto respecto a las reformas norteamericanas como a las correctoras de los desequilibrios propios. Los ajustes derivan de las alteraciones que resultarían indispensables en las tasas de interés, la deuda pública, la balanza de pagos y sobre todo en las metas del crecimiento.

A las cuestiones descritas, se añade un factor de complicación o quizás de solución, el proceso electoral en marcha. En principio, los partidos políticos y los electores mexicanos tendrían que decidir sobre las metas, los componentes de una política económica y social endógena, esencialmente renovadora y democrática que distribuya beneficios y costos de modo equitativo.

Por eso conviene que las campañas electorales estén alimentadas en propuestas realistas, susceptibles de evaluación, frente a la naturaleza de los problemas y las demandas de la población. Y por eso, también, los resultados electorales debieran surgir del debate sobre los programas de gobierno y las iniciativas de reorientación de la marcha del país.

Quiérase o no, ha periclitado la vía cómoda, subordinada y hasta hoy poco afortunada de calcar algún consenso o paradigma foráneo para establecer la orientación fundamental de las políticas sociales. También resultaría equivocado revivir fórmulas del pasado por exitosas que hayan sido. En ese sentido, la contienda electoral abre una ancha ventana en cuanto a la posibilidad de decidir por nosotros mismos los caminos del futuro nacional.

6 de abril de 2018

POLÍTICA E INSTITUCIONES

El gobierno unipersonal de partido minoritario a revisión

Ricardo Espinoza Toledo*

La estructura presidencial que cobija la centralización política sigue siendo funcional en México, pero es la misma de antes de la transición democrática, es decir, no se ha transformado. Este régimen ofrece ventajas y recursos políticos al presidente que los distintos actores coinciden en preservar sin reparar en el costo que conlleva. Las razones del cuestionamiento y de la supuesta debilidad del gobierno presidencial mexicano responden a una estructura de poder afectada por los privilegios que protege.

La explicación se centra en los factores que caracterizan al gobierno aún en funciones. En concreto, la manera en que promovió e hizo aprobar las reformas constitucionales y legales y en la forma en que ha conducido los asuntos de Estado. Ese conjunto de aspectos da cuenta del enorme poder que concentra la presidencia, y no de ahora. El pluripartidismo no modificó el régimen político mexicano, como tampoco la promesa de cambio de los panistas en el gobierno de la República.

Los presidentes de la alternancia no se acomodan al pluralismo del Congreso. Han responsabilizado a la oposición de no poder hacer lo que ellos quieren. Ponen como condición del cambio o de los cambios, disponer de una mayoría propia en el Congreso. Sin embargo, los ciudadanos no votan en favor de presidentes mayoritarios. El presidente Enrique Peña Nieto ideó un pacto que le aseguró el respaldo de PAN y PRD a su programa de reformas constitucionales y legales en 2012.

La estructura de poder sigue siendo la misma de antes de la democratización, excepto que se incorporó a PAN y PRD en la lógica anterior. Como consecuencias del Pacto de 2012, se desestructuraron los equilibrios políticos y los contrapesos que se creían firmes, se sometió al Congreso por medio de los dirigentes del PRI, el PAN y el PRD y se alineó a las oposiciones. El principio de división de poderes se

* Profesor e investigador de ciencias políticas en la UAM-Iztapalapa.

afectó y el presidente se fortaleció. Más que acciones de gobierno, la función de los gobernantes se ha reducido a administrar lo contingente y a presentar como obra realizada lo que se ha prometido, sin haberse cumplido; al mismo tiempo, se legisla “con visión de futuro”, pero no se atienden los problemas del presente.

Es pertinente revisar el poder del gobierno unipersonal por el desprestigio que acompaña al presidente de la República a causa de la corrupción, de su falta de liderazgo y del contenido de las reformas que se emprendieron en los primeros años del sexenio que está por concluir, porque trastocan preceptos fundamentales de la Constitución de 1917, especialmente en materia energética y de telecomunicaciones. Las reformas no se pueden instrumentar cuando el gobierno no consulta ni persuade. Ni es posible combatir la corrupción gubernamental cuando el mismo gobierno la concibe como irrelevante. Así, mantener inalterada la estructura del poder provoca el estancamiento de las reformas y del proceso de democratización.

Un poder concentrado no se justifica en nombre del bien que ofrece propiciar porque, al carecer de los contrapesos necesarios, se ubica en una posición en la que no cabe la pluralidad política y social. Cuando ese poder decide las políticas que cree impulsarán un mayor crecimiento económico, mejores niveles de vida y un mayor bienestar general, no hay quien las asuma como propias ni las sostenga, por lo que se estancan. Ese mismo poder se emplea para perseguir, dividir y destruir a los adversarios políticos o controlar a los organismos autónomos. Por todo ello, no se puede dejar a la discreción de un individuo, el presidente, las decisiones que afectan a la colectividad y los derechos de los individuos.

El Poder Ejecutivo requiere estar balanceado por instituciones fuertes que protejan a la ciudadanía, ante todo, y expresen los intereses colectivos. En México carecemos de esas instituciones. El del presidente no ha sido un poder útil para sumar a la población en favor de un desarrollo integral y equitativo, como ocurrió con el TLC y con los beneficios producidos por el petróleo. Sus acciones se resumen en repartir las múltiples posiciones de una administración obesa capaz de satisfacer el acomodo de grupos, asignar contratos a discreción y no rendir cuentas de sus actos ni de los de sus colaboradores.

Las tres coaliciones electorales del proceso en curso ofrecen la opción de convertirse en alianzas en el Congreso, pero nada indica que se vayan a extender a la integración del próximo gobierno. O, tal vez sí, pero sin la eficacia requerida. La figura de gobierno de coalición se adicionó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XVII del artículo 89, en el marco de la reforma político-electoral de 2014 (*Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014). Atribución del Poder Ejecutivo, el gobierno de coalición se regulará por el convenio, en el que también se definirán las causas de su disolución, y por el programa respectivo, que deben ser aprobados por el Senado. En caso de disolución de la coalición, no hay posibilidad alguna de sanción ni al Ejecutivo ni al Legislativo. Ese “gobierno de coalición” no es otra cosa que un gobierno multipartidista (Chasqueti, 2003), a discreción del presidente.

El llamado gobierno de coalición en México es muy limitado. Básicamente, consiste en la ratificación del gabinete presidencial por el Senado. Primero, se

construye a propuesta del presidente, es decir, cuando ya está en funciones y tiene su programa de gobierno; segundo, lo puede disolver el presidente, si así lo decide, sin consecuencias políticas ni para el gobierno ni para el Congreso. Además de eso, el presidente puede remover libremente al gabinete en todo momento. Con un “gobierno de coalición” así y sin él, el rumbo del gobierno y del Congreso sigue igual que antes de empezar, porque no hay condicionamientos institucionales que obliguen a modificar políticas y programas de gobierno. Con este esquema, estamos ante la misma versión del régimen presidencial con apariencia de coalición.

Un auténtico gobierno de coalición instituye la negociación entre fuerzas políticas diferentes y establece consecuencias para los pactantes en caso de ruptura. Cuando no hay consecuencias políticas ni para el gobierno ni para el Congreso, se pierde su esencia, que es gobernar en coalición (Strom, 1990). Y no puede hablarse de verdaderos gobiernos de coalición cuando se mantiene intacta la estructura presidencial. El gobierno de coalición supone y requiere transformar el régimen presidencial para establecer mecanismos institucionales que ofrezcan certezas a los coaligados. La fórmula institucional del gobierno de coalición cobija lo siguiente: como el gobierno (el Poder Ejecutivo) depende de mayorías construidas con otros partidos, la desintegración de la coalición es también la caída del gobierno. Ese diseño induce siempre y abre el espacio a la negociación de programas y políticas entre partidos diferentes de la que depende la permanencia del gobierno.

Con los recursos constitucionales, administrativos, políticos y económicos de que dispone el presidente en México, no ha necesitado gobernar en coalición. Su promoción ha sido obra de las oposiciones, no de presidente alguno. Durante el gobierno del panista Felipe Calderón, el PRI, en la oposición, fue el autor de eso que se llama “gobierno de coalición”. La iniciativa para su instauración fue presentada, el 14 de septiembre de 2011, por el entonces senador Manlio Fabio Beltrones. Eran tiempos de fuerte confrontación del Ejecutivo con el Legislativo. En plena campaña electoral de 2018, bajo el gobierno del PRI, la alianza de PAN, PRD y MC retomó el tema. Pero los presidentes disponen de medios para eludir gobernar en coalición, y les han funcionado. Por esa razón, han coincidido en mantener sin cambios la estructura de poder o, más aun, en tratar de fortalecer al presidente.

El problema del gobierno presidencial en México es que la centralización lo vuelve objeto de las demandas y los ataques sin que disponga de los medios para su satisfacción. El presidente se convierte en punto de partida y de llegada de reclamos y cuestionamientos que lo rebasan. Las omisiones de gobernadores y ex gobernadores se hacen recaer en el Ejecutivo federal, las fallas del sistema de justicia se atribuyen al presidente, la delincuencia desbordada es otra muestra de la ineficacia presidencial, la pobreza y la desigualdad debilitan su función y a su titular y la corrupción lo vulnera.

A pesar de los enfrentamientos con el Congreso, el presidente no ha sido bloqueado por opositores que tienen la característica de ser moderados y disciplinados, y siempre ha habido alguno que colabora con el Ejecutivo. Por su parte, las movilizaciones sociales, cada vez más amplias, son dispersas, diversas y efímeras y no han tenido efectos políticos significativos. El presidente se enfrenta de manera

selectiva a sus opositores y adversarios para neutralizarlos. Agrupados en el Pacto de 2012, las oposiciones del PAN y PRD se asociaron con el presidente del PRI, fortaleciendo la centralización presidencial.

El sistema electoral y sus reformas atienden los mecanismos de asignación del poder, pero no su ejercicio. Y no se puede llevar a cabo una reforma democrática sin afectar a los grupos cercanos al poder y la estructura presidencialista. La reforma democrática del poder político en México sigue ausente: se trata de adaptar la estructura presidencial al pluralismo y abandonar la pretensión de someter el pluralismo del Congreso al poder presidencial. Por ello, siguiendo a Sartori (1991), mientras no se establezcan procedimientos democráticos, los resultados no podrán ser democráticos.

Referencias

- Chasquetti, D. (2003), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en J. Lanzaro (coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Clacso.
- Sartori, G. (1991), *Teoría de la democracia*. 1. *El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Strom, K. (1990), "A Behavioral Theory of Competitive Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2.

DESARROLLO SUSTENTABLE

Integración de la sustentabilidad ambiental en las políticas de desarrollo

Julia Carabias*
Enrique Provencio**

El mundo es cada vez más consciente de que el modelo de desarrollo está provocando impactos y alteraciones en el funcionamiento de la naturaleza, lo que pone en riesgo el modo de vida y el bienestar de las presentes y, sobre todo, de las futuras generaciones. Lo mismo nos ocurre en México.

Las afectaciones ambientales globales —como la pérdida de biodiversidad, el cambio climático, los cambios de uso de suelo, la acidificación de los océanos, la alteración del ciclo hidrológico y de los flujos de nutrientes, la erosión de los suelos, la contaminación atmosférica, entre otros— no se están revirtiendo a pesar de los esfuerzos multilaterales.

Todos estos cambios globales tienen repercusiones directas en los grandes problemas nacionales: afectan la seguridad alimentaria, minan la calidad de vida, reducen la disponibilidad de agua dulce de calidad, lo que hace más difícil acabar con la pobreza y reducir las desigualdades sociales.

El Estado mexicano debe hacer modificaciones sustantivas en las instituciones y políticas para cumplir con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución política: el derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar; a la protección de la salud; a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, y para cumplir con su obligación de garantizar el desarrollo nacional integral y sustentable.

* Facultad de Ciencias, UNAM; Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (Ceiba).

** Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM; Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (Ceiba).

El esfuerzo multilateral más ambicioso que se ha logrado para el impulso del desarrollo sustentable lo constituye la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El cumplimiento de los ODS se convierte en una oportunidad de los países para promover el desarrollo con una visión integral y de largo plazo, que incluya la sustentabilidad ambiental. En México no hemos desarrollado las capacidades suficientes para dar cabal cumplimiento a los ODS y esta oportunidad no se puede desperdiciar.

No estamos suficientemente preparados para enfrentar el reto que nos plantean los ODS. Es un hecho que necesitamos una nueva generación de políticas, de instituciones e instrumentos, y nuevas formas de gobernanza que incluyan al sector académico, científico, gubernamental y empresarial, e innoven las formas de organización y vinculación entre estos sectores. Asimismo, los cambios deberán fomentar una nueva cultura que incorpore el respeto a la naturaleza.

La ciencia ha generado la evidencia científica pero las políticas públicas no acaban de integrarla; a veces por omisión o desconocimiento, otras para proteger intereses económicos. El resultado es que las políticas públicas no se están ajustando a las necesidades de los grandes retos ambientales.

A continuación, algunas propuestas de políticas y acciones:

Incluir con determinación los criterios de calidad ambiental en las políticas económicas que fomentan el crecimiento. Por un lado, las prioridades económicas no pueden estar por encima de la garantía de un medio ambiente sano y, por el otro, la incorporación de la dimensión ambiental en el desarrollo abre innovadores procesos productivos que pueden generar nuevos ingresos y empleos. Asumimos que en las próximas décadas México requiere una expansión económica, más crecimiento, pues es necesario ampliar la infraestructura, construir más viviendas, generar empleos suficientes, entre muchas otras necesidades, pero a la vez es impostergable que en todas las actividades se implanten disposiciones rigurosas para la sustentabilidad, se adopten tecnologías compatibles con la protección ambiental.

Establecer una política nacional de desarrollo rural sustentable en la que se armonicen las políticas e instrumentos productivos con los de la conservación y uso sustentable de los recursos naturales. La planeación territorial basada en el manejo integral del paisaje implica articular instrumentos como la conservación de las áreas naturales protegidas; el uso sustentable de los bosques y selvas y de la vida silvestre; el ecoturismo y las prácticas agrosilvopastoriles. Las siguientes son líneas de trabajo prioritarias:

- Integrar en las actividades agropecuarias criterios ambientales para el uso de agroquímicos, desechos, y manejo del agua;
- Orientar los apoyos económicos gubernamentales para el sector agropecuario hacia la promoción de actividades silvopastoriles y agroforestales en zonas prioritarias por su biodiversidad;
- Planeación territorial mediante la integración de los distintos tipos de ordenamiento del territorio (ecológico, urbano, pesquero), con la participación de los actores interesados, los tres órdenes de gobierno y con mecanismos vinculantes para su cumplimiento.

En todas estas líneas de trabajo se requiere definir indicadores con adecuada desagregación territorial para un buen monitoreo de avances.

Identificar regiones prioritarias por su alta biodiversidad, con amenazas de cambio de uso de suelo, habitadas por poblaciones en condición de pobreza, para establecer programas especiales de superación de la pobreza y conservación y uso sustentable de la biodiversidad en los que se integren los instrumentos sociales, ambientales y económicos. Dichos programas, regionales y locales, deben surgir de procesos participativos con las comunidades, acompañados de instrumentos de planeación como son los ordenamientos ecológicos u ordenamientos comunitarios del territorio. La implementación de los programas requiere de la coordinación de todas las instancias de gobierno involucradas, y de los distintos órdenes de gobierno, bajo esquemas de reglas de operación únicas y recursos económicos integrados en algún mecanismo financiero transparente y multianual. Esto exige cambios en las políticas agropecuarias, sociales, territoriales y otras, y por tanto en la distribución de los presupuestos de las actuales secretarías de Estado en esos campos, en sus aperturas programáticas, y en las relaciones con grupos que se benefician de la interlocución con las dependencias.

Incorporar la regulación del sector pesquero nuevamente en la Semarnat, y ampliar sus atribuciones para establecer una política integrada de mares y costas. La regulación y el fomento de la pesca está orientada actualmente por criterios extractivistas y además con un mercado sesgo a favor de un pequeño grupo de grandes empresas de pesca, lo que está acelerando la sobreexplotación de especies marinas y la extinción de algunas de ellas. Por su parte, el manejo de los sistemas costeros sigue fragmentado entre innumerables dependencias y organismos públicos, lo que favorece el descontrol y el deterioro, la contaminación, la afectación de paisajes, la destrucción de lagunas, manglares y otros recursos muy valiosos.

Promover la formación de capital humano capaz de entender los sistemas socioambientales complejos con visiones integrales en las que confluyan múltiples disciplinas tanto de las ciencias naturales, como de las económico-sociales. Por fortuna sigue creciendo el número de programas de docencia e investigación, de formación de técnicos y expertos, pero continuamos con una notable rezago frente a las enormes necesidades de conocimiento básico y aplicado. Se requerirá innovar un sistema de estímulos económicos, financiamiento, infraestructura, espacios de interacción, mecanismos de enlace, entre otros. Lo anterior supone incrementar y dirigir mejor la inversión en ciencia, tecnología e innovación, tanto pública como privada, bajo modelos que aseguren mayor eficiencia y resultados, sobre todo en los estados y regiones que ahora disponen de menos proyectos científicos aunque posean las mayores dotaciones de recursos naturales y de oportunidades de conservación de ecosistemas y de protección de los servicios ambientales.

Crear un sistema de vinculación entre investigación y toma de decisiones en las políticas, que promueva el diálogo entre la comunidad científica y los funcionarios públicos del poder ejecutivo, legislativo y judicial para el diseño de políticas, su monitoreo y, en su caso, ajuste. Lo mismo aplica para la relación entre la enseñanza y las empresas o las comunidades. Más allá de los actuales programas de

servicio social, es mínima la vinculación entre el aprendizaje, las políticas y la producción. Tomarse en serio una estrategia de sustentabilidad ambiental en los sistemas productivos, como destacamos en la primera de nuestras propuestas, supone detonar oportunidades de empleo sobre todo para jóvenes con calificación: en las energías renovables, la conservación y la restauración de ecosistemas, la aplicación de técnicas pesqueras ambientalmente racionales, la industrias del reciclaje y el manejo adecuado de residuos, la consultoría especializada en calidad ambiental, entre muchas otras actividades de las llamadas economías verdes, que tienen gran potencial económico. Requerimos un esfuerzo articulado entre empresas, universidades y gobierno para concretar estos esquemas de articulación.

Implantar un mecanismo consistente para la evaluación de las políticas públicas de desarrollo sustentable, con credibilidad e independencia, sobre todo en lo que se refiere al impacto y los resultados de las políticas. Una opción podría ser un consejo nacional de evaluación de políticas de desarrollo sustentable. El actual Coneval tiene alcance sólo a una parte muy pequeña de los programas ambientales, y el sistema de gestión de resultados de la Secretaría de Hacienda ofrece un marco muy restringido para la evaluación. El consejo de evaluación de políticas de desarrollo sustentable debería evaluar de conjunto los impactos de la aplicación de las políticas en los logros del desarrollo sustentable y particularmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que sería indispensable para que opere un mecanismo de seguimiento y escrutinio de la sociedad organizada para el cumplimiento de los ODS.

Fortalecer los apoyos para la gestión ambiental urbana, a través de fondos conjuntos o concurrentes entre Federación, estados y municipios. La mayor parte de los compromisos de mejora ambiental en calidad del aire, gestión de residuos, movilidad sustentable, control de ruidos, ordenamiento del territorio, e incluso en buena parte de las metas de cambio climático, está en manos de las autoridades locales. Sin embargo, la política nacional de apoyo a la gestión ambiental municipal es fragmentaria y con poco financiamiento, y en realidad queda a expensas de lo que cada autoridad puede o está dispuesta a hacer. La brechas de calidad de los servicios urbanos son muy amplias entre estados, lo que contribuye a mantener los rezagos sociales y las grandes diferencias en la pobreza. La política ambiental puede contribuir más a reducir esas brechas.

Inercias, pasivos y políticas: por un desarrollo territorial sustentable en México

Eduardo Vega López*

Introducción

En términos de desempeño económico, bienestar social, protección ambiental de ciudades y zonas metropolitanas, así como de conservación y aprovechamiento adecuado de la riqueza y diversidad ecosistémica, los 17 años transcurridos del siglo XXI no han sido favorables para México. Es decir, el desarrollo económico y social continúa siendo una realidad posible pero muy distante, más aún si se plantea alcanzarla sin arriesgar de manera irremediable el patrimonio natural del país.

Después de los descalabros económicos ocurridos en los bienios 2001-2002 y 2008-2009, cuando el producto interno bruto del país registró elocuentes tasas negativas de crecimiento, durante los periodos subsecuentes de recuperación económica, las tasas de crecimiento medio anual fueron de 3.2 en 2003-2007 y de 2.7 en 2010-2017.¹ Esta trayectoria delinea con claridad la pérdida de dinamismo de la economía nacional en estos años y, además, explica el estancamiento del PIB por habitante del país, cuyo valor monetario ha permanecido en un monto muy similar al que había alcanzado antes de la crisis económica de hace 10 años: poco más de 9000 dólares anuales. Este magro desempeño económico a escala nacional, causado por la política económica vigente y no mejorado mediante la puesta en vigor de las reformas económicas de 2012-2014, exhibe preocupantes realidades regionales que han afianzado adversas inercias económicas y sociales y acumulado importantes pasivos ambientales. Tales inercias y pasivos tienen hoy expresiones territoriales inocultables considerando distintos umbrales y diversas escalas de análisis. Sobre tales inercias y pasivos se trata en este breve artículo.

En otra oportunidad podrá discutirse conceptualmente lo que debiera entenderse por territorio, inercias territoriales, ambiente, pasivos ambientales, umbrales y escalas de análisis económico territorial-ambiental. En esta ocasión sólo se abordarán algunas de las formas más convencionales en que suelen referirse las expresiones territoriales de la dinámica económica nacional, sus componentes, tendencias y consecuencias socioambientales *in situ*, mediante la consideración de ciertas delimitaciones geoadministrativas conocidas: entidades federativas, municipios, ciuda-

* Profesor titular de tiempo completo y director de la Facultad de Economía de la UNAM, <evega13eco@gmail.com>.

¹ Estimaciones propias realizadas con información de <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200070#D10200070>>, sitio consultado durante la tercera semana de marzo de 2018.

des, zonas metropolitanas, regiones hidrológicas, distritos de riego o áreas naturales protegidas. Debieran considerarse también otras demarcaciones importantes como los corredores industriales, las zonas costeras, las cuencas hidrográficas o las regiones terrestres, marinas e hidrológicas prioritarias para la conservación ecológica y de recursos naturales, sin las cuales es impensable diseñar, concertar, presupuestar y promover con seriedad la implementación de programas, proyectos y políticas de desarrollo territorial sustentable en México. Las delimitaciones geoadministrativas convencionales y las otras demarcaciones aludidas, son un valioso recurso tanto descriptivo como analítico que debe aprovecharse a plenitud por la importancia normativa e institucional que las mismas contienen: están definidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están normadas por diversas e importantes leyes reglamentarias, están reguladas por organismos públicos formalmente establecidos e involucran patrimonio, presupuestos y responsabilidades directas de agentes económicos y actores institucionales *in situ*.

Inercias económicas y sociales con pasivos ambientales

Las 32 entidades federativas participan de manera muy desigual en el PIB. Son territorios donde ocurren y se expresan situaciones paradójicas y procesos contrastantes asociados tanto con la articulación de cadenas de valor dinámicas y mercados de exportación especializados de bienes manufacturados y agrícolas, como con el marasmo de mercados estancados, en recesión, inseguros o ilegales en muy diversos municipios, ciudades y regiones del país. El subempleo, la informalidad laboral y otras condiciones críticas de ocupación, la insuficiencia de los salarios manufactureros y la pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios mínimos, junto con las carencias medidas por el Coneval, se expresan también en forma diferenciada en cada una de estas delimitaciones convencionales: en algunas tendencialmente hacia el incremento y en la mayoría de ellas en la persistencia de niveles significativos de pobreza.² La desigual participación de las entidades federativas en el desenvolvimiento de la economía y la sociedad mexicanas se explica por la trascendencia de la política económica vigente sobre cinco rasgos esenciales: *i*] el tamaño de sus respectivas economías; *ii*] el dinamismo económico de sus ciudades, zonas metropolitanas, corredores industriales, distritos de riego y/o destinos turísticos; *iii*] la contribución ponderada de cada una de ellas al crecimiento económico nacional; *iv*] la especialización productiva de sus respectivas economías urbanas, rurales, regionales y su vinculación con mercados nacionales y/o globales diversos e imperfectos: maduros, en ascenso, estancados, en retroceso o, incluso, ilegales; y *v*] la mayor o menor debilidad institucional de sus respectivos gobiernos estatales y municipales para crear condiciones propicias al crecimiento económico y la inclusión social, así como la mayor o menor capacidad productiva, financiera, organi-

² El número de mexicanos en situación de pobreza aumentó en 22 entidades federativas de 2008 a 2016, lo cual hizo que, en todo el país, se añadieran 3 928 700 mexicanos pobres durante ese lapso: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_2008-2016.aspx>, sitio consultado durante la tercera semana de marzo de 2018.

zativa o gerencial de sus respectivas unidades económicas, comunidades y empresas residentes, sean agentes privados o actores públicos.

Al considerar algunas inercias económicas y sociales, con sus respectivos pasivos ambientales, este artículo destaca tres ideas claves acerca del posible desarrollo territorial sustentable en México. Primera, la importancia de las contribuciones ponderadas al crecimiento económico nacional que se construyen socio-institucionalmente y se realizan *de facto*, principalmente desde diversas ciudades, zonas metropolitanas, corredores industriales, distritos de riego y/o destinos turísticos de las distintas entidades federativas y sus respectivas convergencias o (des)articulaciones regionales. Segunda idea, la persistencia de la pobreza absoluta y relativa existente en cada una de estas delimitaciones subnacionales, con sus duras y duraderas consecuencias sociales y económicas a escalas local y regional. Tercera, la importancia de considerar a escalas local, regional, estatal y/o municipal, los procesos de contaminación ambiental, degradación ecológica y pérdida de recursos naturales ligados a la dinámica, cobertura y conexión de las diversas actividades de producción, consumo, distribución y formación de capital fijo y financiero *in situ*.

La contribución ponderada al crecimiento económico nacional atribuible a cada una entidad federativa se obtiene al multiplicar la tasa media anual de crecimiento económico por el tamaño de la economía de cada entidad. Por lo tanto, mientras más dinámicas y grandes sean esas economías subnacionales, mayor será su contribución ponderada a lo largo del tiempo. Los casos de las economías muy dinámicas pero pequeñas o muy pequeñas, aunque no se traduzcan en contribuciones ponderadas significativas al crecimiento económico nacional, siempre representarán mejores situaciones en comparación con aquéllas, independientemente del tamaño específico de las respectivas economías estatales, que registren dinamismo económico bajo, nulo o incluso negativo. Las contribuciones ponderadas que aparecen en el cuadro 1 son partes aditivas del total de 2.7 puntos porcentuales de crecimiento económico medio anual registrado en 2010-2017 a escala nacional, correspondientes a 23 entidades federativas que exhiben las siguientes características: 5 economías muy grandes y dinámicas; 9 economías muy pequeñas y dinámicas; 3 economías muy grandes pero estancadas o en franca recesión, y 6 economías muy pequeñas y estancadas. Si a las contribuciones ponderadas de las 5 economías muy grandes y dinámicas del cuadro 1, se les añaden las de las 5 economías medianas y dinámicas, que no aparecen en ese cuadro —Sonora (0.15), Chihuahua (0.12), Querétaro (0.10), Coahuila (0.09) y Baja California (0.09)— se se llega a los 2 puntos que equivalen al 74% de la multicitada tasa nacional de crecimiento económico medio anual de 2.7 puntos. Las 7 décimas de crecimiento adicional se explican por las 22 entidades federativas restantes que tienen contribuciones ponderadas marginales, y en que 3 de ellas no contribuyen o, incluso, restan puntos al crecimiento económico nacional al mostrar tasas nulas o negativas: Tlaxcala (0.0%), Tabasco (-0.001%) y Campeche (-0.16).³ Estas diferencias

³ Las entidades federativas que no han aparecido hasta ahora en este artículo son 4 economías medianas, de las cuales, 3 son relativamente dinámicas: Puebla, Michoacán y Sinaloa; la otra, Tamauli-

Cuadro 1. Contribuciones ponderadas al crecimiento económico nacional por entidad federativa, según el tamaño y el dinamismo de sus respectivas economías, 2010-2017

	<i>Economías muy grandes^b</i>	<i>Economías muy pequeñas^b</i>
<i>Economías dinámicas^a</i>	CDMX: 0.56 México: 0.26 Jalisco: 0.24 Nuevo León: 0.21 Guanajuato: 0.18 Subtotal: 1.45 (equivale a 53.7% de los 2.7 puntos porcentuales del crecimiento económico nacional)	Aguascalientes: 0.07 Quintana Roo: 0.07 San Luis Potosí: 0.07 Hidalgo: 0.05 Yucatán: 0.04 Durango: 0.03 Baja California Sur: 0.02 Nayarit: 0.01 Colima: 0.01 Subtotal: 0.37 (equivale a 13.7% de los 2.7 puntos porcentuales del crecimiento económico nacional)
<i>Economías estancadas o en recesión^a</i>	Veracruz: 0.09 Tabasco: -0.001 Campeche: -0.16 Subtotal: -0.07 (equivale a -2.6% de los 2.7 puntos porcentuales del crecimiento económico nacional)	Oaxaca: 0.02 Guerrero: 0.02 Morelos: 0.01 Zacatecas: 0.01 Chiapas: 0.01 Tlaxcala: 0.0 Subtotal: 0.07 (equivale a 2.6% de los 2.7 puntos porcentuales del crecimiento económico nacional)

^a Se consideran entidades federativas con economías dinámicas, aquéllas cuyas tasas de crecimiento económico promedio anual superan la tasa de 2.7% correspondiente al promedio anual nacional para 2010-2017; mientras que las que tienen economías estancadas o en franca recesión exhiben tasas de crecimiento promedio anual inferiores a la mencionada tasa nacional del mismo periodo, incluso tasas negativas.

^b Se consideran entidades federativas con economías muy grandes, aquéllas cuya proporción relativa (PIB_{ef}/PIB_{totnac})% supera los 3.5 puntos porcentuales del PIB nacional; mientras que aquéllas cuyos pesos relativos no alcanzan los 2 puntos porcentuales a lo largo de ese mismo periodo, se consideran como entidades federativas con economías muy pequeñas.

FUENTE: elaboración propia con información de INEGI, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200070#D10200070>>, sitio consultado durante la tercera semana de marzo de 2018.

pas, sufrió estancamiento económico en el mismo periodo 2010-2017. En una versión amplia de este texto aquí abreviado, se identifican algunas economías subnacionales estancadas con arraigadas inercias recesivas como la *economía del Golfo*: Tamaulipas, Veracruz, Tabasco y Campeche; con especialización petrolera y exposición desfavorable a los pronunciados vaivenes de los mercados globales de hidrocarburos, que ha causado serios estragos regionales, sin que la denominada reforma energética haya mejorado en algo tal situación. Otra realidad subnacional que configura regiones recesivas con rezagos socioeconómicos obvios es la *economía del Sur*: Morelos, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

forman parte de las inercias económicas adversas de hiper-concentración territorial, desarticulación regional, debilidad institucional y rezagos sociales dramáticos.

La pobreza relativa en entidades con mayor o menor contribución ponderada al crecimiento económico nacional expresa desventajas territoriales adicionales e inercias sociales muy adversas. La información contenida en el cuadro 2, afianza lo apenas aludido en la nota 3: las economías del Golfo y del Sur de México muestran realidades subnacionales que, además del estancamiento económico o la franca recesión, incluyen crudos contrastes relacionados con profundos abismos sociales, que dan lugar a regiones hoy desgajadas de cualquier situación o proceso de desarrollo territorial sustentable. Por ello, resulta imprescindible replantear con urgencia la necesidad de diseñar e implementar una política distinta de la de las Zonas

Cuadro 2. Pobreza relativa en entidades federativas con mayor o menor contribución ponderada al crecimiento económico nacional

	<i>Mayor contribución al crecimiento económico del país, durante 2010-2017 (de 7 a 21% por entidad federativa sobre la tasa promedio nacional)</i>	<i>Menor contribución al crecimiento económico del país, durante 2010-2017 (de -5.9 a 3% por entidad federativa sobre la tasa promedio nacional)</i>
<i>Menor pobreza que el porcentaje promedio nacional de 43.6%, en 2016</i>	Nuevo León: 14.2 CDMX: 27.6 Jalisco: 31.8 Guanajuato: 42.4 Promedio: 29	Baja California Sur: 22.1 Aguascalientes: 28.2 Quintana Roo: 28.8 Colima: 33.6 Durango: 36.0 Nayarit: 37.5 Yucatán: 41.9 Promedio: 32.6
<i>Mayor pobreza que el porcentaje promedio nacional de 43.6%, en 2016</i>	México: 47.9 Promedio: 47.9	Campeche: 43.8 San Luis Potosí: 45.5 Zacatecas: 49.0 Morelos: 49.5 Hidalgo: 50.6 Tabasco: 50.9 Tlaxcala: 53.9 Veracruz: 62.2 Guerrero: 64.4 Oaxaca: 70.4 Chiapas: 77.1 Promedio: 56.1

FUENTE: elaboración propia con información tanto de Coneval, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_2008-2016.aspx>, sitio consultado durante la tercera semana de marzo de 2018.

Económicas Especiales, mediante el impulso de opciones eficaces de política de desarrollo territorial sustentable en regiones, ciudades y lugares específicos.

Estas adversas inercias económicas y sociales presentes en distintos territorios, simultáneamente han acumulado pasivos ambientales que, en promedio anual, representan el 5.8% del PIB durante 2003-2016. El Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México registra como costos por agotamiento de recursos naturales a las reducciones netas de las reservas de hidrocarburos, las coberturas forestales y del agua disponible en los acuíferos del país, y como costos por degradación ambiental a los procesos de contaminación relacionados con las emisiones de gases y partículas que deterioran la calidad del aire en ciudades y zonas metropolitanas, las descargas de aguas residuales sobre diferentes cuerpos receptores, la erosión del suelo, así como los relacionados con la generación de residuos sólidos municipales. Sobre cada uno de estos y otros pasivos ambientales acumulados durante los últimos 17 años pueden distinguirse los irremediables de los recuperables, así como de los que debieran evitarse mediante políticas de transición energética hacia las fuentes de energía no fósiles; mediante asignaciones de agua para diferentes usos y usuarios distintas a las hoy vigentes; mediante la coordinación metropolitana obligatoria, y mediante formas diferentes de organización territorial, regulación e impulso de los mercados.

Referencias consultadas

INEGI, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200070#D10200070>>, sitio consultado durante la tercera semana de marzo de 2018.

—, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/c_anuales/c_econecol/default.aspx>, Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, sitio consultado la primera semana de abril de 2018.

Coneval, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_2008-2016.aspx>, sitio consultado durante la tercera semana de marzo de 2018.

El estado del Estado y las tareas del desarrollo

Carlos Tello Macías*

Por lo general los diversos Estados nacionales —y éste es el caso de México— han asumido diferentes tareas para promover el desarrollo:

a) tres responsabilidades genéricas: preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia pacífica y establecer, para ello, un sistema normativo adecuado, claro y sencillo y vigilar que se cumpla.

b) seis funciones sustantivas que, en el caso de México, en los últimos 100 años se han incorporado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: promover el desarrollo económico y social; mejorar la distribución del ingreso; mejorar la asignación de recursos; procurar el pleno empleo de las personas y de los equipos; procurar la estabilidad de los precios, y garantizar el cumplimiento de la ley, de la propiedad, de los contratos y regular el funcionamiento y marcha de la economía.

El Estado mexicano a lo largo de los años, y sin dejar de reconocer los múltiples esfuerzos y avances que se han hecho, no ha podido atender de manera satisfactoria, eficaz y eficiente algunas de las responsabilidades genéricas y de las funciones sustantivas mencionadas. Y ello es así particularmente en los últimos 35 años.

México es un país extenso. Su superficie lo coloca entre los mayores del mundo. Tiene extensos litorales y, bien aprovechada, suficiente tierra propia para el cultivo y la ganadería. Con abundantes recursos mineros y forestales. El agua es escasa y no siempre bien aprovechada. Una población cuantiosa con una estructura de edades razonable (el bono demográfico), con destrezas y con habilidades. Relativamente capacitada.

Sin embargo, el país no prospera, ha estado prácticamente estancado en los últimos 35 años. El crecimiento del producto interno bruto por persona ha sido, en promedio y en términos reales, inferior a 1% al año. De 1934 a 1982 el PIB por

* Economista, miembro del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.

persona creció por encima de 3% al año y las condiciones generales de existencia de la población mejoraron. La pobreza se redujo en ese periodo.

El cuasiestancamiento económico de los últimos años no ha permitido generar suficientes empleos formales y bien remunerados. La informalidad en el trabajo crece (en 2017 más de 30 millones) y la participación en el ingreso nacional de los salarios (es decir, el salario real del total de la clase trabajadora) se ha reducido año con año y hoy es apenas una fracción de lo era hace 35 años. El salario mínimo en la actualidad está por debajo de la línea de bienestar mínimo para una familia.

Hoy México es uno de los países más desiguales en el mundo. Hay desigualdad entre las distintas regiones del país y, también, dentro de cada una de ellas. Entre las clases sociales y, dentro de ellas, entre los distintos grupos que las integran. Entre los servicios públicos que atienden el desarrollo social. Desigualdad en la distribución de la riqueza, del ingreso y en el acceso a los bienes públicos. En los últimos años el empleo, los salarios y el bienestar de las personas se han dejado al mercado y sus bruscos cambios. El salario mínimo se desplomó de manera significativa a partir de 1983. Entre este año y 2016 registró una caída de 78%. La desigualdad que existe es inmensa, multifacética, lacerante, corrosiva y desestabilizadora. Mina la cohesión social.

Existen enormes rezagos en materia social (en educación, salud, seguridad social, vivienda, nutrición, etc.). Urge superarlos. México es uno de los países que menos gasta en materia social en relación al PIB. El gasto social por persona es de los más bajos de América Latina. Todo ello limita seriamente tanto el crecimiento de la actividad en el país, como el bienestar de la población. Son pocas las oportunidades de salir adelante y mejorar las condiciones generales de existencia de una persona o de una familia. Una parte importante de la juventud ha perdido esperanza de progreso. A ello se suman los rezagos existentes en materia de infraestructura básica (uso y aprovechamiento de agua, energéticos, comunicaciones, transportes). La inversión pública ha venido disminuyendo y en infraestructura básica México está por debajo de varios países de América Latina.

En varias partes del país la violencia existente no contribuye a garantizar el cumplimiento de la ley. La esperanza de vida al nacer, que en México había venido subiendo durante décadas, revirtió su tendencia a partir de 2007 para todos los varones mexicanos, disminuyendo en casi un año (0.88). De acuerdo con INEGI en 2007 el número de homicidios (sobre todo de hombres jóvenes de 15 a 30 años de edad) fue de 8 867 (casi nueve por cada 100 000 habitantes), pero para 2011 la cifra registrada fue de 27 199 (27 por cada 100 000 habitantes). De ese año a la fecha no ha mejorado la situación. Al contrario, la información disponible indica que seguramente ha empeorado. Se habla de que en el año 2017 se llegó a una cifra superior a la de 2011 (más de 29 000 homicidios). En estos años también se da una dispersión geográfica de la violencia y de la presencia del crimen organizado. Si en 2007 había 52 municipios con 12 o más muertes anuales vinculadas al crimen organizado en los cuales habitaba 26% de la población, para 2011 el número de municipios que cargaban con este nivel de violencia había aumentado a 208, abarcando al 50% de la población. Además de aumentar y dis-

persar la violencia en el país, el crimen organizado ha diversificado su actividad y ahora incluye todo tipo de actos criminales.¹

De no cambiar la actual agenda económica y social, la desigualdad crecerá y las probabilidades de crecimiento económico se verán disminuidas. El México que vendría sería más injusto, más excluyente, más violento.

Es urgente diseñar y poner en práctica un cambio de rumbo, una nueva agenda económica y social. La neoliberal, puesta en práctica en las tres últimas décadas, no ha dado buenos resultados en términos de crecimiento económico e igualdad.

La nueva agenda debe organizarse en torno a una sola prioridad, la del desarrollo: combinar el crecimiento económico sustentable con la justicia social, en democracia.

Hay que combatir la idea de que primero hay que crecer y después distribuir. Por lo contrario, hay que procurar crecer y distribuir de manera simultánea, para que se apoyen mutuamente.

Sólo con una economía en crecimiento se pueden crear en el país los empleos formales, estables y seguros que son necesarios y buscar igualdad de oportunidades para todos. No hay razón alguna para pensar que, con el tiempo, los frutos del crecimiento económico se filtrarán hacia abajo, “por goteo”, en beneficio de toda la población. No tiene sentido, ni solidez plantear que primero hay que crecer y después distribuir. Por el contrario, se debe crecer distribuyendo. O lo que viene a ser lo mismo: distribuir para crecer. El quehacer político debe orientarse en esa dirección, en ese sentido. El mercado por sí solo no lo atenderá.

Son varias las propuestas que existen para modificar el curso actual de la política económica y social. Aquí en la Universidad Nacional Autónoma de México el grupo Nuevo Curso de Desarrollo, en diversas publicaciones, ha propuesto un cambio de rumbo, una nueva agenda económica y social. La organización Por México Hoy, que entre otros coordina Cuauhtémoc Cárdenas, recientemente, en enero de 2018, hizo circular el documento: “Por un México de iguales”, donde se hacen numerosas propuestas. En estos dos planteamientos, y en otros que también circulan, resulta interesante, satisfactorio observar numerosas coincidencias. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con la trilogía de documentos dedicados a la reflexión sobre la urgente necesidad de colocar la igualdad y la sostenibilidad en el centro del desarrollo (*La hora de la igualdad*, *Pactos para la igualdad* y *Horizontes 2030*) abunda sobre el tema y hay también coincidencias con los documentos elaborados en México ya mencionados.

Pero buena parte de los legisladores y de los partidos políticos y muchos de los medios de comunicación social y muchas de las personas se resisten a discutir, tanto la agenda prevaleciente como las diversas propuestas para cambiarla. Incluso se afirma que la agenda prevaleciente es la “técnicamente” correcta. Que no hay otras opciones.

Sí las hay, pero significan cambios importantes en la política actual

Para empezar, el estado del Estado para emprender las tareas del desarrollo está en México muy disminuido, frágil, deteriorado. Se le critica y se le acusa de

¹ Tomado de Javier Tello Díaz, “El jeroglífico de la violencia”, *Nexos*, núm. 482, febrero de 2018.

ser corrupto. Es necesario reconstruir institucionalmente al Estado, hacerlo fuerte. Y ello entraña, en primer lugar, programar la actividad de la nación para superar las condiciones de deterioro acumulado en México, durante más de treinta años, en lo económico, lo social, lo político y lo ambiental. Hay que sumar fuerzas en torno a una nueva agenda de desarrollo económico y social y superar el deterioro acumulado. Ello enmarcado en la programación de la actividad pública y la orientación de la privada y la social, conforme al mandato constitucional. Con un programa de gobierno, elaborado en forma democrática, se podrá guiar la marcha de la nación en los años por venir a partir de la prioridad del desarrollo: crecimiento económico y justicia social. Hay que recuperar la centralidad del Estado para llevar adelante la nueva agenda del desarrollo.

Es necesario fortalecer a las finanzas públicas que hoy en día son frágiles. Llevar a la práctica una profunda reforma fiscal, redistributiva, que atienda tanto al gasto público, como a la forma de financiarlo. Hay que gastar más y mejor y acabar, en un plazo corto y claramente definido, con los enormes rezagos sociales y los de la infraestructura básica. Y ese gasto público debe estar debidamente coordinado entre los tres órdenes de gobierno y entre los distintos programas. Para financiar el creciente gasto público, además de reducir programas que no son necesarios (por ejemplo, la publicidad gubernamental) hay que llevar a cabo una profunda reforma impositiva, redistributiva, que proporcione los recursos suficientes en un corto plazo para combatir la desigualdad: mejorar las fuentes de tributación existentes, gravar otras fuentes de tributación y mejorar la administración de los impuestos.

En los más de 30 años de intervención del Estado en la economía del país cada vez menor y también cambiante, se ha deteriorado la capacidad de gestión pública, la de planear y ejecutar programas y proyectos, la de establecer contacto con y de movilizar a la población con propósitos definidos. Será necesario reconstruir la relación Estado-mercado-sociedad a partir de un nuevo enfoque y actitud, que sume a la población a las tareas por llevar a cabo en la obra pública y en los programas y proyectos de beneficio colectivo. Tarea difícil, pero necesaria para volver a sumar a la población a los programas de gobierno.

En todo este proceso, que tomará tiempo pero que es indispensable iniciar ya, se busca poner en práctica un nuevo curso de desarrollo que ponga en el centro la igualdad en el disfrute de los derechos y la sostenibilidad, hay que superar los obstáculos y los múltiples problemas que existen y otros que seguramente surgirán:

1° Los obstáculos de orden ideológico. La característica fundamental del pensamiento neoliberal, actualmente en boga y prevaleciente en México (tanto en el gobierno, como en muchos empresarios, en la academia y en otros grupos sociales), consiste en asumir al individuo, indiferenciado, abstracto, como referente principal de la explicación de los fenómenos sociales. La ideología neoliberal asume al individuo como el arquitecto de su propio destino, sin ponderar el contexto social en el que se desenvuelve. El individuo, en libertad, actúa en función de sus propios intereses, que es capaz de visualizar con toda claridad. Esta es la esencia de la naturaleza humana, nos dice. Y la mejor manera de que la persecución del interés propio se pueda potenciar y convertir en beneficio mutuo para todos los

individuos, es el intercambio que se realiza en el mercado en un contexto de libre competencia. El neoliberalismo, entonces, es sumamente receloso de la resolución de la vida económica desde las acciones y las negociaciones colectivas y por ello rechaza en principio, haciendo muy pocas concesiones, la intromisión del Estado. Cualquier esquema de acción que sustituya, coarte o aletargue el desempeño individual independiente es considerado como fuente de erosión de la libertad y el progreso. El neoliberalismo constituye una versión extrema, y probablemente sesgada, del pensamiento liberal tradicional, traducido en un programa de diseño institucional y en un enfoque de política económica centrados en la recuperación plena de las relaciones de mercado como eje conductor de la actividad económica. El neoliberalismo no concibe a un Estado pasivo, que se abstenga simplemente de intervenir en la esfera económica, sino a uno que actúe todo el tiempo para salvaguardar y extender la presencia del mercado, garantizar su buen funcionamiento y enfrenar las cortapisas a la libre competencia.

2° Hay que tener en cuenta que se ha perdido confianza en las instituciones y en buena parte de las actividades del gobierno. Hay que recuperarla.

3° La idea muy generalizada de que el Estado, además de ser corrupto y mal administrador, actúa en forma muy inferior a los particulares, que sí saben lo que hacen y que lo hacen bien. Así se han multiplicado las acciones público-privadas y la entrega, a la iniciativa privada, de actividades clave de la economía nacional. El petróleo en México es un buen ejemplo de ello.

4° Un entorno internacional no particularmente favorable. En América Latina han ido desapareciendo gobiernos populares, contrarios a las ideas neoliberales, y han sido sustituidos por otros que comparten el pensamiento neoliberal. En Estados Unidos el gobierno se mueve en esta última dirección. Y así sucede con varios planteamientos de los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, OCDE). La CEPAL, en nuestra zona, es la excepción.

5° Hay que acabar en México con la cultura del privilegio, que naturaliza la desigualdad y que descansa en la corrupción y la impunidad.

6° Muchas de las actuales organizaciones políticas buscan continuar, en buena medida, por el camino puesto en práctica y marchado en materia económica y social desde hace más de tres décadas. Son contados los casos en que esto no es así.

7° Fortalecer los cuadros del sector público que compartan los planteamientos de la nueva agenda del desarrollo propuesta.

8° Es necesario mantener permanente contacto e intercambio de ideas y propuestas con la sociedad y sus organizaciones en las zonas urbanas y en las rurales.

9° Hay que asumir plenamente que México es un verdadero mosaico: en lo regional, cultural, etc., por lo que se requiere flexibilidad y ajustes.

Son muchos los problemas que hay que superar y los obstáculos que hay que remover. Pero, a lo largo de su historia, el país ha superado situaciones complejas y llenas de riesgo. Se puede hacer, ahora, si se cuenta con planteamiento claro, bien definido que recoja lo que reclama la población del país... que está bastante harta.

Un consejo fiscal para México

Héctor Juan Villarreal Páez, Juan Carlos Moreno-Brid,
Noel Pérez Benítez y Fabiola Salgado*

Antecedentes

La precariedad fiscal en México es un problema que ha acompañado al país desde su nacimiento hasta nuestros días (Aboites y Jáuregui, 2005). Han sido muy frecuentes los intentos de reforma fiscal y desde luego, la aplicación recurrente de ajustes fiscales (Moreno-Brid, Pérez y Villarreal, 2016). El artículo presenta una propuesta para contribuir a resolver la interrogante de ¿Cómo mejorar el diseño institucional hacendario de México, para tener un sistema fiscal más eficaz, cuyo funcionamiento pueda estar mucho mejor acompañado por el Poder Legislativo? La mejora institucional hacendaria aquí propuesta es importante para elaborar una reforma y, en su momento aplicarla y darle seguimiento, estableciendo así una política fiscal robusta y moderna en sus tres ámbitos (ingreso, gasto y financiamiento), a fin de corregir la precariedad, fragilidad y demás falencias que han marcado su desempeño.

Modificar el diseño institucional fiscal puede ser una cuestión muy compleja en un país como México: que es el décimo más poblado, con aproximadamente 125 millones de habitantes; con un territorio de cerca de 2 millones de km²; organizado como federación, pero con muchas características de gobierno centralizado. El que las obligaciones y derechos de los gobiernos subnacionales sean ambiguas, poco abona a un buen diseño fiscal (Pérez y Villarreal, 2018). La transición demográfica acelerada en la que está inmerso el país, aunada a compromisos relacionados a la seguridad social, suponen un riesgo para el pacto fiscal intergeneracional.

De tiempo atrás resulta evidente la necesidad de una reforma fiscal en México, pero antes deben superarse al menos tres obstáculos. El primero es la visión de corto plazo de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la planeación y desempeño de las finanzas públicas. Todo ministerio de finanzas prioriza cuadrar el presupuesto del actual y del siguiente año en su mandato, ignorando o no considerando medidas, en particular tributarias, que son necesarias en el largo plazo. Segundo, buena parte de los diputados y senadores carecen de preparación técnica especializada para evaluar eficazmente las propuestas fiscales y valorar sus efectos de largo plazo. Tercero, en una sociedad tan complicada como la mexicana existen actores socia-

* Respectivamente, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP); Facultad de Economía, UNAM; Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, y Facultad de Economía, UNAM. Martín Cruz Campos colaboró en la investigación.

les cuyas agendas y propuestas en la materia escapan de la comprensión de la mayoría de la población.

En años recientes han aparecido voces de actores internos del país, así como de instancias u organismos internacionales, que proponen la creación de un consejo fiscal en México para hacer frente al análisis de las problemáticas hacendarias y servir de evaluador de la salud de las finanzas públicas. Haciendo eco de esta propuesta, la primera sección del presente artículo explica en qué consisten los consejos fiscales. En la segunda parte se identifica el tipo de consejo fiscal que se propone, junto con su justificación, sus atribuciones y funciones, así como su posible estructura y forma de operación.

Tipología de los consejos fiscales¹

Diversos autores definen a los consejos fiscales como instituciones públicas que elaboran evaluaciones sobre la política fiscal de países determinados. Hagemann (2011) añade su independencia y apartidismo, y sus labores de asesoría en aspectos clave de la política fiscal. El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2013), Debrun y Kinda (2014) señalan que también están a cargo de evaluar la sostenibilidad de largo plazo de la hacienda pública, así como el impacto de sus políticas sobre la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo.

De acuerdo con el FMI (2017), en 2016 existían 39 instituciones identificadas como consejos fiscales en 37 países.² A partir de la crisis de 2008 y 2009, se aceleró su creación debido a “la [cada vez más evidente] necesidad de los Poderes Legislativos de evaluar, supervisar y tener un rol más activo en la política fiscal diseñada y ejercida desde el Poder Ejecutivo” (Andrade, Pérez *et al.*, 2015).

El FMI (2013) integra las funciones de los consejos en cuatro categorías: *i*) análisis, revisión y monitoreo del desempeño de las políticas fiscales; *ii*) desarrollo y revisión de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias; *iii*) costeo de proyectos de políticas públicas, y *iv*) asesoría a autoridades sobre opciones de políticas públicas. Complementariamente, Debrun y Kinda (2014) clasifican los mandatos de los consejos fiscales en seis categorías: *i*) análisis positivo sobre temas fiscales o macroeconómicos; *ii*) análisis de riesgos que comprometen la sostenibilidad fiscal de largo plazo; *iii*) elaboración y evaluación de pronósticos macroeconómicos; *iv*) análisis normativos sobre finanzas públicas; *v*) monitoreo de reglas fiscales y normas presupuestarias; *vi*) costeo de medidas fiscales, iniciativas legislativas y reformas con consecuencias en las proyecciones de ingreso, gasto y endeudamiento del Estado.

El grado de independencia es un factor relevante del marco institucional de los consejos fiscales. De acuerdo con Kopits (2013) y Chote (2013), se determina por el entorno político y la división de poderes de cada país. El FMI menciona tres arreglos institucionales respecto a la independencia y la rama gubernamental a la que pertenecen. Hay consejos fiscales independientes sin vínculos operativos con

¹ Sección basada en Andrade, Pérez *et al.* (2015), pp. 46-57.

² Se tiene el caso de naciones como Bélgica y los Países Bajos que cuentan cada uno con dos instituciones que se pueden considerar como consejos fiscales, de acuerdo con dichos autores.

otras ramas del gobierno; consejos fiscales jurídicamente independientes, bajo la estructura del Poder Ejecutivo o Legislativo, y consejos fiscales asociados con otras instituciones oficiales independientes como por ejemplo bancos centrales, órganos de auditoría o agencias independientes de estadística. De acuerdo con Calmfors (2011) estos niveles y formas de independencia, permiten al consejo fiscal ser un contrapeso efectivo en la toma de decisiones de política fiscal, en particular en aquellas vinculadas con procesos políticos.

Un consejo fiscal para México

Dada la tipología, varias preguntas se desprenden de manera directa. ¿Cuál es la justificación para la creación de un consejo fiscal en México? ¿Qué tipo de consejo fiscal sería conveniente? ¿Cómo operaría y cómo sería financiado?

La necesidad de crear un consejo fiscal en el país es una recomendación respaldada por diferentes estudios y trabajos de diversos especialistas en política fiscal (Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. [CIEP], Instituto Belisario Domínguez y profesores de la UNAM y otras universidades) así como por el FMI en su artículo IV (FMI, 2016), la creación del Colectivo por un Presupuesto Sostenible (Peso), que interesado en apoyar la sostenibilidad fiscal en México ha pedido la creación de un órgano técnico de esta naturaleza en el Congreso mexicano (Colectivo, 2015); la iniciativa elaborada por el Caucus Anticorrupción en la Cámara de Diputados, y la iniciativa presentada por la Coparmex, todas sobre el tema.

El punto central es “crear un órgano técnico superior para la hacienda pública en el Congreso de la Unión, con la función principal de generar información, análisis y datos sobre las finanzas públicas nacionales con base en estudios técnicos, que sirvan de apoyo parlamentario para la toma de decisiones en ambas Cámaras de acuerdo a las facultades de cada órgano legislativo”. Existen tres ejes en la propuesta.

- El primero es que el consejo debe ser un órgano técnico y altamente capacitado, apartidista, con independencia técnica y de gestión; sus estudios y resultados deben ser no vinculantes. Su función sería apoyar a los legisladores en la toma de decisiones en materia fiscal. En ningún momento el consejo tiene la facultad para suplantarlos en cuestión de sus atribuciones

- Segundo, las funciones que le competen serían:

- i]* Asistir a los legisladores durante los procesos de análisis, revisión y aprobación del paquete económico presentado por el Ejecutivo al Congreso. Esto incluye el examen crítico de los supuestos en cuanto la evolución o los niveles de variables macroeconómicas como son la tasa de crecimiento del PIB real, la inflación, el tipo de cambio, entre otras.

- ii]* Evaluar los impactos presupuestarios, en términos de ingreso y gasto, de las iniciativas presentadas en el Congreso.

- iii]* Realizar proyecciones de manera periódica (al menos una vez al año) de los ingresos, el gasto público y la deuda federal a mediano (10 años) y largo (25 años) plazo. Basadas en metodologías modernas.

- iv]* En la medida de sus posibilidades y recursos, el consejo fiscal realizará estudios especiales para las cámaras legislativas —y quizá para el público en gene-

ral— sobre temas seleccionados con el desempeño fiscal y sus efectos en el corto, mediano y largo plazo sobre la estabilidad y el crecimiento económico, así como sobre el bienestar de la población.

- Tercero, la sede del consejo fiscal, así como el responsable de su funcionamiento es el Poder Legislativo.

El consejo fiscal propuesto tendría como obligación acompañar técnicamente a los legisladores en sus responsabilidades ligadas al “paquete económico”, sería el brazo técnico en la evaluación de los impactos presupuestarios presentados al Congreso; sería un contrapeso al Poder Ejecutivo, capaz de ayudar a construir una visión de largo plazo para robustecer el sistema fiscal; su carácter apartidista e independencia, contribuirían a garantizar la calidad y neutralidad de las proyecciones macroeconómicas.

Para la creación del consejo, se propone la fusión de los órganos de la Cámara de Diputados y el Senado especializados en finanzas públicas,³ en un marco de reforma institucional, al surgir de una unión de estos cuerpos técnicos de analistas, de su apoyo administrativo correspondiente (que actualmente están en funciones) y dado que cuentan con un presupuesto aprobado anualmente, se mitigaría enormemente el costo de su creación.

La gobernanza del consejo fiscal es un punto pendiente, pero se espera que disponga de un presupuesto suficiente que le permita ejercer sus funciones. Los investigadores deberían tener un perfil técnico, y no ser sujetos de presiones políticas, alineados con los valores de profesionalismo, integridad y respeto a la diversidad para que sus análisis y conclusiones sean efectivamente apartidistas.

La recomendación sería analizar más en detalle las experiencias concretas de consejos fiscales que ya operan en otras latitudes y recoger los elementos de la experiencia mexicana de los dos entes similares que funcionan en cada cámara legislativa. Su conformación debe tener lugar lo más pronto posible, sujeto a un altísimo rigor técnico y estar vacunado contra capturas de grupos políticos. Su operación haría técnicamente más sólidas, políticamente más legítimas y con mayor percepción apartidista las decisiones hacendarias que deberán tomarse en los próximos años para aprovechar y ampliar el espacio fiscal existente. Contribuiría a crear los consensos en torno a la nueva e inevitable reforma fiscal para contar con ingresos y finanzas públicas robustas, un gasto público más eficiente, financiar las presiones de gasto provenientes de las pensiones, salud y educación, e impulsar el gasto en inversión que permita al país salir de la senda de lento crecimiento, elevada desigualdad y pobreza en la que se encuentra entrampado de buen tiempo atrás.

Bibliografía

- Aboites, Luis, y Luis Jáuregui (2005), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora.
- Andrade Hernández, J., N. Pérez Benítez *et al.* (2015), “¿Cómo lograr un consejo fiscal mexicano de liga de campeones?”, *Pluralidad y Consenso*, vol. 5, núm. 23, disponible

³ El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y la Dirección de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez, respectivamente.

- en <http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/issue/view/4/showToc>>.
- Andrade Hernández, Juan Manuel, y Mario Iván Domínguez Rivas (2016), “Consejos fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas”, *Cuadernos de Investigación en Finanzas Públicas*, núm. 6, Instituto Belisario Domínguez, disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3173>>.
- Calmfors, L. (2011), “The Role of Independent Fiscal Policy Institutions”, CESifo Working Paper Series No. 3367, disponible en <https://ssrn.com/abstract=1775797>>.
- Chote, R. (2013), “Britain’s Fiscal Watchdog: A view from the kennel”, Institute and Faculty of Actuaries Spring Lecture, Londres, disponible en http://obr.uk/docs/dlm_uploads/Lecture_May-2013.pdf>.
- Colectivo por un Presupuesto Sostenible (2015), “Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso en materia financiera-presupuestal”, disponible en http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/09/2015-Fortalecimiento_Capacidades_Técnicas_LegislativoDocumento.pdf>.
- Debrun, X., y T. Kinda (2014), “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A new dataset”, *IMF Working Paper* (16 de julio), pp. 1-62, disponible en http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2014/_wp1458.aspx>.
- Fondo Monetario Internacional (2013), “The functions and impact of fiscal councils”, International Monetary Fund (16 de julio), pp. 1-62, disponible en http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2013/_071613.aspx>.
- (2014), “Budget institutions in G-20 countries – Country evaluations”, International Monetary Fund (7 de abril), pp. 68-73, disponible en http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2014/_040714d.aspx>.
- (2016), Country Report No. 15/313. En virtud del artículo iv del Convenio Constitutivo del FMI, el Fondo sostiene discusiones bilaterales con los países miembros, generalmente cada año. En el contexto de la consulta del artículo iv de 2015 con México, recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16359.pdf>>.
- (2017), Base de datos de consejos fiscales, disponible en <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>>.
- Hagemann, R. (2011), “How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2011/1, pp. 75-98, disponible en http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c>.
- Kopits, G. (2013), *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*, Oxford University Press.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Noel Pérez Benítez y Héctor J. Villarreal (2016), “Austerity in Mexico: Economic Impacts and Unpleasant Choices Ahead”, *World Economic Review*, vol. 2016(7), pp. 56-68, disponible en <http://wer.worldeconomicsassociation.org/papers/austerity-in-mexico-economic-impacts-and-unpleasant-choices-ahead/>>.
- Pérez Benítez, Noel, y Héctor Villarreal Páez (2018), “El espacio fiscal de los estados: definición e implicaciones”, en Alfonso Mendoza Velázquez (comp.), *Incentivos perversos: la urgente necesidad de un nuevo modelo de federalismo fiscal en México* (en proceso de publicación).

¿Y la política industrial?

Antonio Gazol Sánchez*

Cuando en México “todo se hacía mal” se llegó al extremo de definir y practicar una política industrial que fue determinante para alcanzar tasas de crecimiento de 6% al año. En cuanto se empezaron a hacer bien las cosas, desapareció esa política industrial y no fue sustituida por otra; resultado: crecimiento que gira en torno al 2% anual. ¿Por qué seguir haciendo las cosas mal para crecer al 6% cuando si las cosas se hacen bien, podemos crecer al 2?

La pregunta podría ser respondida por los responsables de la política económica de los recientes 30 o 35 años. Pero eso sería historia y podría ser preferible que la respuesta viniese de los futuros responsables de la política económica del país, los que empezarán a operar a partir del 1 de diciembre próximo. El hecho es que México carece de política industrial desde que, en un grave error, se confundió a ésta con el proteccionismo.

Antes de continuar es necesaria una aclaración: no se pretende, ni de lejos, que México vuelva a aplicar las mismas prácticas y los mismos instrumentos, en el marco de los mismos criterios, utilizados cuando había política industrial y que condujo a un célebre funcionario (en su tiempo “responsable”, además, de la política industrial) a decir aquello de que la mejor política industrial es la que no existe.

Aquella política industrial basada en el proteccionismo sustitutivo de importaciones funcionó exitosamente (en lo general) durante algunos años. Hubo un momento, a fines de los setenta y principios de los ochenta del siglo pasado en el que se iniciaron intentos por modificarla y se puso en marcha un innovador programa por el que se pretendía reducir paulatina, progresivamente, el elevado grado de protección que, ciertamente, ya empezaba a mostrar alguno o algunos de sus inconvenientes; entre ellos su contribución a la concentración del ingreso y la riqueza en las áreas urbanas en deterioro del medio rural, lo que sucedía por la relativa ineficiencia del sector que habría de conducir a que sus crecientes requerimientos de importación (maquinaria, componentes, materia prima y refacciones) debieran ser financiados con divisas provenientes de la exportación agrícola y minera, en obvio detrimento de estos sectores, y un poco más adelante con las derivadas de la exportación petrolera, porque la producción fabril no estaba, en lo general, en condiciones de competir con el exterior.

Para reducir el grado de protección del que era beneficiario el sector fabril (no solo él, también el resto de la economía) se optó por sustituir, progresivamente, el régimen de permiso previo por su equivalente arancelario con la idea de reducir éste en el transcurso del tiempo. Para ello se creó, en el seno de la Secretaría de

* Profesor de la Facultad de Economía, UNAM.

Comercio, la Comisión Intersecretarial de Aranceles y Controles al Comercio Exterior cuya tarea consistía precisamente en reducir en forma paulatina ese elevado nivel de protección. Por la misma época y en el marco de la misma política, se iniciaron negociaciones para el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), negociaciones que, en el marco de una intensa polémica pública, concluyeron con la célebre declaración presidencial de marzo de 1980 en la que se anunciaba la decisión de no participar en este acuerdo multilateral. El ingreso al GATT se produjo seis años después, en 1986, poco antes del inicio de la novena y última ronda negociadora convocada por ese organismo y en la que se decidió la creación de la Organización Mundial de Comercio. Se apunta este hecho porque la sola comparación entre los respectivos protocolos de adhesión de México al GATT (el de 1980 y el de 1986, ambos públicos) revela el profundo cambio en la concepción de las políticas industrial y comercial en el breve lapso de seis años. Pero esa comparación es pertinente en un enfoque académico que escapa al propósito de estas líneas.

Desde entonces la política industrial prácticamente ha desaparecido y la comercial se ha reducido a la suscripción y administración de tratados de libre comercio con alrededor de 40 países (lo que, por cierto, no ha impedido ni reducido la riesgosa concentración de las exportaciones mexicanas en un solo mercado).

La desaparición, para fines prácticos, de la política industrial en buena medida obedece a la discutible apreciación de que ésta es igual a intervención del Estado. Lo dice el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: “Así, la política industrial cayó en desprestigio y gran parte de los países se orientaron a una menor intervención del Estado en la economía. México fue quizá uno de los países en donde el péndulo fluctuó más que en ningún otro hacia la no intervención. No obstante, diversas naciones han decidido apoyar ampliamente a sus sectores productivos —incluido el industrial— no a través del otorgamiento de subsidios o por medio de la participación expresa del Estado en la actividad como se hacía antes, sino a partir del rol que juegan los gobiernos en eliminar obstáculos, fomentar la orientación hacia mercados o sectores estratégicos, la desregulación, y la coordinación entre diversos agentes y órdenes de gobierno”.¹

El PND (o su autor) olvida que gran parte de las empresas que, en algún momento, fueron propiedad del Estado mexicano lo fueron porque los empresarios privados que las habían fundado no supieron gestionarlas y las condujeron a la quiebra (o casi), y la intervención estatal ocurrió para que no se cerraran las fuentes de empleo.

No, política industrial no es igual a gobierno-empresario. Para la Secretaría de Economía la política industrial tiene como objetivos: “proporcionar información a los agentes económicos; implementar acciones e instrumentos específicos como la promoción del capital humano y financiamiento y, en coordinar, focalizar y priorizar las acciones conjuntas entre el sector privado y los distintos niveles de gobierno”, para lo que se plantea: “fortalecer y desarrollar el mercado doméstico con la

¹ Plan Nacional de Desarrollo, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

misma solidez que el externo; fortalecer las industrias infantiles que cuenten con ventajas comparativas; incrementar la innovación, la promoción del capital humano y el intercambio de tecnología entre las industrias; proporcionar información a los agentes para resolver las distorsiones de mercado, en particular, información asimétrica y coordinación de agentes; coordinar, focalizar y priorizar las acciones conjuntas entre el sector privado y los distintos órdenes de gobierno”.²

Se podría estar de acuerdo con que esos propósitos pueden formar parte de la política industrial, pero no señala el objetivo central de todo ello. ¿Y la articulación, la integración, de las cadenas productivas?. Bien, gracias. Todos esos “buenos” propósitos olvidan que México se ha convertido (lo han convertido) en una gran maquiladora con una industria desintegrada y cuya capacidad de competencia externa se basa en una perversa combinación de dos elementos igualmente perversos: los bajos salarios y la descomunal importación de insumos. Lo que se concibió como un programa limitado a la frontera norte del país para proporcionar empleo a los miles de trabajadores que fueron afectados por la abrupta terminación del Programa Bracero en diciembre de 1964, se extendió a todo el país..., y en eso estamos. Con ello se cierra el círculo: para hacer de México un país atractivo a la maquila, deben prevalecer los bajos salarios. (Con vergüenza, hemos de reconocer que es pertinente el planteo de Canadá y de Estados Unidos en el sentido de que México debe aumentar salarios, formulado en el marco de la renegociación del TLCAN.) No es original afirmar que el contenido nacional de las exportaciones mexicanas es reducido: según cifras del INEGI, esta proporción llega, en conjunto, a menos de 20% de lo exportado: sólo el 36% de las exportaciones de automóviles y camiones es de origen nacional (y se debe tener en cuenta que en esa cifra se consideran como nacionales las partes y componentes que se producen en México a pesar de que el contenido importado de éstas asciende a 85%). La misma fuente da cuenta de la proporción de partes de origen nacional que se incorpora a la exportaciones: fabricación de computadoras y equipo periférico, 10%; fabricación de equipo de comunicación, 12.6%; fabricación de partes para vehículos automotores, 14.6%; fabricación de equipo de audio y video, 19.1%, y así hasta llegar al 49% en el caso de la exportación de los bienes de las industrias de metales no ferrosos (excepto aluminio).

La conclusión es obvia: el gobierno que asume su responsabilidad el 1 de diciembre próximo ha de comprometerse a poner en práctica una política industrial activa y ésta debe ocupar un lugar privilegiado en el diseño y ejercicio de la política económica. Y para ello habrá sido preciso que se abandone la idea de que la única responsabilidad del Estado consiste en observar el funcionamiento del mercado pero dejando que éste sea el gran dictador de esa política económica. Hoy en Estados Unidos (con todo y su actual presidente) hay una política industrial, como la ha habido a lo largo de la historia. La Unión Europea no tiene una política industrial común (a diferencia de las política agrícola o comercial comunes) y ello obedece, entre otras causas, a la diversidad de las políticas industriales

² Secretaría de Economía, *Informe de labores*, 2016.

que existen en los estados miembros y que, precisamente por su vigencia, ha impedido la adopción de una sola política para los —hasta hoy— 28 estados miembros. Japón, Corea y más recientemente China son claras muestras de lo que es capaz de lograr una política industrial activa que, sí, se guíe por el mercado pero que no parta del supuesto equivocado de que éste es infalible y el mejor (¿único?) indicador de que las cosas se están haciendo como se debe.

La nueva política industrial ha de contener programas específicos para articular el aparato productivo, para integrarlo, para innovar y para estimular el desarrollo tecnológico, para abandonar su posición pasiva y promover los 12 tratados comerciales y los 32 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones vigentes. Sí, ahí están los instrumentos, pero en tanto el Estado mexicano siga eludiendo cualquier participación activa en su funcionamiento se seguirán registrando bajas tasas de crecimiento económico derivadas, entre otros motivos, de la desarticulación de las cadenas productivas.

Sería deseable que los candidatos a la Presidencia de la República dieran a conocer sus ideas sobre el tema; que les dijeran, desde ahora, a los ciudadanos a quienes piden su voto qué van a hacer y cómo lo van a hacer en materia de política industrial. No es un tema menor.

Enseñarles a pescar

Gustavo Gordillo*

El campo mexicano,¹ decisivo para la producción de alimentos, no es, empero, solamente el área arable para ser cultivada —el 16% del territorio nacional es superficie de labor, mientras que más de 70% son pastos, agostadero y vegetación diversa— sino el territorio que no es urbano. Es decir, el territorio con ecosistemas naturales. El campo mexicano requiere una visión multisectorial en regiones y territorios que se adecuen a las condiciones sociales, económicas, culturales y ambientales de cada una.

El problema central en el campo mexicano es la pobreza por ingresos, estructural y coyuntural (bajas dotaciones y productividad, pero también de acceso a protección social), y el deterioro ambiental. Por razones de justicia distributiva y de eficiencia económica, integrar a los pequeños productores es una tarea fundamental. Los dos grandes ejes de fracaso en el campo se refieren a la inclusión social y a la inclusión productiva. La políticas públicas han sido orientadas, sobre todo, a compensar carencias, pero no a eliminar la pobreza.

El campo requiere un presupuesto multianual en función de los ciclos productivos y de una revisión del Programa Especial Concurrente, que teóricamente incorpora todos los renglones presupuestales relacionados con el campo mexicano y administrados por distintas dependencias gubernamentales, con profundidad en la definición de su objetivo de largo plazo y no en la suma de sus programas actuales.

Es necesario reconsiderar los bajos niveles de inversión en bienes públicos. La subinversión en bienes públicos debilita el crecimiento sectorial en los países donde predominan pequeños productores con un capital limitado, ya que la falta de una base desarrollada de bienes públicos relacionados con infraestructura, tecnología y conocimiento afecta la rentabilidad de las inversiones privadas.

Algunos autores llaman la atención sobre el caso particular de la caída de la inversión pública en desarrollo tecnológico, pues constituye un bien público prioritario para alcanzar la sostenibilidad de los proyectos productivos. Un estudio sobre gasto público agropecuario en diversos países de América Latina desarrollado primero por la FAO —en el periodo 1985 a 2002— y luego continuado por el BID hasta 2015,² sugiere con base en investigaciones de impacto que para alcanzar

* Economista especializado en temas agrarios.

¹ La primera parte del texto está inspirada en el texto colectivo *Agenda de Desarrollo Rural, 2018*, Rimisp, elaborado por los siguientes colegas: Kirsten Appendini, Julia Carabias, Alfonso Cebros, Max Correa, Isabel Cruz, Jaime de la Mora, Enrique del Val, Margarita Flores, Sergio Madrid, Francisco Mayorga, José Sarukhán, John Scott, Héctor Robles y Antonio Yúnez.

² S. Baquero, F.S. Rocha y J. Ortega (2006), *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público* (núm. E10-1451), Santiago de Chile, FAO; G. Anríquez, W. Foster, J. Ortega, C. Falconi y C. Paolo (2016), *Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe*, documento de trabajo del BID, núm. IDB-WP-722.

niveles de desarrollo más altos los países deberían priorizar la inversión en bienes públicos, pues aunque el gasto en bienes privados aumenta la inversión privada, no necesariamente acelera el crecimiento económico ni reduce la pobreza, mientras que el gasto en bienes públicos tiene un mayor impacto en el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Estos estudios demuestran que un cambio en la composición del gasto hacia bienes públicos, manteniendo constante el gasto total, tiene un impacto significativamente mayor que el aumento del gasto público total, en el valor agregado per cápita del sector. Concretamente muestran que un cambio de 10 puntos porcentuales del presupuesto agrícola desde bienes privados hacia bienes públicos, manteniendo constante el gasto total, genera un aumento de aproximadamente 5% en el valor agregado per cápita, mientras que para lograr el mismo resultado sería necesario un aumento de alrededor del 25% en el gasto total, manteniendo constante la composición.

En resumen, el principal reto es impulsar un verdadero proceso de transformación de las políticas públicas, que reconstruyan la base productiva del campo mexicano, reorientando el gasto hacia los pequeños y medianos productores y hacia los diversos bienes públicos.

En medio de estas grandes pinceladas parece increíble que una modificación en las llamadas Reglas de Operación (ROP) de los programas rurales³ que están sujetas a ellas podría significar avanzar a favor de los grandes propósitos antes enunciados. La fuerza y los alcances de las ROP son evidentemente inferiores, no solo a la Constitución y a los tratados internacionales, sino a la ley (legislación secundaria, leyes ordinarias, reglamentarias u orgánicas) y a los reglamentos de éstas expedidos por el Ejecutivo. Derivan y se fundamentan, y no directamente (como sí es el caso de los reglamentos de las leyes) en la llamada “facultad reglamentaria” del titular del Poder Ejecutivo, que tiene sustento a su vez en el artículo 89 constitucional.

Esta dependencia de jerarquía jurídica respecto a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, es tanto mayor para las ROP que expide un subordinado del presidente, el secretario o titular de la dependencia correspondiente, y que formalmente proveen, al reglamentar un mayor y más directo nivel de concreción. Eso ocurre con los programas gubernamentales que ejecuta el gobierno federal directamente o mediante convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, integrados en el llamado Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) que operan por medio de Reglas de Operación, las cuales constituyen un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar cada uno de los programas sujetos a ellas, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia.

Al respecto, el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que el presupuesto de egresos debe establecer los progra-

³ En esta parte me he beneficiado del trabajo de Héctor Robles y Francisco Godoy (2013), “Las reglas de operación de los programas gubernamentales: su naturaleza jurídica, sus alcances y limitaciones, en Rafael Echeverri Perico (ed.), *La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México*, México, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

mas que deberán sujetarse a ROP. El proceso extremadamente tortuoso pasa por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en algunos casos por la Secretaría de la Función Pública para autorización presupuestaria. Una vez obtenida pasa a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que elabora un dictamen regulatorio mismo que contiene detalladísimos elementos como criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo; “los cuales han de ser precisos, definibles, mensurables y objetivos”; datos y documentos anexos necesarios para tramitar la solicitud y acreditar que el solicitante cumple con los criterios de elegibilidad; plazos que tiene el supuesto beneficiario para realizar su trámite, para la prevención en su caso de la autoridad y para la resolución. Estas ROP deben ser publicadas a más tardar el 31 de diciembre del año anterior a su puesta en marcha (se repite cada año), y la Cámara de Diputados por medio de la comisión respectiva debe emitir opinión fundada a más tardar el 15 de febrero.

Transcurridos estos procesos entonces cada programa productivo emite la convocatoria que generalmente dura pocas semanas para que las organizaciones rurales presenten sus proyectos.

Esas ROP son generalmente diferentes para cada programa obligando a las organizaciones a elaborar proyectos en corto tiempo y con formatos diferentes. Puesto que no cuentan con suficientes recursos humanos de calidad recurren a bufetes técnicos formados por ex funcionarios de dependencias gubernamentales con vínculos con personal de los mismos programas productivos generando conflicto de intereses cuando no captura de rentas o simplemente corrupción. Generalmente tiene restricciones absurdas: solo pueden formarse grupos de cuatro o cinco personas, pueden aplicar para ese programa una sola vez casi en la vida, solamente se refieren a un aspecto de los proyectos integrales —por ejemplo borregos pero no alimento para los borregos ni materiales para acondicionar corrales.

Un colega afirma que siguiendo aquella supuesta máxima que dice que a la gente no hay que darle el pescado sino enseñarle a pescar, con estas ROP le dan la lancha a un grupo, el motor a otro, la red a otra y el anzuelo a otra más. Las ROP casi garantizan por definición el fracaso del proyecto. Desde luego que con este esquema es imposible escalar proyectos pequeños en proyectos de ámbito territorial mayor.

De suerte que simplemente adoptando el criterio de una sola regla de operación para todos los programas de fomento productivo rural se lograría un enorme impacto entre los productores y en la propia factibilidad del proyecto, y se reduciría la captura y la corrupción en el campo.

Mandato dual para el banco central

Jorge Eduardo Navarrete*

En mayo de 2010 —en momentos aún tempranos de la crisis financiera global que pronto se convirtió en la Gran Recesión— el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, en uno de sus primeros documentos, propuso: “Debe establecerse, mediante la reforma constitucional y legal pertinente, un mandato dual para el Banco de México que lo obligue a considerar objetivos de crecimiento y empleo, y no solamente de inflación en la determinación de la política monetaria”.¹

Este planteamiento se reiteró en los informes siguientes del Grupo y ahora, en vísperas del inicio de una nueva administración federal en México, adquiere mayor relevancia y oportunidad.

Habrà quien argumente que un cambio de gobierno en México debe carecer de toda repercusión para el banco central, una institución autónoma. Se podría llegar a recordar que el propósito de establecer la autonomía fue aislarlo de la influencia gubernamental, considerada siempre perniciosa; colocarlo, llegó a decirse, más allá de la política. Este sinsentido es defendido con afán por los beneficiarios de una búsqueda de la estabilidad sostenida contra viento y marea por el Banco de México, que ha sido una de las causas mayores del insuficiente dinamismo de la economía y de la explosión de la desigualdad, por medio sobre todo de la depresión salarial.

Para replantear en México la necesidad de establecer el mandato dual para el instituto central conviene atender a lo que ocurre en otras latitudes. Hacia finales de marzo de 2018, un comunicado de prensa del Banco de Reserva de Nueva Zelanda informó que en lo sucesivo, junto con el objetivo de política de mantener la estabilidad de precios, la institución también se esforzará en “apoyar el empleo máximo sostenible en la economía”. Aunque no hay una alusión explícita al crecimiento, la noción de empleo máximo sostenible supone aprovechar en plenitud el potencial de crecimiento.

Esta acción constituye uno de los mejores ejemplos de la evolución y actualización de la banca central en el mundo. Es claro que conviene sugerir que sea seguido por nuestro instituto autónomo. Tampoco quedaría mal que, sin afectar su autonomía, tal opción se discutiera en la presente coyuntura electoral.

La nota informativa del banco central neozelandés señala que la ley que lo rige data de casi tres decenios, en cuyo curso se han registrado cambios en la eco-

* Economista, miembro del Grupo de Energía del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

¹ Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, *México frente a la crisis – Hacia un nuevo curso de desarrollo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, p. 88.

nomía y en las prácticas monetarias en el país y en el mundo. “La importancia de la política monetaria —agrega— como herramienta de impulso de una economía real productiva ha evolucionado y así se reconocerá en la legislación, colocando el comportamiento del empleo, junto a la estabilidad de precios, como un mandato dual para el Banco de Reserva, como ocurre en, entre otros países, Estados Unidos, Australia y Noruega” (<www.rbnz.govt.nz>). Como se advierte, los ejemplos no escasean.

De acuerdo con datos del propio banco central, de 2015 a 2017, el crecimiento económico de Nueva Zelanda fue modesto: 2.8, 2.7 y 2.9% real. Las tasas de inflación correspondientes, medidas por el índice de precios al consumidor, se mantuvieron en la parte inferior del rango esperado (entre 1 y 3%): en 0.1, 1.3 y 1.6%. En cambio, la tasa de desempleo, si bien inferior a la observada en los años críticos de la Gran Recesión, se mantuvo alta, muy próxima a 5%, aunque, junto con el leve repunte del crecimiento, se abatió a lo largo de 2017, para cerrar en 4.5%. Esta caída del desempleo se dio en paralelo a un alza de 3.2% en el salario medio por hora, superior en más de un punto porcentual a las tasas registradas en el bienio inmediato anterior. Como se advierte, la decisión de establecer el mandato dual para el banco central no respondió a situaciones de emergencia o tensión en materia de ocupación, salarios o comportamiento económico. En los últimos tres años, Nueva Zelanda compara favorablemente con otras economías de alto ingreso. La decisión de política que se comenta fue expresión de la madurez de la política general de desarrollo del país.

Otro elemento importante de la decisión neozelandesa se refiere a los mecanismos de adopción de decisiones en materia de tasa de interés. De acuerdo con la ley corresponde sólo al gobernador del Banco de Reserva. En la práctica —aclara la nota de prensa citada— las decisiones de política monetaria las adopta de manera colegiada un comité de gobierno del propio banco. Se anunció también que se propondrá que, a partir de 2019, se establezca un Comité de Política Monetaria, presidido por el gobernador del banco, para que asuma tal facultad. Inicialmente, estará integrado por cuatro miembros internos, provenientes del *staff* de alto nivel del banco, incluyendo al vicegobernador, y por tres miembros externos. La Tesorería tendrá un miembro no votante en el Comité.

“La ampliación del Comité para incorporar a miembros externos ofrecerá el beneficio de la diversidad, supondrá desafíos a los puntos de vista del personal del banco, aumentará la transparencia del proceso de adopción de decisiones y del flujo de información”. El Banco de Reserva ya tiene experiencia de trabajo con comités en que participan miembros externos. Existe un Panel Asesor de Expertos Independientes: dos economistas académicos, uno de la Universidad Victoria en Wellington y otro de la Universidad de Sydney (Australia), y la actual presidenta del capítulo neozelandés de Transparencia Internacional. Se supone que se seguirán criterios similares para designar a los miembros externos del Comité de Política Monetaria.

¿Y si se decidiera seguir el ejemplo en México? Una primera consideración es que la situación de la economía y el empleo —comparada con la descrita de

Nueva Zelanda— harían más imperativo imaginar y adoptar enfoques de política que contribuyan a reactivar el crecimiento y mejorar la situación del empleo y los salarios.

Si se espiga la información relativa a México en el más reciente estudio global del empleo de la Organización Internacional del Trabajo² se encuentran datos como los siguientes: *a*] perspectiva a la baja del crecimiento económico: de 2.1% en 2017 a 1.9% en 2019; *b*] perspectiva al alza de la tasa de desocupación: de 3.5% en 2017 a 3.7% en 2019, y del número de desocupados de 2.0 a 2.2 millones entre los mismos años; *c*] elevada proporción de trabajadores en condiciones de empleo informal: 53%, con incidencia importante de empleos informales incluso en las empresas formales. Son ampliamente conocidas las tendencias desfavorables para el trabajo *vis-à-vis* el capital en la distribución funcional del ingreso; el deterioro persistente del poder adquisitivo de los salarios; el nivel escandalosamente bajo del salario mínimo en términos de comparaciones internacionales. Quizá la expresión más elocuente de la desoladora situación de los salarios en México sea que su elevación inmediata se ha convertido en quizá la principal exigencia que se plantea a México en la actual renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Establecer un mandato dual para el Banco de México —guarda de la estabilidad de precios y fomento del crecimiento y del empleo— contribuiría a elevar la visibilidad y el grado de atención efectiva que se presta en el país a las cuestiones laborales; facilitaría también el diseño e instrumentación de políticas en materia de empleo y remuneraciones; abriría el camino a otras acciones con impacto favorable en los esfuerzos de abatimiento de la pobreza y la desigualdad.

No faltará quien considere que la idea de hacer participar a terceros —en representación de empresarios, trabajadores, académicos— en decisiones que ahora se adoptan en ese remoto *sancta sanctorum* que es la Junta de Gobierno del Banco de México es una idea más que revolucionaria, claramente subversiva. Es alentador saber que en países como Nueva Zelanda —dotados de gobiernos ilustrados que, por ejemplo, también han puesto coto al desmedido apetito extractivista de las corporaciones petroleras transnacionales— se le considera un planteamiento perfectamente razonable y susceptible de llevarse a la práctica en el corto plazo.

Ha solido decirse en México que la política económica —y, en especial, la política monetaria— es la menos pública de las políticas públicas. Desde el Pacífico sur se nos muestra un ejemplo que convendría estudiar, ponderar y, en su momento, aprovechar.

² International Labor Organization, *World Employment and Social Outlook – Trends 2018*, Ginebra, 2018 (<www.ilo.org>).

POLÍTICA ECONÓMICA INTERNACIONAL

Denunciar el Tratado de Libre Comercio

Pablo Ruiz Nápoles*

Retiro de México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ante la inviabilidad de aceptar la propuesta de negociación del Tratado, presentada por Estados Unidos en 2017 y ante la falta de cumplimiento de algunos puntos del mismo en su forma actual, de parte de Estados Unidos. En su lugar, mantener la pertenencia a la Organización Mundial de Comercio y diseñar una política comercial e industrial independiente y nacionalista en el marco de los estatutos de este organismo, que retome, por parte de México, los objetivos del Tratado que no se han cumplido: producción y empleo.

Algunas consideraciones

México tuvo un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, vigente entre 1943 y 1950, que fue denunciado por el déficit comercial que se generó con ese país después del fin de la segunda guerra mundial, provocado por el fuerte incremento de importaciones que afectaron a empresas nacionales incapaces de competir con las estadounidenses en nuestro mercado y por la disminución de exportaciones también incapaces de competir con las mercancías estadounidenses en su mercado. La cancelación de ese Tratado por parte de México, permitió al país iniciar el conocido proceso de industrialización con base en medidas proteccionistas y de fomento que duró hasta 1981 con excelentes resultados. Lo más importante es que dicho Tratado impedía a México tomar las medidas que considerara pertinentes en materia comercial para el fomento de las diferentes ramas productivas. Impedía, en los hechos, la aplicación de una política industrial independiente.

México tiene una frontera con Estados Unidos de más de 3 000 kilómetros de extensión, comparte con ese país dos ríos y acceso común a dos océanos. Viven actualmente en Estados Unidos alrededor de 20 millones de personas nacidas en

* Tutor de maestría y doctorado en el Programa de Posgrado en Economía, UNAM.

territorio mexicano y tiene un flujo de migrantes que por mucho tiempo desde la firma del TLCAN ha sido cercano al millón de personas por año, si bien cerca de la mitad de ese flujo es expulsado de vuelta al país. La mayor parte de las exportaciones mexicanas de mercancías y de servicios se dirige a Estados Unidos y el mayor acervo y flujo de inversión extranjera proviene de ese país.

En consecuencia, México y Estados Unidos han estado vinculados de manera muy estrecha. económica y financieramente, desde hace muchos años. Por lo tanto, son poco menos que indisolubles los lazos que unen a ambos países. La denuncia del TLCAN por parte de México no equivale a romper dichos lazos económicos o políticos. México seguiría comerciando con Estados Unidos, pero bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio, a la cual ambos pertenecen.

El TLCAN, vigente desde 1994, no permite el flujo legal de trabajadores de México a Estados Unidos. En cambio, desde que entró en vigor el Tratado —de hecho, fue condición de su firma por parte de ese país— los capitales estadounidenses han invadido prácticamente todas las ramas de la economía desplazando o comprando en muchas ocasiones empresas mexicanas ya existentes, sean exportadoras o productoras para el mercado interno. Es decir, es un tratado de libre flujo de capital, pero no de trabajo.

Este tratado fue puesto a renegociación en 2017 por el gobierno estadounidense bajo la administración del presidente Donald Trump, bajo lineamientos que deberían haber resultado inaceptables para México porque sus efectos no son tan favorables para México como sí lo son para Estados Unidos, en particular.

De manera más específica:

1. Los beneficios económicos que supuestamente se iban a obtener del TLCAN para México, expresados por el entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, eran: aumentar la exportación, generar empleos, aumentar la producción y frenar la migración de mexicanos a Estados Unidos. Diversos estudios serios han mostrado, con datos oficiales, que de esos cuatro objetivos sólo uno se cumplió: el estímulo a las exportaciones. El cumplimiento de este objetivo tuvo, sin embargo, tres efectos secundarios adversos al país: 1] el superávit comercial con Estados Unidos ha sido más que compensado por el déficit comercial con el resto del mundo; 2] los beneficios económicos del superávit han ido a parar, principalmente, a las matrices de las empresas exportadoras extranjeras establecidas en México, y 3] el incremento consecuente en el empleo fue contrarrestado por la pérdida de puestos de trabajo en los sectores desplazados por las importaciones.

2. Un tema muchas veces soslayado es la falta de cumplimiento del TLCAN, en su forma actual, por parte de Estados Unidos. Se advierte en varios aspectos: 1] el *dumping* de algunos productos agrícolas estadounidenses que han invadido México, particularmente el maíz, que nunca ha sido sancionado o compensado con medidas equivalentes de parte de México; 2] la aplicación arbitraria y aleatoria de medidas fitosanitarias contra productos mexicanos en diversas ocasiones y en diversos estados del vecino país, sin que tampoco haya habido algún tipo de compensación o sanción; 3] la no aplicación de las reglas de origen establecidas a productos manufacturados principalmente en países de oriente (China, India, Malasia) con eti-

quetas de marcas estadounidenses que ingresan libremente a México, y 4] la transferencia a México de procesos productivos altamente contaminantes, prohibidos o regulados en Estados Unidos, pero no aquí.

3. La iniciativa de la oficina del representante comercial del presidente de Estados Unidos, según el documento Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation, de 17 de julio de 2017, presenta muchos puntos generales totalmente a favor del interés estadounidense pero ciertamente difíciles de interpretar en forma específica, salvo aquellos que se han conocido a través de la prensa como importantes en las distintas rondas de negociación. Pero también hay algunos planteamientos muy específicos en la propia iniciativa. En conjunto podemos destacar como inaceptables los siguientes:

- La eliminación del capítulo 19 “Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias”. En su lugar, Estados Unidos propone que las disputas o controversias sean evaluadas y juzgadas por tribunales de ese país.

- Las reglas de origen que proponen se centran en la industria automotriz, es decir, en productos hechos en México con insumos presuntamente importados de países de oriente. La aplicación de estas reglas en la industria automotriz pretendería que el 80% de los insumos fuera regional, es decir de alguno de los países del Tratado, pero especifica que 50% debe provenir, en particular, de Estados Unidos.

Las objeciones a estas reglas son varias: 1] ¿qué pasará con el resto de los bienes manufacturados comerciados en la región, como los textiles, los aparatos electrónicos, etc.?; 2] no todas las empresas de automotores son estadounidenses, hay una buena cantidad de ellas de otras naciones que importan insumos de sus plantas en Japón, Corea, Alemania. Actualmente es muy difícil determinar porcentajes efectivos de origen de insumos importados; 3] en el caso de la industria de automóviles estadounidense el motivo de que algunos insumos sean importados de países orientales como China, Corea o Japón, se debe a precios y calidades que no son obtenibles en el mercado de Estados Unidos, ni siquiera en sus propias plantas, y 4] el mercado nacional de autopartes está debilitado por la importación pero ha subsistido. No obstante, requeriría subsidios adecuados para satisfacer la demanda que la aplicación de esta regla implicaría.

- La propuesta de Estados Unidos en el sentido de restringir determinadas exportaciones agrícolas mexicanas a ese país, en función de qué tan abundantes hayan sido las cosechas internas de los productos involucrados, es equivalente a legalizar una práctica ilícita del gobierno estadounidense en materia comercial.

- Las propuestas en materia ambiental son ambiguas, pero genera sospechas el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París 2015. Podríamos quedar en falta frente a las Naciones Unidas en materia ambiental si soslayamos la nueva legislación ambiental en nuestro comercio con Estados Unidos.

- Un mecanismo de protección comercial no arancelario es la depreciación de la moneda. La propuesta de Estados Unidos es que México se abstenga de utilizar al tipo de cambio del peso mexicano respecto al dólar estadounidense, para fomentar su comercio de exportación y limitar sus importaciones. Esto equivale a

integrarnos a la moneda estadounidense, sin dolarizar la economía abiertamente. La implicación más importante de esto es que la única forma de alcanzar competitividad es reduciendo salarios o incrementando productividad, o ambos. En todo caso es limitante y atentatorio contra la soberanía nacional en materia de política cambiaria.

Es indudable que para muchos mexicanos, empresarios y trabajadores, el TLCAN ha tenido efectos favorables en sus vidas. Pero son más los que directa o indirectamente han sido desfavorecidos por el TLCAN y en general por la política de libre cambio sin control, es decir, por la no política. En momentos en que Estados Unidos endurecen sus políticas comerciales para favorecer a su economía, no es prudente aceptar sus propuestas sin considerar opciones alternativas. La cerrazón ideológica de orientación neoliberal de quienes han promovido el TLCAN y ahora son parte del grupo negociador mexicano les impide considerar estas opciones alternativas como viables. Es por ello que sólo un gobierno nuevo, con otra mentalidad y un espíritu nacionalista bien entendido puede comprender y viabilizar esta propuesta.

Los salarios en México y la renegociación del Tratado de Libre Comercio

Jaime Ros*

Esta nota propone elevar los salarios mínimos en México al nivel de la línea de bienestar mínimo como tarea inmediata del futuro gobierno y al nivel de la línea de bienestar en un plazo de 5 a 10 años. Esta propuesta ha sido hecha por otros participantes en el debate sobre el salario mínimo que hemos tenido en México (se trata, en efecto, de uno de los escenarios en el documento del gobierno de Ciudad de México sobre la política de recuperación del salario mínimo). Pero en esta nota deliberadamente vinculo la propuesta con la actual renegociación del TLCAN. En efecto, en esta nota argumento que la renegociación del TLCAN presenta una oportunidad de acelerar la transición iniciada en enero de 2017 en la política de salarios mínimos en México. Esta aceleración tiene varias ventajas: mejora las condiciones de los trabajadores de menores ingresos en México, fortalece la posición negociadora de México en la renegociación del TLCAN, y le abre el camino a un TLCAN más comprensivo y fuerte a mediano y largo plazo. Ocurre así porque ayuda a vencer dos grandes resistencias: la de los empresarios mexicanos a una revisión al alza de los salarios mínimos y la de los negociadores y opinión pública en Canadá y Estados Unidos a un TLCAN ampliado en condiciones de muy fuerte asimetría salarial entre México y sus dos socios comerciales de Norteamérica.

La nota aborda los siguientes temas. Se inicia con un balance del TLCAN a casi 25 años de su inicio. Sigue con un análisis de las perspectivas del tratado en la actual renegociación. Y concluye con una reflexión sobre la relación entre la renegociación del tratado y la política salarial en México.

Un balance de un cuarto de siglo de TLCAN

¿Qué balance se puede hacer de los beneficios y costos del TLCAN para México a 24 años de su inicio? La respuesta depende de los escenarios alternativos con los cuales comparemos el TLCAN que se ha vivido. Y hay por lo menos tres escenarios alternativos imaginables:

1. La liberalización comercial unilateral, es decir la continuación de la reforma comercial emprendida a partir de 1984. Comparado con este escenario, el TLCAN ha

* Profesor en la Facultad de Economía, UNAM.

sin duda traído consigo beneficios netos dado que involucra, a diferencia de la liberalización unilateral, un acceso preferencial al mercado norteamericano, un *quid pro quo* por parte de Estados Unidos y Canadá.

2. Un *TLCANplus* en el que, al estilo de la Unión Europea, la comunidad participante en el tratado financia e impulsa a las regiones rezagadas, con pocas posibilidades de beneficiarse del tratado comercial y del libre comercio, y compensa a los perdedores del arreglo (como los trabajadores empleados en sectores desplazados por las importaciones). Esta opción sin duda habría traído beneficios para México (y también para Estados Unidos) comparado con el resultado negociado, sobre todo si a los mecanismo de compensación se agrega, como eventualmente sucedió en la Unión Europea, un grado mayor de movilidad del trabajo en la zona del tratado.

3. Una reforma comercial al estilo del este asiático, con racionalización de la política comercial seguida en el pasado en la dirección de reducir la protección del mercado interno y promover las exportaciones. Esta alternativa tiene ventajas frente a la liberalización comercial unilateral aunque no necesariamente frente al *TLCAN* negociado y menos frente a un *TLCANplus*.

Considerando que los escenarios 2 y 3 eran políticamente e institucionalmente muy poco viables a principios de los noventa, la comparación más relevante es con el escenario 1 y lleva a la conclusión que el *TLC* ha sido marginalmente beneficioso (marginalmente porque a fin de cuentas el tratado fue un cambio marginal con respecto a la liberalización unilateral), aunque sin duda las expectativas de mayor crecimiento económico, mejora de los salarios reales y reducción de la asimetría que despertaron sus promotores han estado muy lejos de cumplirse.

Perspectiva de la presente renegociación

¿Qué se puede decir sobre las perspectivas del tratado ante la actual renegociación? Los escenarios más probables aquí son:

1. El fracaso de las negociaciones por el repudio del tratado por parte de Estados Unidos que provoca la inserción internacional de México en el marco de la Organización Mundial de Comercio, una vuelta al escenario de liberalización comercial unilateral descrito arriba. Vale la pena observar que este escenario es mucho menos costoso de lo que parece, sobre todo si la depreciación resultante del peso mexicano más que compensa la limitada elevación de aranceles que las exportaciones mexicanas van a enfrentar y por la mayor libertad de acción que ganaría la política comercial mexicana. La sobre-depreciación del peso es probable dada la tendencia de los mercados financieros a sobre-reaccionar ante las malas noticias, convirtiendo la “mala noticia” en una buena, con lo cual el balance comercial entre México y Estados Unidos, que tanto preocupa al presidente Trump y que habría motivado el repudio del tratado en este escenario, se convertiría en un déficit comercial aún mayor para Estados Unidos.

2. La exitosa conclusión de las negociaciones sin cambios de fondo a lo negociado inicialmente y cambios relativamente marginales en varios aspectos: reglas de origen, evaluación y revisión periódicas, y otros. Este escenario significa la continuación en gran medida del *statu quo*, sin sobresaltos en los mercados financieros. Representa

también una oportunidad perdida para replantear el TLCAN como un TLCAN*plus* que podría representar beneficios importantes para las distintas partes involucradas.

La cuestión de los salarios

Los muy bajos niveles salariales en México y su enorme contraste con los niveles prevalecientes en Estados Unidos y Canadá siempre fueron, desde el inicio de las negociaciones a principios de los noventa del siglo pasado, una fuente de malestar con el tratado en la opinión pública de nuestros dos socios y un obstáculo para ampliar el tratado en la dirección de un TLCAN*plus*. Es irónico, por cierto, que un TLCAN*plus*, con movilidad del trabajo al estilo de la Unión Europea, sea el mecanismo más efectivo para reducir esos escandalosos contrastes en los niveles salariales. Es por eso que entre los beneficios de una aceleración de la transición en la política salarial, además de los que directamente reciben los asalariados de menores ingresos, está el abrir la puerta en mediano plazo a una mayor movilidad del trabajo en la zona económica del tratado, como un mecanismo para elevar los salarios en México y lograr la convergencia salarial en la zona económica. Para convencer a nuestros socios comerciales de ello se requiere, sin embargo, mostrar la voluntad de adecuar la política salarial a ese propósito.

¿Cuáles son los costos? La evidencia internacional y experiencia de México con el cambio en la política de salarios mínimos en 2017, sugiere claramente dos lecciones. La primera, relativa a la evidencia internacional, es que los temores sobre los posibles costos de una política de recuperación del salario mínimo en el empleo y la inflación, aún una política relativamente ambiciosa, son en buena medida infundados. Uruguay triplicó el salario mínimo real entre 2005 y 2015 partiendo de un nivel similar al que tenía México hace dos años. Como menciono en mi libro *La trampa del lento crecimiento y alta desigualdad*, si partiendo de tan bajos niveles, los efectos del aumento en el salario mínimo en el empleo fueran aún mínimamente negativos, Uruguay debería tener una tasa de desempleo de 40 o 50% en lugar de la históricamente baja que tiene ahora. Y si los efectos en precios fuesen tan importantes como muchos creen, Uruguay debería estar al borde de una hiperinflación en lugar de tener los bajos índices de inflación que exhibe hoy día.

La segunda se refiere a la experiencia de 2017 en México y es que los salarios (sea el salario mínimo o los salarios medios), después de la revisión de la política, no tuvieron un papel significativo en la aceleración de la inflación de ese año. La mayor parte de la aceleración de la inflación en 2017 (3.4 puntos porcentuales adicionales en comparación con 2016) ocurrió en la inflación no subyacente como resultado del aumento de precios en los energéticos en enero de 2017 y las presiones inflacionarias en los precios de los alimentos en el tercer trimestre del año. La inflación subyacente (que descuenta el papel de los precios más volátiles así como el de los precios administrados por el gobierno) se situó apenas 1.5 puntos porcentuales por encima de 2016 (lo menos que podía suceder dada la depreciación acumulada del tipo de cambio) y apenas por encima del límite superior de la meta de inflación del banco central. Todo lo anterior no significa que la propuesta esté exenta de costos y riesgos, pero los beneficios pueden superar por muchos a los costos.

Prioridad al empleo

Saúl Escobar Toledo*

Hace 12 años, el candidato Felipe Calderón se asumió como el “presidente del empleo” mientras que su principal contrincante, Andrés Manuel López Obrador escogió como lema “por el bien de todos, primero los pobres”. Este recuerdo muestra que la cuestión social, en especial la desigualdad, la pobreza y el trabajo, fueron uno de los principales ejes de la campaña presidencial de 2006. Ahora, en cambio, tanto en el discurso como en las plataformas de coaliciones y partidos entregados al Instituto Nacional Electoral el interés se ha movido hacia otros temas: la corrupción y la inseguridad. Esto refleja el deterioro sufrido por el país y sus instituciones: la ciudadanía percibe que la corrupción se ha extendido a todas las áreas gubernamentales y que la violencia afecta al país entero. Se entiende el cambio de énfasis, pero se corre el riesgo de que coaliciones y candidatos estrechen demasiado su discurso y resten importancia a asuntos torales que demandan propuestas concretas.

Las siguientes notas están referidas al empleo, como asunto que afecta a la gran mayoría y tendría que ocupar un espacio central del programa del gobierno y del Congreso que tomarán posesión tras las elecciones del 1 de julio.

Según la Organización Internacional del Trabajo, “el trabajo decente (o digno)” es una “condición previa necesaria” para poner fin a la pobreza y para aspirar a una mayor igualdad social. Sin empleos dignos, no habrá prosperidad y por lo tanto posibilidades de construir una democracia sólida y una paz social perdurable. Para crear o fomentar el trabajo decente, abunda la OIT, no basta con un mayor crecimiento económico, resulta imprescindible, además, cambiar el modelo de desarrollo, principalmente aplicando políticas que amplíen la base productiva; reformas que instauren regímenes fiscales más eficaces y equitativos; e inversiones mayores en infraestructura.

La OIT plantea también que para fomentar el trabajo digno se requiere un marco institucional fuerte y la revisión de la legislación laboral. Como parte de las políticas gubernamentales resalta la importancia de la inspección del trabajo y una mejor impartición de la justicia laboral. También se necesita fortalecer la bilateralidad contractual y ampliar la cobertura de la seguridad social.

Con base en lo anterior, revisamos las plataformas electorales de las coaliciones y los partidos entregadas al Instituto Nacional Electoral,¹ en lo que concierne

* Economista, profesor de la Dirección de Estudios Históricos del INAH.

¹ Revisamos las correspondientes a las coaliciones “Juntos haremos historia” (Morena, PT, PES, en adelante “Juntos”); “Por México al Frente” (PAN, PRD, MC, en adelante “Al Frente”); y la que encabeza el PRI, “Todos por México” (de la que también forman parte el PVEM y Nueva Alianza, en adelante “Todos”). Asimismo, las entregadas por los partidos Morena (Movimiento de Regeneración Nacional), PT (Partido del Trabajo), PES (Partido Encuentro Social), PAN (Partido Acción Nacional), PRD (Partido

al fomento y protección del empleo. Para ello, definimos ocho aspectos que deberían formar parte de una política coherente en esta materia. Las conclusiones son las siguientes:

1. En las plataformas electorales no encontramos el término “trabajo digno o decente”.² Algunos partidos (aunque no sus coaliciones), el PT, el PRD y en menor medida MC, mencionan algunas de sus características pero no lo retoman de manera completa y sistemática, tal como lo definen la OIT y la Ley Federal del Trabajo (LFT). Lo anterior puede reflejar desconocimiento o discrepancia. En cualquier caso, revelaría que no pretenden emprender acciones para que se cumpla la ley o no consideran relevante un conjunto de políticas de fomento al empleo que permitirían abatir eficazmente la desigualdad y la pobreza.

2. Crecimiento y nuevo modelo de desarrollo: las coaliciones de oposición proponen un conjunto de cambios en materia de política económica, mientras que el PRI se inclina por la continuidad. Los primeros, de manera general, sugieren ampliar la base productiva fomentando, sobre todo, nuevas industrias con mayor valor agregado.³ Sin embargo, sus planteamientos carecen de una argumentación

de la Revolución Democrática), MC (Movimiento Ciudadano), PRI (Partido Revolucionario Institucional), PVEM (Partido Verde Ecologista de México) y NA (Nueva Alianza). Nos limitamos a consultar estos documentos porque consideramos que son los compromisos públicos que asumen legalmente los partidos ante la sociedad. Existen, desde luego, otros estudios y pronunciamientos elaborados por los actores políticos. López Obrador, por ejemplo, dio a conocer en noviembre del año pasado un documento muy amplio llamado Proyecto 18. Algunas observaciones expresadas en este trabajo podrían considerarse subsanadas o definidas de manera más amplia en estos documentos. Sin embargo, consideramos que las plataformas registradas ante la autoridad competente resumen (o deberían hacerlo) las prioridades y la orientación fundamental de sus compromisos con la sociedad.

² El término aludido, definido por la OIT, es parte no sólo de los convenios que ha firmado México con esa organización: también aparece en la Ley Federal del Trabajo desde 2012. Expresamente el artículo segundo de este ordenamiento dice: “Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales” Asimismo expresa que: “Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta la dignidad del trabajador, no existe discriminación por origen étnico o nacional, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo”. Y agrega que: “El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva”. En razón de lo anterior, se podría suponer que el término señalado debería ser asumido por los partidos y candidatos como punto de partida para delinear sus propuestas en materia laboral.

³ El PT abunda un poco más sobre los cambios al modelo económico para lograr un “crecimiento sustentable e incluyente”, basado en: una política industrial para reconstruir y desarrollar cadenas productivas; replantear las relaciones económicas con Estados Unidos, y lograr la soberanía alimenticia mediante la capitalización del agro mexicano. Por su parte, el PRD se pronuncia por: “fortalecer capacidad del Estado para reactivar el crecimiento; priorizar el mercado interno y regularización del crédito; una política industrial que lleve a una menor dependencia tecnológica del exterior; y renegociación de los tratados internacionales con reconocimiento [de] asimetrías productivas”. Finalmente, MC tiene como principal propuesta la creación de un “Consejo Económico y Social de Estado que ejerza una planeación democrática”.

sólida que permita entender la magnitud y el sentido de la nueva orientación a la que aspiran. En general, sostienen que un mayor ritmo de crecimiento del producto tendrá como efecto la creación de nuevas fuentes de trabajo, pero no abundan mucho en cómo lograr un mejoramiento de la calidad de los empleos. Aún con las excepciones señaladas, los redactores de las plataformas (sobre todo de las coaliciones) parecen haber actuado con una gran cautela, lo que reflejaría, probablemente, que se proponen llevar a ajustes menores al modelo económico en curso.

3. Reforma fiscal: las plataformas electorales, incluyendo aquellas de las coaliciones y partidos de oposición, no abordan el tema del financiamiento del desarrollo y en particular rechazan la conveniencia de una reforma fiscal. Se inclinan por una solución distinta:⁴ la reasignación de las partidas del gasto público. Además, ninguna de las coaliciones ni los partidos se pronuncia sobre los paraísos fiscales y la necesidad de fortalecer las leyes y las instituciones que puedan detener este fenómeno tan agudo y dañino para las economías del mundo, incluyendo México.

4. Infraestructura: las omisiones sobre el tema del financiamiento y sus soluciones se hace patente en este caso pues recibe muy poca atención en las plataformas electorales. Aun así, se pueden distinguir dos orientaciones: “Juntos” se inclina por financiar la infraestructura mediante el gasto público, mientras que “Todos” lo hace sugiriendo nuevos esquemas de asociación con el sector privado.⁵

5. Marco institucional: ningún partido o coalición hace referencia a la reforma constitucional de 2017 ni a la necesidad de adaptar la LFT⁶ en congruencia

⁴ La coalición “Al Frente” es particularmente enfática en su rechazo a aumentar la recaudación fiscal pues propone “rectificar la política recaudatoria del actual gobierno”. En el lado contrario, el PT sugiere que la mejor distribución del ingreso debe ir acompañada de una política fiscal que grave a los sectores de más altos ingresos y a aquellos que se han favorecido de la política neoliberal, como el sector financiero y especulativo y los vinculados al comercio exterior. Proponemos, dicen, asimismo, la adopción e instrumentación del impuesto patrimonial, que es un impuesto que grava a quien más tiene sin afectar la inversión y el crecimiento. Sin embargo, sus propuestas no fueron retomadas en la plataforma de la coalición de la que forma parte. En el caso de la alianza que encabeza el PRI, el tema está completamente ausente.

⁵ La coalición “Al Frente” sólo menciona la necesidad de un plan nacional de infraestructura, pero no precisa las modalidades de su financiamiento.

⁶ Las reformas al artículo 123 (febrero de 2017) han sido consideradas como las más importantes desde 1917 pues se decretó una nueva justicia laboral mediante la creación de juzgados laborales adscritos al poder judicial, terminando así con las Juntas (locales y federales) de conciliación y arbitraje. También, la instalación de un órgano independiente encargado de la conciliación entre empleados y empleadores y del registro de contratos colectivos y sindicatos, responsabilidades que recaen hasta ahora en las Juntas o en la Secretaría del Trabajo. Sin embargo, la reforma constitucional ha quedado inconclusa pues no se ha reformado consecuentemente la LFT, provocando incluso una *vacatio legis* pues los plazos para esta adecuación están vencidos. De ahí la importancia de que las coaliciones y partidos se pronunciaran sobre este asunto pues de ello depende la posibilidad de acceder a una mejor justicia laboral y de construir un nuevo sindicalismo basado en la democracia y la libertad de asociación. Algunos partidos (PT, PRD, MC y NA), aunque no las coaliciones en las que participan, se refieren a la necesidad de nuevas reformas laborales, pero no discuten la que se hizo en 2017 ni sobre los cambios que ella supone en la LFT. Debe agregarse, sin embargo, el caso del PVEM, el cual propone nuevas reformas a la ley para garantizar la equidad salarial y erradicar la discriminación por razones de género.

con esas modificaciones. De nuevo encontramos aquí, o bien un preocupante desconocimiento del estado actual de la legislación laboral, o una falta de compromiso para responder a los retos y problemas que ya están en la orden del día del Congreso.

6. Seguro de desempleo: únicamente el PRD propone “instaurar” el seguro del desempleo. Los demás ignoraron esta propuesta que se debatió en el Congreso de la Unión hace algunos años y que sigue siendo altamente recomendada por la OIT. No contamos con el espacio suficiente para explicar la importancia de este tema, pero valga señalar que, como ha demostrado la experiencia, particularmente en Ciudad de México, se trata de un instrumento indispensable de la política laboral para mitigar los efectos del desempleo, alentar la reincorporación al mercado de trabajo, y facilitar la capacitación.

7. Pensiones y jubilaciones: se trata también de un asunto de gran importancia sobre todo cuando expertos de todos los ámbitos han advertido que México enfrentará en unos años una grave crisis debido al pobre desempeño del modelo contributivo que se impuso en 1995 (bajo administración privada, con aportaciones individuales y rendimientos inciertos). Hay dos enfoques. Las coaliciones “Juntos” y “Todos” coinciden en la universalización de las pensiones, bajo una modalidad no contributiva para los adultos mayores (de 65 años). En cambio, la coalición “Al Frente” parece inclinarse por revisar y reparar el sistema contributivo vigente, mediante diversas medidas.⁷ Debe reiterarse, sin embargo, que con o sin pensión universal, resultará ineludible encontrar soluciones al sistema de jubilaciones imperante, debido al riesgo que correrán millones de trabajadores que aportaron por más de 20 años parte de su salario, de obtener, al final de sus vida laboral, un ingreso insuficiente o nulo.

8. Renta básica universal: esta propuesta sólo la sostiene la coalición “Al Frente”. Su redacción es lacónica: “proponemos una renta básica universal que atienda las necesidades de las personas y garantice su libertad”. La plataforma no abunda en las fuentes de financiamiento ni en sus modalidades ni plazos. Ello hace suponer que no está debidamente sustentada ni se ha estudiado a fondo. Por su lado, el PVEM propone una modalidad: renta mínima básica.⁸ Ésta, sin embargo, no fue retomada por la coalición que pactó este partido con el PRI y NA.

Estos ocho temas, a los que podrían agregarse otros (trabajo infantil, igualdad de género, trabajo doméstico y prestación de cuidados, por ejemplo), son fundamentales para delinear una política de empleo que enfrente la situación actual, caracterizada por un crecimiento económico bajo y altos niveles de informalidad;

⁷ El PAN específicamente propone: incrementar las aportaciones para el fondo de retiro; reducir las comisiones de las Afores y fusionar o hacer intercambiables para el derechohabiente los fondos de vivienda y pensiones. MC se pronuncia por mejorar la supervisión y control de los sistemas de pensiones de reparto de los estados y municipios.

⁸ Según este partido la diferencia entre una renta universal básica y una renta mínima básica se refiere a los beneficiarios. La primera abarcaría a todas las personas; la segunda sólo a aquellas que no cuenten al menos con un ingreso mínimo básico, es decir, sería un programa focalizado. El partido se inclina por la segunda modalidad y sostiene que existen recursos suficientes, en las condiciones actuales, para financiar este programa.

subcontratación para evadir los derechos laborales; trabajo vulnerable bajo distintas formas, principalmente a tiempo parcial; bajos salarios; discriminación; endeble protección al empleo; debilidad institucional e incumplimiento de la ley; programas de fomento al empleo insuficientes y con pocos recursos; y una profunda desigualdad regional.

Consideramos que se trata de una agenda mínima que debe ser abordada por los candidatos, coaliciones y partidos con la sociedad. La plataforma del PRI está basada en la necesidad de mantener el modelo económico vigente bajo el supuesto de que dará resultados en un futuro indeterminado. Sus ideas son, por lo tanto, escasas y muy limitadas. Frente a este proyecto continuista, las coaliciones y partidos opositores se han pronunciado en favor de un conjunto de cambios. Sin embargo, sus propuestas para fomentar y proteger empleos dignos o decentes, contenidas en las plataformas entregadas al INE, son, en general, insuficientes, dispersas, vagas y omisas.

Un trabajo invisible: el del hogar

Marta Cebollada Gay*

La ley mexicana (capítulo XIII del título sexto de la Ley Federal del Trabajo) define el “trabajo del hogar remunerado” como el realizado por “los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia”. Es también un trabajo que se realiza en un hogar ajeno al trabajador, se efectúa de manera remunerada y de forma habitual y no supone un lucro directo para el empleador.

En México existen 2 293 700 trabajadores del hogar remunerados (4.21% de la población económicamente activa) (INEGI, 2017). Menos de 3% de ellos son formales, es decir reciben las prestaciones sociales reconocidas por la ley como derecho a seguro público de salud por su trabajo y ahorro para su retiro. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), México es el país de América Latina con más tasa más baja de formalización laboral de trabajadores del hogar remunerados (OIT, 2015 Panorama Laboral). Según la OIT, una de las causas principales de este triste liderazgo es que la ley considera como voluntaria la inscripción del trabajador del hogar remunerado en el sistema de seguridad social.

Además del altísimo nivel de informalidad —muy superior a la media (57% en el primer trimestre de 2017)— otro problema característico del trabajo del hogar en muchas partes del mundo —y México no es la excepción— es su baja remuneración. En 2017, el 35% de los trabajadores del hogar remunerados cobran menos de un salario mínimo, es decir menos de 80 pesos o 4 dólares al día, y el 80% cobran menos de dos salarios mínimos, es decir menos de 160 pesos u 8 dólares al día. Este dato, de por sí inquietante, se vuelve todavía más desgarrador si se observa la tendencia en los salarios de este colectivo laboral. En los últimos 10 años ha aumentado el porcentaje de trabajadores del hogar cobran menos de uno (30% en 2007) y menos de dos salarios mínimos (73% en 2007) y han disminuido, por tanto, los porcentajes de trabajadores que cobran más de dos salarios mínimos.

Un informe de 2015 del Instituto Belisario Domínguez (IBD) afirma que de 2005 a 2014 ha aumentado en más de 12 puntos el porcentaje de población trabajadora del hogar cuyo ingreso la coloca en situación de pobreza. El estudio afirma que en 2005 casi 50% de los trabajadores y trabajadoras del hogar se encontraba en situación de pobreza por ingreso mientras que en 2014 esa cifra ascendió a 62.8%. Es decir, casi dos tercios de los trabajadores del hogar no recibieron ingre-

* Profesora en el ITAM. Este texto se fundamenta en su mayoría en una investigación de la autora publicada en 2017: *Hacer visible lo invisible. Formalización del trabajo del hogar remunerado en México: una propuesta de política pública*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.

sos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.

Además, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 334 determina la posibilidad de pagos en especie (comida o alojamiento) hasta por un 50% del salario, porcentaje muy superior al que la OIT recomienda (que denomina “una proporción limitada” en el artículo 12 del Convenio 189) y que cuantifica en un máximo un tercio del salario del trabajador.

Se trata, entonces, de un trabajo que sufre altas dosis de informalidad y baja remuneración pero lo más grave en el caso de México es que es la propia ley la que cobija estas condiciones de trabajo.

En efecto, la ley Federal del Trabajo claramente discrimina a los trabajadores del hogar o domésticos. En su capítulo XIII incluye una serie de artículos discriminatorios para este colectivo. Además del ya comentado sobre el pago en especie, la ley establece (artículo 343) que el patrón podrá dar por finalizada la relación de trabajo en cualquier tiempo, sin necesidad de comprobar la causa que tenga para ello (pagando una indemnización, lo que también ocurre en el caso de trabajadores eventuales, de confianza, etc.), y se establece una jornada diaria que puede llegar a ser de 12 horas (artículo 333) (Cebollada Gay, 2017).

Adviértase que la legislación mexicana reconoce las horas de descanso pero no establece una duración máxima de la jornada laboral (pudiendo trabajar las 12 horas que restan de los periodos de descanso establecidos) ni la remuneración de horas extras. Se establece que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará un salario mínimo para el colectivo, mismo que no se ha establecido. Además, el artículo 13 de la Ley del Seguro Social define como voluntaria la inscripción del trabajador en el Seguro Social. Los que son dados de alta en este esquema voluntario quedan cubiertos ante riesgos de trabajo, enfermedades, permiso de maternidad, retiro e invalidez. Sin embargo quedan excluidos de prestaciones como el acceso a los servicios de guarderías del Seguro Social y el Fondo de Ahorro para la Vivienda. Asimismo no tienen derecho a recibir el subsidio o prestación en dinero en caso de enfermedad (laboral o no) que lo incapacite para su trabajo.

El texto de referencia para los estándares internacionales sobre legislación del trabajo del hogar remunerado es el Convenio 189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Este Convenio, adoptado el 16 de junio de 2011 en Ginebra, tiene como objetivo la defensa de los derechos humanos —y por lo tanto laborales— de este colectivo, garantizando, entre otras cosas, medidas que impidan el abuso y la explotación. El documento está diseñado para que los países firmantes fomenten medidas que aseguren que las trabajadoras y los trabajadores del hogar remunerados “disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad” (OIT, 2011, artículo 6). Al Convenio 189 de la OIT le acompaña la Recomendación 201, que desglosa cada uno de los artículos del Convenio con propuestas sobre cómo facilitar el cumplimiento del texto en los países miembros (condiciones de vivienda, erradicación de trabajo infantil, contenido del contrato de trabajo, etc.) (Cebollada Gay, 2017).

Este Convenio ha sido ratificado por muchos países varios de ellos latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). Sin embargo no ha sido ratificado por México. La ratificación del Convenio 189 supondría de manera inmediata la regulación del trabajo del hogar remunerado en nuestro país en los términos que establece la OIT y que sin duda son mucho más protectores que los que recoge la Ley Federal del Trabajo (Cebollada Gay, 2017).

De acuerdo con un estudio realizado para el Conapred, basado en el análisis de la situación de México, experiencias internacionales de Argentina y Uruguay y los estándares internacionales de la OIT se propone, para acabar con la discriminación que sufre el trabajo del hogar remunerado en México, una serie de cambios legales a los textos vigentes hoy en día. Estos cambios ayudarían a la ratificación del Convenio 189 por parte de nuestro país favoreciendo las condiciones laborales de los trabajadores del hogar remunerados.

1. Limitación a 8 horas de la jornada de trabajo, para equiparar la de este colectivo a las horas de trabajo reguladas por la Ley en México. Este cambio debería contemplar el pago de las horas extras.

2. Como se ha dicho, la ley reconoce actualmente el concepto de “pago en especie” (alojamiento y comidas) hasta por el 50% del salario. Habría que establecer un máximo de 33%, como recomienda la OIT.

3. Sería necesario establecer en la ley del Seguro Social el derecho obligatorio a la seguridad social de las personas trabajadoras del hogar sin exclusión de ningún tipo de prestación. Es también necesaria una estrategia de simplificación administrativa para agilizar los trámites de afiliación tanto de trabajadores como de empleadores. En este sentido cobran importancia las nuevas tecnologías para la tramitación por internet.

En todas estas adecuaciones legales debería incluirse la consideración y reconocimiento de la heterogeneidad de los trabajadores del hogar. Son muchas las realidades que se descubren en el trabajo del hogar en México. Entre quienes trabajan para un solo patrón hay que distinguir los que habitan en la misma casa en la que laboran, denominados “de planta”, de quienes están en un régimen conocido como “de entrada por salida”, es decir que trabajan una serie de horas en uno o varios hogares pero viven y pernoctan en su propio domicilio. Por otro lado, existen personas que trabajan en varios domicilios, es decir para varios patronos, y dedican a cada uno días u horas fijas a la semana. Siendo elevado el número de trabajadores “de planta”, hay que considerar que las tendencias mundiales apuntan a un cambio de perfil hacia trabajadores que viven en su propia casa y, sobre todo, trabajan en varios domicilios con patronos diferentes en la misma semana. Por ello, el nuevo texto legal tendría que considerar de origen la distinción entre el trabajo de planta y el de entrada por salida. Dentro de este último deberían establecerse los mecanismos para la formalización de los trabajadores que laboran para varios patronos, estableciendo mecanismos de incorporación al seguro social de cada uno de sus lugares de trabajo para que, sumando las horas, se completase el salario de cotización del trabajador sobre todo de cara a las pensiones (Cebollada Gay, 2017).

También sería deseable acompañar los cambios en la ley con una serie de medidas de política pública para generar métodos de incentivo y coerción que resulten en un cumplimiento del texto legal. En México el 57% (INEGI, 2017) de los trabajadores laboran en la informalidad, si bien la Ley Federal del Trabajo es un texto extenso que aboga por la formalización de los trabajadores. El problema es su enorme falta de cumplimiento, de mecanismos de control y de sanciones efectivas ante las faltas a la ley. Por ello, de acuerdo a estándares internacionales de la OIT y experiencias de países vecinos que han visto aumentar las tasas de formalización laboral por implementar este tipo de medidas, se sugiere que los cambios a la ley vayan acompañados de:

Un registro de las relaciones laborales. Ya que no existe en México la obligatoriedad de un contrato de trabajo, sería deseable establecer un registro de relaciones laborales de trabajo del hogar remunerado. Su existencia ayudaría no sólo a tener un control del número de relaciones y características de las mismas sino que, además, serviría como primer paso de un instrumento fiscalizador; es decir, para establecer inspecciones de trabajo en los hogares, tal como sucede en Uruguay. Sin violar el derecho a la intimidad del hogar, este tipo de inspecciones se puede realizar a la entrada del hogar, garantizando el cumplimiento de los derechos laborales, sancionando aquéllos casos que no cumplan con las obligaciones legales.

Por otro lado, sería necesario establecer mecanismos para que el 30% de las personas trabajadoras del hogar remuneradas que no cobran ni un salario mínimo, lo perciban efectivamente. Es decir, mecanismos que obliguen al pago del salario mínimo. Además para el incremento del salario mínimo de los trabajadores domésticos en México sería deseable que se cumpliera el artículo 335 de la Ley Federal que exhorta a la Comisión Nacional de los Salarios mínimos a fijar un salario mínimo profesional para el sector. Este salario debería ser superior al que existe actualmente para todos los trabajadores. Una buena iniciativa en este sentido es establecer diferentes pisos de salario mínimo según el tipo de trabajo que se realiza, como sucede en Argentina, favoreciendo la especialización del trabajo.

Otro tipo de medidas sería la inclusión de incentivos fiscales y de reducciones en el pago de cuotas para empleadores, que ya existe en países como Argentina. Esta medida permite al empleador deducir parte del monto pagado en concepto de impuestos, remuneraciones y pagos a la seguridad social por sus trabajadores.

Los cambios a la ley enumerados en este texto, acompañados por las medidas de políticas públicas de control e incentivo para el cumplimiento de la ley, podrían ayudar a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del hogar remunerados en México. Reconocer que los derechos laborales de este colectivo son iguales a los de los trabajadores asalariados, sería una buena manera de dejar de violar derechos laborales y de dividir a los ciudadanos mexicanos entre trabajadores de primera y segunda clase, expresión de la grave lacra de la desigualdad social que azota este país.

Bibliografía

- Cebollada Gay, Marta (2017), *Hacer visible lo invisible. Formalización del trabajo del hogar remunerado en México: una propuesta de política pública*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.
- Instituto Belisario Domínguez (IBD) (2015), "Trabajadores(as) del hogar", *Temas Estratégicos*, núm. 22, reporte quincenal, México, Senado de la República.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015), *Panorama laboral 2015. América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América. Latina y el Caribe.

Educación-nutrición, un binomio inseparable

Herminia Pasantes Ordóñez*

El estado de salud de los niños es un factor esencial para que logren un aprovechamiento escolar adecuado. En particular, los factores nutricionales que inciden en el desarrollo y buen funcionamiento del cerebro determinan las posibilidades de un aprendizaje eficiente.^{1, 3} Las etapas avanzadas de este desarrollo en el humano, como la formación y función de la corteza cerebral, ocurren en el último trimestre del embarazo y continúan después del nacimiento.

Este proceso requiere un aporte suficiente de proteínas, calorías, vitaminas y oligoelementos para la formación de los circuitos neuronales que sustentan la memoria, el aprendizaje y una interacción activa con el entorno. Es mediante la conexión entre las neuronas en los primeros años de vida que se fincan las bases para un adecuado desempeño cognitivo y socioemocional. Un déficit nutricional en estas etapas tendrá consecuencias negativas para el establecimiento de conexiones neuronales funcionales que se reflejan en deficiencias en el aprendizaje y en el desarrollo emocional de los niños. La literatura científica da cuenta, con abordajes cuantitativos y conclusiones rigurosas, de la importancia del desayuno para que el niño alcance un desempeño escolar óptimo y una conducta social adecuada.^{1, 3}

Una conclusión de particular importancia para México, muestra que los efectos favorables del consumo regular del desayuno sobre los procesos relacionados con el aprendizaje son mucho más notables en los niños con desnutrición.¹ A este respecto, la situación en México, de acuerdo con la encuesta nacional Niños, niñas y mujeres, 2015 (UNICEF e Instituto Nacional de Salud Pública), es que más de un millón y medio de niños sufren desnutrición crónica en los hogares de mayor pobreza (Q1), muchos de los cuales se encuentran en las zonas rurales, principalmente en el sur del país. Hay controversia acerca del grado de recuperación neurofuncional de los efectos de una nutrición deficitaria crónica en los primeros años de vida, pero desde luego la posibilidad de reversión no va más allá de los primeros años escolares.

Existen a la fecha programas gubernamentales dirigidos a proporcionar una nutrición adecuada a los niños desde el nacimiento hasta el final del ciclo de educación primaria. Algunas sugerencias sobre la eficiencia y pertinencia de estos programas que se expresan brevemente a continuación podrían ser consideradas por el próximo gobierno, dado que son federales los recursos que financian estos programas.

* Bióloga, investigadora emérita del Instituto de Fisiología Celular, UNAM.

Programas alimentarios para menores de 5 años

El Programa de Atención Alimentaria a Menores de 5 años no Escolarizados (PAM5R) está diseñado para atender la nutrición de los que se encuentran en condiciones de riesgo y vulnerabilidad nutricionales. El Programa forma parte de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA). Es un programa bien diseñado pero no es fácilmente aplicable y no ha sido debidamente evaluado. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) recomienda⁴ que la intervención esté centrada en los niños vulnerables y que la cobertura abarque la mayor proporción de este grupo de población.

La implementación del PAM5R resulta más complicada que la de otros programas ya que el aporte otorgado a las familias debe estar conformado, inicialmente, por alimentos apropiados para los infantes (leche, papillas fortificadas), pero más adelante se confunde con los recursos que se liberan a través de otros programas, ya sea en forma de aportes en efectivo o de despensas. Para asegurar que el beneficio llegue a los niños y tenga un impacto positivo en su neurodesarrollo, se requiere que ellos sean los únicos beneficiarios del Programa. Esto puede no ocurrir si las decisiones dentro del grupo familiar, por razones de poder, culturales y otras, desvían los recursos dedicados a los niños.

Es fundamental que el diseño del PAM5R tome en cuenta estas consideraciones para garantizar que el apoyo se traduzca en una nutrición adecuada de la población al que va dirigido. El país no se ha conseguido la cobertura universal de la educación preescolar, estimándose que sólo llega a algo más del 60% para los niños de 5-6 años mientras que para los de 3-4 años es mucho más restringida. Esta circunstancia debe tomarse en cuenta para que los diversos programas de asistencia alimentaria no presenten brechas, particularmente en las zonas en las que la dispersión poblacional y la pobreza hacen más difícil la distribución.

El Programa de Desayunos Escolares (PDE)

La importancia del desayuno para un buen desempeño escolar y una conducta social adecuada está ampliamente sustentada por científicos, pediatras y educadores. Hay congruencia en los estudios que muestran que la falta de alimento en las primeras horas de la mañana afecta los procesos de atención, memoria, rapidez de reacción y razonamiento.¹ Las actividades físicas y la convivencia armónica con maestros y compañeros se ven también afectadas cuando el niño llega a la escuela en ayuno después de las horas de sueño y en ocasiones luego de largos y arduos trayectos de la casa a la escuela. En esas condiciones los niveles de glucosa son bajos y se requiere restituirlos a su valor normal para proporcionar energía a todos los órganos del cuerpo, al cerebro en particular.

La glucosa es una fuente de energía accesible e inmediata, pero también decae rápidamente por lo que es necesario acompañar los alimentos que proporcionan glucosa directamente, como fruta o jugos, con otros cuya transformación en moléculas que aportan energía sea más lenta y progresiva, como los almidones contenidos en el pan o los cereales, y las grasas y proteínas, presentes en alimentos como huevo, carne, embutidos, leche y otros lácteos. Los beneficios del consumo

de alimentos antes de la jornada escolar sobre los procesos de aprendizaje son inmediatos, entre 1-4 horas después de la ingesta.¹

Una conclusión de particular importancia para México, es que los efectos favorables del consumo regular del desayuno sobre los procesos relacionados con el aprendizaje son mucho más notables en los niños con desnutrición.² Incluso hay estudios que señalan que el efecto es aún más claro en el aprendizaje de las matemáticas.³

Estas observaciones apuntan a la exigencia de proveer de este primer alimento del día a los niños de regiones en riesgo nutricional. Además de los efectos positivos en los procesos de aprendizaje, los niños que desayunan muestran menor irritabilidad, baja conducta agresiva, mejor comunicación interpersonal y mayor participación en clase, que los que no lo hacen. A diferencia de lo que ocurre para el aprendizaje, en estos parámetros conductuales no se advierte diferencia entre los grupos desnutridos y los que no presentan esta condición.¹

El PDE fue diseñado en México para asegurar este beneficio en particular a los niños de zonas en riesgo de desnutrición. El programa ha tenido una continuidad notable a pesar de los cambios de gobierno, desde 1995 hasta la fecha en las 32 entidades federativas. Inicialmente centralizado, más tarde el diseño, la elaboración y la distribución de los desayunos escolares fueron confiados a los gobiernos de los estados para tomar en cuenta diferencias regionales en los hábitos alimentarios, aunque el financiamiento siguió siendo federal.

Evaluación crítica del PDE

A más de dos décadas de permanencia, es conveniente hacer un análisis crítico de las bondades y deficiencias del PDE. Es fundamental que el PDE atienda en forma prioritaria, a quienes se encuentran en los segmentos de población de muy alta, alta y media marginación pertenecientes a los quintiles Q1, Q2 o Q3 del nivel socioeconómico, y que la cobertura de estos segmentos sea total. Se requiere también que el contenido de los desayunos escolares refleje las necesidades específicas de estos grupos. Un ejemplo en este sentido es que en la mayoría de los desayunos escolares se incluye leche descremada o semidescremada, lo que resulta inadecuado en términos nutricionales, para la población escolar perteneciente a los segmentos con carencias alimentarias.

Para esta misma población, sería pertinente considerar incluir en el desayuno a otras proteínas de origen animal, como la que aportan el huevo o la carne (embutidos). Esta es una acción de importancia si se considera que el nivel de marginación de estas familias limita a veces en forma muy severa, el consumo de este tipo de proteínas. Proporcionar fruta fresca es también un mecanismo para la obtención de vitaminas.

Al reto que representa una población de un millón y medio de niños con desnutrición, se suma otro de igual importancia: el sobrepeso en los niños en edad escolar (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2016) Esta condición exige el análisis y posible ajuste de los programas alimentarios para esta población. Si los niños desayunan en casa y además consumen el desayuno escolar, formado por cereales

endulzados, galletas y otros alimentos como palanquetas y mazapanes, que forman parte de los desayunos escolares en algunas zonas del país, es posible que estén recibiendo un aporte energético excesivo que, entre otros factores, contribuya al sobrepeso.

En ese sentido convendría reexaminar el contenido de los desayunos escolares, junto con otras acciones para lograr el equilibrio alimentario en los escolares, por ejemplo: 1] en las zonas de menor riesgo, reducir el contenido del desayuno escolar a únicamente una porción de leche descremada, sin saborizantes ni azúcar añadida, 2] asesorar a los padres de familia sobre el tipo de desayuno que los niños consumen en casa y 3] sugerir que los niños lleven un refrigerio saludable preparado en casa, en lugar de dinero para comprar alimentos (por lo general golosinas) en la escuela.

La revisión y actualización del PDE debería favorecer modalidades de contratación para vincular a pequeños productores locales, modificando los requisitos de ingreso al Programa. Esto aliviaría las dificultades de acceso y de dispersión de las localidades rurales. En muchos casos, el PDE se ha convertido en el negocio de grandes consorcios empresariales, que si bien puede redundar en un cierto beneficio económico, cierra el camino a opciones menos industrializadas, más atentas a necesidades locales. Los esquemas por revisar son los que propician la masificación y posibilidades de corrupción, limitan la variedad del abasto de alimentos, por lo que, paradójicamente, la población rural, que es la de menores recursos y la generadora de productos agropecuarios, paga precios más elevados por los alimentos de consumo generalizado.

No hay duda de que una nutrición adecuada es un elemento directamente relacionado con el progreso de las capacidades intelectuales superiores de los niños. Las oportunidades para el aprovechamiento de los programas educativos no alcanzarán a quienes no hayan recibido la alimentación que requiere el desarrollo del cerebro en los primeros años de la vida. Ésta es una de las caras más lamentables de la desigualdad. Son evidentes los efectos multiplicadores de su atención oportuna y eficiente.

Referencias

¹ Adolphus K. *et al.*, "The effects of breakfast on behavior and academic performance in children and adolescents", *Front Hum Neurosci*, 7: 425-439, 2013.

² Burrows T. *et al.*, "Is there an association between dietary intake and academic achievement: A systematic review", *J Hum Nutr Diet*, 30: 117-140, 2017.

³ Garófalo, N. *et al.*, "Repercusión de la nutrición en el neurodesarrollo y la salud neuropsiquiátrica de niños y adolescentes", *Revista Cubana de Pediatría*, 81: 1561-1576, 2009.

⁴ Coneval, *Intervenciones para combatir la desnutrición crónica infantil. 2010-2014.*

Qué fortalecer en la educación

Armando Sánchez Martínez*

En este escrito se abordan dos temas centrales relacionados con la propuesta curricular del modelo educativo para la educación obligatoria (SEP, 2017a), que se consideran cuestiones pendientes para el siguiente gobierno federal.

1. Mejoras para la implementación de la reforma curricular en educación básica

Los componentes curriculares de la reforma para la educación básica son formación académica, desarrollo personal y social, y autonomía curricular (SEP, 2017b). Los dos primeros corresponden a los contenidos tradicionales del plan de estudios, excepto el área de educación socioemocional del segundo componente.

La Secretaría de Educación Pública comenzará la implementación de esta propuesta en el ciclo escolar 2018-2019 y concluirá en el siguiente. Este calendario complica y reduce demasiado los tiempos para renovar los libros de texto y prácticamente limita al ciclo escolar 2018-2019 el tiempo disponible para la capacitación de docentes, equipos técnicos y directivos.

A finales de 2017, la SEP publicó los libros para el maestro por grado para primaria y por asignatura para secundaria más otros materiales de apoyo como carteles; en el primer semestre de 2018 convocó a inscribirse a cursos en línea: uno para educación inicial, dos para preescolar, seis para primaria, ocho para secundaria, uno para educación física y otro para inglés, más uno general para supervisores y directores. Como se advierte, los tiempos y ritmos de esta implementación son sumamente ajustados, lo cual no redundará en una aplicación óptima de la propuesta curricular, por lo que el próximo gobierno federal tendrá la oportunidad de mejorarla —o cambiarla— y corregir asuntos como los que a continuación se señalan:

- Uno de los principales problemas para lograr la aplicación a profundidad de las anteriores propuestas curriculares han sido los cursos de actualización ofrecidos que, junto con las prácticas autoritarias de la mayoría de las autoridades y de los directivos educativos, más las prácticas tradicionales de muchos docentes, no han logrado los resultados esperados desde las acciones de capacitación de la reforma de 1993. A este tema se suma el problema de la capacitación en línea, puesto que una parte importante de docentes no cuenta con habilidades digitales.

* Químico por la UNAM y maestría en Educación de la Universidad Autónoma de Morelos; consultor en educación e integrante de Educar Importa, S.C., y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C.

- Por otro lado, la exclusividad de la SEP en la elaboración de los libros de texto gratuitos de primaria y de los materiales para los docentes (excepto inglés) no ha permitido incorporar a otros actores educativos de diversas instituciones académicas y de investigación, así como a las editoriales.

- Los cambios curriculares para educación básica, al menos desde la reforma de 1993, no han obedecido a una evaluación del currículo oficial. Tampoco el más reciente, que finalmente se concretó en 2017. En consecuencia, las propuestas curriculares no incorporan lo que funcionó ni desechan lo que no funcionó de sus antecesores.

Propuestas

1. Integrar un Consejo para la Mejora de la Educación Básica, con la participación del Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. (Comie), el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación (Conapase) y la Academia Mexicana de la Lengua, que involucren a diferentes instituciones de investigación educativa y asociaciones profesionales de docentes para analizar opciones y proponer cambios al currículo, programas de formación docente y mejoras en la elaboración de materiales educativos, así como impulsar la innovación educativa, entre otros temas.

2. Evaluar las propuestas de formación a partir del Programa Nacional de Actualización Permanente de Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap), de la reforma de 1993, revisar experiencias nacionales e internacionales exitosas y esbozar un programa de formación inicial y permanente, gradual y progresivo, más vivencial y de acuerdo con el momento en el que se encuentra la vida profesional del docente, ya que sus necesidades van cambiando de acuerdo con su experiencia en la escuela. Aprovechar las innovaciones tecnológicas que puedan tener un mayor impacto en extensión y profundidad y con indicadores para evaluar sus resultados. También se propone que, para la capacitación del docente, exista una mayor oferta y diversidad de recursos de formación y actualización, que consideren sus habilidades, necesidades y contextos.

3. Convocar a elaborar materiales educativos mediante mecanismos de selección pública y transparente para conformar catálogos diversos, con base en la experiencia de otros países y la mexicana para la educación secundaria, el programa nacional de inglés y para la prueba piloto del componente de autonomía curricular (véase el tema siguiente). Lo anterior requiere replantear la relación de la Secretaría de Educación Pública con la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Caniem), para comprometerla en el logro de los aprendizajes esperados e involucrarla en decisiones clave pero reguladas. Se propone que el Consejo para la Mejora de la Educación Básica participe en los acuerdos para que las decisiones anteriores sean colegiadas entre las tres instituciones.

4. Finalmente es de vital importancia que, de acuerdo con las atribuciones del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en México (INEE), los próximos cambios curriculares sean resultado de evaluaciones sistemáticas y profundas de cómo ha operado la reforma curricular y así sentar el precedente de que solo de esta manera se puede modificar el currículo nacional, lo cual debe exten-

derse también a la educación media superior. Modificar las leyes generales de educación y del INEE para garantizar que se cumpla lo anterior, involucrando al Consejo para la Mejora de la Educación Básica y al Consejo para la Evaluación de la Educación del Tipo Medio Superior (Copeems).¹

2. Profundizar en la implementación de la autonomía curricular y de gestión

Dos innovaciones importantes del Modelo educativo para la educación obligatoria (SEP, 2017a) son la autonomía curricular y la de gestión escolar (Sánchez, 2017). La primera está vinculada al tercer componente curricular de la educación básica, eje fundamental del modelo. La segunda es parte del segundo eje del modelo educativo, “La escuela al centro del sistema educativo”.

Para la autonomía curricular se definen cinco ámbitos y se destinan horas para que las escuelas decidan cómo ocuparlas, de preferencia de acuerdo con las necesidades de sus alumnos y el contexto escolar. Los lineamientos de la SEP para la autonomía curricular contemplarían los llamados centros de interés, de tal manera que los alumnos de cada nivel educativo trabajen un mismo proyecto, por ejemplo, el taller de matemáticas lúdica o el de robótica, en tres grupos en primaria (uno por ciclo) y uno solo en preescolar y secundaria. A partir del ciclo escolar 2018-2019 este componente se pondrá en marcha en todas las escuelas de los tres niveles de la educación básica con partidas en el presupuesto de egresos de 2018 distribuidas en los siguientes programas: escuelas de tiempo completo, fortalecimiento de la calidad educativa, reforma educativa y convivencia escolar. En promedio cada escuela oficial contará con un presupuesto de acuerdo con el nivel: 25 000 pesos para preescolar, 30 000 para primaria y 35 000 para secundaria. También existirá un catálogo de materiales para que las escuelas escojan, mismo que se conformó en su primera versión para la prueba piloto del ciclo escolar 2017-2018, mediante un proceso de selección abierto similar al de los libros de texto para las secundarias.

Las horas que se asignen a este componente dependen de la jornada, es decir, si es regular, ampliada o de tiempo completo. En la siguiente tabla se resumen estos datos:

Horas para autonomía curricular de acuerdo con la jornada

<i>Nivel educativo</i>	<i>Jornada</i>		
	<i>Regular</i>	<i>Ampliada</i>	<i>Tiempo completo</i>
Preescolar	80 de 600	680 de 1 200	1 080 de 1 600
Primaria	100 de 900	600 de 1 300	800 de 1 600
Secundaria	160 de 1 400	360 de 1 600	560 de 1 800

FUENTE: SEP (2017a).

¹ También sería importante considerar un mecanismo de selección de materiales educativos certificados por la SEP, Caniem y la Copeems, así como una homogeneización de los programas de estudio de las asignaturas de formación básica de todos los subsistemas de la educación media superior.

Si las escuelas construyen este espacio de manera colaborativa y con base en un diagnóstico sobre las necesidades e intereses de sus alumnos y tomando en cuenta el contexto social de la comunidad escolar, se estará ejerciendo la autonomía de gestión para lograr que los estudiantes alcancen los aprendizajes clave definidos en el currículo. Es precisamente en este punto donde se ligan la autonomía curricular con la de gestión escolar. De esta manera se podría romper la tradición centralista y prescriptiva a la que se tenía acostumbrada la escuela por medio de la presión de las autoridades educativas y del sindicato, que en muchos casos coincidían.

Propuestas

1. Para que la autonomía curricular se consolide y coadyuve a la de gestión, se necesita seguir asignando recursos y proporcionando apoyos diversos en los siguientes ciclos escolares, sobre todo con una propuesta de acompañamiento pedagógico dirigida a los directivos con la intención de que cuenten con las herramientas para hacer un diagnóstico de los problemas en sus centros escolares y poder darles seguimiento.

2. En el tema administrativo, dar seguimiento al recurso y establecer un mecanismo de rendición de cuentas para mostrar que se gasta en el problema detectado y saber cómo se ejerce. Por otro lado, fomentar que los docentes decidan de manera colaborativa qué proyectos impulsar, tanto en este componente como otros asuntos relevantes que permitan fortalecer los aprendizajes esperados de los alumnos y mejorar las condiciones de la escuela.

Referencias

- Sánchez Martínez, Armando (2017), "Autonomía curricular y de gestión", en <http://desde-sanlazarro.com.mx/index.php/component/k2/item/4106-autonomia-curricular-y-de-gestion-por-armando-sanchez-martinez> (publicado el 7 de septiembre de 2017).
- SEP (2017a), *Modelo educativo para la educación obligatoria*, México, Secretaría de Educación Pública.
- (2017b), *Aprendizajes clave para la educación integral. Plan y programas de estudio para la educación básica*, México, Secretaría de Educación Pública.

Retos y oportunidades en la evaluación educativa

Yoselin Márquez Gutiérrez*

Con base en un esbozo somero del planeamiento normativo del Servicio Profesional Docente, se profundiza en la evaluación del desempeño y se plantean de manera general algunos de sus resultados, áreas de oportunidad y propuestas para su mejora.

Antecedentes

En el actual gobierno federal, la primera reforma fue la educativa. Las modificaciones a los artículos 3º y 73 de la Constitución marcaron el arranque de la reforma. En específico, en el 3º se instauró el Servicio Profesional Docente. Su ley secundaria fue aprobada el 11 de septiembre de 2013.

El Servicio Profesional Docente es el conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio educativo público, así como el impulso a la formación continua, a fin de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y con funciones de dirección y supervisión, tanto en la educación básica (EB) como en la media superior (EMS) (referidas ambas como educación obligatoria) que impartan el Estado y sus organismos descentralizados. La evaluación de ingreso, promoción y reconocimiento ha tenido una mayor aceptación por parte del magisterio y de la sociedad y ha significado avances para el sistema educativo, al garantizar que el ingreso, la promoción o el reconocimiento se basen en el mérito profesional y al acotar el poder del sindicato en la venta de plazas. En cambio, la implementación de la evaluación del desempeño no ha logrado aceptación generalizada por parte del magisterio.

La evaluación del desempeño tiene por finalidad medir la calidad y los resultados de la función de docentes y técnicos docentes de la educación obligatoria, así como asegurar que se cumple con el perfil y el compromiso profesional que garanticen el derecho a la educación de calidad. De 2015 a 2017 se han evaluado tres grupos de maestros. Tomando en cuenta los resultados de 2015 y 2016, se evaluaron a 169 304 docentes, técnicos docentes y directivos. Los resultados no han sido desfavorables para los educadores. Por ejemplo, en 2015 sólo 14% en EB y 19% en EMS obtuvieron resultados insuficientes. En 2016, de los maestros que presentaron por primera vez su evaluación, sólo 8% en EB y 6% en EMS obtuvieron resultados desfavorables (véase el cuadro 1).

* Maestría en Ciencias en la especialidad de Investigaciones Educativas, Departamento de Investigaciones Educativas del Cinvestav; consultor en educación e integrante de Educar Importa, S.C.

Cuadro 1. Resultados de docentes que presentaron su evaluación del desempeño en 2015-2016

<i>Docentes que presentaron su evaluación del desempeño en 2015 y 2016</i>		<i>Suficiente + Bueno + Destacado + Excelente</i>			<i>Insuficiente</i>			<i>Total</i>
		<i>Número de docentes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número de docentes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total</i>		
<i>Tipo educativo</i>	<i>Función docente</i>	<i>Año</i>	<i>Número de docentes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número de docentes</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total</i>	<i>Total por año</i>
Educación básica	Primer grupo	2015	91 113	86	15 345	14	106 458	106 458
	Segundo grupo	2016	17 376	92	1 606	8	18 982	27 556
	Segunda oportunidad		6 825	80	1 749	20	8 574	
	Educación media superior	Docentes y técnico docentes	2015	22 548	81	5 134	19	27 682
Segundo grupo		2016	4 639	94	290	6	4 929	7 608
Segunda oportunidad			1 733	65	946	35	2 679	
							169 304	

FUENTE: elaboración propia con base en las estadísticas emitidas por la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente en <http://servicioprofesional docente.sep.gob.mx/ba/permanenciadoctores2016/estadisticas/>.

En la evaluación de 2015 se identificaron problemas por parte de varios actores (profesores, investigadores, académicos, así como del INEE [Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación] y de la SEP [Secretaría de Educación Pública]), sobre todo en cuatro temas: la estandarización de las evaluaciones del trabajo docente, la pertinencia de los instrumentos de evaluación, su descontextualización y la puesta en marcha de la evaluación. Respecto al problema de la pertinencia de los instrumentos, muchos fueron los rumores de que la evaluación se basaba en un examen estandarizado; sin embargo, la evaluación constó de cuatro etapas de evaluación: 1] el reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales; 2] expedientes de evidencia de enseñanza; 3] planeación didáctica argumentada, y 4] el examen de conocimientos y competencias didácticas, basado en casos (véase el cuadro 1). Una de las principales debilidades que mencionan es que “se basa fuertemente en habilidades informáticas y de redacción, sin considerar las habilidades ‘prácticas’ observables en la enseñanza en el salón de clases” (Weiss, 2017:3). En lo que se refiere a la descontextualización de la evaluación, se señaló que en el examen se planteaban casos fuera de contexto, que la evaluación no se realizaba en la escuela y que carecía de una observación del trabajo del maestro en el aula. En cuanto a la implementación de la evaluación, se apuntó que hubo problemas de comunicación por parte de las autoridades educativas con los docentes, lo que causó desinformación; asimismo, la lejanía de sedes y las fallas técnicas con la plataforma del Sistema Nacional de Registro del Servicio Profesional Docente, desde la contraseña que recibieron los profesores para acceder al registro hasta para subir material y que éste quedara guardado, lo que provocó que un gran número de maestros obtuviera resultados insuficientes o viceversa (Weiss, 2017).

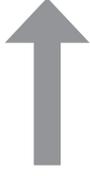
Al considerarse los problemas mencionados y con base en evidencias que aportaron estudios y trabajos¹ de seguimiento del proceso de evaluación que realiza el INEE de acuerdo con sus facultades, se pusieron en marcha diversas acciones para mejorar la parte técnica y la coordinación institucional del proceso de evaluación, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de su pertinencia, validez y contextualización, así como reforzar los apoyos y los mecanismos de acompañamiento a los docentes (INEE, 2016). De esta manera, en 2017 se aplicó la evaluación con un replanteamiento del modelo de evaluación que integran las fortalezas del modelo, a la vez que se atendió a diversas inquietudes y propuestas expresadas por los educadores y otros actores. El propósito del replanteamiento fue fortalecer el desarrollo profesional del magisterio y, en consecuencia, mejorar la calidad de la educación obligatoria, así como articular de mejor manera la evaluación del desempeño con el quehacer cotidiano de los maestros en su contexto escolar y mejorar la implementación del proceso.

En este sentido, el modelo de evaluación 2017 consta de tres etapas al contrario de las cuatro iniciales (véase el cuadro 2).

¹ Los estudios y trabajos de seguimiento que realizó el Instituto se pueden consultar en <<http://www.inee.edu.mx/index.php/spd2017/informacion-de-interes-spd-2017>>.

Cuadro 2. Comparativo entre el modelo de evaluación del desempeño 2015 y 2017

<i>Evaluación del desempeño docente 2015 y 2016</i>	<i>Evaluación del desempeño docente 2017</i>
Reporte de cumplimiento de responsabilidades profesionales	Informe de responsabilidades profesionales.
<p>Etapa 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lo responde la autoridad inmediata superior. • Se realiza fuera de una sede de aplicación. 	<p>Etapa 1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos cuestionarios, uno lo responde la autoridad inmediata superior, y el otro el propio docente evaluado. • Se realiza fuera de una sede de aplicación.
<p>Etapa 2</p> <p>Expediente de evidencias de enseñanza. Se califica con RÚBRICA. Se realiza fuera de una sede de aplicación.</p>	<p>Proyecto de enseñanza. Integra la planeación e implementación de una secuencia didáctica y la reflexión en torno al logro de los aprendizajes esperados.</p>
<p>Planeación didáctica argumentada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se califica con RÚBRICA. <p>Etapa 4</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación en sede en una fecha y tiempo determinado. • Duración tres horas. 	<p>Etapa 2</p> <p>Se realiza fuera de una sede de aplicación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se califica con RÚBRICA. • Se realiza de manera cercana a la escuela durante ocho semanas.
<p>Examen de conocimientos y competencias didácticas, basado en casos.</p> <p>Etapa 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • EXAMEN NACIONAL. • Aplicación en sede y fecha determinadas. • Duración cuatro horas. 	<p>Examen de conocimientos pedagógicos, así como curriculares o disciplinares.</p> <p>Etapa 3</p> <ul style="list-style-type: none"> • EXAMEN NACIONAL. • Aplicación en sede y fecha determinadas. • Duración cuatro horas.



Propuesta

Con base en los avances del Servicio Profesional Docente y el nuevo planteamiento de evaluación, se deberá estar atento a los resultados de la implementación de éste, así como recuperar nuevamente la voz de profesores y académicos para seguir detectando las fortalezas y áreas de oportunidad del proceso de evaluación. El modelo de evaluación implementado de 2015 a 2016 permitió a los docentes conocer de una manera más precisa sus fortalezas y debilidades en cuanto a la función que desempeñan. En esta línea se sugiere que la retroalimentación que brinden las autoridades educativas sea clara y precisa para que los profesores puedan mejorar sus métodos de enseñanza en el aula. Además, los resultados de la evaluación permitirán a cada uno seleccionar los cursos de acuerdo con las necesidades y áreas de mejora identificadas por la evaluación. En este sentido, la autoridad educativa deberá tener la capacidad para ofrecer cursos, talleres, diplomados u otros recursos que sean pertinentes conforme a los resultados que obtenga el maestro.

Si bien una de las áreas de oportunidad del modelo de evaluación que se mencionó es que la escritura no es una fortaleza del magisterio, sino su práctica en el aula con sus alumnos, tomando decisiones e implementando ciertas acciones, consideramos que la escritura y la reflexión de su ejercicio cotidiano podría desarrollarse y formar parte de su trabajo habitual. Esto ayudaría, entre otros aspectos, a una reflexión de su práctica para responder preguntas como las siguientes: ¿qué debo mejorar en mis clases?, ¿a quién tengo que poner mayor atención?, ¿por qué tomé tal decisión?, ¿cómo resolví tal problema?, ¿por qué resolví tal problema de esta manera?, ¿cuáles son mis áreas de mejora? Sin embargo, para que la escritura y la reflexión se vuelvan una costumbre de los docentes, la autoridad educativa debe apoyarlos con programas de acompañamiento y espacios para que cuenten con herramientas que les permitan fortalecer este aspecto.

Sin duda, la evaluación del desempeño puede mejorar, pero los resultados que se obtengan deberán contribuir a la mejora de la educación y de la práctica cotidiana de los profesores.

De igual manera, se considera que se debe avanzar en una implementación de la evaluación en la escuela, en específico que los directores, supervisores o asesores técnico-pedagógicos puedan realizar observaciones de la práctica docente en el aula. Esto permitiría que entre “colegas profesionales” se retroalimenten tomando en cuenta el contexto.

Por otra parte, las autoridades educativas deben garantizar la tutoría a los maestros que presentan su segunda o tercera oportunidad.

Finalmente, en el replanteamiento sobre la evaluación del desempeño se propone considerar lo siguiente:

1. Excluir de la evaluación de desempeño a los profesores con más de 30 años de servicio y elaborar programas atractivos para favorecer su jubilación.
2. Posponer la segunda evaluación al segundo año, es decir, que no se evalúe al siguiente año a los docentes que no aprobaron la evaluación. Esta propuesta requeriría modificar el artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docen-

te. Conceder dos años a los profesores que no obtuvieron resultado suficiente permitirá que se preparen con mayor tiempo, pero también plantear una evaluación en la que se introduzca la observación en el aula para este grupo y dará tiempo a que las autoridades educativas implementen programas de capacitación y tutoría adecuados.

Bibliografía

- Diario Oficial de la Federación* (2013), *Ley General del Servicio Profesional Docente*.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2017), *Modelo de evaluación del desempeño 2017 de docentes y directivos*, México, INEE.
- Weiss, Eduardo (2017), “La evaluación del desempeño docente desde la perspectiva de la práctica”, XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa, realizado en San Luis Potosí, México.

Abatir el rezago educativo de la fuerza de trabajo

Francisco Javier Alejo*

El próximo gobierno federal del país (2018-2024) debería adoptar e implementar —con rango de alta prioridad nacional— un programa especial destinado a abatir drásticamente el rezago educativo que actualmente caracteriza (según datos del Coneval)¹ a una elevada proporción de la fuerza de trabajo (FT) del país. El programa —de ser adoptado— tendría que proponerse como meta reducir tal condición de rezago a entre 5 y 8% de la FT para 2024.

Conforme a estimaciones elaboradas por el Coneval (con base en los INTER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015 del INEGI) en 2015 el 35.29% de la población de 15 años y más del país (es decir, de la FT) tenía educación básica incompleta. Este nivel de rezago, a pesar de ser tan elevado, significó una reducción de 5.82 puntos porcentuales respecto al registrado en 2010 (41.11%), 9.69 puntos respecto al nivel de 2005 y 17.15 puntos respecto al del año 2000, cuando se ubicó en 52.44%. Esto significó que en la vuelta de siglo, en 2000, más de la mitad de la FT del país carecía del mínimo de escolaridad formal necesario para incorporarse a la actividad económica moderna. Para 2015 el promedio de rezago era de más de un tercio (35.29%) de la FT total del país.

Al observar el fenómeno por entidades federativas el panorama empeora: sólo 10 de las 32 entidades federativas del país registraron en 2015 niveles de rezago educativo básico inferiores a 30% y ninguna estuvo por debajo de 20%. Los niveles más bajos correspondieron al Distrito Federal (20.36%), Nuevo León (23.71%) y Coahuila (27.24%). Los de rezago más elevado fueron Chiapas (53.25%), Oaxaca (51.38%), Michoacán (48.53%), Guerrero (48.15%) y Veracruz (45.10%). Las restantes 24 entidades se ubicaron en niveles de rezago educativo básico de entre poco más de 30% y poco menos de 45 por ciento.

El fenómeno del rezago educativo se ha registrado a lo largo de toda la historia del país, si bien a partir de la Constitución de 1917 y la creación del sistema educativo nacional moderno se lograron avances muy significativos en su abatimiento. Pero a partir de los años cincuenta del siglo pasado, cuando se manifestó la explosión demográfica, el acelerado crecimiento poblacional superó a la expansión del sistema educativo nacional básico y a la capacidad presupuestal de los gobiernos

* Economista, miembro del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).

¹ Datos publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en “Índice de rezago social 2015. Presentación de resultados”, disponible en <www.coneval.org.mx>, mayo de 2016 (consultado el 25 de abril de 2018).

federal y locales. La rápidamente creciente migración interna hacia las principales zonas urbanas, a partir de los años sesenta, también superó a la ampliación del sistema educativo.

A partir de los años setenta, la tasa de crecimiento de la FT aumentó hasta superar el crecimiento del empleo durante el último cuarto del siglo. No fue hasta esta década cuando el sistema educativo básico formal contó con capacidad para incorporar a todos los nuevos ingresos al rango etario de la educación básica. El rezago educativo creciente ya se había creado. Los mercados de trabajo tendieron cada vez más a preferir a los jóvenes con educación básica completa.

Diversos países hoy desarrollados (gran parte de los europeos y Japón) experimentaron el mismo fenómeno durante el siglo XIX y el primer tercio del XX, pero pudieron superarlo gracias a corrientes migratorias masivas hacia países con grandes espacios abiertos y abundancia de recursos naturales (casi todo el continente americano, Australia y diversas áreas de África). México tuvo la misma oportunidad durante el último cuarto del siglo XX y los inicios del actual. Esa oportunidad está a punto de extinguirse.

Durante los años sesenta, la Secretaría de Educación Pública creó un área especializada en educación de adultos con la idea de que desarrollara enfoques y capacidades para atender el rezago educativo ya existente. Esa área se convertiría 20 años después en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el INEA. Éste se abocó primero a abatir —con éxito— el analfabetismo. Después amplió sus capacidades para atender al abultado y creciente rezago educativo de la FT en cuanto al ciclo básico formal.

El INEA ha sido sometido a diversas evaluaciones y estudios técnicos, entre otros por parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Banco Mundial y la OCDE, en los que se ponderaron los resultados positivos logrados y también se señalaron las deficiencias de diseño estratégico de su actividad, la cobertura limitada de su actividad respecto a la enorme dimensión del problema a resolver.

En el caso del estudio tipo FODA realizado por la Flacso, se señala, en primer término, que el Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos está bien orientado en tanto se basa en el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo (MEVYT); identifica correctamente el problema del rezago educativo, y lo aborda desde la perspectiva de proceso permanente a lo largo de la vida. Afirma que, si bien existen estimaciones del rezago, se carece de estimaciones de las competencias para la vida y el trabajo de la población en rezago. Indican que existe una tensión entre la orientación a la “credencialización (acreditación de conocimientos por niveles) y la necesidad de insertar a la población en la lógica de la educación a lo largo de la vida”. Si bien su servicio de información le permite dar seguimiento a los servicios que brinda, su número de variables “es insuficiente” para establecer el perfil sociodemográfico y económico de sus beneficiarios y para poder focalizar el programa. Se identificaron los niveles y estabilidad del compromiso de las entidades federativas. Falta un programa de profesionalización dinámico del personal que brinda las asesorías. Finalmente, entre otras consideraciones,

es fundamental la discrepancia entre la magnitud del problema y el alcance de su cobertura de las poblaciones objetivo.²

Conforme a declaraciones de los dirigentes del INEA, las observaciones que ha recibido sobre sus programas y actividades en años recientes han sido atendidas o están en proceso de solventarse. En todo caso, la observación relativa a la dimensión de la cobertura de su actuación respecto a la dimensión del problema continúa vigente.

Las cifras reseñadas antes acerca de la evolución de los índices de rezago educativo —tanto el nacional como los estatales— muestran una reducción significativa de los mismos, pero el saldo restante es todavía enorme, aun en el caso del Distrito Federal, hoy Ciudad de México: 20.30 por ciento.

Dada la estrecha vinculación entre el rezago educativo y el crecimiento económico, la productividad y el progreso tecnológico, así como la pobreza, la criminalidad y el nivel de bienestar de la población, es urgente otorgar la más alta prioridad al programa que se propone.

Dicho programa se traduciría en un aumento significativo del potencial de crecimiento económico y de empleo en el país y en todas sus regiones; aumentaría la productividad media de la economía y de numerosos sectores de actividad; transformaría la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo; mejoraría la distribución del ingreso, y sobre todo abatiría la pobreza extrema. Además, aumentaría notoriamente la incorporación de los pueblos originarios, las mujeres y los jóvenes a los mercados formales de trabajo y a la vida moderna con bienestar.

² Véase Flacso, Sede México, “Evaluación de consistencias y resultados del Programa de Atención a la Demanda de Educación para Adultos a través del Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo del INEA”, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37158/evaluacion_n_final_insa_marzo_de_2008.pdf>.

Fortalecer el capital social para disminuir la violencia

Germán Pérez Fernández del Castillo*

En teoría se llama “capital social” (cs) pero comúnmente se le conoce como “tejido social”. En esta propuesta se usará cs. Una de las preguntas que se han hecho las ciencias sociales desde su nacimiento es: ¿qué mantiene unida a una sociedad? Muchos autores y políticos han descubierto que el cs es una parte muy importante de la respuesta. El cs se compone por el conjunto de relaciones densas (familia) o no tan densas (amigos, conocidos, compañeros de trabajo) que en una sociedad en riesgo como la nuestra ofrecen seguridad y apoyo. El cs es un componente esencial de una sociedad cohesionada. Son relaciones de confianza, afecto, lealtad que fungen como un lubricante en las relaciones sociales.

En México, pese a haber poca asociatividad formal, el cs ha sido muy importante como un elemento compensatorio y facilitador del equilibrio frente a las crisis económicas, bajos salarios, desempleo y frustración de la que es presa buena parte de nuestra sociedad. Un ejemplo de lo anterior se tiene en la permanencia de los jóvenes en casa de sus padres pasados los 30 años, porque con el salario que obtienen no pueden pagar renta y vivir con decencia. Otro ejemplo es que la mayoría de los jóvenes consiguen trabajo por medio de amigos o conocidos (56% según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados).

Sin embargo el cs ha sufrido un notable deterioro en nuestro país en las últimas décadas. De una parte la dinámica de la globalización y modernización tienden a romper al cs por razones varias. La precarización del trabajo hace que los antaño compañeros de trabajo ahora se vuelvan competidores. El crecimiento urbano que ha roto con la dinámica de barrio y ha creado amplias zonas de las metrópolis dormitorio sin vida interna.

Pero el punto más amenazante para el cs ha sido la violencia. El gobierno de Felipe Calderón en 2006 declaró la guerra al narco sin conocer su fuerza, el grado de infiltración en municipios y gobiernos estatales, con una policía controlada por la delincuencia organizada, sin una policía federal mínimamente capacitada para acometer una “guerra” con un ejército inexperto en actividades policiacas, sin inteligencia ni estrategia.

El resultado final de esa “guerra” fue que se multiplicaron las bandas delictivas; aumentó el consumo nacional de drogas ilegales,¹ ampliando así su mercado

* Doctor en Filosofía por la Universidad de Frankfurt, Alemania, y coordinador del Seminario de Investigación sobre Procesos Electorales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Según la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (Encodat) más de siete millones de mexicanos, un 8.6% de los adultos entre los 18 y los 65 años de edad, aseguran que han probado la marihuana al menos una vez. Este porcentaje se duplicó entre 2011 y 2015.

y propiciando una lucha por los territorios-mercado. Ello involucró y sigue involucrando a muchos miles de jóvenes dispuestos a cualquier cosa por tener poder en forma de dinero, armas, vehículos. La criminalidad tiene un *cs* negativo que ataca y destruye al *cs* positivo. La gente entonces tiene miedo del otro, desconfía de las instituciones, permanece encerrada y aislada en sus casas, rompe con la asociatividad. Entre 600 000 y 800 000 personas desplazadas por el narco, más de 30 000 desaparecidos y cerca de 100 000 muertos. Solamente al final de ese sexenio se reconoció que había de atender el problema del “tejido social” que confundieron con estrategias de desarrollo humano.

Una sociedad con mucho *cs* es una sociedad con bajos índices de violencia. Así ha quedado demostrado en favelas de Rio y São Paulo en Brasil o en zonas antaño violentas de Colombia, Ecuador o Chile; lugares en los que se han aplicado políticas públicas que refuerzan el *cs* como solución a la delincuencia y sus secuelas de violencia.

Con esta visión el gobierno de Enrique Peña Nieto comenzó su sexenio en 2012 atendiendo el problema desde la óptica delictiva. Se le dio un espacio en la Secretaría de Gobernación bajo el nombre de Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD). Este programa fue orientado al fortalecimiento de lazos (*cs*) y la relación con los gobiernos. Todo a partir de la hipótesis de que a mayor capital social (impulsado mediante la aplicación de políticas públicas) menor índice de violencia.

Sin embargo, como ocurrió a finales del gobierno de Felipe Calderón o principios del gobierno de Enrique Peña Nieto, cuando se ha querido cambiar el enfoque como respuesta a la violencia en el país, hacia un fortalecimiento de las relaciones sociales, el sentido de pertenencia, la cooperación e inclusión social, la implementación de las políticas públicas han sufrido una inusual inestabilidad que terminó por inviabilizarlo hacerlo dependiente de la llamada “voluntad política”.

En los primeros dos años y medio el programa con su nuevo enfoque funcionó razonablemente bien. Se seleccionaron los cincuenta y siete polígonos más violentos del país (que progresivamente llegaron a ser 500) y en ellos se aplicaron estrategias para fortalecer el *cs*. Desafortunadamente el titular del programa fue removido de su cargo y el programa se mantuvo acéfalo durante más de quince meses. Finalmente el equipo de trabajo se desmembró y las acciones quedaron inconclusas.

A la falta de dirección en el programa se sumó el recorte presupuestal del año 2015, por cerca de 700 millones de pesos, disminución de poco más de 25%. Para el año 2016 con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, el presupuesto del programa fue de cero pesos con cero centavos.² Así, de un presupuesto cercano a los 2 100 millones de pesos a inicios del programa se llegó a su desaparición en sólo cuatro años.

² Mónica Ayala y Alan López, “Prevención del delito: crónica de una muerte anunciada”, México Evalúa, disponible en <<http://mexicoevalua.org/2016/09/15/prevencion-del-delito-cronica-de-una-muerte-anunciada/>> consultado el 5 de abril de 2017.

La reducción a cero del presupuesto de uno de los programas más importantes de prevención de la violencia en el país, como parte de una medida de recorte presupuestal, o la inestabilidad de la subsecretaría como consecuencia de procesos políticos son síntomas de un modelo que hace tiempo ha dejado de preocuparse por atender los problemas sociales del país.

El fracaso de programas que fortalezcan el capital social deja en clara vulnerabilidad a todas las relaciones que una sociedad tiene con sus integrantes y con su gobierno. No es de extrañarse que los niveles de participación política en el país, la confianza institucional e interpersonal, la percepción de la democracia, cultura de la legalidad y la desigualdad estén en niveles alarmantes. Parecería que el gobierno no quiere responder a estos problemas de la sociedad mexicana y, de intentarlo, está condicionado por factores que están más allá de sus manos.

Diagnósticos existen muchos, las cifras están y revelan los grandes problemas. Los elementos que integran la cohesión social, entre ellos el capital social, presentan en el país números alarmantes y el descontento día con día es mayor. Las garantías mínimas para la existencia de una sociedad menos desigual son cada vez más lejanas y si a esto se le suma la inexistencia de una respuesta estatal el panorama no resulta alentador.

La propuesta que aquí se presenta gira en torno a posicionar nuevamente estrategias de prevención en el tema de la violencia. Esfuerzos como el PNPSVD aconsejan considerar un enfoque ya probado en la región latinoamericana (la región más violenta del mundo). Ejemplos como Chile y sus acciones orientadas a la disminución del temor y la violencia a través de políticas públicas de recuperación de espacios o Brasil y la puesta en marcha de acciones a favor de la actividad social y la atención de los jóvenes muestran la importancia que tiene el fortalecer el CS frente al problema de la violencia.

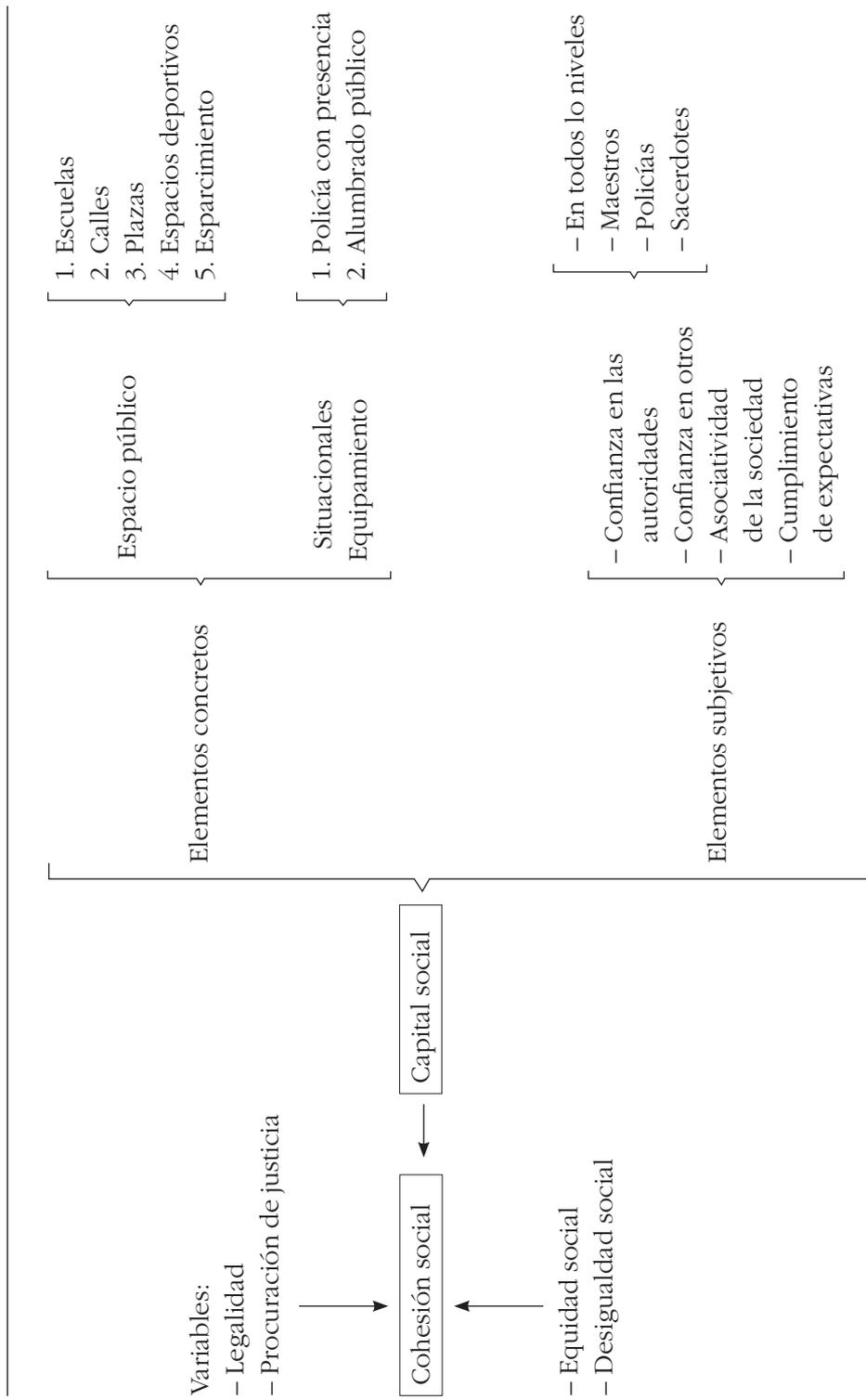
Para ello, se hace uso de elementos concretos y subjetivos. En primera instancia, la recuperación de espacios como son escuelas, calles, plazas públicas, espacios deportivos y de esparcimiento; también el mejoramiento del equipamiento como alumbrado público y la presencia de policías tienen por objetivo inhibir el delito.

En segunda instancia, y como parte de los elementos subjetivos que refuerzan el capital social, se encuentran incentivos organizacionales que fomentan la participación social en los espacios públicos. Ello trae consigo una mayor confianza en las autoridades (en todos los niveles), confianza en los otros, asociatividad y el cumplimiento de expectativas por parte del gobierno. Para muestra el cuadro 1.

El fortalecimiento del capital social es importante porque:

- Donde hay orquestas, coros o grupos musicales, disminuye la violencia.
- Donde hay escuelas de tiempo completo, disminuye la violencia.
- Donde la sociedad hace deporte en espacios públicos, disminuye la violencia.
- Donde existe un sentido de comunidad y pertenencia, disminuye la violencia.

Cuadro 1



Energía solar en hogares y negocios pequeños: una propuesta

Ramón Carlos Torres*

La legislación energética mexicana otorga la más alta prelación a la explotación de los hidrocarburos y a su empleo en la generación de electricidad. Esto contrasta con el deterioro secular de la oferta interna de esos energéticos observado en más de una década y con la consecuente explosiva dependencia del abasto externo de petrolíferos, gas natural, fertilizantes y productos petroquímicos, así como el debilitamiento de la exportaciones de crudo. No se advierten indicios razonables de que se modifiquen esas tendencias, al menos en los horizontes de corto y mediano plazos.

La transición energética hacia las fuentes renovables está relegada a un segundo plano. El fomento de ellas se limita a colocarlas en competencia con otras fuentes, en un espacio circunscrito a lo que la legislación define como energía limpia. La definición se establece a base de parámetros y normas de eficiencia energética e hídrica, emisiones a la atmósfera y generación de residuos. Se establece la meta de que para 2024 el 35% de la electricidad se genere con fuentes limpias, sin diferenciar entre las renovables, la nuclear u otras.

Es de presumir que tomará tiempo en el país construir la ineludible y necesaria estrategia de transición energética que concilie el menor uso de combustibles fósiles con objetivos nacionales de seguridad, igualdad y sustentabilidad. Se involucran acciones complejas que determinan el papel actual y futuro que deberán asumir, en la matriz energética, los hidrocarburos y las fuentes renovables, entre otras, con sus múltiples incidencias sociales y económicas.

La propuesta que se formula en estas líneas pretende mostrar que mucho abonaría a la construcción de esa estrategia energética, el emprender acciones de Estado de fácil aceptación e instrumentación, con resultados tangibles e inmediatos,

* Economista, miembro del Grupo de Energía del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM.

que sean de bajo costo, garantizado y recuperable. No se resuelven las interrogantes esenciales de la transición energética, pero se favorece con resultados la posibilidad de despejarlas.

Se propone poner en práctica un mecanismo de financiamiento y fomento para el aprovechamiento de la energía solar en los hogares y las pequeñas empresas del país. El alcance y cobertura puede ser muy amplio, depende de la decisión de aprovechar el enorme potencial de demanda y oferta que ofrece la energía solar distribuida.

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) distribuye poco menos de 40% de sus ventas de electricidad entre 37 millones de usuarios residenciales y 4 millones en pequeñas y medianas empresas, ampliamente diseminados en el territorio nacional. Parte de esas ventas se puede sustituir mediante la instalación de paneles solares fotovoltaicos que se interconectarían a la red de suministro de la empresa. Una limitante en la determinación del potencial de demanda es la disponibilidad de espacio susceptible de aprovechamiento solar en conglomerados urbanos de alta densidad de edificaciones.

En adición, México ocupa el primer lugar mundial como consumidor de gas LP por habitante. La mayor parte de los hogares del país lo utilizan en recipientes móviles o estacionarios como fuente de energía para calentar agua y preparar alimentos, y se distribuye en camiones de carga en todo el territorio nacional. El consumo de gas LP en el calentamiento de agua puede ser sustituido parcialmente si se complementa con la instalación de paneles solares térmicos en los hogares o de paneles fotovoltaicos si se opta por el calentamiento de agua con electricidad.

Los niveles de radiación solar en México son elevados. En el último lustro los costos de fabricación e instalación de paneles se han reducido notablemente y esta tendencia continúa. La energía solar se tornó una opción viable de alcance inmediato en hogares y pequeñas empresas.

La intermitencia de las fuentes solares y las dificultades técnicas y económicas de almacenar energía son sin duda desafíos que también limitan el aprovechamiento del potencial solar.

A pesar de esas y otras imitaciones, las ventajas de la energía solar distribuida son una realidad mundial creciente. En el país proliferan iniciativas documentadas de cómo avanzar en este proceso. Coinciden en ello instancias oficiales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, institutos de investigación, legisladores, ciudadanos y programas oficiales.

Los gobiernos federal, estatales y locales, la banca de desarrollo y las empresas del Estado cuentan con facultades para instrumentar mecanismos de esa naturaleza, sin necesidad de modificar leyes e instituciones o requerir de recursos adicionales a los que movilizan en el marco de sus atribuciones y asignaciones presupuestales.

Además, los procedimientos contractuales para que los particulares generen electricidad interconectada al sistema de suministro de la CFE han madurado lo suficiente, de modo que ya no son obstáculo para facilitar el aprovechamiento solar en los hogares y las pequeñas empresas. En los últimos seis años se han suscrito más de 40 000 contratos de interconexión de pequeña y mediana escala. A pesar de

lo significativo del número, su contribución es marginal (0.1% del potencial teórico de usuarios).

Más todavía, la fabricación, comercialización e instalación de paneles solares y de equipos y materiales complementarios para atender el mercado nacional ha evolucionado en sincronía con los rápidos avances tecnológicos observados en otras latitudes. Participan empresas privadas de diverso tamaño en una actividad de alta densidad ocupacional de mano de obra y personal calificados. También es intensa la actividad de innovación en centros académicos y de investigación públicos y privados.

Se propone, en síntesis:

1. Concertar un acuerdo de coordinación institucional para el establecimiento de un mecanismo financiero de fomento a la energía solar en hogares y pequeñas empresas con el liderazgo del gobierno federal, la participación de la banca de desarrollo, la CFE, el Banco de México, cámaras de industriales que fabrican e instalan paneles, equipos y partes solares, que comercializan gas LP, y de institutos de investigación y entidades académicas que participan en el aprovechamiento de la energía solar.

2. Abrir en la banca de desarrollo una o varias línea de crédito para atender a los particulares que cuenten con contratos de servicio de la CFE y soliciten contratar créditos para adquirir o arrendar paneles solares.

3. Otorgar a los proveedores seleccionados por los usuarios los recursos aprobados, previa acreditación e inscripción en el padrón de empresas certificadas por la institución bancaria o un tercero calificado.

4. Acreditar en el padrón de proveedores la capacidad de fabricar e instalar los paneles e importar y exportar partes y componentes.

5. Fomentar, con la participación de las cámaras y organizaciones industriales, la fabricación e integración nacional de los paneles solares y de sus equipos y componentes.

6. Establecer una tasa de interés de referencia aplicable al financiamiento, cuya magnitud máxima se limite a recuperar el costo de fondeo de la institución bancaria con el banco central o la adopción de un esquema análogo que evite recurrir a tasas de interés comerciales inviables para estos los proyectos de inversión.

7. Determinar el plazo adecuado de recuperación del financiamiento, compatible con la cobertura del servicio de la deuda y la compra neta de energía a la CFE. Es importante no rebasar el costo real de la energía para el usuario. Se estima, en base a los precios que rigen el mercado nacional de paneles solares y las tarifas eléctricas subsidiadas, que el plazo puede ser de alrededor de tres o cuatro años, después del cual el costo de la energía solar se abatiría considerablemente.

8. Administrar los contratos de contraprestación e interconexión del servicio de electricidad que tendrían que suscribir CFE y los hogares y las pequeñas empresas afiliados al mecanismo propuesto, tal como sucede ahora con los que participan en el mercado nacional de generación distribuida de electricidad. Al recibo de pago por el servicio que presta la CFE, se le integraría el pago del crédito o arrendamiento de los paneles solares financiados por la banca de desarrollo, mismo

que se reintegraría a la banca de desarrollo de forma análoga al procedimiento que aplican las empresas particulares de telefonía en la venta de los equipos.

9. Adecuar y ajustar el sistema nacional de generación, despacho y transmisión de electricidad, a fin de aumentar progresivamente la generación solar en hogares y pequeñas empresas. El Centro Nacional de Control de Energía, la CFE y los institutos nacionales de investigación disponen de capacidades suficientes para atender el desafío técnico que implica incorporar el uso creciente de fuentes renovables de energía.

En un periodo breve, tres años, se podría incorporar al mecanismo de generación de electricidad distribuida a una proporción significativa de los usuarios de servicio de la CFE. Las acciones incluirían el diseño y arranque operativo del mecanismo, la ampliación de la oferta de paneles, la adecuación de la red eléctrica para la interconexión y la colocación masiva de paneles en hogares y pequeñas empresas por regiones. Simultáneamente se podrían incorporar al mecanismo los usuarios potenciales de paneles térmicos (calentamiento de agua), donde la CFE desempeñaría el papel de intermediario entre la banca de desarrollo y los particulares para la recuperación del financiamiento.

El mecanismo propuesto puede ser importante en la consecución de los objetivos de energía segura, sustentable y equitativa. Además del impacto ambiental favorable y de la certeza de abasto de la energía, el mecanismo permitiría al usuario congelar la casi totalidad del pago por abasto energético durante tres o cuatro años y, al concluir ese periodo, el costo de la energía se abatiría drásticamente.

Por una relación respetuosa y equilibrada

Arturo Balderas*

Estas breves notas aluden a acontecimientos recientes sobre la relación siempre compleja entre México y Estados Unidos. La complejidad se agudizó a partir de la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, así como la de un número considerable de legisladores que ven a México no como socio, sino como vecino indeseable.

La diplomacia y sus límites

Las relaciones entre las dos naciones nunca han estado carentes de tensiones. Sin embargo, éstas siempre se han distendido mediante la intervención mesurada de los representantes de ambas naciones, que antepusieron la sensatez al insulto y la ofensa, considerando la inevitable condición de vecinos no tan distantes. Esta relación cambió radicalmente durante el último año cuando las tensiones crecieron como pocas veces en el pasado. En el plano interno, uno de los puntos de quiebre fue la invitación que en el marco de la campaña por la presidencia de Estados Unidos se le hiciera al entonces candidato del Partido Republicano Donald Trump para que realizara una visita a México. La sociedad juzgó, con toda razón, lo impropio y absurdo de invitar a una persona que se había ufano de ofender a México, los mexicanos y su gobierno como medio para ganar votos entre el sector más racista y xenófobo del electorado estadounidense. El resultado fue que el entonces secretario de Hacienda, quien fue al parecer promotor principal de la invitación, tuvo que renunciar a esa Secretaría. Sin embargo, en un país en el que las paradojas están a la orden del día, tiempo después fue designado titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores para manejar una relación privilegiada con Estados Unidos. Con independencia de quien encabece el gobierno de México, a partir del próximo año debe hacerse un esfuerzo para diseñar una estrategia que reedite la lucha que tantos a lo largo de nuestra historia han realizado para garantizar nuestra sobe-

* Periodista.

raña y dignidad frente a la arrogancia y desmedida ambición de quienes han visto a nuestro país como botín, entre otros los más conspicuos defensores de la doctrina Monroe.

En la coyuntura actual México enfrenta dos problemas graves en su relación con Estados Unidos: la negativa a prolongar las condiciones de operación del Tratado de Libre Comercio y el acoso a los mexicanos que cruzaron la frontera con aquel país en busca de su sobrevivencia.

La negociación del TLCAN, ¿hasta dónde?

Ante la incertidumbre en las negociaciones del TLCAN, vale recordar que el Tratado ha sido funcional para algunos segmentos de la industria y del sector laboral. Sin embargo, otros en la pequeña industria y en la agricultura sucumbieron por las condiciones establecidas en él. Cuando Trump anunció el rompimiento del Tratado, muchos empresarios mexicanos dijeron que había que tomarle la palabra para establecer condiciones que favorecieran más a multitud de medianas y pequeñas empresas que se vieron perjudicadas con las condiciones que derivaron de su firma. Por ejemplo, una de esas condiciones exigió la supresión del subsidio a diversos productos agrícolas en México, mientras en Estados Unidos se continuó subsidiando a diversos grupos de granjeros y agricultores, lo que puso en clara desventaja a sus contrapartes en México. En aquel entonces, algunos empresarios mexicanos rápidamente asociaron sus intereses a los de Estados Unidos, beneficiándose con las condiciones del Tratado; por diversas causas, otros no quisieron o no pudieron hacerlo.

Aún no está claro cuál será la respuesta de la Casa Blanca a la presión e inconformidad de importantes sectores de la industria estadounidense, y sus representantes, entre ellos la poderosa Cámara de Comercio, que consideran que el rompimiento del Tratado y la consecuente alza de aranceles a las importaciones mexicanas propuesto por Trump, sería contrario a sus intereses.¹

Por lo pronto, en uno de los capítulos del Tratado, no estaría por demás incluir la renovación o reedición de la “circularidad” migratoria de los trabajadores mexicanos, como se efectuó durante la primera mitad del siglo xx, cuando miles de ellos, empleados principalmente en la agricultura, regresaban a México una vez cumplido el ciclo agrícola.² El planteamiento beneficiaría no solo a los trabajadores migratorios sino a los empresarios que en la Unión Americana se benefician de la calidad y el bajo costo de la mano de obra mexicana. La propuesta no es descabellada, a la luz de lo que el propio Trump sostiene en el libro que supuestamente

¹ A principios de marzo el gobierno de Trump informó que subiría los aranceles a la importación de productos de acero y aluminio. El anuncio causó incertidumbre en las industrias que emplean esos insumos y una fuerte caída en los mercados de valores.

² Antes de la aprobación de IRCA (programa mediante el que se legalizó la residencia de trabajadores indocumentados), un promedio de 28 millones de trabajadores mexicanos cruzaba a Estados Unidos y 23 millones regresaban a México periódicamente. Debido al incremento de la inseguridad fronteriza y al impedimento para que regresaran a trabajar, paulatinamente buena parte de ellos decidieron permanecer en Estados Unidos para evitar ser detenidos. Tomado de Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone, *Beyond Smoke and Mirrors*, Russell Sage Foundation, 2002.

escribió, en el sentido de que en toda negociación debe plantearse lo que pareciera imposible para obtener los máximos beneficios que se deriven de ella.³ Reestablecer la circularidad, resolvería, entre otras, una de las más contenciosas cuestiones de la reforma migratoria: la permanencia forzada de quienes no pueden regresar a México por el temor de no obtener nuevamente una visa o permiso para cruzar la frontera y volver a trabajar en Estados Unidos.

Lo que no debiera estar a discusión, a pesar de las dificultades para ello, es que los intereses de los trabajadores mexicanos de aquí y de allá, debieran prevalecer sobre los de las empresas trasnacionales que se benefician con su trabajo. El justo balance entre uno y otro garantizaría el apoyo a la renovación del Tratado por parte de amplios sectores de la población mexicana.

La migración: estigma de nuestro desarrollo

A lo largo de toda la Unión Americana viven aproximadamente 35 millones de personas de origen mexicano muchas de las cuales han tenido que emigrar y refugiarse en ese país para sobrevivir ante las condiciones de pobreza del nuestro. Otras que nacieron en aquel país conservan estrechos lazos familiares, de cultura y de amistad con México.⁴ Las relaciones del gobierno mexicano con ellos deben superar el paternalismo frecuentemente adjetivado con algún dejo de lástima y compasión. Además del apoyo simbólico que se les da mediante las declaraciones periódicas de respeto a sus derechos humanos, y el que las representaciones del gobierno mexicano son capaces de ofrecerles con los limitados recursos a su alcance, es necesario avanzar en un respaldo más concreto y efectivo a quienes viven en condiciones precarias en Estados Unidos por su condición de indocumentados. Ante la andanada de agresiones en contra de los trabajadores indocumentados, por la supuesta carga que representan para el tesoro estadounidense en términos de educación y servicios, cabe señalar que diversos estudios de reconocidas instituciones y centros de investigación, comprueban que hay un excedente entre lo que pagan en impuestos y el costo de los servicios que se les brindan.⁵ Millones de ellos lo hacen cotidianamente no sólo mediante su trabajo y el pago puntual de sus impuestos, sino también como una gran masa de consumidores, cuyo gasto,

³ El profesor y periodista, ganador del premio Pulitzer por sus trabajos de investigación periodística, David Cay Johnston, da cuenta en su libro *Its Even Worst than you Think* (Simon and Shuster, 2018) de la gravedad que significa que la persona menos calificada para conducir los destinos de la nación haya llegado a la presidencia. Además de hacer una detallada descripción de algunos de sus terribles antecedentes y lo desastroso del inicio de su mandato, asegura que la quiebra de sus empresas ha sido producto de su pésima capacidad para negociar.

⁴ David Miliband, quien es actualmente director del Comité Internacional de Rescate de Refugiados y fue secretario del Exterior británico, considera que es muy tenue la línea que distingue a quienes emigran voluntariamente de los refugiados, debido a que la seguridad y supervivencia son elementos sustanciales de la condición de ambos y frecuentemente se complementan o superponen. David Miliband, *Rescue*, TED, 2017.

⁵ El jefe de la oficina actuarial del seguro social en Estados Unidos calculó que, sólo en 2010, los indocumentados contribuyeron con 13 000 millones de dólares al fondo del seguro social, al tiempo que sólo recibieron 1 000 millones en beneficios. Tomado de Alexia Fernandez Campbell, "The Truth about Undocumented Immigrant and Taxes", *The Atlantic Monthly*, septiembre de 2016.

de acuerdo con estimaciones recientes, para 2017 excedería de un billón de dólares.⁶ La Oficina Federal del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos realizó un estudio sobre el impacto que tendría el proyecto de reforma migratoria, elaborado en junio de 2013 por un grupo de senadores demócratas y republicanos. Consideraba que de aprobarse la reforma, que permitiría a 9 millones de indocumentados obtener documentos migratorios, el déficit fiscal se reduciría en 158 000 millones de dólares entre 2014 y 2023.

No está por demás recordar que la migración, y con ella la pérdida para México de uno de sus más valiosos recursos, según lo muestran los estudios mencionados, tiene uno de sus orígenes en la pésima distribución de la riqueza y la prevalencia de la pobreza en nuestro país. Es un problema que por una u otra razón los gobiernos han sido incapaces de revertir. El sentimiento de muchos de los mexicanos que se fueron es que sus gobiernos, los de la Revolución o los del cambio, jamás atendieron sus necesidades y, contrario a ello, las agravaron.

Conclusión

A final de cuentas y a pesar de las condiciones adversas, México tiene las herramientas necesarias para establecer relaciones de igualdad y respeto con otras naciones, particularmente con su vecino del norte. La historia le ha dotado de esas herramientas y recursos que sus gobiernos no siempre han querido o podido utilizar: riquezas naturales e igualmente importante un entorno social y laboral que se ha desperdiciado y explotado en beneficio de élites que poco o nada han hecho por la mayoría de los mexicanos. La pobreza y desigualdad son resultado de ese desperdicio y explotación. México vive una coyuntura difícil y complicada en su entorno internacional e interno. Con inteligencia en la administración de sus recursos y poniendo por delante el bienestar y la dignidad de las mayorías es posible superarla. No hay de otra, y será una gran responsabilidad para quienes lo gobiernen en el futuro.

⁶ Statisa – The Statistic Portal, “Buying power of the U.S. Hispanic population 1990-2017”, <<https://www.statista.com/topics/1861/hispanics-in-the-us-shopping-behavior/>>.

DOCUMENTOS

Síntesis de las plataformas electorales de las coaliciones y de la candidata independiente a la Presidencia de la República

Tema 1. Educación, ciencia y tecnología para el desarrollo

<p>Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social)¹⁾</p>	<p>Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista)²⁾</p>	<p>Coalición "México al Frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano)³⁾</p>	<p>Plataforma Política Margarita Zavala⁴⁾</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Atender el sector educativo y el derecho universal a la educación como prioridades. • Atender a la responsabilidad de proporcionar educación preescolar, primaria y secundaria a toda la población, y de promover la educación media superior y superior. • Ampliar a corto plazo la cobertura educativa en todos los niveles, a fin de que ninguna persona que desee estudiar se vea impedida de hacerlo por falta de condiciones o cupo en las instituciones educativas. • Contribuir con esto a combatir la inseguridad, violencia, y deterioro del estado de derecho. • Brindar acceso a universidades públicas y/o privadas a todas las personas que aspiren a continuar sus estudios y que cuenten con certificado de estudios de educación media superior. • Se aboga por una práctica educativa fundada en la convivencia plural, diversa, incluyente, con identidad clara y memoria histórica. • La educación debe estar cimentada en la incorporación de conocimientos y relaciones solidarias con otros pueblos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar a la educación pública como fuente de movilidad, justicia social y como principal motor del desarrollo y competitividad del país. • Garantizar el derecho a la educación de calidad con equidad e inclusión para niños y jóvenes. • Avanzar hacia un modelo de educación inclusiva que responda a la diversidad y a las necesidades de los alumnos con discapacidad o con capacidades sobresalientes. • Consolidar el papel de los docentes como profesionales de la educación, enfocados en el aprendizaje de los alumnos con estricto respeto a la diversidad. • Garantizar a los docentes el acceso a herramientas pedagógicas, didácticas, emocionales e innovadoras para su crecimiento personal y profesional. • Consolidar el Servicio Profesional Docente con estricto apego a los derechos laborales y profesionales de los docentes. • Ampliar el número de Escuelas de Tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que la educación obligatoria sea accesible para todas y todos los habitantes del país (por medio de localización geográfica razonable y uso de TICs). • Desarrollar un sistema de educación pública, laica y gratuita, de calidad mundial. • Colocar a las y los estudiantes en el centro de toda política educativa. • Reformular los planes de estudio de la educación media y media superior, vinculándolos con las actividades productivas. • Reformar la educación superior, creando un nuevo marco normativo que estimule y permita: flexibilidad, adaptabilidad y vinculación entre instituciones; internacionalización; investigación y creación del conocimiento; la seguridad jurídica y la seguridad financiera de las instituciones a cargo del Estado. • Promover programas de dignificación maristerial. • Recuperar el papel de la educación en la formación cívica de la sociedad. • Fortalecer la movilidad educativa. • Garantizar el acceso de las y los jóvenes a 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad, cobertura e índices de retención del sistema educativo. • Asegurar que la educación forme ciudadanos de bien para una sociedad democrática y prepare a los jóvenes para el mercado laboral. • Convertir a la escuela en un espacio que permita desarrollar habilidades para la vida. • Implementar el Nuevo Modelo Educativo. • Involucrar a los padres de familia y a los maestros en el proceso de mejorar el sistema educativo. • Otorgar a los maestros las herramientas que les permitan adaptarse al Nuevo Modelo Educativo. • Asegurar que los maestros participen en el desarrollo e implementación de estrategias para mejorar dicho modelo. • Orientar los planes de estudio a temas como el trabajo en equipo, la resolución de problemas, el uso de nuevas tecnologías y la vinculación con la comunidad. • Incrementar por lo menos en 50% el número de alumnos que tienen un logro "satisfactorio"

Tema 1. Educación, ciencia y tecnología para el desarrollo (continúa)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social)1	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista)2	Coalición "México al frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano)3	Plataforma Política Margarita Zavala4
<ul style="list-style-type: none"> • Se aboga por una práctica educativa acorde con el proyecto de transformación del país. • Dicha transformación, a nivel educativo, debe involucrar a autoridades, maestros, directivos, estudiantes, padres de familia y comunidades a fin de lograr una educación de calidad con valores humanistas y solidarios. • La enseñanza es una actividad de interés público y general. Por ello, su diseño y su práctica deben abrirse a toda la sociedad. • México necesita una renovación y dignificación de las escuelas en todos los niveles, para poder dar a las nuevas generaciones los elementos éticos, científicos, culturales y artísticos necesarios para alentar un desarrollo nacional incluyente, democrático y sostenible. 	<p>Completo y fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un mecanismo permanente de rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de planteles educativos. • Impulsar desde la educación el conocimiento, la preservación y el cuidado del medio ambiente. • Universalizar la enseñanza del inglés. • Promover el estudio de las ciencias y las ingenierías entre los niños y jóvenes. • Impulsar el desarrollo de habilidades digitales en niños, jóvenes y docentes. • Elevar la escolaridad y años de permanencia en todos los niveles del sistema educativo. • Fomentar la vinculación entre las instituciones educativas y el sector productivo. • Asegurar que la educación tome en cuenta las particularidades regionales. • Incorporar la lengua materna como factor de integración en la enseñanza en las comunidades indígenas. • Consolidar el nuevo Modelo Educativo. • Mejorar la coordinación intersectorial para hacer de las escuelas centros del desarrollo comunitario. • Promover una cultura de la paz desde la niñez. • Fortalecer la orientación vocacional y difundir programas de becas. • Ampliar la oferta de becas para que los jóvenes puedan concluir su formación y así incorporarse al mercado laboral con un trabajo bien remunerado. 	<p>la educación y la capacitación, promoviendo una actitud emprendedora y creativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer acciones afirmativas con el fin de que los grupos vulnerables permanezcan en el sistema educativo. • Mejorar los programas de atención a la población con rezago educativo. • Mejorar la educación para la apropiación tecnológica en todos los niveles. • Incrementar la calidad de los contenidos y medios educativos, como segunda etapa de una reforma educativa a fondo. • Fortalecer la participación de padres de familia, tutores y maestros en el sistema educativo. 	<p>rio" o "sobresaliente" en las pruebas de aprovechamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Focalizar acciones para atender a las escuelas en zonas rurales y comunidades indígenas. • Fomentar la innovación y el uso de nuevas tecnologías. • Garantizar que todos en México puedan estudiar al menos el bachillerato y que cuenten con las bases para seguir su educación con una carrera universitaria o un bachillerato técnico. • Hacer lo posible para que cada vez más jóvenes hablen otro idioma además del español. • Ofrecer becas preferenciales a mujeres para que vayan a la universidad y, en particular, garantizar becas a todas las mujeres con vocación científica y tecnológica. • Motivar a las universidades del país para que revisen sus programas de estudio, con objeto de que las carreras y los contenidos que ofrecen sean los más apropiados para el futuro. • Fomentar la creatividad y la innovación como el común denominador de los profesionistas. • Dar a los jóvenes oportunidades para estudiar carreras relacionadas con el desarrollo tecnológico o científico. • Promover el acercamiento entre la academia y el sector empresarial para que participen en el desarrollo de los programas de estudio.
Ciencia y tecnología			
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una política de Estado a largo plazo que fomente la ciencia y la tecnología mexicanas, orientándola con visión estratégica a contribuir al desarrollo nacional. • Incrementar los presupuestos públicos destinados a la investigación científica y el desarrollo tecnológico. • Promover el acceso universal a las tecnologías de la comunicación y la información. • Impulsar el tránsito hacia una economía digital y del conocimiento. Impulsar el desarrollo de ciudades y pueblos digitales. • Promover el derecho a la privacidad y la seguridad cibernética. Defender la libertad de expresión sin censura gubernamental en las redes sociales digitales. • Establecer una amplia agenda digital que 			

- Estimular la creatividad artística de los jóvenes.
 - Facilitar el empleo, promover el emprendedurismo de los jóvenes y fomentar el ahorro.
 - Fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
 - Ampliar las oportunidades de intercambio académico y científico.
 - Promover la salud y la activación física de los jóvenes.
-

- contribuya a profundizar la inclusión financiera y la economía digital.
- Promover la vinculación entre la generación de conocimiento con los sectores productivos y con la sociedad.
 - Crear un Sistema Nacional de Innovación.
-

- Buscar que los empresarios puedan iniciar y financiar la investigación de punta que demanda el desarrollo de sus empresas.
- Construir en el país al menos cien universidades de excelencia y con vocación tecnológica, priorizando la región sur-sureste del país.
- Generar una política de Estado que promueva las herramientas que las economías, compartida y del conocimiento, ponen a nuestra disposición para lograr que la oferta educativa especializada y de calidad llegue a todos los mexicanos.
- Atraer con capacidades pedagógicas a estudiantes y profesionistas sobresalientes para que se integren a la docencia, sobre todo en los niveles medio superior y superior.
- Apoyar a los alumnos destacados.
- Crear un instituto de excelencia académica para cada estado de la república que reúna a los alumnos con los mejores resultados de aprovechamiento y les ofrezca una beca de manutención.
- Poner en marcha un esquema que permita detectar los talentos desde la secundaria.
- Usar esquemas similares para detectar los talentos deportivos y artísticos del país.
- Identificar qué comunidades tienen necesidad de nuevos planteles escolares, desde preescolar hasta bachillerato, y construirlos.
- Redoblar la inversión en infraestructura escolar.
- Fortalecer el esquema de las telesecundarias.
- Ofrecer incentivos para asegurar que los alumnos no abandonen sus estudios antes de terminar la preparatoria. →

Tema 1. Educación, ciencia y tecnología para el desarrollo (concluye)

<p>Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social)¹</p>	<p>Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista)²</p>	<p>Coalición "México al frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano)³</p>	<p>Plataforma Política Margarita Zavala⁴</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Crear un fondo de actualización profesional que permita a los jóvenes obtener certificaciones al hacer cursos, talleres o diplomados. • Dar seguimiento a todas las tareas a favor de la juventud desde la Presidencia de la República. • Facilitar la promoción cultural del país, y favorecer el desarrollo de las expresiones culturales, apoyando la creación, fomentando la inversión y contribuyendo a resolver el tema de la difusión y la distribución de la obra artística. • Desarrollar esquemas para detectar talento de emprendedores desde las escuelas y universidades. • Fomentar la creación de start-ups en las universidades e implementar mejores prácticas que ya han funcionado en otros países, como Israel. • Incrementar el número de investigadores en ciencia y tecnología. • Como parte de la labor de Conacyt, crear un centro de investigación, innovación y desarrollo para nuevas empresas que potencie las ideas que se incluyen en esta plataforma política. • Crear un programa de atracción global de emprendedores de alto impacto. • Aumentar la inversión pública en innovación y desarrollo a 2% del PIB. 			

NOTAS:

¹ Véase Coalición Juntos Haremos Historia (PT-Morena-ES), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, pp. 24-26 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-tp-5-2-a2.pdf>>). Nota: No hay secciones en el plan de gobierno dedicadas a educación, ciencia o tecnología. Los temas que se refieren a ciencia y tecnología se mencionan sólo marginalmente como parte del tema de autosuficiencia energética. Educación se menciona sólo en las conclusiones.

² Véase Coalición Todos por México (PR-PEVA-NA), *Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, "Eje 3: Educación de excelencia para construir una sociedad del conocimiento", pp. 27-38 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-tp-unica-a2.pdf>>).

³ Véase Coalición Por México al Frente (PAN-PRD-MC), *Plataforma Electoral 2018*, "IV: La necesidad de un desarrollo económico con crecimiento, inclusión social y sostenibilidad", pp. 31-35 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-tp-5-1-a2.pdf>>) y Coalición Por México al Frente, *Apuntes para un Programa de gobierno*, "III. Por un Programa de gobierno para la igualdad", pp. 20, 21, 36 y 37 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-tp-5-1-a3.pdf>>).

⁴ Véase Margarita Zavala, *Plataforma Política, Una Economía Humanista*, pp. 5, 6, 15 y 16; Un México Solidario, pp. 34-37 (disponible en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CGesp201803-29-ap-2-1-a1.pdf>>).

Tema 2. Medio ambiente, cambio climático, sustentabilidad

Coalición "Juntos haremos historia" (PT –Morena –Encuentro Social)1	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza –PRI –Verde Ecologista)2	Coalición "México al Frente" (PAN –PRD –Movimiento Ciudadano)3	Plataforma Política Margarita Zavala4
<ul style="list-style-type: none"> • El estado de deterioro en que se encuentra el país justifica la amplitud y profundidad de las medidas que deben ser puestas en práctica para detener y revertir la decadencia nacional en materias como agricultura y medio ambiente. • Estos sectores han sufrido un persistente abandono gubernamental durante las últimas tres décadas, y para reorientarse necesitan políticas públicas de gran calado. • En México el concepto de desarrollo sostenible pasa por el respeto a los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus usos y costumbres, su autonomía, sus territorios y los recursos naturales en ellos ubicados. • Los modos de organización social de los pueblos originarios deben ser vistos no como una expresión de rezago sino como un ejemplo. • La perspectiva de desarrollo sostenible es un componente obligado de las propuestas de política industrial, energética, agraria y social contenidas en el proyecto de nación. • El campo mexicano ha sido víctima de un descuido por parte del gobierno, lo que se ha traducido en una pérdida de autosuficiencia alimentaria. • Es imperativo reducir la dependencia que México tiene en relación con los principales productos agrícolas que consume su población, mediante el incremento de la producción, mediante el incremento de la productividad. • Las actividades extractivas podrán desarrollarse previa consulta a los pueblos de los te- 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en esfuerzos globales de conciencia ambiental y sustentabilidad. • Promover la adopción de políticas con enfoque de sustentabilidad y sostenibilidad en todos los sectores. • Promover la concertación entre los sectores público, social y privado para la preservación del medio ambiente. • Desarrollar medidas de adaptación ante el cambio climático, como fortalecer los sistemas de protección civil o invertir en infraestructura para proteger a la población y sus bienes ante posibles desastres naturales, priorizando las poblaciones ubicadas en zonas de riesgo. • Armonizar las necesidades habitacionales, recreativas, comerciales e industriales de cada región, con la conservación de nuestros recursos naturales y del medio ambiente. • Ampliar la disponibilidad de energía impulsando las fuentes limpias. • Impulsar, desde la educación, el conocimiento, la preservación y el cuidado del medio ambiente. • Promover la transformación productiva de los residuos que son aprovechables en energía. • Promover la formación de especialistas altamente calificados en materia ambiental y fomentar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en el sector. • Fortalecer las medidas para reducir las emisiones de contaminantes priorizando los sec- 	<ul style="list-style-type: none"> • Un desarrollo sostenible que fomente el equilibrio ecológico, promueva la responsabilidad ambiental en las acciones individuales y garantice los derechos ambientales de las futuras generaciones, en contra del predominio de objetivos económicos a costa del medio ambiente. • Poner al desarrollo sostenible en el centro de la estrategia de desarrollo nacional. • Incorporar los principios de justicia intergeneracional, precautoria, evaluación ambiental estratégica y el que contamina paga para toda explotación de los recursos naturales o cualquier proyecto productivo o recreativo. • Fortalecer el marco jurídico y las instituciones encargadas de salvaguardar los ecosistemas del país y de revertir su degradación. • Instrumentar políticas que aseguren que el país cumpla con sus compromisos internacionales en materia de cambio climático y calentamiento global, así como de protección de la biodiversidad. • Incorporar en las políticas de desarrollo económico consideraciones de sostenibilidad ambiental. • Integrar a las comunidades en el diseño, ejecución y supervisión de los planes y proyectos de desarrollo que afectan los recursos naturales de sus localidades, respetando sus derechos, formas de vida, usos y costumbres. • Los proyectos de desarrollo turísticos y de inversión públicos o privados, deberán con- 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover ciudades compactas, conectadas y sustentables. • Establecer la densificación de las ciudades y la ampliación y mejoramiento del transporte público. • Establecer horarios escalonados en las oficinas de gobierno para reducir la congestión vial y el uso de energía en las grandes zonas metropolitanas. • Reducir la contaminación dentro de las ciudades y fuera de ellas. • Fomentar el uso sustentable de los recursos naturales. • Fortalecer la regulación ambiental mediante normas más estrictas de emisiones para vehículos nuevos. • Alcanzar la meta de reducir las emisiones de México en 50% para 2050. • Poner en marcha estrategias efectivas para lidiar con los efectos del cambio climático. • Mediante esquemas de asociaciones público-privadas, establecer la meta de tratar 80% de las aguas residuales. • Cuidar los bosques y selvas mediante programas de pago por servicios ambientales y estrategias de vigilancia y sanción contra la tala ilegal y la deforestación. • Crear un programa de salvaguardas sociales y ambientales e involucrar a la sociedad en la toma de decisiones. • Utilizar de la mejor manera los fondos internacionales que buscan promover proyectos verdes, a fin de obtener recursos y financia-

Tema 2. Medio ambiente, cambio climático, sustentabilidad (concluye)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT –Morena– Encuentro Social)	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza –PRI– Verde Ecológico)	Coalición "México al frente" (PAN –PRD –Movimiento Ciudadano)	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<p>ritorios afectados, con estricto cuidado del medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> Las propuestas, acciones y medidas del Proyecto de Nación se enmarcarán en el paradigma del desarrollo sostenible. 	<p>tores que más contaminan y establecer un sistema de cuencas atmosféricas que permitan atender el problema de la contaminación.</p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollar políticas e instrumentos específicos para minimizar la generación de residuos sólidos y fomentar el aprovechamiento de los mismos en minimización, reutilización y reciclaje. Desarrollar e instrumentar una política hídrica nacional que promueva el manejo integral y sustentable del agua en cuencas y acuíferos con la participación conjunta de sociedad y autoridades. Promover el consumo racional de agua e invertir en la construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica del país; además de desarrollar mecanismos de captación y potabilización. Combatir la deforestación y promover la reforestación. Expandir las áreas naturales protegidas. Regular de manera adecuada la comercialización y el manejo de las especies silvestres, así como de aquellas que se poseen como mascotas o animales de compañía. Protección a mamíferos marinos. Asegurar que en los tres niveles de gobierno se contemplen partidas presupuestales para la protección y conservación de los recursos naturales. 	<p>tar con el consentimiento de las comunidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> Regular que la explotación de los recursos naturales de pueblos originarios y comunidades indígenas sea sostenible y beneficie a las comunidades. Impulsar empresas limpias y sostenibles, basadas en la explotación racional de recursos, con evaluación ambiental, límites de contaminación, gestión de residuos y condiciones saludables para los trabajadores. Establecer impuestos ecológicos. Fomentar proyectos ambientalmente sostenibles en zonas marginadas. Promover el turismo ambientalmente sostenible. Impulsar vínculos de cooperación internacional que favorezcan el intercambio y desarrollo de tecnologías que mejoren la producción industrial y resulten amigables con el medio ambiente. Favorecer esquemas financieros de apoyo a los centros de investigación e instituciones educativas, para realizar estudios específicos sobre medio ambiente y biodiversidad. Poner en marcha acciones que detengan la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos del país (y en lo posible los recuperen). Fortalecer y supervisar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial. <p>Crear un nuevo modelo de desarrollo urbano y territorial, que fomente la creación</p>	<p>miento para nuestra transición a un modelo económico más sustentable.</p> <ul style="list-style-type: none"> Lanzar un programa de voluntarios mexicanos con énfasis en cooperación internacional para el desarrollo, medio ambiente y derechos humanos. Crear un fondo de infraestructura verde que use parte de los impuestos a los combustibles para financiar proyectos de infraestructura más amigables con el ambiente. Destinar el fondo de infraestructura verde para transporte público sustentable, la transición hacia fuentes renovables de energía y proyectos de eficiencia energética. Aprovechar los combustibles fósiles para financiar la transición energética de México hacia un modelo basado en las fuentes renovables. Convertir a México en líder global en la producción y el uso de energías renovables. Exentar de impuestos a las compañías que fabriquen paneles solares y turbinas de viento en México. Instalar paneles solares en los edificios e inmuebles del gobierno, así como centros comunitarios ubicados en zonas con alta radiación solar. Hacer deducible y exentar de impuestos federales la venta de vehículos eléctricos. Asegurar que todos los rellenos sanitarios nuevos traten el 100% de la basura, generen energía, reciclen lo más posible y con-

de ciudades y la adecuación de las ya existentes bajo criterios de sostenibilidad, viabilidad y resiliencia.

- Establecer mecanismos de gestión y gobernanza urbana.
- Propiciar el reagrupamiento y fusión en el país de los municipios poco poblados o dispersos.
- Incorporar fuentes energéticas alternativas, limpias y renovables, realizando en ellas un esfuerzo importante de desarrollo tecnológico propio.
- Planear e implementar programas de protección civil y prevención de desastres, con los tres órdenes de gobierno y la sociedad.

vertian el resto en material que pueda ser usado en áreas como la industria de la construcción.

- Promover la adopción de eco-tecnologías en todos los hogares de México.
- Usar incentivos para atraer empresas enfocadas en el desarrollo de una economía baja en carbono y promover que esas empresas surjan en México.

NOTAS:

¹ Véase Coalición Unidos Haremos Historia (PHMorena-ES), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, pp. 4, 5, 9, 11, 14, 23 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex20171222-tp-5-2-a2.pdf>>). Nota: El Plan de Gobierno omite secciones específicas de medio ambiente, cambio climático y sustentabilidad. La mención de estos temas se hace únicamente en referencia a otros. No se definen, ni se abunda en ellos.

² Véase Coalición Todos por México (PRI-PVEM-NA), *Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, "Causa transversal 1: Desarrollo sustentable y sostenible", pp.54-59 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-tpunicoa2.pdf>>).

³ Véase Coalición Por México al Frente (PAN-PRD-WC), *Plataforma Electoral 2018*, "I. La transformación del actual régimen político y el impulso a la democracia ciudadana" y "II. El combate total y frontal a la corrupción y a la impunidad", pp. 7-15 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex20171222-tp-5.1-a2.pdf>>) y Coalición Por México al Frente, *Apuntes para un Programa de gobierno*, pp. 6 y 66-76 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex20171222-tp-5.1-a3.pdf>>).

⁴ Véase Margarita Zavala, *Plataforma Política*, Un México Solidario, pp. 39-40 (disponible en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CCesp201803-29-ap-2-1-a1.pdf>>).

Tema 3. Pobreza, desigualdad social y crecimiento económico

Coalición "Juntos haremos historia" (PT –Morena –Encuentro Social)1	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza –PRI –Verde Ecologista)2	Coalición "México al frente" (PAN –PRD –Movimiento Ciudadano)3	Plataforma Política Margarita Zavala4
<ul style="list-style-type: none"> ● Impulsar la creación de fuentes de trabajo. ● Impulsar las actividades productivas, particularmente las del agro. ● La inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales. ● La atención prioritaria al cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, los niños y otros grupos vulnerables. ● Los recursos que el Gobierno Federal ha destinado a combatir la pobreza durante los últimos 20 años han mantenido las estadísticas sin avances significativos, lo que obliga a replantear un cambio de paradigma en el uso de estos recursos. ● El crecimiento económico de México ha sido insuficiente dado el crecimiento demográfico y habida cuenta de la capacidad nacional en términos de recursos naturales, infraestructura, habilidades y conocimiento de la población. ● Garantizar los derechos de las mujeres con políticas públicas que aseguren la equidad efectiva entre mujeres y hombres. ● Eliminar brechas de desigualdad entre mujeres y hombres. ● "Nunca más un México sin nosotros", encabezado por las comunidades indígenas, como una propuesta urgida de modelos armónicos de desarrollo social y colectivo. ● Frenar el modo actual de acumulación de la riqueza mediante la consigna "no dejar a nadie atrás", que ha de ser línea rectora de 	<ul style="list-style-type: none"> ● Preservar la estabilidad macroeconómica. ● Mantener una economía abierta y dinámica que promueva la inversión, el comercio y el empleo. ● Proteger los intereses de México en América del Norte y ampliar los vínculos económicos con otros países emergentes, particularmente en Asia y América Latina. ● Apoyar a las empresas para identificar oportunidades de negocio en nuevos mercados. ● Seguir fomentando la competencia económica en todos los sectores. ● Impulsar los sectores productivos en cada región para detonar el crecimiento económico, el desarrollo y la creación de empleo. ● Buscar nuevos esquemas de financiamiento y presupuestación para incrementar la inversión en la infraestructura básica y de servicios en todos los sectores. ● Fomentar el desarrollo de industrias de mediana y alta tecnologías. ● Apoyar al campo, en particular a los pequeños productores, para detonar su productividad, mediante políticas de investigación científica, modernización tecnológica, un mayor acceso al crédito, apoyo en la comercialización y la tecnificación responsable del riego. ● Buscar esquemas creativos para reducir el desperdicio de alimentos y garantizar la soberanía alimentaria de todas las familias mexicanas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Impulsar un modelo de desarrollo inspirado en los principios de la economía social de mercado orientada al crecimiento económico con equidad. ● Establecer una estrategia de desarrollo a partir de la transformación de la estructura productiva de poco valor a una de alto valor agregado. ● Impulsar el desarrollo de la economía social, colaborativa y solidaria. ● Fortalecer el mercado interno como palanca del desarrollo nacional. ● Relanzar los factores de producción nacional, con una lógica de libre comercio e integración plena al mundo. ● Implementar políticas de Estado que impulsen el crecimiento sostenido de la productividad y competitividad. ● Fomentar la integración de cadenas productivas para incrementar un mayor valor agregado nacional en las exportaciones. ● Establecer una política de Estado para acelerar la industrialización del país, con igualdad de oportunidades para todos los inversionistas. ● Diseñar un sistema fiscal que estimule la inversión, el ahorro interno y distribuya la riqueza de forma equitativa. ● Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas e industrias. ● Poner en práctica acciones que permitan incrementar sustantivamente el ingreso de divisas para el país a través del turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● No gastar más de lo que tiene el gobierno y promover la efectividad del gasto público. ● Disminuir la deuda externa como proporción del PIB. ● Eliminar el financiamiento a partidas políticas así como el gasto en publicidad en todos los niveles de gobierno. ● Revisar a fondo la reforma fiscal y la forma en que se recaudan impuestos. ● Analizar un impuesto a la herencia, como el que existe en otros países, para motivar un mayor gasto en vida, generar mayor actividad económica y, sobre todo, reducir la desigualdad. ● Evitar que en el futuro se repitan los casos de irresponsabilidad y opacidad en las finanzas públicas. ● Reducir las cuotas obrero-patronales y transferir a un sistema universal de seguridad social, financiado con impuestos generales. ● Modificar el sistema tributario para centrarlo en las necesidades del ciudadano y del pequeño y mediano empresario. ● Tener una inversión en infraestructura más grande que la de todos los sexenios anteriores. ● Acelerar la inversión y las oportunidades de empleo en el sureste del país con obras como un corredor carretero del Pacífico que conecte toda la región costera de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

todos los planes y acciones del gobierno al que México aspira.

- Continuar con la expansión del sector turístico como motor del desarrollo.
- Incorporar a los jóvenes a la vida productiva, promover su capacidad creativa y de innovación financieramente a los emprendedores.
- Apoyar las pequeñas y medianas empresas. Fomentar el emprendedurismo.
- Implementar mecanismos para apoyar las iniciativas comunitarias y sociales.
- Desplegar una política continua de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones que incentiven la inversión, la apertura de negocios y la actividad económica en general.
- Elaborar una política nacional para la protección integral de la primera infancia que contribuya a eliminar todas las formas de malnutrición infantil, promueva el ejercicio libre de la lactancia materna y garantice la atención de la salud de los niños, así como de las madres.
- Impulsar el desarrollo infantil temprano para maximizar las oportunidades de los niños, con énfasis en niñas y niños en condición de pobreza, comunidades indígenas y personas con discapacidad.
- Desarrollar una estrategia que aborde la carencia alimentaria en su problemática integral, especialmente en los municipios de alta y muy alta marginación.
- Ampliar y estandarizar los subsidios focalizados y las transferencias directas para combatir la pobreza.
- Promover la plena inclusión de los beneficiarios de programas sociales en el sector productivo.
- Impulsar estrategias que estimulen a la planta productiva nacional hacia actividades con externalidades positivas y mayor competitividad a nivel internacional.
- Fomentar la creación de empresas proveedoras de insumos intermedios y bienes de capital.
- Asegurar la igualdad salarial entre mujeres y hombres por trabajos iguales.
- Sancionar el requisito de la prueba de embarazo para acceder a un trabajo, así como el despido por la misma razón.
- Fomentar programas de apoyo a las madres trabajadoras para facilitar que puedan continuar con su vida laboral.
- Promover mecanismos de inserción laboral, económica, política, social y cultural de las personas jóvenes en México.
- Fortalecer la libertad y democracia sindicales y desmantelar el sindicalismo corporativo.
- Garantizar los derechos laborales de las personas que trabajan en la maquila y realizan labores en el hogar.
- Redefinir la política social del país, para que efectivamente contribuya a reducir en números absolutos la pobreza, la marginación y la desigualdad.
- Atacar las causas estructurales de la pobreza.
- Transformar la política asistencialista, adoptando una perspectiva de derechos humanos que garantice la igualdad de oportunidades y de acceso a los bienes y servicios básicos.
- Establecer políticas públicas para garantizar la atención prioritaria para las personas
- Promover de forma decidida una economía verde que imprima mayor dinamismo a nuestro natural y social.
- Trazar una estrategia integral que incluya el turismo, el transporte, el comercio, la pesca, el ordenamiento territorial, la generación de energías renovables y la conservación ambiental para todas las costas y mares del país.
- Conseguir que los productos del campo mexicano tengan el mayor valor agregado posible.
- Identificar los productos agropecuarios más competitivos para cada región del país y enfocarse en ellos mediante capacitación y financiamiento especializado a los productores.
- Respalda a los productores dispuestos a innovar para lograr un nuevo campo mexicano.
- Generar incubadoras comunitarias en las que estén integradas instituciones de investigación y educación técnica superior para darles acompañamiento.
- Asegurar que la banca comercial entienda los procesos productivos del campo, y las posibilidades de negocios que éste representa con el objetivo de multiplicar los créditos especializados.
- Revisar a fondo el marco legal que impera en el campo para agilizar las inversiones y que sea más fácil conseguir financiamientos.
- Garantizar la seguridad social de los jornaleros agrícolas y los agricultores de subsistencia.
- Establecer programas orientados a atender la migración interna, especialmente infantil.



Tema 3. Pobreza, desigualdad social y crecimiento económico (continúa)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT –Morena –Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza –PRI –Verde Ecologista) ²	Coalición "México al frente" (PAN –PRD –Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar la atención a los derechos sociales, mejorar el gasto social y evitar duplicidades. • Utilizar todos los instrumentos de los que dispone el Estado, incluyendo la política social, económica y fiscal para combatir las desigualdades en todas sus manifestaciones. • Promover una atención integral a las personas con discapacidad. • Elevar la calidad de los servicios de salud, asegurar un financiamiento equitativo y una asignación de recursos que responda a la realidad epidemiológica y demográfica del país, poniendo especial atención en la diabetes, la obesidad, así como en enfermedades cardiovasculares y oncológicas. • Transitar hacia un Sistema Único de Salud con cobertura universal. • Consolidar un piso de seguridad social universal. • Consolidar un sistema de Seguridad Social Integral de acceso universal que incluya los seguros de riesgos laborales, salud, invalidez y cesantía, el sistema de pensiones y otros servicios sociales, como guarderías y mecanismos de acceso a una vivienda digna. • Promover una política pública de desarrollo en zonas rurales. • Mejorar la calidad de vida en las ciudades de México. • Priorizar la atención a las comunidades indígenas. • Impulsar la igualdad de género en todos los 	<p>que debido a la desigualdad enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia, etcétera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una sociedad de derechos en la que se incentive la movilidad social, se respete la dignidad humana y la libertad personal. • Establecer un salario mínimo digno y suficiente para las personas que trabajan. • Garantizar el derecho a una renta básica universal. • Ejercer una auténtica planeación democrática de corto, mediano y largo plazos a través de un Consejo Económico y Social incluyente con participación del sector empresarial, laboral, académico y liderazgos sociales. • Replantear las políticas de gasto público para que se gaste mejor y de manera más racional. • Establecer como criterio rector del gasto público el máximo beneficio para la ciudadanía. • Formular una política de vivienda con énfase de derechos humanos. • Desarrollar soluciones habitacionales urbanas asequibles para la población. • Implementar acciones y promover nuevas normas jurídicas para impedir la especulación desmedida de los suelos para vivienda urbana. • Asistencia técnica para esquemas de autoconstrucción y extensión de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Empoderar a las mujeres de comunidades rurales. • Generar las condiciones que permitan la creación de empresas globales exitosas en México. • Usar la información de los emprendedores y las empresas en sectores emergentes para adecuar políticas públicas y regulaciones que remuevan obstáculos a su desarrollo y les permitan despegar. • Impulsar la creación y crecimiento de las empresas con base tecnológica. • Impulsar la llamada economía naranja o "economía creativa" como el cine, el diseño gráfico, la televisión y los videojuegos. • Crear oportunidades económicas a partir del patrimonio cultural. • Elevar la productividad en todos los sectores y promover un mayor acceso a las tecnologías, procesos y habilidades más actualizadas. • Generar incentivos y programas para facilitar que las empresas migren a actividades de mayor valor agregado. • Aumentar el salario mínimo y así garantizar un "salario familiar", un ingreso suficiente para mantener a una familia y asegurar la dignidad de las personas. • Subir gradualmente el salario mínimo para que al final del próximo sexenio sea suficiente para pagar el costo diario de la canasta básica definida por el Coneval. 	

ámbitos y promover acciones con un enfoque de equidad como la universalización del seguro de vida para jefas de familia y el acceso preferencial a créditos productivos.

- Universalizar las pensiones a partir de los 65 años, establecer un sistema de cuidados a largo plazo para garantizar su bienestar y eliminar cualquier forma de violencia o discriminación.
- Promover un nuevo pacto social entre actores políticos, sociales y económicos que movilicen recursos y capacidades de todos los sectores.
- Con el fin de reducir significativamente los índices de violencia contra las mujeres es necesario impulsar procesos de tratamiento integral que vayan desde la prevención educativa hasta la sanción de los culpables y refugios para las víctimas.
- Establecer mecanismos para asegurar que los patrones paguen los mismos salarios a sus trabajadores, sin discriminación de género.
- Facilitar la incorporación de las mujeres a la vida laboral, particularmente de aquellas que son madres.
- Aumentar la oferta en guarderías y estancias infantiles.
- Implementar el nuevo Modelo Educativo para promover la educación para la igualdad y que desde temprana edad, niños y niñas aprendan a tratarse como iguales y combatir la discriminación.
- Reforzar campañas y programas de salud, así como las medidas de prevención para disminuir los embarazos de adolescentes y los indicadores de mortalidad materno-infantil.

- Instrumentar un Sistema Nacional de Vivienda, e incrementar el número de créditos que puedan disponer sus derechohabientes.
- Elaborar un plan integral de desarrollo de la infraestructura de transporte urbano e interurbano.
- Promover un mayor uso de los ferrocarriles en el transporte de carga.
- Establecer un amplio programa de caminos para comunidades aisladas.
- Intensificar el transporte marítimo de cabotaje.
- Privilegiar las soluciones de transporte público en los centros urbanos.
- Fortalecer la infraestructura logística para la operación intermodal.
- Eliminar la discrecionalidad y la falta de transparencia (corrupción) en las licitaciones de las obras de infraestructura de transporte.
- Reformar el sistema de pensiones del país, para garantizar una pensión suficiente para el retiro digno de trabajadoras.
- Incrementar las aportaciones para el fondo de retiro.
- Reducir las comisiones de las Afores.
- Fusionar o hacer intercambiables para el derechohabiente los fondos de vivienda y pensiones.
- Promover la participación de las mujeres en la vida económica del país, estableciendo programas de becas, de capacitación y créditos para emprender negocios, así como estímulos fiscales a empresas.
- Implementar políticas públicas orientadas a garantizar los derechos políticos, económicos

- Eliminar el Impuesto Sobre la Renta para trabajadores que ganen quince mil pesos mensuales o menos.
- Establecer políticas públicas para lograr la paridad salarial entre hombres y mujeres en todas las industrias del país.
- Definir incentivos para que las empresas y los distintos gobiernos nombren a más mujeres en puestos directivos, ofrezcan servicio de guarderías y establezcan horarios laborales flexibles.
- Cambiar el marco legal para que las contribuciones al fondo de vivienda de los trabajadores se dirijan a sus Afores (Si el trabajador quiere comprar una vivienda, podría usar los recursos de la Afore, tal como hoy lo hace con su subcuenta de vivienda. Pero si no lo desea, tendría la ventaja de canalizar sus ahorros directamente a su pensión para así tener un mejor retiro).
- Simplificar los trámites, modernizar las leyes laborales e invertir en los registros mercantiles y de la propiedad para convertir al gobierno a un aliado de los emprendedores.
- Trabajar con el sector financiero para que haya más opciones que posibiliten el acceso a créditos sin que haga falta una garantía inmobiliaria.
- Crear incentivos fiscales para inversionistas de empresas en etapas tempranas.
- Asegurar apoyo financiero a mujeres emprendedoras.
- Establecer una ventanilla única de apoyos sociales y un padrón único de beneficiarios.
- Impulsar la innovación social con acciones



Tema 3. Pobreza, desigualdad social y crecimiento económico (continúa)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT –Morena –Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza –PRI –Verde Ecologista) ²	Coalición "México al frente" (PAN –PRD –Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<p>como bonos de impacto social, que ofrecen esquemas de financiamiento a proyectos del sector privado y la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer un laboratorio de innovación social que elabore diagnósticos focalizados y coordine la implementación de acciones en las distintas comunidades. ● Constituir un observatorio ciudadano que, entre otras cosas, certifique la calidad del padrón único de beneficiarios y genere mecanismos para que la sociedad reporte abusos, omisiones y reclamos. ● Asegurar la independencia de los organismos encargados de la medición de la pobreza y la generación de información. ● Concluir el proceso legislativo y regulatorio para que el Coneval tenga la autonomía constitucional que, pese a ser aprobada hace algunos años, todavía no se concreta. ● Usar mejor los recursos que se destinan al combate a la pobreza. ● Impedir que los programas sociales se usen para fines electorales. ● Eliminar programas que han sido calificados como ineficientes o redundantes por organismos de evaluación y organizaciones de la sociedad civil. ● Asegurar que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas trabaje en coordinación con el Consejo Indígena de Gobierno y otras organizaciones de los pueblos indígenas para definir políticas públicas específicas y adecuadas. 	<p>cos, sociales y culturales de los pueblos indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Instrumentar estrategias de desarrollo que permitan sacar del atraso y de la pobreza a nuestras comunidades indígenas, respetando su cultura y usos y costumbres. ● Vigilar que el gasto público tenga un efecto de redistribución de la riqueza. ● Reducir la participación del gasto corriente en el gasto total e incrementar el gasto de capital para el desarrollo de infraestructura. ● Mejorar la distribución directa de la recaudado entre los diferentes órganos de gobierno (federal, estatal y municipal), con mecanismos adecuados de control. ● Establecer un sistema tributario eficaz. ● Simplificar el sistema de recaudación tributaria y ampliar la base de contribuyentes, incorporando al régimen fiscal a los sectores informales, combatiendo la evasión y elusión en particular por parte de los grandes contribuyentes. ● Corresponsabilizar a los estados y municipios de la recaudación tributaria. ● Revisar el impuesto a las gasolinas. ● Disminuir y transparentar el origen, contratación y pago o renegociación de la deuda pública. ● Establecer límites de endeudamiento por sector, dependencia y estado. ● Implementar una estrategia de desarrollo nacional que permita reducir la desigualdad entre regiones del país. 	<p>como bonos de impacto social, que ofrecen esquemas de financiamiento a proyectos del sector privado y la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer un laboratorio de innovación social que elabore diagnósticos focalizados y coordine la implementación de acciones en las distintas comunidades. ● Constituir un observatorio ciudadano que, entre otras cosas, certifique la calidad del padrón único de beneficiarios y genere mecanismos para que la sociedad reporte abusos, omisiones y reclamos. ● Asegurar la independencia de los organismos encargados de la medición de la pobreza y la generación de información. ● Concluir el proceso legislativo y regulatorio para que el Coneval tenga la autonomía constitucional que, pese a ser aprobada hace algunos años, todavía no se concreta. ● Usar mejor los recursos que se destinan al combate a la pobreza. ● Impedir que los programas sociales se usen para fines electorales. ● Eliminar programas que han sido calificados como ineficientes o redundantes por organismos de evaluación y organizaciones de la sociedad civil. ● Asegurar que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas trabaje en coordinación con el Consejo Indígena de Gobierno y otras organizaciones de los pueblos indígenas para definir políticas públicas específicas y adecuadas. 	<p>como bonos de impacto social, que ofrecen esquemas de financiamiento a proyectos del sector privado y la sociedad civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecer un laboratorio de innovación social que elabore diagnósticos focalizados y coordine la implementación de acciones en las distintas comunidades. ● Constituir un observatorio ciudadano que, entre otras cosas, certifique la calidad del padrón único de beneficiarios y genere mecanismos para que la sociedad reporte abusos, omisiones y reclamos. ● Asegurar la independencia de los organismos encargados de la medición de la pobreza y la generación de información. ● Concluir el proceso legislativo y regulatorio para que el Coneval tenga la autonomía constitucional que, pese a ser aprobada hace algunos años, todavía no se concreta. ● Usar mejor los recursos que se destinan al combate a la pobreza. ● Impedir que los programas sociales se usen para fines electorales. ● Eliminar programas que han sido calificados como ineficientes o redundantes por organismos de evaluación y organizaciones de la sociedad civil. ● Asegurar que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas trabaje en coordinación con el Consejo Indígena de Gobierno y otras organizaciones de los pueblos indígenas para definir políticas públicas específicas y adecuadas.

- Promover agrupamientos regionales integrales, que vinculen a industrias, centros de investigación e instituciones de educación superior.
 - Fortalecer las capacidades institucionales y de recaudación de los municipios para el desarrollo regional.
-

- Realizar consultas con las comunidades indígenas para determinar cuáles son sus necesidades más apremiantes y trabajar para atenderlas en orden de prioridad.
- Transitar del paradigma asistencialista al de una verdadera inclusión y pleno goce de derechos.
- Promover acciones que busquen la accesibilidad universal para las personas con discapacidad.
- Generar esquemas que les permita a los adultos mayores mantenerse activos.
- Fortalecer los ingresos de la tercera edad y su capacidad de ahorro; por ejemplo, aplicaciones para celular a través de las cuales podamos redondear montos por compras y ahorrar en beneficio de ellos.
- Garantizar una pensión de un salario mínimo mensual a todas las mujeres mayores de 65 años.
- Crear la Secretaría de la Familia que tendrá por objetivo reducir burocracias e implementar políticas transversales en favor de las familias.
- Elaborar un padrón que identifique a todas las organizaciones que brindan ayuda solidaria a personas en estado de vulnerabilidad.
- Garantizar el acceso a servicios educativos y de salud de buena calidad.
- Incrementar de manera sistemática el presupuesto que el gobierno destina a la salud.
- Establecer un nuevo seguro de gastos médicos universal.
- Cambiar el enfoque actual de salud, basado en la curación, por uno basado en la prevención. ↑

Tema 3. Pobreza, desigualdad social y crecimiento económico (concluye)

<p>Coalición "Juntos haremos historia" (PT–Morena–Encuentro Social)¹</p>	<p>Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza–PRI–Verde Ecologista)²</p>	<p>Coalición "México al frente" (PAN–PRD–Movimiento Ciudadano)³</p>	<p>Plataforma Política Margarita Zavala⁴</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer instituciones para el diagnóstico temprano de enfermedades graves en sus etapas iniciales. ● Ofrecer en las escuelas formación en nutrición, hábitos de vida saludable y prevención de conductas de riesgo para la salud. ● Popularizar el deporte como una forma de mejorar la salud de los mexicanos. ● Focalizar mejor los programas de vivienda social para asegurar que sus beneficios lleguen a las familias que más lo necesitan. ● Fortalecer los programas de financiamiento a la vivienda e impulsar nuevos esquemas para apoyar las rentas y la construcción de "vivienda progresiva". ● Trabajar con los municipios para garantizar que tengan un programa de desarrollo urbano actualizado e instrumentos de recaudación en beneficio del desarrollo urbano. 			
<p>NOTAS:</p> <p>1 Véase Coalición Juntos Haremos Historia (PT/Morena/ES), <i>Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno</i>, pp. 6-9, 13-14 (disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex20171222rp-5-2a2.pdf>). Nota: no existe en el plan de gobierno una sección de desigualdad. Esta sólo se encuentra mencionada de manera transversal como un problema. La pobreza y el crecimiento económico se plantean únicamente como problemas. No se proponen soluciones.</p> <p>2 Véase Coalición Todos por México (PRI/PVEN/NA), <i>Plataforma Electoral y Programa de Gobierno: "Una economía abierta y dinámica que beneficie a las familias mexicanas"</i>, pp. 9-18; "México incluyente y solidario", pp. 38-47 y "Causa transversal 2: igualdad de género sustantiva", pp. 59-62 (disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rp-unicoa2.pdf>).</p> <p>3 Véase Coalición Por México al Frente (PAN-PRD-MC), <i>Plataforma Electoral 2018</i>, "IV. La necesidad de un desarrollo económico con crecimiento, inclusión social y sostenibilidad", pp. 26-31 (disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a2.pdf>) y Coalición Por México al Frente, <i>Apuntes para un Programa de gobierno</i>, "III. Por un Programa de gobierno para la igualdad", pp. 14, 15, 26-28 y 31-32 (disponible en <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a3.pdf>).</p> <p>4 Véase Margarita Zavala, <i>Plataforma Política, Una Economía Humanista</i>, pp. 4-17; Un México Solidario, pp. 32-40 (disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CGesp201803-29-qe-2-1-a1.pdf>).</p>			

Tema 4. México en el mundo: la política exterior ante un cambio de era

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista) ²	Coalición "México al Frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<ul style="list-style-type: none"> • La política exterior se regirá por los principios de soberanía nacional y no intervención. • Solución de los conflictos de forma pacífica y mediante el diálogo. • Respeto al derecho de autodeterminación. • En su estilo, la política exterior no será prologógica sino prudente y buscará la cooperación para el desarrollo. • Será fundamental la atención y protección de los mexicanos en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defender la soberanía y promover el interés nacional en el exterior. • Alinear la política exterior a los objetivos de la política interna. Fortalecer el Estado de Derecho, la seguridad pública y la procuración de justicia, así como un crecimiento económico sustentable. • Contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de México a través de relaciones cercanas, mutuamente beneficiosas y productivas con otros países. • Fortalecer y mejorar la imagen de México en el exterior: promover la estabilidad macroeconómica, la diversidad de recursos y el medio ambiente, y la amplia variedad de destinos en México. • Defender a las personas migrantes dentro y fuera de nuestras fronteras. Promover condiciones para la regularización de su situación migratoria a nivel individual y la organización comunitaria para la defensa local de sus intereses. • Construir una relación respetuosa con Estados Unidos. Promover programas de movilidad laboral temporal, mejores prácticas comerciales y aduaneras, impulso a la investigación, la capacitación y el desarrollo, transferencia de tecnología e inversión extranjera. • Incrementar la participación ante los organismos de carácter político y financiero como fuerza geopolítica, económica y demográfica. Algunos espacios en donde se podrían 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una política exterior de Estado, que defina con claridad y promueva y defienda activamente los intereses nacionales, orientándola a apoyar el desarrollo nacional. • Mantener una política exterior independiente y soberana definida en función de los principios e intereses nacionales. Reconocer la creciente importancia y complejidad de los asuntos de política exterior. • Incluir entre los objetivos de la política exterior nacional la defensa y promoción de los principios democráticos y los derechos humanos en el mundo. • Hacer de la política exterior un instrumento eficaz para fortalecer nuestros vínculos económicos, comerciales y de cooperación con otras naciones y regiones del mundo. • Ampliar las facultades del Senado en la conducción y evaluación de la política exterior. • Establecer un Comité Consultivo Ciudadano de Política Exterior, que permita y promueva una mayor participación de la sociedad. • Poner en marcha un sistema de inteligencia estratégica para la planeación y toma de decisiones en materia de relaciones exteriores, con el fin de fortalecer el posicionamiento de México. • Fortalecer la coordinación y la actuación de las diferentes dependencias del gobierno federal en materia de política exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la relación bilateral con Estados Unidos. • Construir espacios apropiados para dirimir las diferencias con Estados Unidos. • Concretar alianzas con actores clave en la arena política (el Congreso, las cortes y los gobiernos estatales y locales), empresarial y no gubernamental de aquel país. • Ser firmes en el rechazo al posible muro entre los dos países. • Promover ideas ambiciosas para defender los intereses de la población en ambos lados de la frontera y generar prosperidad. • Defender a nuestros connacionales en todo el mundo, pero en particular a los millones que viven y trabajan en Estados Unidos. • Generar las condiciones para que la migración se rija por un proceso ordenado, seguro y respetuoso de los derechos de los migrantes. • Impulsar políticas conjuntas con Estados Unidos que nos unan en la lucha contra el crimen organizado. • Ayudar a los expatriados a contar con la documentación de identidad básica. • Defender el libre flujo de las remesas. • Orientar a los mexicanos sobre los pasos a seguir en caso de detención o deportación. • Reforzar la red consular con consules profesionales y experimentados, así como redelfinir sus responsabilidades y ampliar sus presupuestos. • Apoyar los lugares de donde provienen los migrantes.

Tema 4. México en el mundo: la política exterior ante un cambio de era (continúa)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista) ²	Coalición "México al frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<p>impulsar los intereses nacionales son: la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la instrumentación del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, la participación en etcétera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en esfuerzos globales de conciencia ambiental y sustentabilidad. • Promover una política exterior proactiva e incluyente mediante tomar iniciativas y buscar los consensos necesarios con las fuerzas políticas y los sectores sociales y académicos. • Proyectar en el exterior la importancia del "poder suave": impulsar formas de diplomacia más allá de la tradicional, tales como la cultural, la científica, la académica y la parlamentaria. • Profundizar y diversificar la relación con Argentina, Chile y Brasil; incrementar el comercio bilateral y la inversión en infraestructura, industria automotriz y tecnologías limpias con Japón; promover el intercambio comercial, la inversión y el turismo con Canadá; buscar acceso de más productos mexicanos al mercado chino; impulsar el intercambio económico tecnológico y comercial con Corea del Sur; crear vínculos fuertes con India e Indonesia. • Diversificar las relaciones estratégicas con todas las regiones del mundo. Algunas alternativas son: diversificar el destino de las exportaciones y fuentes de inversión; más comercio, inversión y cooperación con Amé- 	<ul style="list-style-type: none"> • Destinar mayores recursos para el desempeño de las embajadas y consulados de México. De manera especial, incentivar la asignación presupuestal destinada a la protección consular de connacionales. • Redefinir la relación estratégica con EUA, con un enfoque integral desarrollado a partir de nuestra priorizando los intereses nacionales. • Incorporar en los acuerdos de libre comercio que se suscriban en particular en aquellos con EUA, cláusulas relativas al flujo migratorio, a los derechos de los trabajadores y a los asuntos medioambientales. • Impulsar el cabildeo en el Congreso de EUA para posicionar el interés nacional de México en temas sensibles. • Fortalecer la defensa de los derechos humanos y laborales de las personas migrantes mexicanas. • Empoderar a las comunidades de origen mexicano dentro de EUA, y generar acciones para apoyar la regularización de los llamados dreamers. • Evaluar y diseñar nuevos programas de apoyo a migrantes mexicanos para identificar áreas no cubiertas, priorizando el apoyo legal y la asesoría. • Promover un nuevo programa de cooperación en materia de seguridad México-EUA, bajo el enfoque de la reducción de la violencia y la seguridad ciudadana, que trate con la misma importancia los 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar instrumentos novedosos para que puedan financiar obras de infraestructura o proyectos productivos en México. • Asumir una postura de completa defensa del Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN). • Fortalecer la posición de México en la negociación, ampliando la agenda de los temas que están en la mesa. • Desarrollar un plan de contingencia para el escenario de que Estados Unidos abandone unilateralmente el TLCAN o busque imponer nuevos aranceles a los productos mexicanos. • Diversificar nuestro comercio y fortalecer nuestros vínculos con otras regiones del planeta. • Expandir el mercado interno para nuestros propios productos. • Implementar una estrategia integral para recuperar una buena imagen en el exterior. • Colaborar con la iniciativa privada para crear un fondo económico que se dedique a promover la imagen y la cultura de México en el extranjero. • Un programa de voluntarios mexicanos con énfasis en cooperación internacional para el desarrollo, medio ambiente y derechos humanos. • Fortalecer nuestro liderazgo y participación en América Latina. • Compartir experiencias y avances en materia de seguridad y aprender de la experien- 	

rica Latina y el Caribe; consolidar la Alianza del Pacífico, entre otras.

- Fortalecer nuestra Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y buscar cumplir gradualmente el compromiso de destinar, por lo menos, 0.7% del PIB a este propósito.

tráficos ilícitos de ambos lados de la frontera.

- Garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas inmigrantes en su tránsito por nuestro país. Especialmente, promover los esquemas de cooperación que contemplen el desarrollo local de capacidades en los lugares de origen de la migración.
- Fortalecer los programas que faciliten la movilidad educativa, permitan el intercambio y mediante la educación fortalezcan vínculos.
- Consolidar los esquemas de cooperación internacional y coordinación interagencial en materia de seguridad y combate a la delincuencia organizada transnacional, a partir de los principios de solidaridad, responsabilidad compartida y respeto a la soberanía nacional.
- Continuar impulsando a nivel internacional el debate sobre las políticas de drogas y el cambio de paradigma del prohibicionismo a la reducción de daños y riesgos.
- Diversificar las relaciones de México con otros países y regiones. De manera prioritaria con los países de América Latina y el Caribe, incrementando la participación de México en los mecanismos y foros subregionales.
- Impulsar un mecanismo de integración regional con América Latina y el Caribe que promueva el libre comercio, la migración ordenada, la inversión en infraestructura y el desarrollo sostenible en la región.
- Fortalecer la presencia de México en la Alianza del Pacífico a través de proyectos

cia de otros para contribuir a erradicar la violencia y la inseguridad.

- Acatar oportunamente las recomendaciones y disposiciones legales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Jugar un papel más proactivo en la defensa de los valores democráticos en el continente, y abogar por la realización de elecciones libres y la restauración de la democracia en Venezuela.
- Profundizar nuestra participación en la Alianza del Pacífico.
- Eliminar la corrupción en la frontera sur.
- Implementar medidas regionales tendientes a lograr una migración ordenada.
- Garantizar el respeto a los derechos humanos de todos los centroamericanos que busquen refugio en nuestro país.
- Ser defensores abiertos de la democracia y la libertad en el mundo.
- Convertir a México en un referente mundial en la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente.
- Recordar insistentemente al mundo los grandes beneficios del libre comercio.
- Jugar un papel protagónico en la lucha contra el crimen organizado internacional.
- Jugar un papel relevante en el orden internacional en otros temas como el combate a la proliferación de armas nucleares, la seguridad alimentaria, la defensa de la biodiversidad global y la resolución pacífica de conflictos.
- Dar continuidad al esfuerzo de fortalecimiento integral de nuestra Cancillería.



Tema 4. México en el mundo: la política exterior ante un cambio de era (concluye)

<p>Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social)¹</p>	<p>Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza –PRI – Verde Ecologista)²</p>	<p>Coalición "México al frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano)³</p>	<p>Plataforma Política Margarita Zavala⁴</p>
<p>de ciencia y tecnología, integración de empresas y un mecanismo de diálogo político más eficiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profundizar en la relación política y comercial con la Unión Europea, a fin de atraer inversiones que favorezcan el desarrollo de México. • Definir una relación estratégica con África y Medio Oriente. • Establecer una mayor cooperación económica y de inversión con China y el Pacífico asiático. • Promover los lazos de cooperación entre los gobiernos subnacionales. • Desarrollar y utilizar activamente la imagen de México, y promoverlo mejor de la cultura y de las aportaciones de México al mundo. • Defender y fortalecer el multilateralismo. Reforzar y diversificar la presencia internacional de México en organismos multilaterales. • Contribuir al fortalecimiento y eficacia de los organismos internacionales como los mejores instrumentos frente a los retos de la humanidad. 			

NOTAS:

¹ Véase Coalición Juntos Haremos Historia (PT+Morena+SI), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, p. 24 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex20171222-tp-5-2-a2.pdf>>). Nota: el plan de gobierno no incluye una sección de política exterior. Se limita a mencionarla en un párrafo breve de las conclusiones, en el cual se repite una misma oración dos veces seguidas.

² Véase Coalición Todos por México (PRIPVENNA), *Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, "Eje 5: México abierto al mundo", pp. 47-56 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex2018015-rp-unico-a2.pdf>>).

³ Véase Coalición Por México al Frente (PAN+PRD+MC), *Plataforma Electoral 2018*, "V. El fortalecimiento de la posición de México en el mundo", pp. 43-47 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex20171222-tp-5.1-a2.pdf>>) y Coalición Por México al Frente, *Apuntes para un Programa de gobierno*, "III. Por un Programa de gobierno para la igualdad", pp. 42-45 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex20171222-tp-5.1-a3.pdf>>).

⁴ Véase Margarita Zavala, *Plataforma Política*, "Un México presente en el mundo", pp. 41-47 (disponible en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CGesp201803-29-ap-2-1-a-1.pdf>>).

Tema 5. Seguridad pública y derechos humanos

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista) ²	Coalición "México al Frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Los planes y proyectos presentados deben incidir en la recuperación de la tranquilidad y la paz. • Ninguna sociedad puede funcionar adecuadamente sin certeza jurídica y sin garantías para la seguridad física de sus integrantes. • Es imperativo devolver la paz a las calles y los hogares mexicanos, y las propuestas en todos los ejes temáticos han de contribuir a dicho objetivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con el combate frontal a la delincuencia que los mexicanos hemos dado en años recientes, en el que se ha mejorado la coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, al mismo tiempo que se ha fortalecido la infraestructura para recopilar y procesar inteligencia. • Replantear las estrategias y políticas públicas en materia de seguridad y mejorar los sistemas de prevención, procuración y administración de justicia. • Prevenir que los recursos vinculados al crimen organizado encuentren uso y tengan cabida dentro de nuestra economía. • Continuar fortaleciendo las corporaciones policíacas. Es indispensable contar con políticas especializadas y con autonomía técnica. • Necesitamos robustecer la cooperación con las autoridades de otros países. • Aplicar una estrategia integral, multidimensional e interinstitucional de seguridad y justicia para reducir la inseguridad, violencia e impunidad. Cuidar todo el proceso, desde la prevención del delito, el procedimiento penal, la investigación, la persecución del delito y la impartición de justicia, incluyendo la atención a las víctimas y la ejecución de sanciones. • Profesionalizar y dignificar la labor de los profesionales de seguridad y procuración de justicia, desde la capacitación en temas como los derechos humanos y el nuevo sis- 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar una política de seguridad humana de carácter integral, para que todos los mexicanos gocen de su derecho inalienable a vivir en un entorno seguro. • Hacer el cumplimiento del Estado de Derecho un eje fundamental de la seguridad ciudadana. • Rediseñar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de una nueva instancia de seguridad ciudadana, separada de la Secretaría de Gobernación. • Consolidar un mecanismo de coordinación interinstitucional entre las instancias encargadas de la seguridad. • Concentrar los esfuerzos en combatir los delitos que más lastiman a la sociedad, comenzando con el homicidio, robo con violencia, los feminicidios, el secuestro y la extorsión. • Establecer a nivel nacional programas para prevenir y reducir la violencia en todas sus dimensiones, a través de políticas y acciones de prevención de la violencia y el delito, la recuperación de espacios públicos y el fomento a la cultura de la legalidad. • Recuperar espacios públicos creando entornos seguros de convivencia. • Reconsiderar las prioridades del gasto en seguridad dando prioridad al gasto estratégico tareas de investigación, inteligencia y procuración y administración de justicia. • Garantizar el acceso a la procuración e impartición de justicia con perspectiva de género. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retomar el proceso de construcción y consolidación de la Policía Federal. En particular, duplicar el número de elementos hasta llegar a 75 mil para 2024. • Fortalecer los protocolos de ingreso, ascenso, profesionalización, carrera policial y régimen disciplinario dentro de la institución. • Integrar la División de Gendarmería a otras divisiones. • Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. • Retirar a la Secretaría de Gobernación las atribuciones que tiene asignadas en materia de seguridad pública. • Construir una Secretaría de Seguridad Ciudadana, que defina las políticas en la materia. • Crear un Centro Nacional para la Atención, Asistencia y Reparación Integral de Víctimas. • Detonar un proceso amplio de reforma policial en estados y municipios. • Homologar procesos básicos de la policía de cualquier orden de gobierno. • Poner al servicio de los penales la más moderna tecnología, a fin de identificar y evitar conductas delictivas en su interior. • Para reducir la sobrepoblación penitenciaria, promover mecanismos alternativos de resolución de conflictos. • Privilegiar la reducción de delitos, no la reducción de denuncias. • Promover y facilitar la denuncia por tres vías. Primero, establecer mecanismos para que los ciudadanos puedan denunciar crímenes



Tema 5. Seguridad pública y derechos humanos (concluye)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista) ²	Coalición "México al Frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<p>tema penal, hasta el equipamiento, robustecimiento de los controles de confianza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las corporaciones policíacas locales. Impulsar un modelo policial fortalecido y estandarizado en los estados. • Mayor infraestructura, equipamiento y capacitación en el ámbito de la inteligencia, en todos los órdenes de gobierno. • Centrar el combate al crimen organizado en el desmantelamiento de sus estructuras financieras con la modernización integral de las áreas de Inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la aplicación y cumplimiento de las disposiciones internacionales sobre lavado de dinero y un mayor control sobre las aduanas del país. • Articular los esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno para reducir los delitos de mayor impacto. Incluir la modernización, depuración y profesionalización de los sistemas de seguridad y justicia en los tres órdenes de gobierno. • Transitar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública a una política de Estado. Es fundamental que se abran los espacios para que la sociedad civil y las comunidades aporten información sobre las problemáticas específicas que enfrentan. • Focalizar la prevención del delito fortaleciendo los programas de desarme, así como instrumentando reformas legales y políticas encaminadas a disminuir la presencia de armas 	<p>• Fomentar y fortalecer la participación de la ciudadanía en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad de sus comunidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proteger la integridad de las víctimas de la violencia y la delincuencia, a partir del compromiso con la Ley de Acceso de las Mujeres a un Vida Libre de Violencia, la Ley General de Víctimas, y la Ley General de Desaparición Forzada de Personas. • Garantizar el debido proceso y la erradicación de la tortura o la coacción para obtener declaraciones de los acusados. • Definir e instrumentar un modelo de carrera policial en los tres órdenes de gobierno, con los recursos financieros y humanos para su capacitación, equipamiento e infraestructura. • Fortalecer las capacidades policiales mediante la capacitación permanente y el uso de tecnología e inteligencia. • Fortalecer los mecanismos de seguimiento y atención de las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos. • Dignificar a los miembros de las corporaciones policiales, a través de salarios dignos, prestaciones sociales y protección. • Relanzar la propuesta de contar con un mando mixto policial a partir del principio de subsidiariedad. • Implementar, con relación al consumo y tráfico de drogas, una política integral enfocada en la reducción de daños y riesgos y en 	<p>con videos y fotos desde sus teléfonos celulares, sin necesidad de acudir personalmente a las autoridades. Segundo, trasladando la función de recoger denuncias del Ministerio Público a la policía, como pasa en muchos países. Y tercero, eliminar la necesidad de ratificar las denuncias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fijar como meta central la reducción acelerada del porcentaje de delitos no denunciados, de 94% a entre 60 y 70%. • Focalizar esfuerzos y usar evidencia para diseñar programas de prevención de violencia. • Brindar a las víctimas del crimen diversos tipos de apoyo. • Hacer del combate al feminicidio una prioridad nacional. • Emitir la declaratoria de Alerta de Género automáticamente cuando un municipio rebase la media nacional de homicidios de mujeres del año previo. • Establecer un Banco Nacional de Datos e Información de Casos de Violencia contra las Mujeres. • Cero tolerancia al abuso sexual y a la violencia intrafamiliar. • Asegurar la seguridad de las mujeres en el transporte público. • Combatir la realidad del abuso y la violencia contra los niños. 	<p>tema penal, hasta el equipamiento, robustecimiento de los controles de confianza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las corporaciones policíacas locales. Impulsar un modelo policial fortalecido y estandarizado en los estados. • Mayor infraestructura, equipamiento y capacitación en el ámbito de la inteligencia, en todos los órdenes de gobierno. • Centrar el combate al crimen organizado en el desmantelamiento de sus estructuras financieras con la modernización integral de las áreas de Inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la aplicación y cumplimiento de las disposiciones internacionales sobre lavado de dinero y un mayor control sobre las aduanas del país. • Articular los esfuerzos de los distintos órdenes de gobierno para reducir los delitos de mayor impacto. Incluir la modernización, depuración y profesionalización de los sistemas de seguridad y justicia en los tres órdenes de gobierno. • Transitar de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública a una política de Estado. Es fundamental que se abran los espacios para que la sociedad civil y las comunidades aporten información sobre las problemáticas específicas que enfrentan. • Focalizar la prevención del delito fortaleciendo los programas de desarme, así como instrumentando reformas legales y políticas encaminadas a disminuir la presencia de armas

exclusivas de fuerzas de seguridad en las calles.

- Velar por la correcta instrumentación de los juicios orales a nivel federal y estatal.
- Impulsar la profesionalización del Ministerio Público con el fin de dotarlo de una auténtica autonomía técnica en la investigación.
- Consolidar al juicio de amparo como el mejor medio de defensa y control constitucional de los derechos humanos.

la desarticulación de la delincuencia organizada.

- Reformular la estrategia contra las organizaciones de delincuencia organizada, privilegiando el uso de la información de inteligencia para la desarticulación de los grupos delictivos y el combate al lavado de dinero.
- Fortalecer los programas de cooperación internacional para enfrentar a las diversas modalidades de delincuencia organizada.
- Identificar y desarticular las redes de corrupción entre políticos, funcionarios públicos, empresarios de inteligencia financiera.
- Promover una reforma electoral y penal que tipifique penalmente y castigue el uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales.
- Impulsar un amplio programa nacional de prevención y reducción de riesgos en torno al consumo de estupefacientes.
- Reforzar la oralidad de los juicios en las distintas materias del quehacer jurídico.
- Fortalecer las capacidades de los ministerios públicos para la investigación y consiguiente de los delincuentes.
- Supervisar el tránsito de la PGR a una Fiscalía General que sea autónoma, apartidista, capaz e independiente.
- Garantizar la independencia política del Fiscal General y los titulares de las fiscalías especializadas.
- Ampliar y modernizar los centros penitenciarios del país para atender los problemas de hacinamiento e inseguridad.
- Hacer obligatorios el trabajo y la educación penitenciarios.

NOTAS:

¹ Véase Coalición Unidos Haremos Historia (PH-Morena-ES), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, pp. 4 y 7 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex20171222-p-5-2-a2.pdf>>). **NOTA:** el plan de gobierno no incluye sección alguna sobre seguridad pública; se limita a detalles de la inseguridad actual que México atraviesa y a la importancia de erradicarla en un párrafo titulado "Recuperación de la paz". No hay ninguna mención directa de los derechos humanos en el documento.

² Véase Coalición (PR-PEMNA), *Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, "Eje 2: Seguridad pública eficaz y justicia eficiente para todos", pp. 18-27 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rpunicoa2.pdf>>).

³ Véase Coalición Por México al Frente (PAN-PRD-MC), *Plataforma Electoral 2018*, "III La pacificación del país, con seguridad", respecto a los derechos humanos y justicia para todas las personas", pp. 16-23 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex20171222-p-5-1-a2.pdf>>) y Coalición Por México al Frente, *Apuntes para un Programa de gobierno*, pp. 45-65 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex20171222-p-5-1-a3.pdf>>).

⁴ Véase Margarita Zavala, *Plataforma Política*, Un México seguro para todos, pp. 18-22 (disponible en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CGesp201803-29ap-2-1-a1.pdf>>).

Tema 6. Estado de derecho, democracia y rendición de cuentas

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social) ¹⁾	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista) ²⁾	Coalición "México al frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano) ³⁾	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴⁾
<ul style="list-style-type: none"> ● Se hace una convocatoria a la sociedad a una regeneración ética que redundará en beneficio de todos. ● La corrupción no es un asunto cultural en México, sino una desviación de los gobernantes que debe ser erradicada. Para ello resulta fundamental respetar la ley. Si hay voluntad de aplicarla se puede acabar con la impunidad. ● Se reducirán al mínimo las reformas propuestas por el Ejecutivo al legislativo. ● Apegarse a la observancia de las leyes tal y como estén escritas a comienzos de la nueva administración, en diciembre de 2018. ● Los gobiernos neoliberales han optado por un modelo que ha redundado en la falta de un estado de derecho. ● Las propuestas deben permitir al nuevo gobierno cambiar el rumbo de México entre 2018 y 2024, y tener para entonces un país más justo, próspero e incluyente. ● Reasignar adecuadamente el gasto público y ejercerlo de una manera más eficiente y sin corrupción. ● El financiamiento para los proyectos propondrá la eliminación de la corrupción y de un ejercicio honesto de gobierno, así como de la estricta observancia de la austeridad republicana. ● Se presentará una iniciativa de presupuesto distinta, orientada a la reducción del gasto corriente y al incremento en el gasto en inversión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Es importante que el INAI cuente con las facultades necesarias para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la actuación del Poder Ejecutivo. ● Promover el fortalecimiento de las áreas de información del gobierno. ● Construir un registro integral de proveedores creando un registro robusto y amplio de las empresas proveedoras de todos los órdenes de gobierno, en el que se incluya información sobre su naturaleza corporativa, sus propietarios, accionistas y representantes legales. ● Promover la implementación efectiva de las políticas del Sistema Nacional Anticorrupción en continuidad con el proyecto impulsado por la administración en turno. ● Simplificación administrativa para el público en general y en particular aquellos vinculados con registros públicos o la apertura de negocios o comercios. ● Rediseñar el Servicio Profesional de Carrera para mejorar la función pública. ● Legislar los alcances del gobierno de coalición que ya se contempla en la Constitución, con el fin de mejorar la efectividad y eficacia del gobierno en el cumplimiento de sus objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Consolidar una sociedad de derechos en la que se incentive la movilidad social, se respete la dignidad humana y la libertad personal. ● Incluir como eje central de las políticas y programas de gobierno un enfoque transversal de igualdad sustantiva de género. ● Fortalecer el federalismo estableciendo pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno. ● Promover modificaciones constitucionales que desmantelen el sistema presidencialista vigente. ● Establecer reformas constitucionales que favorezcan la construcción de mayorías parlamentarias estables y sólidas. ● Reestructurar de manera integral el funcionamiento interno de los tres órdenes de gobierno y de los organismos autónomos. ● Promover una reforma al Poder Judicial, tanto a nivel federal como local, para garantizar su autonomía e independencia. ● Establecer la obligatoriedad de la ratificación por parte del Congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo, con una visión de Estado y de largo plazo. ● Fomentar que la participación ciudadana sea elemento fundamental en la toma de decisiones y la rendición de cuentas, a través de mecanismos como la iniciativa ciudadana, plebiscito, referéndum, ratificación, revocación de mandato, planeación y presupuestos participativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar la formación de valores y principios entre la ciudadanía mediante el sistema educativo. ● Organizar programas y foros con la ciudadanía civil para promover la ética y la ciudadanía. ● Usar los tiempos oficiales en radio y televisión para campañas de valores y educación cívica. ● Apostar por prácticas de gobierno abierto. ● Exigir que todos los servidores públicos federales suscriban un compromiso para realizar su trabajo con honestidad y eficacia. ● Tipificar al peculado y su encubrimiento como delitos graves y sancionarlos como tales. ● Acabar con la emisión de suspensiones en los amparos sin considerar la fundamentación legal correspondiente por parte de los jueces. ● Crear una oficina de ética en la Presidencia, basada en las mejores prácticas a nivel internacional ● Recuperar el Servicio Profesional de Carrera. ● Ejercer las diez directrices de actuación de los servidores públicos, establecidas en la ley conocida como la "Ley 3 de 3". ● Revisar los procedimientos relacionados con la contratación por medio de un concurso de oposición abierto y transparente. ● Revisar y mejorar la ley "3 de 3" para que se retomen elementos de la iniciativa origi-

- Los recursos que se liberen se aplicarán a mejor proyectos pero de mayor impacto y mejor concebidos que los actuales.
- Se plantea que el gobierno opere sólo con el 30% de la estructura actual de mando.
- Se propone gobernar desde los pueblos y comunidades, mediante una presidencia itinerante que recorra el país para obtener de primera mano información sobre las necesidades de la población.
- Adecuar políticas y acciones a las fortalezas regionales mediante acciones particulares.
- Se reducirá al mínimo indispensable la cantidad de reformas legales, y en las entidades federativas del país se alentará la verdadera autonomía de los poderes.
- El nuevo gobierno democrático respetará siempre el estado de derecho.
- El respeto al derecho de la propiedad privada es uno de los puntos clave de la propuesta, sobre todo en lo referente a la tenencia de la tierra.

- Establecer debates públicos permanentes entre los partidos políticos, los gobernantes y la ciudadanía.
- Eliminar toda forma de violencia política contra la mujer y ampliar los espacios de representación y participación de las mujeres.
- Promover leyes que fundamenten y regulen la constitución de gobiernos de coalición.
- El titular de la Secretaría de Gobernación fungirá como jefe de Gabinete. Será propuesto por fuerzas políticas que integran la coalición.
- Fortalecer las funciones de control y fiscalización del Congreso.
- Presentación de informes periódicos de las Secretarías de Estado y Comparecencias obligatorias ante el pleno o ante comisiones de ambas Cámaras
- Establecer estándares claros de buen gobierno que incluyan la medición de sus políticas y acciones a través de indicadores.
- Intensificar el empleo y desarrollo de las nuevas tecnologías de la información.
- Desarrollar un modelo de simplificación administrativa.
- Revisar la cantidad y calidad del gasto público en el sistema electoral mexicano bajo los principios de la austeridad y eficiencia.
- Perfeccionar y fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción mediante el dotar a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía constitucional plena.
- Fortalecer y ampliar los programas y mecanismos de cooperación internacional en materia de combate a la corrupción.

- Establecer como requisito que los candidatos se sometan a un estudio socioeconómico, realizado por la Auditoría Superior del estado en cuestión, en conjunto con una organización de la sociedad civil.
- Garantizar que el Sistema Nacional Anticorrupción genere y publique la lista de servidores públicos que han sido sancionados por actos de corrupción.
- Promover el establecimiento de prácticas democráticas en el interior de las organizaciones gremiales.
- Implementar la segunda vuelta electoral.
- Terminar la compra de publicidad por los gobiernos de todos los niveles para evitar el sesgo en la cobertura mediática.
- Reactivar y fortalecer los mecanismos de protección a periodistas.
- Implementar y fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción, dotado de un Fiscal Anticorrupción independiente.
- Establecer reglas claras en cuanto al uso y la transparencia de los recursos federales destinados a gobiernos locales.
- Crear sistemas anticorrupción en los estados y municipios.
- Combatir la opacidad en sindicatos y organizaciones gremiales.
- Crear un órgano regulador de las compras públicas.
- Rediseñar la plataforma CompraNet y convertirla en la única vía para realizar las adquisiciones de bienes, servicios y obras de todo el gobierno.



Tema 6. Estado de derecho, democracia y rendición de cuentas (concluye)

Coalición "Juntos haremos historia" (PT – Morena – Encuentro Social) ¹	Coalición "Todos por México" (Nueva Alianza – PRI – Verde Ecologista) ²	Coalición "México al frente" (PAN – PRD – Movimiento Ciudadano) ³	Plataforma Política Margarita Zavala ⁴
<ul style="list-style-type: none"> ● Revisar integralmente el sistema de responsabilidades y sanciones de los servidores públicos. ● Prohibir el uso de dinero en efectivo para cualquier transacción gubernamental. ● Hacer obligatoria la presentación y publicación de las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal. ● Instituir la "muerte civil" a servidores públicos y empresas privadas que hayan sido condenadas por actos de corrupción, esto es, inhabilitarlos. ● Eliminar la prescripción de los delitos como enriquecimiento ilícito, peculado y lavado de dinero. ● Transparentar la actuación de los juzgados y el cabildeo en los congresos. ● Impulsar una Comisión Ciudadana para la Investigación de Actos de Corrupción, que ayude a poner al descubierto la verdad sobre los casos notables, pasados y presentes. ● Eliminar el fuero constitucional para todas y todos los servidores públicos del país, y reformar el artículo 108 constitucional, para que durante el tiempo de su encargo, quien ejerza la Presidencia de la República pueda ser acusado y enjuiciado. ● Promover una Ley General de Contratos y Obras Públicas, alineada con el Sistema Nacional Anticorrupción. ● Simplificar los mecanismos de acceso de las personas a la información pública gubernamental. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Simplificar trámites y digitalizar al gobierno. ● Reducir los trámites de todas las dependencias al mínimo indispensable. ● Asumir prácticas de gobierno abierto para que la ciudadanía participe en la mejora de los trámites. ● Establecer plataformas digitales sencillas, claras y amigables. ● Asegurar una transparencia verdadera con procesos de datos abiertos mediante el Sistema Nacional de Transparencia. ● Garantizar que toda la información gubernamental se publique de forma accesible para la ciudadanía, a través de los métodos de datos abiertos. ● Convertir a la Secretaría de la Función Pública en órgano eficaz de vigilancia y control. ● Abrir las puertas a la sociedad civil para que colabore con el gobierno en la atención de los asuntos que le son más relevantes. ● Impulsar una reforma constitucional para limitar el fuero del Presidente, los Secretarios de Estado, los legisladores federales y locales, los gobernadores y los presidentes municipales. ● Fortalecer a las instituciones de combate a la corrupción. ● Mejorar las capacidades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ● Mejorar los sistemas de denuncia anónima. ● Fortalecer la Ley de Extinción de Dominio para recuperar recursos públicos perdidos por la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Simplificar trámites y digitalizar al gobierno. ● Reducir los trámites de todas las dependencias al mínimo indispensable. ● Asumir prácticas de gobierno abierto para que la ciudadanía participe en la mejora de los trámites. ● Establecer plataformas digitales sencillas, claras y amigables. ● Asegurar una transparencia verdadera con procesos de datos abiertos mediante el Sistema Nacional de Transparencia. ● Garantizar que toda la información gubernamental se publique de forma accesible para la ciudadanía, a través de los métodos de datos abiertos. ● Convertir a la Secretaría de la Función Pública en órgano eficaz de vigilancia y control. ● Abrir las puertas a la sociedad civil para que colabore con el gobierno en la atención de los asuntos que le son más relevantes. ● Impulsar una reforma constitucional para limitar el fuero del Presidente, los Secretarios de Estado, los legisladores federales y locales, los gobernadores y los presidentes municipales. ● Fortalecer a las instituciones de combate a la corrupción. ● Mejorar las capacidades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ● Mejorar los sistemas de denuncia anónima. ● Fortalecer la Ley de Extinción de Dominio para recuperar recursos públicos perdidos por la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Simplificar trámites y digitalizar al gobierno. ● Reducir los trámites de todas las dependencias al mínimo indispensable. ● Asumir prácticas de gobierno abierto para que la ciudadanía participe en la mejora de los trámites. ● Establecer plataformas digitales sencillas, claras y amigables. ● Asegurar una transparencia verdadera con procesos de datos abiertos mediante el Sistema Nacional de Transparencia. ● Garantizar que toda la información gubernamental se publique de forma accesible para la ciudadanía, a través de los métodos de datos abiertos. ● Convertir a la Secretaría de la Función Pública en órgano eficaz de vigilancia y control. ● Abrir las puertas a la sociedad civil para que colabore con el gobierno en la atención de los asuntos que le son más relevantes. ● Impulsar una reforma constitucional para limitar el fuero del Presidente, los Secretarios de Estado, los legisladores federales y locales, los gobernadores y los presidentes municipales. ● Fortalecer a las instituciones de combate a la corrupción. ● Mejorar las capacidades del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ● Mejorar los sistemas de denuncia anónima. ● Fortalecer la Ley de Extinción de Dominio para recuperar recursos públicos perdidos por la corrupción.

- Para generar una cultura de derechos, implementar una estrategia en las escuelas y de comunicación masiva.
- Acercar la resolución de conflictos y la justicia a la vida cotidiana.
- Crear jurados de proximidad comunitaria, especializados en la resolución de conflictos cotidianos y domésticos entre particulares.
- Poner en marcha brigadas itinerantes de solución de conflictos comunitarios.
- Dignificar estos labores para recuperar el respeto de la sociedad hacia las instituciones de justicia.
- Establecer un sistema único de trámite jurisdiccional, con el objetivo de organizar, acelerar, unificar y hacer más eficientes los procesos que se siguen dentro de los juicios de amparo.
- Poner la tecnología al servicio de la justicia.
- Elaborar un sistema de indicadores para evaluar la situación actual de nuestra administración de justicia y construir estrategias para mejorarla.
- Hacer del sistema nacional de justicia el medio para que los poderes judiciales de las entidades impulsen reformas legales sobre aspectos procesales.
- Crear un instituto nacional para garantizar la autonomía y la calidad de los servicios periciales en todos los ámbitos de gobierno.

NOTAS:

¹ Véase Coalición Juntos Haremos Historia (PTMorenaES), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, pp. 6-24. NOTA: no hay secciones específicas en el plan de gobierno para Estado de Derecho, Democracia o Rendición de Cuentas.

² Véase Coalición Todos por México (PRIPEVFNIA), *Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, "Eje 2: Seguridad pública eficaz y justicia eficiente para todos", pp. 18-27 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94386/CGex201801-5-rpunicoa2.pdf>>).

³ Véase Coalición Por México al Frente (PAN-PRD-MC), *Plataforma Electoral 2018*, "I. La transformación del actual régimen político y el impulso a la democracia ciudadana" y "II. El combate total y frontal a la corrupción y a la impunidad", pp. 7-15 (disponible en <<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94343/CG2ex201712-22-rp-5.1-a3.pdf>>).

⁴ Véase Margarita Zavala, *Plataforma Política*, "Un México justo" y "Un México sin corrupción", pp. 22-31 (disponible en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95573/CGesp201803-29-ap-2-1-a1.pdf>>).

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
Ricardo Becerra Laguna
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Fernando Cortés
Margarita Flores
Antonio Franco
Mario Luis Fuentes
Jesús Galindo
Luis Emilio Giménez Cacho
Germán González Dávila
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Raúl Livas Elizondo
Leonardo Lomelí Vanegas
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Eliezer Morales Aragón
Federico Novelo
Emilio Ocampo Arenal
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Jaime Ros Bosch
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortensia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi

y otros amigos-donantes anónimos y asistentes-contribuyentes a nuestras reuniones